{BnF

gallica
BIBLIOTHÈQUE
NUMÉRIQUE

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

DÉPOT LÉGAL
Seine
8211
1856

COTILLON, ÉDITEUR, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT
6, RUE SAINT-HYACINTHE, AU COIN DU N° 23 DE LA RUE SOUFFLOT, A PARIS

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 Communes, les Conflits, les Contributions, les Cours d'eau, etc.

PAR GABRIEL DUFOUR
AVOCAT A LA COUR DE CASSATION ET AU CONSEIL D'ÉTAT, ANCIEN MEMBRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

DEUXIÈME ÉDITION ENTIEREMENT REFONDUE

7 forts volumes in-8°. — Prix : 56 fr. — 6 volumes sont en vente.

N. B. *La 1re partie du tome VII, qui termine l'ouvrage, est sous presse. La table analytique, qui formera la 2e partie de ce tome VII et dernier, suivra de très-près*

L'Ouvrage se paye complet sur la demande des 6 volumes publiés.

Le traité de droit administratif, dont nous annonçons la *seconde édition*, est, aujourd'hui, le seul ouvrage qui réponde aux besoins de la pratique, et c'est là ce qui explique et justifie le succès qu'il a, dès sa première édition, obtenu. L'auteur s'est proposé d'offrir un guide sûr aux divers fonctionnaires de l'ordre administratif; aux hommes d'affaires, appelés à sauvegarder les intérêts et les droits privés dans le champ de l'action administrative; aux sénateurs, aux députés, aux maires, aux membres des conseils généraux, d'arrondissement ou municipaux, qui ont à participer à la gestion des affaires publiques; et enfin, à tous les particuliers qui sont exposés à entrer en contact avec l'autorité administrative. Pour atteindre ce but, M. Dufour s'est étudié, dans son livre, à faire agir et vivre l'administration. On pénètre avec lui dans le mécanisme administratif, on en voit fonctionner les rouages. La mission assignée au pouvoir administratif est déterminée pour chaque matière, et on suit l'administrateur dans tous les actes auxquels il a à procéder pour remplir cette mission. On le voit aux prises avec les intérêts et les droits privés, les réclamations surgissent à chaque pas; et quiconque a ouvert le livre pour se fixer sur une demande à former ou un débat à engager, sait, en le fermant, à qui s'adresser et comment agir.

Pour donner une idée de l'importance et du nombre des sujets, nous n'avons qu'à reproduire l'intitulé des chapitres :

TITRE Ier. — *Des autorités.*

TOME Ier,

Chap. I. Du chef de l'État.
II. Des ministres.
III. Des préfets.
IV. Des sous-préfets.
V. Des maires.

TOME II.

VI. Des conseils de préfecture.
VII. De la cour des comptes.
VIII. Du conseil d'État.

TITRE II. — *Des matières administratives.*

Chap. I. De l'armée.
II. Des ateliers insalubres.

TOME III.

III. Des bacs et bateaux.
IV. Des bois et forêts.
V. Des chemins de fer.
VI. Des chemins vicinaux.
VII. Des communes.
VIII. Des conflits.
IX. Des conseils généraux et d'arrondissement.
X. Des conseils municipaux.
XI. Des contributions.

TOME IV.

XII. Des cours d'eau.
XIII. Des créances et rentes sur l'État.

TOME V.

XIV. Du culte.
XV. Du domaine national.
XVI. Des élections.
XVII. De l'expropriation.
XVIII. Des fabriques.
XIX. Des fournitures.

TOME VI.

XX. Des hospices et autres établissements de bienfaisance.
XXI. Des marais.
XXII. Des mines, minières et carrières.
XXIII. De la mise en jugement des fonctionnaires.
XXIV. Des octrois.
XXV. Des pensions.

TOME VII.

XXVI. Des prises maritimes.
XXVII. Des travaux publics.
XXVIII. De la voirie.

1856

Dès sa publication cet ouvrage a attiré l'attention des hommes les plus compétents ; il a notamment fait l'objet d'un rapport de M. Giraud, membre de l'Institut, à l'Académie des sciences morales et politiques, et d'un examen approfondi de la part de l'ancien président du conseil d'État, M. Vivien ; et à l'étranger, M. de Mohl, professeur de droit administratif à Tubingue, le signalait comme une des publications les plus remarquables dont le droit administratif eût fait le sujet.

Une édition nouvelle était réclamée de toutes parts, et nous sommes autorisé à dire qu'elle a été accueillie comme un service rendu à la science et aux affaires.

Le *Moniteur*, le *Constitutionnel*, la *Gazette des Tribunaux*, l'*Assemblée Nationale*, se sont empressés de l'annoncer et d'en rendre compte dans les termes les plus honorables.

Le *Siècle*, notamment, s'exprimait ainsi dans le numéro du 11 janvier 1856 :

« L'ouvrage de M. Dufour a conquis peu à peu une so-
» lide renommée ; il appartient maintenant à toutes les
» bibliothèques des juristes, des administrateurs et des
» praticiens. L'édition nouvelle qui paraît aujourd'hui
» comprendra sept volumes au lieu de quatre seulement
» qui composaient la première. C'est dire assez le soin
» qu'a mis l'auteur à compléter son précédent travail, soit
» en donnant des développements nouveaux aux matières
» déjà traitées par lui, soit en y faisant entrer des matières
» absolument nouvelles, parmi lesquelles il faut ranger la
» législation et la jurisprudence relatives à l'armée, aux
» chemins de fer, aux conseils électifs, généraux, d'ar-
» rondissement et municipaux. Les volumes déjà parus,
» que nous avons sous les yeux, mettent en lumière,
» à part la grande érudition de l'auteur, les qualités sail-
» lantes qu'il avait révélées, à savoir : une méthode sûre,
» une logique exempte de subtilités, s'inspirant de la
» raison et de l'équité, une exposition claire et lucide, un
» style simple et correct. »

M. de Vatimesnil, dans un long article inséré au journal des *Débats* du 20 mai 1856, est plus explicite encore :

« Ce qui rend le travail de M. Dufour éminemment utile
» et digne d'éloge, écrit le savant critique, c'est l'art d'en-
» chaîner les idées, l'esprit de synthèse qui groupe tout ce
» qui découle d'un même principe ; le tact avec lequel il
» appuie chaque proposition sur une raison dominante,
» sans se noyer, comme tant d'autres, dans des disserta-
» tions sans fin ; la clarté du style, enfin le choix des ma-
» tériaux et des autorités, et la manière de les présenter.

» Presque tous les chapitres commencent par un exposé
» historique succinct, mais suffisant pour éclairer le sujet.
» Dans le droit administratif, il y a des matières toutes
» nouvelles, comme les ateliers dangereux ou insalubres
» et les chemins de fer ; d'autres ont des racines dans le
» passé, comme les *cours d'eau* et les *forêts*. M. Dufour
» remonte jusqu'au point convenable ; il ne prend les
» choses ni de trop loin ni de trop près.

» La jurisprudence du conseil d'État doit nécessaire-
» ment occuper et occupe en effet une place considérable
» dans cet ouvrage. A chaque proposition, M. Dufour rat-
» tache les décisions du conseil qui y ont trait ; presque
» toujours il s'appuie sur ces décisions ; mais quelquefois
» il les combat avec autant de mesure que d'indépendance.
» Lorsqu'il donne son adhésion à la jurisprudence du
» conseil, tantôt il se borne à indiquer la décision ou les
» décisions, car souvent il y en a un certain nombre sur
» le même point ; tantôt il les transcrit textuellement en
» tout ou en partie. Il emploie le premier procédé, lorsqu'il
» n'existe pas de difficulté sérieuse, et le second lorsque la
» question est susceptible de controverse. C'est cette saga-
» cité et cette sobriété qui distinguent un ouvrage bien
» fait, comme celui dont nous rendons compte, de ces
» volumineuses compilations où tout est entassé au hasard
» et qui rappellent ce mot du chancelier d'Aguesseau :
« Vous vous êtes fait le portefaix de la jurisprudence. »

» La doctrine du conseil d'État n'est pas toujours facile
» à saisir. Les magistrats honorables et expérimentés qui
» composent ce corps sont tellement circonspects dans la
» rédaction de leurs décisions, que « trop souvent (ce sont
» les expressions de M. Dufour), ils se sont laissé aller à
» ne donner que des motifs vagues et peu concluants,
» étrangers à la loi et se résolvant en de véritables péti-
» tions de principes. » Il faut toute la perspicacité et toute
» la rectitude de jugement dont M. Dufour est doué, pour
» pénétrer l'esprit de décisions empreintes de tant de
» réserve ; il faut même être placé sur le terrain où se
» trouve M. Dufour, c'est-à-dire exercer le ministère de la
» défense auprès du conseil, pour apprécier d'une ma-
» nière sûre les monuments de jurisprudence qui émanent
» de cette haute juridiction administrative. Il a soin d'ail-
» leurs de les éclaircir en citant, quand il en est besoin,
» les paroles des commissaires du gouvernement.

» Les circulaires et les instructions ministérielles jouent
» aussi un grand rôle dans l'ouvrage de M. Dufour. En
» général, elles sont rédigées avec clarté, et les doctrines
» qu'elles contiennent sont exactes. Ce sont donc d'utiles
» commentaires et des règlements. L'habileté de M. Dufour
» consiste à les disposer avec une méthode parfaite. Pres-
» que toujours une même circulaire embrasse plusieurs
» objets. L'auteur en extrait ce qui se rattache au point
» qu'il traite. Dire tout ce qu'il faut et ne dire que ce qu'il
» faut, voilà la double maxime à laquelle il a été constam-
» ment fidèle.

» M. Dufour a raison de déclarer dans sa préface que » son *ouvrage est essentiellement pratique*. C'est l'exacte » vérité, mais non la vérité complète. Nous ajouterons ce » qui y manque, en disant que, à côté de l'utilité *pratique*, » on rencontre fréquemment la science et l'élévation d'es- » prit du jurisconsulte ; nous nous bornerons à indiquer » comme exemple l'excellente dissertation de l'auteur re- » lativement aux droits des riverains sur les cours d'eau » non navigables.

» Nous pourrions aussi parler du remarquable travail » sur les chemins de fer, où la sagacité vraiment lumineuse » de M. Dufour se manifeste d'autant plus que c'est là un » sujet tout nouveau et dans lequel il n'a pas pu trouver » de devanciers pour lui servir de guides.

» Cet ouvrage nous paraît aussi indispensable pour les » administrateurs que pour les légistes. Ce qui ajoute à » cette nécessité, ce sont précisément les difficultés de la » matière, difficultés dont nous n'avons donné qu'une idée » abrégée et incomplète : M. Dufour y répand toute la » lumière possible.

De Vatimesnil. »

SOUS PRESSE, POUR PARAITRE PROCHAINEMENT.

POLICE DES EAUX

TRAITÉ PRATIQUE

à l'usage

DES MAÎTRES D'USINES, DES RIVERAINS DE LA MER ET DES COURS D'EAU NAVIGABLES ET NON NAVIGABLES, ET DES CONCESSIONNAIRES OU PROPRIÉTAIRES DE MARAIS, AVEC UN COMMENTAIRE SPÉCIAL DES LOIS SUR L'IRRIGATION ET LE DRAINAGE;

PAR G. DUFOUR

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

1 volume in-8. — Prix : 7 fr.

DE L'EXPROPRIATION

ET DES

DOMMAGES CAUSÉS A LA PROPRIÉTÉ

TRAITÉ PRATIQUE

à l'usage

DES ENTREPRENEURS DE TRAVAUX PUBLICS ET DE TOUS LES PARTICULIERS MENACÉS OU ATTEINTS DANS LEUR PROPRIÉTÉ, A RAISON DE TRAVAUX AUTORISÉS, ORDONNÉS OU EXÉCUTÉS PAR L'ADMINISTRATION;

PAR G. DUFOUR

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

1 volume in-8. — Prix : 7 fr.

LES LOIS DES MINES

TRAITÉ PRATIQUE

à l'usage

DES CONCESSIONNAIRES DE MINES; DES EXPLOITANTS DE MINIÈRES, CARRIÈRES ET TOURBIÈRES; DES MAÎTRES D'USINES AFFECTÉES AU TRAITEMENT DES SUBSTANCES MINÉRALES; ET DES PROPRIÉTAIRES DE TERRAINS OU BATIMENTS SITUÉS DANS LE VOISINAGE DES MINES OU DES ÉTABLISSEMENTS MÉTALLURGIQUES;

PAR G. DUFOUR

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

1 volume in-8. — Prix : 7 fr.

COTILLON, éditeur, libraire du conseil d'État, 6, rue Saint-Hyacinthe, au coin du n° 23 de la rue Soufflot, à Paris.

BIBLIOTHÈQUE ADMINISTRATIVE

Nota. Toutes demandes de 20 *francs et au-dessous* devront être accompagnées d'un mandat sur Paris. Celles de 50 *francs et au-dessus* seront seules expédiées franco.

LES CODES FRANÇAIS

CONTENANT :

1° Dans les Codes eux-mêmes les changements et modifications qui y ont été apportés jusqu'à ce jour ; 2° Toutes les lois les plus usuelles.

ET LES SEULS

OU SONT RAPPORTÉS LES TEXTES DU **DROIT ANCIEN** ET **INTERMÉDIAIRE** INDISPENSABLES A CONNAÎTRE POUR LEUR INTELLIGENCE

PAR LOUIS TRIPIER

Avocat à la Cour impériale de Paris, docteur en droit, ex-membre du conseil général de l'Yonne, etc.

8e ÉDITION, 1857.

1 très-fort volume grand in-8.	15 »
— Demi-reliure veau ou maroquin.	18 »
— Les mêmes. 1 vol. in-32 (édition diamant).	6 »
— Demi-reliure veau ou maroquin.	7 »

FORMAT IN-32, SÉPARÉMENT :

Code Napoléon et Transcription.	1 50
Code de Procédure.	1 50
Code de Commerce.	1 »
Codes Criminel et Pénal.	1 50

N. B. Le prix de chaque Code séparé, en *demi-reliure*, est augmenté de 75 centimes.

Tous les textes législatifs nécessaires à l'intelligence de nos Codes, tous, depuis les plus anciens édits, ordonnances ou lettres patentes de nos rois, jusqu'aux travaux du droit intermédiaire et du droit nouveau, se trouvent rapportés dans les Codes Tripier. Le magistrat sur son siége, l'avocat à la barre, le professeur dans sa chaire, l'élève sur les bancs de l'école, tous dans leur cabinet auront avec les Codes, et dans les Codes eux-mêmes, l'ensemble complet de tous les documents législatifs qui les modifient, les complètent ou les expliquent. Ces Codes, que les jurisconsultes estiment comme un véritable service rendu à la science du droit forment la base et le fondement de toute bonne bibliothèque juridique.

Sa Majesté l'Empereur a souscrit à la *grande édition* pour toutes ses bibliothèques. *Leurs Excellences* MM. les Ministres et les Grands corps de l'État *y ont également souscrit.*

CONCORDANCE

ENTRE

LES CODES CIVILS ÉTRANGERS

ET

LE CODE NAPOLÉON

DEUXIÈME ÉDITION

ENTIÈREMENT REFONDUE ET AUGMENTÉE DE LA CONCORDANCE DE LA LÉGISLATION CIVILE DE PLUS DE QUARANTE PAYS

PAR M. ANTHOINE DE SAINT-JOSEPH

Juge au Tribunal de première instance de la Seine, chevalier de la Légion d'honneur et de plusieurs ordres

Ouvrage terminé et publié par M. A. de Saint-Joseph, son fils.

1856. — 4 vol. grand in-8. — Prix : 50 fr.

La première édition de cet ouvrage est épuisée depuis plusieurs années. Elle a été contrefaite en Belgique, traduite en Italie et en Espagne; le succès en a donc été incontestable en France et hors de France. Elle comprenait les Codes de *quinze pays*. La seconde édition embrasse la législation civile de près de *soixante pays*, c'est-à-dire qu'elle est presque augmentée des trois quarts. Grâce au bienveillant appui du gouvernement, on a pu se procurer les textes des lois, ordonnances et statuts actuellement en vigueur dans chaque Etat : la plupart de ces documents sont encore inconnus en France et n'ont jamais été traduits ; on publie les plus récents, plusieurs entre autres qui ne datent que de 1855. Enfin, des renseignements précieux donnés par des jurisconsultes des pays mêmes, et des collaborations consciencieuses sont une dernière garantie de l'exactitude de cette seconde édition.

Voici la liste des États dont la législation civile se trouve dans la *Concordance;* on peut dire que toutes les nations civiles y figurent :

Amérique du Sud. Autriche. Ba e. Bavière. Belgique. Bolivie. Brésil. Brunswick. Danemark. Deux-Siciles. Droit commun allemand. Espagne. États-Unis. États Romains. France. Francfort. Grande-Bretagne. Grèce. Haïti. Hambourg. Hanovre. Hollande. Iles Ioniennes. Louisiane. Malte. Modène. Norwége. Parme. Pologne. Portugal. Prusse. Russie. Sardaigne. Saxe. Saxe-Weimar. Serbie. Suède. Suisse. (Appenzell. Argovie. Bale. Berne. Fribourg. Geneve. Glaris Grisons. Lucerne.) Suisse. (Neuchâtel. Saint-Gall. Soleure. Tessin. Valais. Vaud. Zurich.) Toscane. Turquie. Venezuela. Würtemberg

CHAUVEAU. Principes de Compétence et de Juridiction administratives. 3 vol. in-8°. **20** fr.

Parmi les hommes spéciaux auxquels a été imposée la tâche si difficile, mais si honorable, de vulgariser le droit administratif, M. Chauveau, professeur à la faculté de Toulouse, vient de se distinguer par un livre qui le place tout d'abord au premier rang de ceux auxquels cette science devra de s'avancer rapidement dans la voie du progrès. M. Chauveau, depuis longtemps connu par des ouvrages devenus classiques, sur plusieurs branches du droit, était plus à même que tout autre de systématiser celle dont l'enseignement lui était confié, et de lui donner une forme qui permît à toutes les intelligences d'en embrasser l'ensemble en même temps que les détails. Aussi, nous n'en doutons pas, les *Principes de compétence et de juridiction administratives* mettront le sceau à la réputation que ses travaux antérieurs lui ont si justement acquise, feront époque dans l'histoire de la science, et doivent être considérés dès à présent comme le point de départ d'un système nouveau et fécond en résultats.

LAFERRIÈRE. Cours de Droit public et administratif mis en rapport avec la Constitution de 1852 et les lois organiques de l'Empire. 4e édit. 2 forts vol. in-8°. **18** fr.

Cet ouvrage vient d'être recommandé spécialement par M. le Ministre de l'intérieur, dans le *Bulletin officiel*, aux fonctionnaires ressortissant à son administration.

VAUVILLIERS. Manuel de Droit administratif, contenant l'exposé complet de l'état actuel de l'administration au point de vue de la Constitution de 1852, etc. 2e édit. 1 vol. in-12. **3** fr. **50** c.

Il n'existait en ce moment aucun ouvrage qui fît connaître l'état de l'administration modifié si profondément depuis 1852 par plusieurs décrets organiques. — M. Vauvilliers a comblé cette lacune.

L'auteur de ce Manuel a réuni l'exposé des principes généraux, les connaissances préliminaires, sans lesquelles l'étude du mécanisme des pouvoirs de l'État et des institutions gouvernementales est impossible. L'ouvrage est divisé en deux parties; dans la première partie se trouve le mouvement général de la vie administrative; dans la seconde, l'analyse des principales matières, au milieu desquelles ce mouvement se produit, et qui peuvent donner naissance aux difficultés de la pratique.

ALLAIN. Code formulaire des Officiers de police judiciaire, etc. 2 vol. in-12. **8** fr.

Séparément :

Tome I. — **Officiers de police** judiciaire et auxiliaires du procureur impérial. **4** fr.

Tome II. — **Tribunaux de simple police**, de canton et de maires. **4** fr.

Cet ouvrage, rédigé en vue de faciliter les devoirs des fonctionnaires qui peuvent n'avoir qu'une connaissance imparfaite des formes légales, est pour eux un guide sûr et commode. MM. les Ministres de la justice et de l'intérieur l'ont honoré de leur approbation. (*Bulletin du ministère de l'intérieur*, nos 5 et 6 de 1852.)

BRUN. Nouveau Manuel des Conseillers de préfecture, ou Répertoire du Droit administratif. 2 vol. in-8°. **15** fr.

CÈRE (Paul), *ancien préfet*, **Collection des Manuels** administratifs, format in-18.

Les Traités suivants sont en vente :

Nouveau Manuel du maire, de l'adjoint et du conseiller municipal, *ouvrage recommandé par M. le ministre de l'intérieur*, 4e édit. 1 vol. in-18. **4** fr.

Nouveau Manuel du garde-Champêtre, forestier et particulier. 1 vol. in-18. **3** fr.

Manuel du juge de paix et du justiciable de la justice de paix. 1 vol. in-18. **4** fr.

Manuel du fonctionnaire chargé de la police judiciaire, administrative et municipale. 1 vol. in-18. **4** fr.

Manuel du Clergé catholique pour le règlement des choses du temporel. 1 vol. in-18. **4** fr.

CHARDON. Traité du Droit d'alluvion, ou Examen approfondi de l'état des riverains, etc. 1 vol. in-8°, avec planches. **8** fr.

CIVAL. Traité théorique et pratique des actes de l'État civil. 1 vol. in-12. **2** fr.

DAVIEL. Traité de la Législation et de la pratique des Cours d'eau. 3e édit. 3 vol. in-8°. **22** fr. **50**

DORIGNY. De l'Assistance judiciaire et des immunités spéciales accordées aux indigents (loi du 22 janvier 1851), broch. In-8°. **3** fr. **50**

DUMAY. Commentaire de la loi du 21 mai 1836 sur les Chemins vicinaux, etc. 2 vol. in-8°. **14** fr.

DUMESNIL (J.). **De l'organisation et des attributions** des Conseils généraux de département et des Conseils d'arrondissement. 2 vol. in-8°. **12** fr.

HERMAN. Traité d'Administration départementale, présentant toutes les dispositions qui ont régi cette branche du service public depuis 1789, et celles qui la régissent actuellement, etc., etc. 2 vol. in-8°. **12** fr.

HUSSON. Traité de la Législation des Travaux publics et de la voirie en France. 2e édit. 2 vol. in-8°. **15** fr.

JACQUES DE VALSERRE. Manuel du Droit rural et d'économie agricole. 2e édit. 1 vol. In-8°. **8** fr.

JOUSSELIN. Traité des Servitudes d'utilité publique, etc. 2 vol. in-8°. **15** fr.

L'immense développement qu'ont pris les travaux du gouvernement impérial sur toute la surface du territoire ajoute, chaque jour, à l'opportunité de cette importante publication. Dans ses Circulaires du 18 mai et du 24 octobre 1853, M. le Ministre des travaux publics recommande à MM. les Ingénieurs et à MM. les Préfets, avec une instance particulière, l'obligation de respecter le principe de la propriété privée et de ne lui demander que les sacrifices rigoureusement exigés par l'intérêt général. C'est aussi à ce double point de vue que s'est placé l'auteur du *Traité des Servitudes d'utilité publique*. Son ouvrage offre à tous les fonctionnaires et agents de l'Ordre administratif, et aux concessionnaires ou entrepreneurs de travaux nationaux, départementaux ou communaux, ainsi qu'à tous les propriétaires d'immeubles, une étude approfondie de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence, et, par là, un exposé complet de leurs droits et de leurs devoirs, dans toutes les parties des services publics où la propriété privée se trouve en conflit avec les intérêts généraux.

MACAREL. Manuel des Ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, ou Manuel des manufacturiers, propriétaires, etc. 1 vol. in-18. **3** fr. **50** c.

MEAUME. Des Droits d'usage dans les forêts. 2 vol. in-8°. **12** fr.

NADAULT DE BUFFON. Des Usines sur les cours d'eau, 2e tirage, augmenté d'un supplément. 2 vol. in-8°. **15** fr.

REVERCHON. Des Autorisations de plaider nécessaires aux communes et aux établissements publics. 2e édit. 1 vol. in-8°. **7** fr.

THIBAUT-LEFEBVRE. Constitution et pouvoir des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement. 1 vol. in-8°. **8** fr.

VUILLEFROY. Traité de l'administration du Culte catholique. 1 vol. in-8°. **7** fr. **50** c.

WATTEVILLE. Législation charitable, ou Recueil des lois, arrêtés, etc., qui régissent l'administration des Établissements de bienfaisance (1798 à 1846). 2e édit. 1 vol. grand in-8°. **15** fr.

—— **Années 1847 à 1855 du Recueil des lois**; *neuf années*. (Chaque année se vend séparément 1 fr.) **9** fr.

—— **Code de l'Administration charitable**, ou Manuel des administrateurs, agents et employés des Établissements de bienfaisance. 2e édit. 1 vol. in-8°. **7** f. **50**

—— **Du Patrimoine des pauvres.** 1 vol. in-18. **1** fr.

—— **Statistique des Établissements** de bienfaisance. — Rapport à Son Ex. M. le ministre de l'intérieur sur l'administration des bureaux de bienfaisance et sur la situation du paupérisme en France. 1854, 1 vol. in-4° de 1192 pages. **40** fr.

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

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

C.

CORBEIL, typographie et stéréotypie de CRÉTÉ.

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

OU

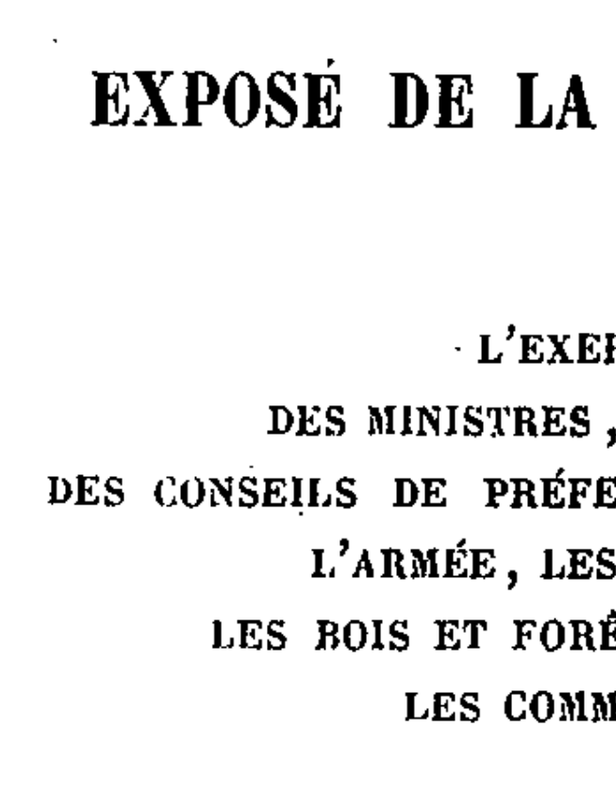
EXPOSÉ DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE

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 COMMUNES, LES CONFLITS, LES CONTRIBUTIONS,
LES COURS D'EAU, ETC., ETC.

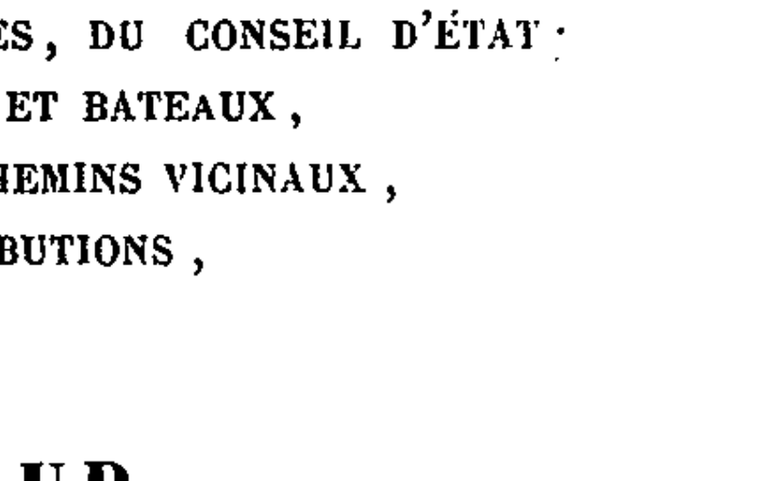
PAR GABRIEL DUFOUR,

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



DEUXIÈME ÉDITION.

Premier
TOME ~~DEUXIÈME~~



PARIS,

COTILLON, ÉDITEUR, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT,

Rue Soufflot, 23, près du Panthéon.

1854

PRÉFACE.

Conçu et exécuté en dehors des préoccupations politiques, l'ouvrage que je publie pour la seconde fois n'a point eu à souffrir des changements subits par les institutions. Les modifications apportées à la répartition des attributions dans la sphère administrative n'atteignent point les principes et les règles qui doivent présider à l'accomplissement de la mission confiée à l'administration ; et l'extension et la force données aux pouvoirs dont elle est armée ne peuvent que prêter une importance plus grande et une utilité plus réelle à un livre dans lequel je me suis pro-

posé de fixer les administrateurs sur leurs devoirs et d'édifier les particuliers sur leurs droits.

Dans cette nouvelle édition, la première partie a été entièrement refaite, la seconde a été complétée et mise avec grand soin au courant de la doctrine et de la jurisprudence, et l'ouvrage a été porté de quatre volumes à six ; mais le plan est resté le même. Le Traité se divise en deux titres : le premier contient la nomenclature raisonnée de toutes les autorités qui concourent à l'action administrative, depuis l'empereur jusqu'aux maires, et depuis le conseil d'Etat jusqu'aux conseils de préfecture ; il définit l'œuvre assignée à chacune de ces autorités, et expose les divers actes auxquels elle a à procéder pour l'accomplir, les formes qui lui sont imposées, les recours ouverts aux parties lésées. Dans le second, qui est de beaucoup le plus considérable, j'envisage successivement les nombreuses matières du domaine de l'administration, et je m'efforce de présenter sur chacune un traité substantiel mais complet. Enfin, une table générale analytique est destinée à faciliter les recherches

et à permettre de trouver sans peine chaque principe établi dans l'ouvrage ainsi que les applications diverses qui en ont été faites. Je me suis d'ailleurs étudié, pour cette seconde édition, à demeurer fidèle à la méthode qui a fait le succès de la première. Dans la discussion des nombreuses questions que j'ai dû aborder et résoudre, j'ai eu constamment en vue d'offrir des renseignements utiles et des éléments certains de décision pour les débats engagés avec l'administration, et l'ouvrage a gardé son caractère d'ouvrage essentiellement pratique.

G. DUFOUR.

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ.

TITRE PREMIER.

DES AUTORITÉS.

CHAPITRE PREMIER.

DU CHEF DE L'ÉTAT.

ART. Ier. — Attributions du chef de l'État.

1. — L'empereur est le chef suprême de l'Etat.
2. — Droits de l'empereur comme chef suprême de l'Etat. — Leurs rapports avec le droit administratif.
3. — Traités et négociations diplomatiques.
4. — Stipulations d'indemnités dans les actes diplomatiques. — Répartition.
5. — Application des traités aux droits d'ordre privé.
6. — Droit de grâce accordé à l'empereur.
7. — Source et objet du droit de grâce.
8. — Recours en grâce.
9. — Intervention des magistrats ou des jurés dans le recours en grâce.
10. — Remises d'amende.
11. — Octroi des grâces pendant la durée des peines.
12. — Effets de la grâce à l'égard des droits acquis aux tiers.
13. — Effets de la grâce à l'égard des incapacités légales attachées à la condamnation.

14. — Critique de l'avis émis par le conseil d'Etat.
15. — Rejet des recours en grâce.
16. — La grâce implique-t-elle une acceptation?
17. — Droit d'abolition sous l'ancienne monarchie.
18. — Abolitions individuelles.
19. — Impuissance de la magistrature à en réprimer l'abus.
20. — Le droit d'amnistie a été respecté par la Charte de 1814.
21. — Les modifications subies par la Charte de 1830 sont restées étrangères à ce droit.
22. — Le but du droit d'amnistie commande d'en réserver l'exercice à la couronne. — Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.
23. — La condition de légalité pour l'amnistie est d'être générale.
24. — Etendue de l'amnistie.
25. — Effet de l'amnistie. — L'amnistié reprend sa position et ses droits.
26. — Les amendes consignées doivent être restituées.
27. — Quid des intérêts?
28. — Réserve des frais et des dommages-intérêts.
29. — Des effets de cette réserve quant à la part attribuée dans les amendes à certains employés.
30. — Intervention personnelle et directe de l'empereur dans l'administration.
31. — Enumération et définition des actes de l'autorité royale sous l'ancien régime.
32. — Intervention des parlements dans l'exercice du pouvoir législatif.
33. — De l'enregistrement comme condition de légalité de certains actes de la puissance royale.
34. — La nécessité de l'enregistrement n'avait point trait aux dispositions confiées aux juridictions administratives.
35. — Actes individuels émanés de l'autorité royale.
36. — Décrets de l'Assemblée nationale.
37. — Décrets de la Convention. — Arrêtés de ses comités et représentants.
38. — Arrêtés du Directoire.
39. — Actes du gouvernement consulaire.
40. — Autorité de ces actes divers.
41. — Enumération et dénomination des actes qui émanaient du roi, dans la sphère administrative. — Les actes qui émanent de l'empereur prennent la forme et la dénomination de décrets.

42. — Division à suivre pour l'examen de ces actes. — Décrets réglementaires et décrets individuels et spéciaux.

—

1. — La Constitution porte que l'empereur gouverne *au moyen* des ministres, du conseil d'Etat, du Sénat et du Corps législatif ; et elle ajoute qu'il est le chef suprême de l'Etat, qu'il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique et fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois. (Voy. Constitution du 14 janvier 1852, art. 6.)

2. — Les droits qui appartiennent à l'empereur comme chef suprême de l'Etat, le droit de commander les forces de terre et de mer, de déclarer la guerre et de faire les traités de paix et d'alliance, procèdent d'une autorité souveraine. Représentant de la nation, dans ses relations avec les peuples étrangers, l'empereur résume en lui la puissance publique ; c'est l'Etat personnifié.

Dans cette sphère suprême, les actes du pouvoir impérial restent étrangers au gouvernement intérieur; il en est cependant de précieux à considérer dans leurs résultats pour les membres de la société, et qui la rattachent, en ce point, aux dépendances du droit administratif ; je veux parler des traités et conventions diplomatiques.

3. — Dans ses rapports avec les gouvernements étrangers, l'indépendance du chef de l'Etat n'est pas moins absolue dans son mode d'exercice que dans son principe. Maître de stipuler les droits internationaux

et chargé de pourvoir à l'exécution des actes qui les consacrent, l'empereur a, pour accomplir cette double mission, un pouvoir qui échappe à toutes les prévisions et à toutes les entraves de la législation.

Ce principe justifie la jurisprudence qui ferme les voies du recours aux citoyens qui se croient fondés à se plaindre de ce que les droits qu'ils pouvaient avoir à faire reconnaître, ont été négligés ou sacrifiés dans des négociations diplomatiques. (Voy. ordonn. du 12 décembre 1834, Argenton.)

4. — Il commande également d'abandonner au pouvoir discrétionnaire la répartition et l'attribution des sommes que les traités mettent parfois, à la disposition du gouvernement, à titre d'indemnités à distribuer entre divers ayants droit. (Voy. ord. du 7 décembre 1843, Valette.)

Mais dans le cas où le concours du législateur est nécessaire pour l'exécution du traité, par exemple, dans le cas où, l'obligation d'indemniser étant réciproque, le gouvernement a à demander au pouvoir législatif une allocation de fonds, la loi qui autorise le paiement à faire par la France, pourvoit volontiers à la répartition de la somme à recevoir. Et, d'un autre côté, dès que les liquidations à effectuer ont quelque importance, le gouvernement s'empresse lui-même, de s'en décharger en instituant une commission pour l'examen et l'appréciation des réclamations.

Quant aux créances que le législateur prend sous sa protection, elles se trouvent désormais régies par des dispositions qui participent de toute l'autorité des lois.

Il faut seulement remarquer que le caractère de ces dispositions est d'être spéciales, et que les principes

généraux n'ont rien à faire dans les difficultés que peut comporter leur application. Le législateur a-t-il délégué la répartition à une commission, ce n'est que dans le texte destiné à exprimer sa volonté, que l'on a à rechercher la nature et l'étendue des pouvoirs qu'il a conférés.

Quant aux commissions instituées par simple ordonnance, aujourd'hui décret, je ne partage point, relativement à leur légalité, les scrupules de l'auteur du *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative.* (Voy. n° 1212, t. II, p. 629.)

Sans doute, dans les choses que les institutions fondamentales placent dans le domaine de la législation, le pouvoir législatif a seul le droit de créer des juges qui agissent comme ses délégués. Mais les conventions diplomatiques, dans leur formation et dans leurs effets, ne dépendent que de la souveraineté renfermée dans la prérogative impériale. L'empereur a, dans ces matières, un pouvoir de juridiction qui lui est propre et que la loi s'est abstenue de régler, même dans son exercice. L'empereur est donc libre d'y pourvoir à son gré, de le retenir et d'en user lui-même sous sa responsabilité, ou d'en faire l'objet d'une délégation. Rien n'est donc plus légal et plus conforme aux règles du droit constitutionnel que l'institution, par ordonnances ou décrets, de commissions juridiques pour l'exécution des stipulations diplomatiques.

Nous n'en dirions pas autant des arrêtés ministériels qui interviendraient dans le même but. Choisis par l'empereur pour être les organes et les interprètes de son pouvoir, les ministres ne peuvent avoir de juri-

diction que celle qu'il lui plairait de leur déléguer. Or, le juge délégué est lui-même, dénué de tout pouvoir de délégation « .... *mandatam sibi jurisdictionem mandare alteri non posse, manifestum est.* » (Voy. L. ult. ff. *de off. ejus cui mand.*) Les délibérations de commissions établies par un ministre ne constitueraient que de simples avis dépourvus de force juridique. (Voy. ord. du 1er déc. 1819, Lépine.)

5. — A l'égard des stipulations d'indemnités, les effets de l'acte diplomatique ne sauraient aller au delà des intérêts qui en ont fait l'objet direct. Il n'en est pas ainsi de tous les traités, et il suffit d'envisager notamment les conventions portant attribution, cession ou délimitation de territoire, pour comprendre qu'un règlement de droits internationaux est bien souvent de nature à réagir sur les droits d'ordre privé.

A ce point de vue, la cour de cassation rappelle qu'il est de maxime en France que les traités légalement stipulés, reçus et publiés, deviennent lois de l'État (voy. arrêt de la ch. des req. du 10 avril 1838); et elle en conclut qu'ils ont le caractère de lois et ne peuvent, par conséquent, être interprétés et appliqués que par les autorités chargées d'appliquer les lois, c'est-à-dire par les tribunaux civils. (Voy. arrêt de la ch. des req. du 11 août 1841.)

M. Trolley combat, il est vrai, cette jurisprudence et croit pouvoir lui opposer celle du conseil d'Etat (voy. *Cours de droit administratif*, t. Ier, p. 161); mais, à notre avis, il se méprend et cela, faute de distinguer entre les effets politiques et les effets civils des traités.

Comme actes politiques et dans leur application aux droits internationaux, les traités ne relèvent que de la

souveraineté ; l'empereur seul, non pas comme chef de l'administration, mais comme chef suprême de l'État, les apprécie, les interprète et pourvoit à leur exécution. Le conseil d'État ne se contente pas de proclamer l'incompétence des tribunaux pour en connaître, il ajoute qu'il n'en saurait lui-même être saisi par la voie contentieuse (voy. ord. des 5 déc. 1838, duchesse de Saint-Leu, et 22 août 1844, Louis-Napoléon) ; et il ne fait ainsi que témoigner de son respect pour la prérogative du chef de l'État.

Mais lorsqu'il ne s'agit que de déterminer les conséquences des stipulations insérées dans les traités pour les droits individuels et civils des citoyens, la contestation n'a plus trait aux relations internationales, et la décision fût-elle erronée dans le sens et la portée prêtés aux actes diplomatiques, l'erreur resterait nécessairement étrangère aux droits du domaine de la souveraineté ; nous ne voyons donc pas sur quoi on se pourrait fonder pour interdire aux tribunaux une application qui ne doit se produire que dans la sphère des droits dont la garde leur est confiée. Et à quelle autre autorité s'adresserait-on ? Ce ne sont plus là les actes administratifs à déférer au conseil d'Etat, lui-même n'hésite point à le déclarer. Il faudrait remonter jusqu'au souverain, le faire intervenir dans des débats d'intérêt privé et le réduire à se prononcer à tout propos, sur des questions qui ne s'agitent jamais sans danger. Or, nous le demandons, ne serait-ce pas compromettre et la majesté de la couronne et la sécurité de ses relations avec les peuples étrangers ; ne serait-ce pas se jeter dans des inconvénients bien autrement graves que ceux que peut com-

porter l'abandon des traités, dans leurs rapports avec les droits du domaine de la loi civile, aux incertitudes et aux variations d'arrêts qui n'ont de force et de valeur que pour ceux qui les obtiennent ?

6. — Je n'hésite point à rattacher à la souveraineté le droit de faire grâce et de commuer les peines, que l'art. 2 de la Constitution accorde à l'empereur.

L'empereur n'a pas d'action personnelle et directe dans le domaine de la justice, mais quand le juge a prononcé, il est loisible au souverain d'intervenir et de faire remise totale ou partielle de sa peine au condamné.

Je ne m'arrêterai pas aux critiques dont cet attribut de la couronne a fait l'objet. L'erreur des publicistes qui l'ont attaqué, a été de croire que les affaires humaines comportaient des règles absolues ; et ce n'est que par l'exagération qui distingue leurs systèmes, qu'ils ont été entraînés à méconnaître le principe et les effets du droit de grâce.

7. — La peine, de quelque source qu'on fasse dériver le droit de punir, a pour but final la conservation de l'ordre social ; elle est prononcée dans l'intérêt de la société ; c'est à la société qu'elle appartient ; il est donc rationnel que la société reste maîtresse de son application et puisse, à son gré, en exiger l'accomplissement ou y renoncer. Elle a, dans l'exercice de ce droit de pardonner, un admirable moyen de venir en aide au législateur pour proportionner le châtiment à la faute et pour amener le coupable au repentir et à l'amendement.

Pour le juge la loi est inflexible ; enchaîné par ses définitions, il n'apprécie les faits que dans leurs rapports avec les qualifications assignées pour base à la

répartition des peines; il n'est que trop souvent réduit à déplorer de ne pouvoir prendre la mesure du châtiment dans la perversité de l'agent (1). Et la sentence prononcée, le coupable lui échappe sans retour; il ne saurait lui appartenir de le suivre pour seconder les effets de la punition et veiller à ce qu'elle atteigne son but moral, qui est de détourner celui qu'elle frappe du chemin du vice.

C'est à la grâce de suivre la justice pour compléter son œuvre. Il est réservé au prince dispensateur des grâces, de revoir les condamnations demandées et obtenues au nom de la société, de rechercher dans les circonstances révélées par l'instruction, le secret de l'intention et le degré de la criminalité et, en tenant de cet élément le compte le plus exact, de donner à la conscience humaine, dans l'application de la peine, la satisfaction que l'imperfection inhérente aux institutions de ce monde n'a pas permis de lui ménager dans le jugement! Sa noble mission va plus loin encore; le coupable retrouve sa clémence protectrice au lieu de l'expiation; elle lui donne l'espérance pour compagne et pour appui pendant toute la durée de sa peine, afin de le consoler et de le faire entrer, de l'encourager et de le soutenir dans la voie du repentir et de la réforme.

8. — Les recours en grâce immédiatement après le jugement de condamnation, se produisent sous forme de pétition à l'empereur; on les adresse au garde des sceaux directement, ou par l'intermédiaire

(1) Voy. *Théorie du Code pénal* par MM. Chauveau (Adolphe) et Faustin (Hélie), t. I, chap. I, p. 18.

des procureurs impériaux et procureurs généraux. Et dans le cas où la pétition emprunte un caractère sérieux aux faits signalés ou aux avis qu'elle a motivés, elle fait l'objet d'une proposition justifiée par un rapport spécial, que le garde des sceaux soumet à l'empereur (1).

9. — Les magistrats qui ont prononcé et les citoyens qui composaient le jury, sont parfois frappés de l'opportunité du recours en grâce ; et leur recommandation est assurément la plus précieuse pour en assurer le succès. Mais cette intervention, il faut le bien remarquer, ne peut jamais avoir lieu qu'à titre officieux et en dehors de toute mission juridique. Si l'arrêt qui condamne recommandait le coupable à la clémence impériale, il placerait le chef de l'Etat dans l'alternative ou de prendre sur soi tout l'odieux d'un refus commandé par l'intérêt social, ou d'accorder une grâce au mépris de cet intérêt, et il empiéterait ainsi sur la prérogative du souverain. (Voyez arrêt de cass. du 17 pluviôse an XIII.) Les motifs qui paraissent de nature à déterminer la grâce doivent faire, de la part des membres de la cour, l'objet d'une communication confidentielle au ministre de la justice ; et ils pourraient en même temps, se rendre à cet égard les interprètes des jurés. Toutefois, dans l'usage, les recours en grâce sont rédigés par les défenseurs qui ont assisté les accusés, et ils ont grand soin de les faire, autant que

(1) La chancellerie ne reçoit pas moins de 30,000 recours en grâce chaque année ; mais il n'est donné suite par une instruction dont la première mesure est le renvoi au parquet du lieu de condamnation pour avoir son avis, qu'aux recours appuyés d'une recommandation.

possible, *apostiller* par toutes les autorités qui ont concouru au jugement.

10. — Le conseil d'Etat a constamment annulé, comme entachés d'excès de pouvoir, les arrêtés des conseils de préfecture portant réduction des amendes fixées par les règlements en matière de voirie. Il a vu là une usurpation du droit de grâce réservé au souverain. Mais il n'a jamais fait difficulté d'admettre ce droit à s'exercer dans l'instance portée devant le conseil d'Etat; la même ordonnance qui statue sur la poursuite et déclare le délit, remet ou modère l'amende: c'est l'empereur qui, simultanément, prononce comme juge et fait grâce comme souverain. (Voyez *infrà* le chapitre consacré à la voirie.)

11. — L'octroi des grâces à titre d'encouragement et de récompense, a lieu chaque année, au mois d'août, à la fête de l'empereur (1).

Les directeurs des bagnes, des maisons de force, de réclusion, détention, correction et prisons quelconques, dressent une liste des condamnés qu'ils jugent, à raison de leur bonne conduite et de leur assiduité au travail, susceptibles de participer aux effets de la clémence impériale, et ils remettent un exemplaire de cette liste au préfet et un autre au procureur impérial. (Voy. ord. du 6 février 1818, art. 1.)

Ces listes sont transmises au garde des sceaux, celle

(1) Pour les condamnations prononcées par les juridictions militaires ou maritimes, les commutations ou remises de peines font l'objet d'un rapport soumis à l'empereur par le ministre de la guerre ou de la marine; mais ce rapport doit contenir un avis, par écrit, du ministre de la justice. (Voy. décret du 10 juillet 1852, art. 1 et 2.)

du préfet, avec son avis, par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur, et celle du procureur impérial, également avec son avis, par l'intermédiaire du procureur général. Le ministre de l'intérieur y joint d'ailleurs, ses observations et propositions, et le procureur général les renseignements qu'il suppose devoir être utiles. Et sur le vu des listes et des documents qui les accompagnent, le garde des sceaux rédige un rapport à l'empereur, et il est statué par un décret. (Voy. ord. du 6 février 1818, art. 2, 3 et 4.)

On voit, par le compte général de l'administration de la justice criminelle en France pendant l'année 1850, que les grâces, année moyenne, ont été, pour la période de 1837 à 1840, de 134 dans les bagnes, 403 dans les maisons centrales, et 114 dans les prisons départementales; pour la période de 1841 à 1845, de 140 dans les bagnes, 445 dans les maisons centrales, et 102 dans les prisons départementales; et pour la période de 1846 à 1850, de 166 dans les bagnes, 481 dans les maisons centrales, et 139 dans les prisons départementales; et que les grâces accordées sont, aux présentations faites par l'administration, dans la proportion : pour les bagnes, de 706; pour les maisons centrales, de 575; et pour les prisons départementales, de 552 sur 1,000.

Près des quatre dixièmes des détenus des bagnes, 385 sur 1,000, obtiennent grâce entière, et 615 une commutation ou réduction de peine. Pour les détenus des maisons centrales et ceux des prisons départementales, la mesure d'indulgence est plus large : des grâces entières sont accordées à 482 sur 1,000 des premiers, et à 742 sur 1,000 des seconds. Cette dif-

férence tient à ce que les peines subies par les détenus des deux dernières catégories sont moins graves que celles que subissent les détenus des bagnes.

12. — La grâce n'atteint que les droits acquis à la société représentée par la partie publique ; elle laisse subsister toutes les condamnations prononcées au profit des parties civiles, à titre d'indemnités ou de dommages-intérêts. (Voy. avis du conseil d'Etat du 3 janvier 1807, approuvé le 25 du même mois.)

13. — On lit à l'art. 619 du Code d'instruction criminelle, que « tout condamné à une peine afflictive « et infamante, qui aura subi sa peine ou qui aura « obtenu, soit des lettres de commutation, soit « des lettres de grâce, pourra être réhabilité. » Il en résulte que la peine remise est considérée comme subie, mais que l'arrêt n'est pas anéanti, que les incapacités encourues survivent et que le condamné n'en peut être relevé que par la réhabilitation.

Le conseil d'État, appelé à se prononcer sur les effets des lettres de grâce, a décidé « que les lettres de grâce « pleine et entière accordées avant l'exécution du ju- « gement, préviennent les incapacités légales et ren- « dent inutile la réhabilitation ;

« Que la grâce accordée après l'exécution du juge- « ment, ne dispense pas le gracié de se pourvoir en « réhabilitation, conformément aux dispositions du « Code d'instruction criminelle ;

« Que les lettres de grâce accordées après l'exécu- « tion du jugement, ne peuvent contenir aucune clause « qui dispense des formalités prescrites par le Code « d'instruction criminelle pour la réhabilitation. »

Et les motifs de cet avis, d'ailleurs approuvé par ordonnance royale du 8 janvier 1823, sont :

« Qu'en matière criminelle, nul jugement de con-
« damnation ne peut produire d'effet avant l'exécu-
« tion ; que lorsque la grâce a précédé l'exécution,
« les incapacités légales ne sont pas encourues ; que,
« par conséquent, il ne peut y avoir lieu, dans ce cas,
« à solliciter des lettres de réhabilitation, puisque la
« réhabilitation n'a pour objet que de relever le con-
« damné des incapacités légales auxquelles il a été
« réellement soumis ;

« Que l'art. 68 de la Charte a maintenu les lois qui
« n'y sont pas contraires ; que la nécessité de la réha-
« bilitation, imposée par le Code d'instruction cri-
« minelle au condamné, pour qu'il soit relevé des
« incapacités légales encourues par l'exécution du ju-
« gement, n'a rien de contraire à l'art. 67 de la
« Charte, qui donne au roi le droit de faire grâce et
« de commuer la peine ;

« Qu'en effet, la grâce et la réhabilitation diffèrent
« essentiellement, soit dans leur principe, soit dans
« leurs effets ;

« Que la grâce dérive de la clémence du roi ; la
« réhabilitation de sa justice ;

« Que l'effet de la grâce n'est pas d'abolir le juge-
« ment, mais seulement de faire cesser la peine ;

« Qu'aux termes du Code d'instruction criminelle,
« le droit de réhabilitation ne commence qu'après que
« le condamné a subi sa peine ;

« Que l'effet de la réhabilitation est de relever le
« condamné de toutes les incapacités soit politiques,
« soit civiles, qu'il a encourues ;

« Que ces incapacités sont des garanties données « par la loi, soit à la société, soit aux tiers, et que la « grâce accordée au condamné ne peut pas plus le « relever de ces incapacités que de toutes les autres « dispositions du jugement qui auraient été rendues « en faveur des tiers ;

« Que la prérogative royale ne s'étend pas jusqu'à « dispenser les citoyens des obligations qui leur sont « imposées en vertu des lois maintenues par la Charte, « et dont ils ne pouvaient être relevés que par la puis- « sance législative. »

14. — La vérité du principe proclamé par le conseil d'État est frappante. Les incapacités tant civiles que politiques, ne sont bien évidemment que des garanties données par la loi, soit à la société, soit aux tiers et on est, par cela même, entraîné à dire que la grâce accordée au condamné, ne peut pas plus le relever de ces incapacités que de toutes les autres dispositions du jugement, qui auraient été rendues en faveur des tiers. Mais s'il en est ainsi de la grâce intervenue dans le cours de l'expiation, pourquoi en serait-il autrement de la grâce accordée avant l'exécution ? Le principe n'est-il pas général et ne doit-il pas être absolu, du moment qu'il a sa raison dans la nature du droit de grâce ? Le conseil d'Etat se croit fondé à répondre que la sentence ne peut produire nul effet avant l'exécution et que, par conséquent, la grâce qui précède l'exécution et qui l'empêche, prévient les incapacités et fait qu'elles ne sont pas encourues. Mais il y a là une double confusion. De ce qu'un jugement en matière criminelle, ne peut produire d'effet avant l'exécution, il ne s'ensuit pas que l'exécution d'une de ses dispo-

sitions soit nécessairement subordonnée à l'exécution des autres. L'art. 26 du Code civil dit bien que les condamnations contradictoires n'emportent la mort civile qu'à compter du jour de leur exécution, mais ce n'est là qu'un point de départ comme date; l'incapacité n'en a pas moins sa raison d'être dans la condamnation prononcée. Pour que la grâce impliquât remise des incapacités, il faudrait que son effet fût d'anéantir le jugement. Or, il n'en est rien ; le condamné gracié est seulement réputé avoir subi sa peine. C'est-à-dire qu'à l'instant où la grâce s'est étendue sur le coupable, l'exécution du jugement dans le chef qui inflige le châtiment, a commencé et pris fin tout en même temps. On a donc l'exécution dans le sens des dispositions dont l'objet est d'en régler les conséquences en ce qui concerne les incapacités légales ; la doctrine qui place ces incapacités hors des atteintes du droit de grâce trouve son application, et on n'est pas réduit à admettre, contrairement aux règles fondamentales en matière de législation, que la grâce peut faire indirectement ce qu'elle ne saurait faire directement.

Cette critique, sans doute, n'est pas de nature à prévaloir contre l'autorité que l'ordonnance du 8 janvier 1823 a conférée à l'avis qu'elle sanctionne. Mais si la légalité de cette ordonnance, dans le chef qui dispense de la réhabilitation les condamnés graciés avant l'exécution, venait à être contestée, l'erreur dont elle est entachée serait nécessairement prise en grande considération.

15. — L'octroi des grâces n'a jamais lieu qu'à titre de faveur ; on n'a, par conséquent, d'autre ressource en cas de refus, que d'attendre une circonstance plus favorable pour reproduire la demande.

16. — La grâce implique-t-elle une acceptation; en d'autres termes, le condamné est-il maître de repousser la grâce? M. de Peyronnet s'est posé cette question, qui ne peut guère avoir d'intérêt qu'en fait de condamnations politiques. « Acceptez, dit-il, la grâce « qui maintient au moins le passé, vous donnez sans « y être contraint, votre assentiment à tout ce qu'elle « maintient; sans y être contraint, car il n'est au pou- « voir de personne de vous obliger à accepter ou à « subir autre chose que votre sentence. — Louis XIV « l'entreprit contre Fouquet, mais l'histoire l'en a sé- « vèrement repris et avec raison; ce fut un grand « abus de la puissance. Il est peut-être encore des « Etats où cet abus pourrait se renouveler, mais je le « tiens pour impossible dans les Etats libres. » (*Pensées d'un prisonnier*, p. 146 et 147.)

Le principe que nous avons assigné au droit de grâce nous conduit à une doctrine toute contraire. Pour nous, la peine n'est prononcée que dans l'intérêt de la société et la société en peut seule, exiger l'accomplissement.

« Si l'on exécutait le malheureux auquel la clé- « mence royale a fait merci de la vie, vainement vous « diriez qu'il a refusé la grâce; ce serait un suicide « d'une part, et un meurtre de l'autre. La peine est « acquise à la société et non pas au coupable. Qu'il ne « demande rien et qu'il proteste contre la sentence, « voilà son droit. Mais qu'il ne repousse pas la grâce « en disant : *invito beneficium non datur*, la grâce, « comme la peine, l'atteint malgré lui. » (V. M. Trolley, n° 110. t. I, p. 152.)

17. — Les rois de l'ancienne monarchie ne se con-

tentaient pas d'intervenir pour remettre la peine après que la justice avait eu son libre cours, quand le crime était constaté, quand les juges avaient condamné ; ils accordaient aussi des lettres de rémission, des lettres d'abolition dont l'effet était, quand elles précédaient le jugement, d'empêcher la recherche et la punition du crime ou délit, et quand elles ne venaient qu'après le jugement, d'effacer et d'anéantir à la fois, et la condamnation et le fait qui l'avait motivée. (Voy. Pothier, *Traité de la procédure criminelle*, et M. Dupin aîné, *Encyclopédie du droit*, v° Amnistie.)

« Dans l'origine, les lettres d'abolition furent tou-
« jours générales et accordées dans un but politique,
« pour calmer les haines et rapprocher les partis di-
« visés par suite d'émotions populaires. Ancienne-
« ment, dit Despeisses (p. 1, tit. XIII, sect. 2, n° 3),
« on ne donnait que fort rarement des lettres d'aboli-
« tion, et pour les séditions arrivées ès-ville.

« Telles sont les lettres d'abolition octroyées en 1413
« par Charles VI, après les troubles excités dans Paris
« par la rivalité des Bourguignons et des Armagnacs ;
« lorsque deux partis opposés ont pris part aux trou-
« bles, qu'ils se renvoient de l'un à l'autre la respon-
« sabilité des événements, l'amnistie vient à propos
« pour mettre tout le monde d'accord. Telles sont en-
« core les lettres d'abolition données en 1553, à l'oc-
« casion d'une rébellion à Bordeaux ; en 1556, 1560,
« 1612, en faveur des hérétiques, dix ans avant et
« cinquante-deux ans après la Saint-Barthélemy ;
« telles sont enfin celles accordées pour des que-
« relles moins sanglantes en 1754, 1756 et 1771, à
« l'occasion des disputes religieuses des jansénistes et

« des molinistes. (Voy. M. Dupin, *Encyclopédie du droit*, v° Amnistie.)

18. — Par trait de temps, le droit d'abolition, prit une bien plus grande extension. « Les abolitions « qui, dans leur principe, étaient générales et poli- « tiques, furent trop souvent appliquées à un individu « ou à un crime isolé. Ainsi, on vit des lettres d'abo- « lition accordées à des déserteurs, à des comptables « de deniers publiques, à des notaires ou à des gref- « fiers en retard de faire contrôler ou insinuer leurs « actes, à des pirates, à des meurtriers. Beaucoup fu- « rent accordées à des personnages puissants, à des « grands seigneurs ; d'autres à des malheureux plus à « plaindre peut-être qu'à blâmer ; mais dans tous les « cas et quels que fussent les individus auxquels s'a- « dressaient ces abolitions particulières, elles n'étaient « pas moins un triste abus du pouvoir royal et l'effet « arbitraire de la volonté d'un seul, tiraillée, sollicitée « et parfois surprise et substituée ainsi à l'action ré- « gulière de la loi établie dans l'intérêt de tous, puis- « qu'elles suspendaient la procédure, arrêtaient le « cours de la justice avant que les tribunaux eussent « prononcé sur la culpabilité de l'accusé, et effaçaient « les traces des crimes souvent les plus odieux. » (Voy. M. Dupin, *Encyclopédie du droit*, v° Amnistie.)

19. — Les restrictions que les magistrats prirent soin de faire insérer dans l'ordonnance de 1670, furent impuissantes à réprimer des abus que les remontrances des parlements avaient, maintes fois, dénoncés à la sagesse du souverain, et le droit d'abolition resta comme un refuge ouvert aux criminels assez puissants pour revendiquer les faveurs royales.

20. — Sous l'empire, lorsque Napoléon consentit l'acte additionnel aux constitutions, il crut devoir se faire accorder par l'art. 57, le droit d'amnistie, indépendamment du droit de grâce.

Mais Louis XVIII se contenta de stipuler que le droit de grâce était réservé au roi. Et à coup sûr, ce serait méconnaître l'esprit qui a présidé à la Charte de 1814 que de supposer que la pensée de son rédactuer fut d'admettre que le droit d'amnistie n'était pas compris dans le droit de grâce, et de renoncer, en l'abandonnant, à l'une des plus anciennes prérogatives de la Couronne.

Cette doctrine aurait, d'ailleurs, les faits contre elle.

Les amnisties, sous la restauration, ont été accordées par ordonnances; le concours du pouvoir législatif n'a été demandé que pour une seule, celle de 1816, et la chambre des pairs, comme pour éviter toute méprise, adopta la proposition faite par un de ses membres, de *remercier Sa Majesté de l'avoir associée à l'acte de clémence renfermé dans le projet de loi qui lui était communiqué* (1).

(1) Voy. I. du 12 janvier 1816. — L'un des pairs, M. de Lally-Tollendal, disait, en se référant aux termes dont le gouvernement s'était servi dans la présentation du projet: « La bonté du roi dans « la communication dont il nous a honorés, a été appelée une « bonté *toute gratuite*.

« Oui, la communication préalable, la délibération et la discus- « sion communes de l'*acte d'amnistie*, ont été de la part de Sa Ma- « jesté, une bonté toute gratuite, parce qu'au roi seul, sans dépen- « dance et sans partage, appartient le droit d'amnistie, parce que « ce droit est essentiellement inhérent à la couronne, et qu'elle « peut l'exercer comme il lui plaît, soit à elle seule, soit en y ap- « pelant gratuitement le concours des Chambres. » (Voy. *Moniteur* « du 18 janvier 1816, p. 67 et 68.)

Il résulte de ces actes que le droit d'abolition a survécu à l'ancien régime. Mais il faut se hâter d'ajouter que néanmoins, il ne saurait désormais, s'exercer qu'à titre de mesure générale, ce qui est le propre de l'amnistie.

« Louis XVIII publia quelques lettres d'abolition ; « mais il reconnut lui-même, dans le préambule, que, « les lettres d'abolition avant le jugement, contre les- « quelles les magistrats les plus distingués n'avaient « cessé de réclamer autrefois, étaient contraires aux « règles, entravaient le cours de la justice et nuisaient « à l'action des tribunaux (1). Depuis lors, on ne vit « plus de lettres d'abolition et il est permis d'affirmer « qu'il n'y en aura plus. » (Voy. M. Dupin, *Encyclopédie du droit*, v° Amnistie.)

21. — Le changement apporté en 1830, à l'art. 14 de la Charte aurait-il entraîné la modification de la disposition relative au droit de grâce et fait perdre au pouvoir royal le droit d'accorder des amnisties ?

Je ne puis le croire.

Il a été formellement déclaré, lors de la révision de la Charte, que le changement apporté à l'art. 14 n'avait d'autre but que de prévenir le retour d'ordonnances semblables à celles de juillet ; tout ce qui occupa les esprits et fit l'objet des discussions était si étranger au plus ou moins d'étendue du droit de grâce que le roi ne fit nulle difficulté de proclamer plusieurs amnisties par simple ordonnance, dans les

(1) Lettres d'abolition du 10 août 1814, entérinées le 16 suivant, à la cour de Rouen, citées par M. Dupin et par M. Trolley, t. I, p. 151.

temps les plus rapprochés de son avénement, et que ces actes ne suscitèrent aucune réclamation.

M. Dupin néanmoins, ne pensait pas qu'une amnistie pût être accordée autrement que par un acte émané des trois pouvoirs de l'État, c'est-à-dire par une loi. « C'est, disait-il, une erreur capitale que de con-« fondre l'amnistie et la grâce ; il y a une distance « immense entre ces deux droits. La grâce ne remet « que la peine ; elle maintient et le fait criminel et le « jugement ; l'amnistie ne remet point, elle efface, « elle retourne vers le passé et y détruit jusqu'à la « première trace du mal; elle arrête le cours de la « justice, quand elle intervient avant le jugement ; elle « efface à la fois et le fait criminel et le jugement de « condamnation, quand elle intervient après ; ..... La « grâce, c'est la miséricorde qui respecte la loi et lui « laisse toute sa liberté d'action; l'amnistie, c'est une « volonté nouvelle qui se substitue à la volonté de la « loi. C'est une belle chose sans doute que le droit de « grâce ! Mais c'est à condition de rester droit de « grâce, c'est-à-dire de n'intervenir qu'après justice « faite, de ne rien abolir, de ne pas s'interposer entre « le coupable et la justice. C'est pour cela que la « Charte met le droit de grâce au nombre des préro-« gatives de la Couronne et déclare, en même temps, « que le roi ne peut jamais suspendre les lois elles-« mêmes, ni dispenser de leur exécution. Or, qu'est-« ce qu'amnistier, sinon suspendre les lois et dispenser « de leur exécution, en ce qui touche le fait et les in-« dividus qui font l'objet de l'amnistie? La différence « entre la grâce et l'amnistie nous paraît tellement « marquée, et ressortir tellement de la nature des

« choses, qu'à nos yeux elle est une raison suffisante « pour qu'on doive refuser au pouvoir royal le droit « d'amnistier par ordonnance. » (Voy. *Encyclopédie du droit*, v° Amnistie.)

Nous sommes touché, sans doute, de la vérité des principes établis dans ce passage ; il signale avec autant de précision que de force, les caractères à considérer pour distinguer le droit d'amnistie du droit de grâce ; mais nous ne voyons pas qu'on ait suffisamment démontré que cette distinction, étrangère aux traditions de l'ancienne monarchie, avait été consacrée soit par la Charte de 1814, soit par la Charte de 1830 ; et cette démonstration cependant, était d'autant plus indispensable que l'on n'était pas sans invoquer de graves considérations politiques à l'appui du système qui maintenait le droit d'amnistie à la Couronne.

22. — On en tombe généralement d'accord, « l'amnistie par sa généralité, la nature des délits aux- « quels elle s'applique le plus souvent, est une mesure « de haute politique dont l'emploi ne peut être abso- « lument défendu. Quand un gouvernement a dans sa « main tous les moyens de combattre et de détruire « les factions ennemies, il peut être utile, il est bon « que, dans l'occasion, il puisse essayer de ramener « à lui ceux qui lui sont contraires, en donnant « le pardon et en promettant l'oubli. » (Voy. M. Dupin, *loco citato*.)

Il y a donc dans l'amnistie une opportunité qu'il faut saisir, il y a dans cette mesure quelque chose d'imprévu et d'immédiat qui ne permet pas de la subordonner à un concours des Chambres, dont il fau-

drait attendre la réunion. Ne serait-ce pas aussi, le plus souvent, exciter des discussions véhémentes et manquer le but de l'amnistie, en irritant les passions qu'elle est destinée à calmer, que d'en soumettre le projet à une assemblée délibérante et nombreuse ? Ne serait-ce pas surtout enlever à cette mesure son caractère d'acte de clémence, libre, spontané, et ménager aux partis le plus facile moyen d'en paralyser tous les effets ? Et l'esprit qui anime les pouvoirs parlementaires n'a-t-il pas quelque chose d'inconciliable avec l'exercice du droit d'amnistie ? « Si c'est aux ma-« jorités parlementaires, s'écriait M. Bérenger devant « la chambre des députés, que vous contraignez la « Couronne de demander des mesures de clémence, « ne vous le dissimulez pas, vous les obtiendrez rare-« ment ; car ces majorités le plus souvent liées à des « systèmes, irritées des contradictions qu'elles éprou-« vent, blessées dans leur amour-propre et fières de « leur victoire, sont ordinairement avares d'indul-« gence.

« Tandis que le monarque, juge impassible des « événements, lui dans l'âme duquel il ne peut entrer « ni ressentiment, ni haine ; lui, intéressé plus que « personne à la pacification du pays, est seul placé « assez haut pour servir de modérateur entre les partis « et pour les forcer au repos. »

La Constitution du 14 janvier 1852 n'était pas plus explicite que la Charte. Mais le sénatus-consulte du 25 décembre suivant a tranché la question. L'art. 1^er^ porte que « l'empereur a le droit de faire grâce et « d'accorder des amnisties. »

23. — L'amnistie, ne l'oublions pas, c'est la let-

tre d'abolition générale ; elle ne peut être accordée que dans un intérêt public, en dehors de toute considération de personne, à une catégorie de citoyens, à ceux qui ont pris part à une sédition ou à ceux qui se sont rendus coupables d'une certaine nature de crimes ou délits. Le fait est seul envisagé ; l'individu s'efface, et il apparaît par la portée même de la concession, qu'elle est faite aux exigences de la politique et non aux obsessions de la faveur.

24. — « L'amnistie cependant, peut s'étendre à « tous ceux qui ont pris part au fait criminel qu'elle a « pour but d'abolir ; elle peut ne comprendre qu'une « partie des coupables. Dans le premier cas, elle est « générale ; dans le second, elle est particulière. Elle « peut être accordée sans conditions ; elle peut impo- « ser certaines obligations à ceux à qui elle s'adresse. « Dans le premier cas, elle est absolue ; dans le se- « cond, elle est conditionnelle. » (Legraverend, t. II, chap. XIX.) (Voy. M. Dupin, *Encyclopédie du droit*, v° Amnistie.)

25. — Mais dans les limites assignées à son application, l'amnistie a les effets les plus absolus. « Elle « emporte abolition des délits, des poursuites ou des « condamnations, tellement que les délits sont, sauf « l'action civile des tiers, comme s'ils n'avaient jamais « existé. » (Voyez arrêt de la cour de cassation du 11 juin 1825.)

L'administration a vainement cherché à lutter contre les conséquences de ce principe, et à faire admettre que l'amnistie ne pouvait rétroagir, et prenait les choses dans l'état où elles se trouvaient au moment de sa promulgation.

Il a été décidé à l'égard d'un officier condamné à la peine capitale et plus tard amnistié, que l'ordonnance d'amnistie lui avait rendu même pour le passé, la position et les droits qui lui appartenaient au jour où il avait été poursuivi ; et que si le fait de son séjour à l'étranger ne permettait pas de lui compter pour le temps écoulé depuis sa condamnation, ni la solde d'activité ni celle de disponibilité, on était au moins tenu de le faire bénéficier pour tout ce temps, de la solde de congé accordée aux officiers absents. (Voy. ord. du 15 octobre 1832, de Vaudoncourt.)

26. — Il arrive assez ordinairement, pour les amnisties en matière de contraventions à la police du roulage, que l'ordonnance ou décret porte simplement qu'il est fait remise des amendes *encore dues*.

Or, les lois et règlements de voirie veulent que le montant de l'amende soit acquitté par avance, sur le vu du procès-verbal de contravention. Ce versement empêchera-t-il de considérer l'amende comme étant encore due, dans le sens de l'acte d'amnistie ?

Non certainement. Le versement n'a eu lieu qu'à titre de consignation ; et pour que l'amende soit acquise au Trésor, il faut qu'il y ait eu attribution à son profit par jugement. (Voy. ord. des 28 janvier 1835, Messageries royales, et 4 novembre 1835, Messageries générales.) Il faut même que la sentence ait passé en force de chose jugée. L'amnistie profite, en effet, aux condamnés qui se trouvent en instance devant le conseil d'Etat, pour obtenir la réformation de l'arrêté du conseil de préfecture ; on considère que l'amende n'appartient pas encore au Trésor. (Voy. ordon. du 20 juillet 1832, Galline et C^ie^.)

27. — Quelques contrevenants ont réclamé jusqu'aux intérêts des sommes consignées. C'était une prétention exorbitante. Les intérêts ne sont pas alloués, même dans le cas où l'amende est restituée en vertu de jugement, comme *indûment* exigée ou retenue ! (Voy. ord. du 28 janvier 1835, Messageries royales.)

28. — Il est comme de style dans les ordonnances ou décrets d'amnistie, de réserver expressément les frais avancés par le Trésor et les dommages-intérêts et dépens alloués ou dus à des particuliers, à des communes ou à des établissements publics.

Quant aux frais avancés par le Trésor, la précaution est bonne, car le silence sur ce point impliquerait tout simplement que le gouvernement a entendu renoncer à l'exercice d'un droit dont il a d'ailleurs, la libre disposition.

Les droits des tiers ne courent, au contraire, aucun danger ; le droit d'amnistie ne va pas jusqu'à les modifier. L'acte eût-il méconnu ouvertement le respect qui leur est dû, le devoir des tribunaux serait de le tenir pour illégal et de se refuser à l'appliquer en ce point.

29. — Les préposés à la police des routes, après avoir échoué dans leurs efforts pour placer sous cette sauvegarde la part que les règlements font dans l'amende, à l'employé qui a dressé le procès-verbal (Voy. ord. du 17 mai 1833, Galline et C^ie^), se sont retournés vers l'administration, sans obtenir plus de succès. On leur a répondu que si une part dans les amendes leur est assurée comme traitement, leur droit ne porte que sur les amendes acquises au Trésor (voy. ord. du

7 avril 1835, Auban), et que la pensée des lois et réglements à cet égard n'a jamais été de conférer aux employés des droits directs et indépendants de l'administration. (Voy. avis du comité de l'intérieur du 16 novembre 1831) (1).

30. — Dans la sphère administrative, toute autorité émane de l'empereur qui a la plénitude du pouvoir exécutif, et à ce point de vue, il est vrai de dire que les attributions de l'empereur embrassent l'administration tout entière. Nous n'avons pas à considérer dans ces attributions, celles qui font l'objet de délégations au profit des agents préposés aux divers services publics, notre attention ne doit se porter que sur les mesures que leur importance et leur gravité ont fait réserver, et qui nécessitent l'intervention personnelle et directe de l'empereur lui-même.

31. — Dans l'ancien régime, les actes immédiats de l'autorité royale comportaient les dénominations les plus diverses.

Les rois de la première et de la seconde race proclamaient leurs volontés dans des *capitulaires;* mais à partir de 1257, on n'a plus que des ordonnances. Les ordonnances comprenaient les *ordonnances* proprement dites, les *édits*, les *déclarations*, les *chartes*, les *lettres patentes* et les *arrêts du Conseil.*

Le titre d'ordonnance s'appliquait à des règlements formant un corps de dispositions ordinairement fort étendues, sur une ou plusieurs matières ; c'est ainsi

(1) Le recueil des arrêts du Conseil, par Me Lebon, reproduit cet avis dans l'exposé qui accompagne l'ordonnance précitée, du 7 avril 1835.

qu'ont dit l'ordonnance de 1667 sur la procédure, celle de 1669 sur les eaux et forêts, celle de 1673 sur les frais de justice et celle de 1731 sur les donations.

Les *édits* statuaient, au contraire, sur un objet déterminé.

Les *déclarations* émanaient du roi sous forme de lettres, et expliquaient ou modifiaient les dispositions d'une ordonnance ou d'un édit.

Les *chartes* portaient concession de priviléges aux provinces, villes ou communautés.

Les *lettres patentes* n'intervenaient que dans un intérêt particulier, pour l'octroi des grâces et faveurs. Les exploitations de mines et les établissements sur les cours d'eau n'avaient pas d'autre base.

Les *arrêts du Conseil* n'étaient que des décisions explicatives ou simplement confirmatives de dispositions consacrées par ordonnance, édit, déclaration ou lettres patentes, que le roi prenait de l'avis de son Conseil.

Les arrêts du Conseil étaient rendus tantôt du propre mouvement du roi, pour servir de règlement *en commandement*, disait-on, et tantôt sur des contestations particulières, pour faire droit entre les parties. Ces dernières cependant, servaient aussi de règlement, lorsqu'à la disposition qui jugeait la contestation, il en était ajouté une pour faire observer le jugement dans l'étendue d'un territoire, d'une province ou de tout le royaume.

Mais ces formes n'avaient rien qui appartînt en propre au pouvoir exécutif; elles étaient communes aux dispositions de la puissance législative et aux prescriptions de l'autorité réglementaire ; et, le plus ordi-

nairement, les unes et les autres se rencontraient dans le même acte.

32. — Le pouvoir législatif toutefois, n'était pas absolu et sans bornes dans les mains du roi. Les traditions, les usages et les mœurs firent de tout temps, une part à la nation dans l'exercice du pouvoir législatif.

Les rois, à l'origine des coutumes féodales, convoquaient leurs guerriers pour régler les intérêts communs ; c'étaient les assemblées du Champ de mars et du Champ de mai.

Par trait de temps, les rois n'appelèrent plus à délibérer sur les affaires que les grands dont la réunion composa le parlement, conseil suprême du royaume.

Sous Philippe le Bel, les attributions politiques et judiciaires, jusque-là confondues, de cette assemblée, furent séparées. Les attributions politiques passèrent aux états généraux, et les attributions judiciaires restèrent au parlement. (Voy. *Histoire des états généraux de France*, par M. Rathery, introduction, p. 8, 10 et 50.)

Mais les parlements devenus sédentaires et cours souveraines de justice, puisèrent dans leur origine un titre pour intervenir par voie de contrôle, dans les actes législatifs ; et ce fut une maxime de droit public que nul édit ni ordonnance n'était obligatoire comme loi, s'il n'avait été vérifié en parlement.

« Les lois et ordonnances des rois, dit de Laurière « sur Loysel, doivent être publiées et vérifiées en par- « lement ou en cour souveraine, selon le sujet de l'af- « faire, autrement les sujets n'en sont pas liés ; et « quand la cour ajoute à l'acte de publication que ça

« été de l'exprès mandement du roi, c'est une mar-
« que que la cour n'a pas trouvé l'édit raisonnable.»
(Voy. *Institutes coutumières de Loysel*, édition de MM. Dupin et Edouard Laboulaye, t. I, p. 3.)

33. — La cour de cassation s'est emparée de ce principe. En même temps qu'elle reconnaît que les anciennes ordonnances étaient, par elles-mêmes, obligatoires comme émanant du roi, administrateur de l'Etat, dans les dispositions relatives aux objets du pouvoir réglementaire (voy. arrêt du 24 juillet 1826, ch. req.), elle déclare que celles de leurs dispositions qui statuaient sur des choses du domaine du pouvoir législatif, n'obtenaient force de loi que par l'enregistrement au parlement de la province. Et, en conséquence, elle juge que dans les matières civiles, matières du ressort exclusif du législateur, toute ordonnance ou ancien arrêt du Conseil est dénué d'autorité par cela seul qu'il n'a point été enregistré, (voy. arrêt du 10 avril 1838, ch. civ.); et que, dans les matières de police, les tribunaux doivent se refuser à appliquer, à défaut d'enregistrement au parlement de la province, les dispositions prises en dehors des limites du pouvoir réglementaire, et spécialement, les dispositions qui prononcent une pénalité. (Voy. arrêt du 24 juillet 1834, ch. crim.).

34. — Le conseil d'État, au contraire, n'admet aucune distinction, et ne fait ainsi nulle difficulté de décider qu'un conséil de préfecture ne peut se refuser à appliquer des dispositions pénales, sous prétexte du défaut d'enregistrement de l'ancien règlement qui les renferme. (Voy. ord. 23 févr. 1837, Voitot.)

Mais la conciliation n'est rien moins qu'impossible.

Les corps judiciaires avaient une autorité propre, se considéraient comme indépendants, s'attribuaient la mission de veiller au maintien des institutions, et n'admettaient comme lois, que ceux des actes du pouvoir royal qui avaient subi le contrôle des parlements; il était donc rationnel que les dispositions réglementaires, dont l'application leur était confiée, pour l'exécution desquelles ils avaient à prêter leur assistance, fussent soumises à la même condition, dès l'instant que par leur objet, elles excédaient les limites du pouvoir réglementaire, et remplissaient l'office de la loi. L'esprit de lutte et de rivalité qui anima à un si haut degré, les rapports entre les corps judiciaires et les autorités administratives, ne permet pas, d'ailleurs, de douter de la rigueur qui dut présider à la vérification.

Quant aux dispositions dont l'exécution dépendait de l'action du gouvernement, sans que la justice ordinaire dût intervenir, on n'avait garde d'aller au devant de la formalité de l'enregistrement. Ce n'était ni le Conseil du roi, ni le bureau des finances de la généralité de Paris, qui pouvait songer à aller chercher au dehors, une sanction aux arrêts ou ordonnances qu'ils avaient émis.

« Les diverses juridictions administratives recevaient directement des mains de l'autorité souveraine, et dans un sentiment de pleine obéissance, les dispositions réglementaires qui leur étaient transmises, pourvu qu'elles fussent empreintes du sceau royal, et enregistrées au greffe, soit du conseil d'État lui-même, soit de la Cour des comptes, suivant qu'il s'agissait des arrêts de l'un ou de l'autre.....

« Enfin, dans l'ordre hiérarchique de l'administra-
« tion, aucune autorité n'a pu refuser de prêter la
« main à l'exécution de règlements émanés du pou-
« voir supérieur. » (Voy. une dissertation de M. Totelle, insérée aux *Annales des ponts et chaussées*, année 1837, t. I des Mémoires, p. 32.)

Si donc, il est vrai de dire à l'égard des ordonnances et arrêts du Conseil, que l'enregistrement est une condition de validité pour les dispositions de l'office du législateur, il faut ajouter, sous peine de méconnaître l'esprit de l'ancienne législation, qu'il n'en est ainsi que des ordonnances et arrêts dont l'application appartenait aux tribunaux ordinaires, et que le défaut d'enregistrement ne mettait et ne doit encore mettre nul obstacle à l'observation des arrêts, édits et ordonnances dont l'application n'était confiée qu'aux juridictions administratives.

35. — Quoi qu'il en soit, ces règles n'ont, évidemment, trait qu'aux prescriptions destinées à pourvoir aux intérêts généraux et assurer l'ordre public. Pour les actes qui ne statuent que sur des intérêts individuels et ne sont susceptibles d'être considérés que comme titres à invoquer dans des contestations d'ordre privé, on n'a aucune difficulté à prévoir; ils tombent virtuellement sous l'empire du principe qui réserve au conseil d'Etat, à l'exclusion des juridictions inférieures et, par exemple, des conseils de préfecture, l'appréciation et l'application de tout acte émané de la puissance suprême (1). (Voy. ord. 2 août 1838, Comp. du canal des étangs.)

(1) Voy. *infrà* le chapitre consacré au conseil d'Etat.

36. — Durant l'époque révolutionnaire, au milieu de ce travail de transformation qui eut pour point de départ le décret du 17 juin 1789, et prit fin à la promulgation de la Charte de 1814, le pouvoir exécutif participe de toutes les vicissitudes de l'organisation sociale.

Dans les décrets de l'Assemblée nationale, le pouvoir exécutif, nettement défini, est séparé du pouvoir législatif et remis aux mains du roi, mais la royauté est bientôt emportée.

37. — Sous la Convention, du 21 septembre 1792 au 26 octobre 1795, le pouvoir exécutif est confondu avec le pouvoir législatif; le gouvernement n'a qu'une forme, celle de la plus puissante dictature. La Convention est tout à la fois, le législateur, l'administrateur et le juge suprême; chacun de ses comités, même chacun des représentants par elle envoyés en mission dans les départements, est appelé à exercer en son nom ce triple pouvoir (1).

38. — La Constitution du 5 fructidor an III avait rétabli la séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et attribué le pouvoir exécutif à un directoire exécutif composé de cinq membres. La série des actes du Directoire qui portent le titre d'arrêtés, s'étend du 27 octobre 1795 au 9 novembre 1799.

39. — La loi du 19 brumaire an VIII remplaça le Directoire par une commission consulaire.

Aux termes de la Constitution du 22 frimaire an VIII,

(1) Les arrêtés des comités et ceux des représentants du peuple sont devenus définitifs s'ils n'ont été attaqués devant le Corps législatif, dans un délai de six mois à partir, pour les premiers, du 28 mars 1796, et pour les seconds, du 15 mars 1796.

les lois proposées par le gouvernement se portaient d'abord au Tribunat qui les discutait, et désignait parmi ses membres trois orateurs pour exprimer et défendre ses vœux devant le Corps législatif; l'adoption ou le rejet était ensuite prononcé par le Corps législatif, mais il votait sans discussion et sans amendement.

Le gouvernement appartenait aux Consuls ou plutôt au premier Consul, car les deux autres n'avaient que voix consultative. Mais la Constitution plaçait près du premier Consul une assemblée, le conseil d'Etat, dont la mission était de l'assister dans l'exercice du pouvoir réglementaire et dans sa participation à l'exercice du pouvoir législatif. Le conseil d'Etat rédigeait les règlements d'administration publique, il préparait les projets de loi que ses orateurs soutenaient devant le Corps législatif, et il lui était réservé d'interpréter les lois avec le concours du chef du gouvernement; le Conseil émettait un avis interprétatif, et cet avis, approuvé par le premier Consul, avait force de loi, à défaut d'annulation par le Sénat conservateur.

Ce dernier corps était institué pour maintenir l'équilibre et l'harmonie entre les pouvoirs et empêcher toute usurpation; il était, à cet effet, appelé à annuler ou maintenir tous les actes qui lui seraient déférés comme inconstitutionnels, par le Tribunat ou le gouvernement, et à nommer les Consuls, les Tribuns, les Législateurs, les Juges de cassation et les Commissaires de la comptabilité.

Dans ce système, les garanties étaient plus apparentes que réelles; la part faite au Sénat dans l'exercice du pouvoir exécutif, n'enlevait au gouvernement aucun des moyens d'action que comporte ce pouvoir,

e conseil d'Etat n'était à cet égard pour le premier Consul, qu'un auxiliaire dont l'assistance ne pouvait qu'accroître ses forces; et le droit d'interpréter les lois lui livrait jusqu'à la puissance législative. Napoléon, qui avait lui-même travaillé à la Constitution du 22 frimaire, en connaissait le secret, et il comprit que s'emparer du Sénat, c'était se rendre maître de tous les pouvoirs de la nation. Un sénatus-consulte du 16 thermidor an X le nomma Consul à vie; un autre sénatus-consulte du 21 floréal an XII lui conféra le titre d'empereur, et ce fut encore un sénatus-consulte, celui du 19 août 1807, qui, en supprimant le Tribunat, brisa la dernière entrave à son pouvoir.

Le Corps législatif subsistait encore; mais de fait, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif se trouvaient confondus. L'empereur n'hésitait point à régler par ses décrets les choses du domaine de la loi, et le Sénat qui, pour rester fidèle à l'esprit de son institution, aurait dû les annuler comme inconstitutionnels, ne songeait même pas à les examiner.

40. — Dans les décrets de la Convention, non plus que dans les arrêtés de ses comités ou de ses représentants, les mesures d'administration n'ont, quant à l'application, rien qui les distingue des dispositions législatives; leur force obligatoire ne saurait être contestée ni devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, ni devant la juridiction administrative.

Les arrêtés du Directoire ne procèdent que du pouvoir exécutif et, à ce titre, leur légalité est incontestable.

Les décrets de l'empire, au contraire, ont été vivement attaqués dans les prescriptions qui empiétaient sur les attributions de la loi. On insistait surtout à l'é-

gard des décrets rendus après la suppression du Tribunat, en faisant observer qu'à dater du 19 août 1807, la constitutionnalité des actes du gouvernement n'avait pu être vérifiée ni reconnue, puisqu'il n'existait plus d'autorité dont la mission fût de les déférer à la censure du Sénat conservateur. Mais la cour de cassation, frappée sans doute de l'impossibilité de revenir, sans jeter la perturbation dans l'Etat, sur tout le régime impérial, a considéré que le pouvoir législatif était compétent pour prononcer l'inconstitutionnalité des décrets ; que le Sénat lui-même était autorisé à la prononcer d'office, et que chaque citoyen avait le droit de la signaler par des pétitions ; et elle en a conclu que les décrets qui n'avaient rencontré aucune opposition, existaient et avaient été maintenus comme lois, par l'article 68 de la Charte de 1814. (Voy. arrêts des 4 août 1827, 4 avril et 25 mai 1829.)

41. — Sous les deux monarchies de 1814 et de 1830, le roi a pris part à l'administration par des ordres, par des décisions, par la nomination aux charges et emplois et par l'institution des juges. Les actes recevaient des dénominations fort diverses ; on distinguait les brevets, les lettres patentes, les lettres de commandement, les lettres de service, les ordonnances, les ordonnances rendues dans la forme des règlements et enfin, les règlements d'administration publique. Mais les différences auxquelles répondaient ces diverses dénominations n'ont rien qui mérite d'attirer l'attention, car elles sont sans rapport aucun avec les effets des actes. Voilà pour le passé.

42. — Dans le présent, les actes auxquels le souverain procède à titre de chef de l'administration, ont

repris, comme conséquence du rétablissement de l'empire, la forme et le nom de décrets. Nous adopterons pour l'étude des mesures qui procèdent de la puissance impériale dans la sphère administrative, une division fondée sur l'autorité dont elles sont investies et sur le but que leur destination est d'atteindre, au point de vue de l'ordre social.

La mission du pouvoir exécutif est de procurer l'exécution de la loi, qui est l'expression de la volonté du pouvoir régulateur de la société. La loi civile est, presque toujours, complète par elle-même, et les tribunaux n'ont à intervenir que pour appliquer à chacun la règle qu'elle a consacrée. Les devoirs qu'elle impose se lient, d'ailleurs, aux droits qu'elle confère, et la vigilance des droits garantit l'accomplissement des devoirs. Il en est autrement des lois relatives aux intérêts généraux du domaine de l'administration; à côté de prescriptions qui s'adressent directement aux citoyens, et que l'office de l'autorité est simplement d'appliquer par le moyen de mesures individuelles ou spéciales, il se rencontre nombre de stipulations fondamentales qui réclament des dispositions secondaires pour les développer et les compléter. Dans ses actes à cet effet, le dépositaire du pouvoir exécutif n'entre point en contact direct avec les individus ou les faits, il proclame des règles dans des limites marquées par le législateur, et il devient à son tour, l'organe du pouvoir régulateur de la société.

Les actes de la puissance impériale envisagés dans leurs principes et leurs effets, se partagent ainsi, en deux grandes classes : l'une comprend les actes destinés à former le complément de la loi, dans l'autre, se

rangent les actes dont l'objet est d'appliquer les règles émanées du législateur, ou de l'administration elle-même. Affectons aux premiers la dénomination commune de *décrets réglementaires* et aux seconds celle de *décrets individuels et spéciaux*, et examinons-les successivement.

ART. 2. — Décrets réglementaires.

43. — La Constitution institue le pouvoir réglementaire.
44. — La plénitude du pouvoir réglementaire appartient à l'empereur.
45. — Il exerce ce pouvoir en dehors de toute provocation de la loi, et est maître de revenir sur les dispositions réglementaires de l'ancienne législation.
46. — Le pouvoir réglementaire est souvent appelé par la loi à pourvoir à un objet déterminé.
47. — Attribution au pouvoir réglementaire de certaines dépendances du domaine du législateur. — Institution des tribunaux de commerce. — Rétributions à payer par les élèves des écoles de droit. — Péages sur les ponts et rivières. — Octrois.
48. — Suite. — Modification des tarifs de douane.
49. — Suite. — Etendue du droit que le gouvernement tient à cet égard, de l'art. 34 de la loi du 17 déc. 1814.
50. — Limites du pouvoir réglementaire.
51. — Dans l'accomplissement du mandat que le gouvernement tient des lois qui l'appellent à réglementer un objet déterminé, il ne lui est donné que d'user des droits propres au pouvoir réglementaire.
52. — Le droit de stipuler des peines est-il inhérent à ce pouvoir?
53. — Les restrictions n'ont point trait au mandat relatif aux objets détachés du domaine du législateur.
54. — Suite. — A l'égard de ces objets, les peines sont valablement stipulées par le dépositaire du pouvoir réglementaire.
55. — Dénomination des actes réglementaires. — Règlements et décrets.
56. — Définition du règlement. — Sa forme.
57. — Définition du simple décret.

58. — Garanties attachées à la forme des actes réglementaires.
59. — Caractère distinctif des dispositions réglementaires. — Ce n'est pas dans la forme qu'il faut le chercher.
60. — Les dispositions réglementaires participent des caractères des dispositions législatives.
61. — Ces caractères donnent le moyen de démêler les dispositions réglementaires confondues dans un même acte avec des dispositions individuelles.
62. — Publication des dispositions réglementaires. — Insertion au *Bulletin des lois*. — Impression et affiche. — Notification.
63. — Effets des dispositions réglementaires.
64. — Réclamations contre les dispositions réglementaires.
65. — Du principe de la responsabilité ministérielle sous la monarchie.
66. — Suite. — Garantie que les citoyens pouvaient trouver dans la responsabilité ministérielle.
67. — Régime impérial. — Garantie constitutionnelle.
68. — Application des dispositions réglementaires. — Elle est confiée à l'autorité judiciaire.
69. — L'autorité judiciaire vérifie la légalité des dispositions dont l'application lui est demandée.
70. — Le contrôle qu'il lui est réservé d'exercer à cet égard, n'a rien qui ne se concilie avec la liberté due à l'action administrative.
71. — Garantie que ce contrôle offre aux citoyens.
72. — Interprétation des dispositions réglementaires ; elle est de l'office du juge.

---

43. — L'étendue des États tels qu'ils existent de nos jours, ne permet pas de pourvoir à tous les besoins de la société, par des règles générales. Les différences de mœurs, de sol et de climat entre les diverses provinces d'un même empire, et, bien souvent, entre les diverses parties d'une même province, nécessitent pour les unes, des mesures qui ne sauraient convenir aux autres; de là, l'origine d'un pouvoir qui semble propre à la constitution des grands Etats. On part de ce fait que l'autorité préposée à l'exercice du pouvoir

exécutif, et, par conséquent, appelée à diriger son action sur les individus et à répandre ses délégués sur la surface de l'empire, est seule en position de découvrir et d'apprécier les exigences de circonstances variables, et on arrive à conclure qu'il est sage de borner l'office du législateur à l'établissement des principes, et à la prescription des dispositions destinées à recevoir une application générale. En France, « la loi doit « être uniforme et permanente, son office est de fixer, « par de grandes vues, les maximes générales du droit, « d'établir des principes féconds en conséquences. » (Voy. disc. prélim. sur le Code civil.) Il appartient, ensuite, à l'autorité administrative de procurer l'exécution par des prescriptions de détails appropriées aux circonstances de lieux et de temps; et elle a été investie, à cet effet, d'un pouvoir tout spécial, le *pouvoir réglementaire* (1).

(1) « Quand même, disait M. Dumon, dans son rapport sur le « projet de loi relatif à l'organisation du conseil d'Etat, à la séance « de la chambre des députés du 6 juillet 1843, le pouvoir législa- « tif et le pouvoir exécutif seraient réunis dans les mêmes mains, « il ne serait pas sans inconvénient de comprendre dans le même « texte les principes et leurs applications, les lois qui doivent « demeurer stables, et les mesures d'exécution, que l'expérience « corrige et perfectionne sans cesse. Lorsque le pouvoir législatif « et le pouvoir exécutif sont séparés, la distinction que nous ve- « nons d'établir, est encore plus nécessaire. Le pouvoir législatif a « seul autorité pour décréter les dispositions fondamentales qui « constituent une loi ; mais les dispositions secondaires, destinées « à mettre la loi en action, exigent un examen trop minutieux, « des dispositions trop spéciales, des modifications trop fréquentes « pour que le pouvoir législatif puisse les prendre lui-même. Il « délègue ce droit au pouvoir exécutif. Ces règlements dérivent « donc de la source même des lois et ont la même autorité « qu'elles. »

Le pouvoir réglementaire a son institution dans l'art. 6 de la Constitution, qui porte que l'empereur fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois. Cette disposition donne à la parole de l'empereur, la force et les effets de la parole du législateur; mais ses règlements et décrets ne doivent tendre qu'à procurer l'exécution de la loi; il faut que ses prescriptions empruntent une base aux prescriptions du législateur, il ne pose pas les principes, son office n'est que de les organiser, de les développer et d'en compléter les déductions; il n'est pas réellement dépositaire du pouvoir régulateur de la société, il ne commande en son nom que comme interprète, et, il est vrai de dire en ce sens, que dans l'exercice du pouvoir réglementaire, l'empereur fait simplement acte de magistrature.

44. — Dans la sphère qui lui est assignée par la Constitution, l'action du pouvoir réglementaire n'est subordonnée à aucune provocation, et la plénitude de ce pouvoir appartient à l'empereur.

45. — Il en résulte que dès qu'une loi est rendue, le droit de l'empereur est d'ordonner toutes les mesures qu'il juge nécessaires à son exécution, et qu'il est toujours maître de revenir pour les modifier ou les révoquer, non-seulement sur les prescriptions des organes du pouvoir exécutif, mais même sur les dispositions réglementaires des actes émanés sous le titre de lois, décrets ou arrêtés, des autorités qui réunissaient dans leurs mains, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. (Voy. arrêts de la ch. des req. des 18 mars 1835, 8 avril 1835, 11 janvier 1837.)

Toutes les dépendances du pouvoir réglementaire

ont été reprises et réunies, et c'est de son domaine reconstitué que l'empereur a été mis en possession (1).

Cette dernière règle, toutefois, n'a trait qu'à l'ancienne législation. Dans l'organisation nouvelle, le pouvoir réglementaire est séparé du pouvoir législatif, mais il n'en est pas moins dominé par ce pouvoir. Il ne participe à l'œuvre du législateur que pour suppléer à ses prévisions, dans les choses qu'il abandonne; et du moment que le législateur prend soin de régler jusqu'aux détails de l'exécution, il manifeste par cela même, l'intention de les soustraire à l'empire du pouvoir réglementaire, l'autorité dépositaire de ce pouvoir n'a qu'à s'incliner devant l'omnipotence législative. (Voyez M. Trolley, tom. I, pag. 166.)

46. — Lorsqu'il s'agit de déterminer la mission propre au pouvoir réglementaire, c'est dans la Constitution qu'il faut le considérer. Mais il a reçu par le progrès de la législation, des attributions bien autrement étendues que celles qu'il tient de la Constitution.

Il se rencontre un nombre infini de lois dans lesquelles il est donné mandat spécial au souverain de faire un règlement sur des objets indiqués.

C'est ainsi que la loi du 20 avril 1810 ordonne qu'il sera pourvu par règlement d'administration publique, à l'ordre du service dans les cours impériales,

(1) Ce principe s'applique aux arrêts de règlement que rendaient les parlements sur les matières de police, et qu'ils faisaient exécuter dans l'étendue de leur ressort. Ces arrêts sont obligatoires pour les tribunaux, toutes fois qu'ils sont intervenus dans les limites du pouvoir réglementaire, toutes fois qu'ils se rattachent à une loi préexistante et en ordonnent l'exécution. (Voy. arrêt de la ch. des req. du 6 déc. 1841.) Mais l'empereur est en droit de les réformer par un décret. (Voy. M. Trolley, t. I, p. 25.)

à la création ou à la suppression des chambres dans ces cours et à la formation des sections temporaires dans les tribunaux de première instance, ainsi qu'au roulement des juges (voy. ord. du 11 octobre 1820); que la loi du 18 mars 1806 a également accordé au gouvernement la faculté d'étendre à toute la France l'institution des prud'hommes (voy. ord. du 17 août 1825) ; que l'art. 1042 du Code de procédure civile laisse à régler dans la même forme, tant la taxe des frais que la police et la discipline des tribunaux ; qu'aux termes de la loi du 14 floréal an XI, il doit être pourvu par des règlements d'administration publique, au curage des rivières non navigables ni flottables, et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui les concernent ; que la loi du 24 avril 1806 commande de prendre, dans la même forme, les mesures propres à assurer le recouvrement des contributions indirectes; que la loi du 29 floréal an X charge aussi le gouvernement de déterminer le poids des voitures de roulage ou des messageries ; que la loi du 15 juillet 1840, sur les chemins de fer, dispose que des règlements d'administration publique détermineront les mesures et les dispositions nécessaires pour assurer la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et des ouvrages qui en dépendent.

Et ici, la mission du pouvoir réglementaire n'est plus circonscrite dans les limites définies par l'art. 13 de la Charte ; son office n'est plus seulement d'organiser l'application des principes ; on peut dire qu'il est appelé à poser les principes eux-mêmes.

47. — Des attributions plus considérables encore, résultent des lois qui détachent certaines matières du

domaine du pouvoir législatif tel qu'il est défini par la Constitution, pour les placer dans le domaine du pouvoir réglementaire.

Il est dit dans l'art. 615 du Code de commerce, *qu'un règlement d'administration publique déterminera le nombre des tribunaux de commerce, et les villes qui seront susceptibles d'en recevoir par l'étendue de leur commerce et de leur industrie.* Et là, le gouvernement est admis à participer par mesure réglementaire, à l'institution des juridictions.

D'après l'art. 38 de la loi du 22 ventôse an XII, *il doit être pourvu par des règlements d'administration publique, à la fixation des rétributions à payer par les élèves des écoles de droit, pour les frais d'étude, d'examen et de diplôme.* Et c'est une dérogation au principe de droit public exprimé dans l'art. 39 de la Constitution, que nul impôt ne peut être établi que par le législateur.

On a une exception du même genre dans le droit pour le gouvernement d'établir, sous le titre de péages, des taxes à percevoir pour la construction, l'entretien et la réparation des ponts, écluses et autres ouvrages affectés au service ou à l'amélioration de la navigation. Ce droit, dont l'origine remonte aux art. 9, 10 et 11 de la loi du 14 floréal an X, a sa base légale dans les dernières dispositions des lois annuelles de finances, et particulièrement, dans les art. 124 de la loi du 25 mars 1817 et 7, § 3 de celle du 24 juillet 1843. (Voy. arrêt de la ch. crim. du 8 février 1845, Vidal.)

Ce caractère est également celui du droit que le gouvernement tient de l'art. 147 de la loi du 28 avril 1816, d'imposer des taxes sur les consommations pour l'établissement des octrois.

48. — Enfin, il faut ajouter à ces exemples ceux que nous offrent les lois de douanes.

On lit à l'art. 34 de la loi du 17 décembre 1814 :

« Des ordonnances du roi pourront provisoirement et « en cas d'urgence :

« 1° Prohiber l'entrée des marchandises de fabri- « cation étrangère, ou augmenter, à leur importation, « les droits de douanes. Et néanmoins, en cas de pro- « hibition, les denrées et marchandises qui seront jus- « tifiées avoir été expédiées avant la promulgation « desdites ordonnances, seront admises moyennant « l'acquit des droits antérieurs à la prohibition ;

« 2° Diminuer les droits sur les matières premières « nécessaires aux manufactures ;

« 3° Permettre ou suspendre l'exportation des pro- « duits du sol et de l'industrie nationale, et déterminer « les droits auxquels ils seront assujettis ;

« 4° Limiter à certains bureaux de douanes l'impor- « tation ou l'exportation de certaines marchandises « permises à l'entrée et à la sortie du royaume ; en « telle sorte que ladite importation ou exportation ne « puisse s'en effectuer par aucun autre bureau.

« Toutes les dispositions ordonnées et exécutées en « vertu du présent article, seront présentées, en forme « de projet de loi, aux deux Chambres, avant la fin « de leur session, si elles sont assemblées, ou à la ses- « sion la plus prochaine, si elles ne le sont pas. »

Enfin, les art. 4, 5 et 6 de la loi également relative aux douanes, du 5 juillet 1836, sont ainsi conçus :

« ART. 4. — Des ordonnances du roi pourront « déterminer les bureaux de douanes qui seront ou- « verts au transit ou à l'importation et à l'exportation

« de certaines marchandises; il ne sera pas dérogé « toutefois, à ce qui a été prescrit par l'art. 22 de la « loi du 28 avril 1816.

« ART. 5.—Des ordonnances royales pourront auto- « riser, sauf révocation en cas d'abus, l'importation « temporaire de produits étrangers destinés à être fa- « briqués ou à recevoir en France un complément de « main-d'œuvre, et que l'on s'engagera à réexporter « ou à rétablir en entrepôt dans un délai qui ne pourra « excéder six mois, et en remplissant les formalités et « les conditions qui seront déterminées.

« Dans le cas où la réexportation ou la mise en en- « trepôt ne sera pas effectuée dans le délai et sous les « conditions déterminées, le soumissionnaire sera tenu « au paiement d'une amende égale au quadruple des « droits des objets importés ou au quadruple de la va- « leur, selon qu'ils seront ou non prohibés, et il ne sera « plus admis à jouir du bénéfice du présent article.

« Les droits perçus à l'entrée sur les fontes em- « ployées à la fabrication des machines à feu, seront « remboursés aux conditions et dans des proportions « déterminées par ordonnances du roi, sur les ma- « chines d'une force de cent chevaux au moins, pla- « cées à bord des navires destinés à la navigation ma- « ritime.

« ART. 6. — Des ordonnances du roi pourront mo- « difier le mode d'établir la jauge des navires du com- « merce, afin d'en rapprocher les résultats de ceux « que produit la méthode adoptée pour les autres pays « de grande navigation. »

Ce sont encore là des exceptions au principe de l'art. 39 de la Constitution; mais l'art. 34 de la loi du

17 décembre 1814 a cela de particulier qu'il investit le roi du droit de modifier la loi elle-même, et de prendre de *véritables dispositions législatives provisoires*. (Voy. arrêt de la cour de cassation du 29 novembre 1842.)

49. — Des réclamations suscitées par une ordonnance du 2 septembre 1838, ont appelé l'attention sur la portée de cette délégation de la puissance législative. La commission de la chambre des députés pour la rédaction de la loi du 6 mai 1841, tout en refusant de trancher la question, l'a cependant examinée. « Si « votre commission avait à donner son avis, lit-on dans « le rapport de M. Martin (du Nord), elle n'hésiterait « pas à dire qu'à ses yeux, de la combinaison et du « rapprochement des deux parties dont se compose le « 1^er^ paragraphe de l'art. 34 de la loi du 17 déc. 1814, « il résulte évidemment pour le gouvernement, le droit « de changer en divers sens, comme il l'a fait par les « ordonnances du 8 juillet 1834 et du 2 septembre « 1838, la taxe d'une denrée telle que le café, qui n'ap- « partient à aucune des deux séries d'objets que la loi « de 1814 a soigneusement voulu réserver, à savoir : « les matières premières nécessaires aux manufactures, « dont on ne doit pas augmenter les droits, et les pro- « duits fabriqués, dont on ne doit ni lever la prohibi- « tion, ni abaisser le tarif. » Et nous croyons que c'est là, en effet, la portée qu'il convient d'assigner à la disposition.

50. — Soit qu'il s'agisse de le circonscrire dans les attributions qui lui appartiennent en propre, soit qu'on ait à le suivre dans la mission qu'il peut être appelé à remplir en vertu d'un mandat du législateur, le do-

maine du pouvoir réglementaire est si variable que la délimitation en est réellement impossible.

51. — Dans les termes de la Constitution, le pouvoir réglementaire n'est, avons-nous dit, attribué au gouvernement que comme moyen de pourvoir à l'exécution de la loi. Il s'ensuit que l'usage n'en est légitime que pour venir en aide aux droits et obligations institués par le pouvoir législatif; et qu'il lui est notamment, interdit de créer des pouvoirs publics, d'autoriser des impôts et de préjudicier aux droits publics ou privés des citoyens. Il n'est pas moins évident qu'un règlement fait pour l'exécution d'une loi serait entaché d'illégalité dans ses dispositions contraires à cette loi ; et que, dès lors, s'il s'agit d'appliquer un règlement, par exemple, pour les douanes, les patentes ou toute autre matière fiscale, il importe de se guider par l'esprit et l'intention de la loi, et de n'admettre comme obligatoires, que les prescriptions conformes à ses principes. (Voy. arrêts crim. du 16 mai 1834.) Mais ce ne sont là que des indications essentiellement générales, la difficulté est toujours de savoir jusqu'à quel point le règlement peut suppléer au silence de la loi, et cette difficulté est d'autant plus grande que l'esprit de la Constitution n'est pas de soustraire certains objets au pouvoir législatif pour les réserver au pouvoir réglementaire. Son empire est borné aux choses qui échappent aux prévisions législatives par une diversité et une mobilité que le génie de la civilisation fait de jour en jour disparaître; c'est comme un champ à regret abandonné et que le maître tend sans cesse, à reprendre.

Dans le cas où une loi donne au chef de l'État mandat spécial de faire un règlement sur les objets qu'elle

détermine, le point de départ et le but de pouvoir réglementaire se trouvent fixés, mais il lui reste à s'arrêter dans sa carrière, devant les choses réservées au pouvoir législatif.

52. — Les prescriptions réglementaires, comme tous les actes de commandement, veulent une sanction, ce qui suppose le droit de prononcer une peine et le moyen de l'appliquer. Parlons du droit de stipuler une peine ; est-il inhérent au pouvoir réglementaire ?

Dans l'ancien droit, chaque règlement renfermait d'ordinaire, une clause pénale, mais le défaut de mesure dans la gradation de ces peines si diverses, témoigne du vice d'une doctrine qui avait jeté le désordre dans l'action de la justice sociale. C'est désormais, une maxime fondamentale de notre droit public, que l'autorité administrative ne peut créer une peine, et que ses dispositions n'ont de sanction que dans la pénalité établie par la loi. Ainsi, un règlement prononçât-il une peine plus forte, le juge n'en devrait pas moins se borner à appliquer celle de la loi, qui ne punit que d'une amende depuis un franc jusqu'à cinq francs, les « contraventions aux règlements légalement faits par « l'autorité administrative, » art. 471, § 15, C. pén. (Voy. arrêts crim. des 28 septembre 1827, 17 janvier 1829, 12 novembre 1830 et 13 mars 1834.)

Toutefois, il est une distinction à faire, sous ce rapport, entre les règlements qui appartiennent à la législation moderne et ceux dont l'origine remonte à une époque où le principe de la séparation des pouvoirs n'était point encore proclamé ou se trouvait méconnu. La législation antérieure à 1789 nous a légué

des règlements qui étaient le fruit de l'expérience, et qui continuent à régir diverses branches des services publics, soit en vertu de dispositions de lois qui les ont maintenus, soit à défaut de texte qui les aient abrogés. De ce nombre sont, notamment, les règlements relatifs à l'établissement ou à l'interdiction, dans les villes, d'usines et ateliers nuisibles à la sûreté ou à la salubrité ; à l'achat et à la vente des matières d'or et d'argent ; à la salubrité des comestibles et des médicaments ; à la voirie ; au régime des eaux navigables et flottables. Ces règlements, émanés d'une autorité qui réunissait dans ses mains le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, participent évidemment de la force de la loi. La même observation s'applique aux dispositions réglementaires annexées aux décrets impériaux. (Voy. *supra*, n° 40.)

53. — Ces restrictions n'ont rien d'applicable, non plus, aux dispositions concernant les objets que le législateur détache de son domaine, et à l'égard desquels il se démet de son droit, au profit du pouvoir réglementaire. La mission de ce pouvoir n'est plus seulement de pourvoir à l'exécution de la loi ; le législateur l'appelle à concourir à son œuvre, et c'est sur les termes qui expriment la délégation et sur les motifs qui l'ont inspirée, qu'il faut se guider pour apprécier l'étendue que le législateur s'est proposé de donner au mandat. Voici un exemple :

54. — L'art. 10 de la loi des douanes du 27 juillet 1822 était conçu ainsi : « Des ordonnances détermi-
« neront les bureaux de douanes par lesquels il sera
« permis d'introduire les bestiaux au *mininum* des
« droits, lorsque les droits sont différents pour une

« même espèce. Elles prescriront également, les « moyens d'ordre et de police jugés nécessaires pour « empêcher la fraude que pourraient favoriser les éta- « blissements ruraux situés dans la demi-lieue de la « frontière la plus rapprochée de l'étranger. »

Et, en vertu de cette disposition, une ordonnance du 28 juillet 1822 assujettissait les détenteurs de bœufs et de vaches, dans la portion du territoire désignée par la loi, à faire au bureau le plus voisin de leur domicile, la déclaration du nombre, de l'espèce et de la qualité des pièces qu'ils auraient à l'étable, et frappait de la peine du double droit ceux qui seraient surpris avec un excédant.

Le juge de police et après lui, le tribunal, saisis d'une poursuite en contravention, se refusèrent à appliquer la peine, en se fondant sur ce qu'une pénalité n'avait pu être constitutionnellement établie par une ordonnance royale.

Mais sur le pourvoi de l'administration des douanes, la cassation fut prononcée par un arrêt de la Chambre civile du 12 août 1835, dont les motifs sont : « que « de la généralité des expressions de l'art. 10 de la « loi du 27 juillet 1822, il résulte que le législateur « n'a pas seulement conféré au roi le droit (dont il « est investi par la Charte) de faire des règlements « pour l'exécution des lois, mais qu'il a voulu de plus, « que ces règlements fussent le complément de la loi « elle-même, et que le roi pût, en conséquence, en « assurer l'exécution par une sanction pénale, sans « laquelle la loi et les ordonnances rendues pour son « exécution, seraient toujours demeurées sans effet. »

55. — Les dispositions réglementaires envisagées

dans leurs formes reçoivent le nom de *règlements* ou de *décrets*.

La forme et la qualification de règlements appartiennent aux actes les plus importants du pouvoir réglementaire, à ceux qui, embrassant un ensemble de prescriptions, sont destinés à régir tout un ordre d'intérêts.

Les actes consacrant des mesures isolées prennent plus volontiers la forme et le titre de décrets.

56. — Ce qui distingue le règlement par rapport au décret, c'est de n'intervenir qu'avec le concours du conseil d'Etat. Le décret organique du 25 juillet 1852 reproduit, sur ce point, la disposition de l'art. 52 de la Constitution du 22 frimaire an VIII, des art. 8 et 9 de l'arrêté des Consuls du 5 nivôse suivant, et de l'art. 6 de l'ordonnance du 19 avril 1817; on lit dans l'art. 1^er^ que le conseil d'Etat « est *nécessairement* « appelé à donner son avis sur tous les décrets por- « tant règlement d'administration publique ou qui « doivent être rendus dans la forme de ces règle- « ments. » Il en résulte que toutes les fois que la loi dit que le *gouvernement fera sur un objet déterminé, un règlement, ou bien qu'il sera pourvu à certaines exigences par voie de règlement d'administration publique*, elle se ménage une garantie dans la forme qu'elle assigne à l'exercice du pouvoir réglementaire; et que, par suite, la délibération préalable du conseil d'Etat fait pour l'acte à intervenir, une condition de légalité (1).

57. — Le décret n'est rendu que sur le rapport du

(1) L'accomplissement de cette condition est constaté dans chaque règlement, par la mention que *le conseil d'Etat a été entendu*.

ministre que la matière concerne, ou si le gouvernement prend l'avis d'une assemblée consultative ou d'un corps savant, il n'use en cela que d'une faculté. L'exercice du pouvoir réglementaire reste ainsi dégagé de toute condition de forme, même à l'égard des objets détachés du domaine du législateur, toutes les fois que la loi porte simplement que l'administration est chargée de prendre les mesures nécessaires pour atteindre un but marqué, ou déclare en termes précis, qu'il sera procédé par ordonnance royale ou par décret : c'est ce qui se rencontre dans les diverses dispositions des lois de douanes que nous avons eu l'occasion de citer. On en a aussi un exemple fort remarquable dans l'art. 1^er^ de la loi du 5 mars 1822, qui fait la base de l'ordonnance du 7 août de la même année, sur le régime et la police sanitaires.

58. — Pour être plus clair, j'ai dû appeler d'abord, l'attention sur ce qu'il y a de caractéristique dans la forme des actes réglementaires ; il n'en est que deux espèces, le règlement et le décret ; et pour les distinguer, on n'a qu'à vérifier s'ils impliquent ou non une délibération du conseil d'Etat. Mais il me reste à dire que la loi, dans certaines matières spéciales, cherche encore d'autres garanties. Elle veut, par exemple, que la mesure soit prise sur l'avis du Conseil supérieur de santé ou bien après délibération du Conseil de l'instruction publique. La condition n'est plus sans doute, de nature à être prise en considération pour la qualification de l'acte, mais elle n'en a pas moins une grande importance. Le décret ou le règlement n'est légal et partant obligatoire, qu'autant qu'elle a été remplie.

59. — Les formes, celles-là même qui servent à distinguer le règlement du simple décret, n'ont rien qui soit propre aux actes réglementaires. La forme et la qualification de décret affectées à l'une des deux espèces d'actes réglementaires, appartiennent en même temps aux actes qui émanent de l'autorité impériale, à titre d'actes individuels et de pure application; d'un autre côté, les règlements ne sont pas les seuls actes auxquels le conseil d'Etat ait à participer. Le conseil d'Etat est à la disposition de l'empereur, qui est le maître de le consulter et de se prévaloir de son avis en toute circonstance; son concours est même indispensable pour une classe fort nombreuse de décrets qui, bien qu'étrangers au pouvoir réglementaire, doivent, néanmoins, faire mention d'une délibération préalable du conseil d'Etat et emprunter ainsi la forme des règlements d'administration publique. (Voy. *infra*, n° 92.)

60. — Où donc prendre les moyens de discerner les actes réglementaires des actes de toute autre nature?

Il est naturel de demander au fond ce que la forme ne nous donne pas. Les dispositions réglementaires découlent de la même source, tendent au même but et y tendent par les mêmes voies que les dispositions législatives. Elles procèdent comme les dispositions législatives, du pouvoir régulateur de la société; elles sont dictées, comme elles, par les exigences du bien-être commun; et elles tracent, comme elles, des règles d'où naissent pour les citoyens, des devoirs et des droits. Il s'ensuit qu'il est de l'essence de ces dispositions de participer des caractères distinctifs des dispositions législatives elles-mêmes, de ne commander

que dans l'intérêt de l'ordre public, d'emprunter leur force obligatoire à une délégation écrite dans la Constitution ou dans une loi spéciale, et enfin, de ne statuer que pour l'avenir et en vue d'une généralité de faits ou de citoyens (1).

61. — A ces caractères, on distinguera toujours facilement soit les règlements, soit les décrets réglementaires, et ils permettront même de démêler les dispositions réglementaires confondues dans un même acte, avec les dispositions individuelles. Nous en ferons notamment, l'application aux décrets pour l'établissement des tarifs de péage au profit des concessionnaires de ponts, et des tarifs d'octroi au profit des villes autorisées à se créer cette branche de revenus; nous démontrerons que, tandis que le tarif constitue un règlement au regard des citoyens soumis à la perception, les dispositions qui fixent les droits du concessionnaire vis-à-vis de l'Etat, impliquent un *contrat*, et les dispositions qui fixent les droits de la ville, une

(1) M. Macarel enseigne, d'après M. de Gérando, que les règlements se caractérisent par quatre conditions essentielles. « Ils « embrassent une certaine généralité dans leur objet; ils s'éten- « dent dans l'avenir par leur prévoyance; ils sont impératifs et « obligatoires; ils sont tous délibérés dans le sein du conseil « d'Etat, réuni en assemblée générale. » (Voy. *Cours de droit administratif*, t. I, p. 55)

M. Trolley, d'un autre côté, se contente de signaler dans le règlement, trois caractères principaux, la *généralité*, la *spontanéité* et la *force obligatoire*. (Voy. t. I, p. 164.)

Mais ces indications, que leurs auteurs ont négligé de justifier par l'analyse, manquent de précision et de clarté et sont d'ailleurs fort incomplètes, car elles ne sauraient convenir qu'aux dispositions réglementaires comprises dans les règlements proprement dits.

décision, dans le sens juridique de ce mot. (Voy. *infra*, n° 117.)

62. — Les dispositions réglementaires ne sont obligatoires que du jour de leur publication. La publication résulte de l'insertion au *Bulletin des lois*. (Voyez ordonn. du 27 nov. 1816, art. 1 et 3.) Mais dans le cas où le gouvernement juge convenable d'en hâter l'exécution, il les fait parvenir aux préfets qui prennent incontinent un arrêté à l'effet d'ordonner qu'elles seront imprimées et affichées partout où besoin sera, et la publication résulte alors de l'impression et de l'affiche. (Voy. *infra*, chap. v, les règles à suivre par les préfets, pour la publication des actes du gouvernement.)

Ces formes sont de rigueur. (Voy. arrêt du 21 juin 1843, Labarthe.) Cependant, on ne fait pas difficulté d'admettre, d'après l'avis du conseil d'Etat du 25 prairial an XIII, relatif précisément aux décrets impériaux, qu'il est suppléé à la publication par la notification ou signification, ou l'envoi fait et ordonné par les fonctionnaires publics, aux personnes mêmes que la déposition concerne.

Et on décide d'ailleurs, que dans les établissements comportant un personnel, la notification faite au directeur est réputée porter la prescription à la connaissance de tous ceux qui sont sous ses ordres; et qu'ainsi, les arrêtés pour l'exploitation d'un chemin de fer obligent tous les agents, du moment qu'ils ont été notifiés au directeur de la compagnie. « Ce directeur est « chargé d'en donner connaissance à tous les agents « appelés par les fonctions qu'ils remplissent, à y « conformer leurs actes; l'administration n'a aucun « moyen de connaître ces agents, et de leur notifier

« personnellement son arrêté. Dès lors, ces agents, « lorsqu'ils sont poursuivis comme y ayant contre- « venu, ne peuvent prétendre pour s'excuser, qu'ils « en ont ignoré les dispositions, pas plus que dans « les cas prévus par les art. 68 et 69, n° 3, du Code « de procédure civile, les sociétés ou administrations « assignées conformément à ces dispositions, ne peu- « vent être admises à prouver qu'elles n'ont point eu « connaissance des exploits à elle notifiés, en parlant « à leurs préposés. » (Voy. arrêt du 9 mai 1844, Deyme.)

63. — Je passe aux effets des dispositions réglementaires.

Ici se trouve l'assimilation des dispositions réglementaires aux dispositions législatives, dont nous avons puisé les éléments dans l'identité de source et d'objet pour ces deux ordres de dispositions. L'acte réglementaire a la même autorité et produit les mêmes effets que l'acte législatif : il est vrai de dire, en ce sens, que tout acte réglementaire n'est qu'une loi secondaire (1). (Voy. M. Trolley, t. I, p. 164.)

Et de là les règles qui président à son application.

64. — La première, c'est qu'il n'est pas de voie de recours contre les dispositions réglementaires. Elles empruntent leur force au pouvoir régulateur de la société, ont trait aux choses de son domaine imprescriptible et émanent du chef suprême; il n'y a donc

(1) La chambre criminelle de la cour de cassation n'a point hésité à déclarer qu'un arrêté préfectoral portant règlement sur les chemins vicinaux, constituait une *loi locale*. (Voy. arrêt du 29 mai 1846, Pouvilliers.) Ce principe est également établi par M. Dumon dans le passage cité plus haut. (Voy. n° 43.)

pas à s'adresser à un pouvoir supérieur pour en faire contrôler le mérite (1). A-t-on à se plaindre de l'injustice ou de l'inopportunité des prescriptions qu'elles renferment, il n'est d'autre voie à prendre que celle ménagée pour la réformation de la loi elle-même ; on réclamera près de l'autorité qui a l'exercice du pouvoir réglementaire ; on en appellera à l'empereur mieux informé.

65. — Mais les citoyens n'auront-ils aucune garantie meilleure, et si un ministre frappé d'aveuglement venait surprendre et dominer la volonté impériale, pour l'entraîner aux plus téméraires abus de pouvoir, ne faudrait-il attendre le salut que de ces résistances et de ces luttes qui font les révolutions?

Cette question n'a sa réponse que dans les principes les plus élevés du droit public.

L'article 14 de la Charte de 1814, consacré à l'énumération des prérogatives royales, disait : « Le roi « est le chef suprême de l'Etat..... et fait les règle- « ments et ordonnances nécessaires pour l'exécution « des lois et la sûreté de l'Etat. »

Les ministres du roi Charles X supposèrent que le pouvoir réservé par la dernière partie de la disposition, allait jusqu'à la dictature pour les cas où la sûreté de l'Etat pouvait l'exiger; ils s'en firent une arme pour

(1) C'est à ce point de vue que le conseil d'Etat a décidé que l'ordonnance qui réunissait les propriétaires intéressés en société pour la réparation et à l'entretien du lit d'un ruisseau et des digues élevées sur ses bords, n'était pas susceptible de recours par la voie contentieuse ; il a considéré une ordonnance de ce genre comme constitutive d'un règlement d'administration publique. (Voy. ord. du 30 décembre 1842, commission syndicale des palus de Cubzac.)

supprimer la Constitution elle-même; et on sait comment fut réfutée leur doctrine.

Lors du renouvellement du pacte fondamental, on eut grand soin de ne laisser nul prétexte au doute. L'art. 13 de la Charte de 1830 disait : « Le roi est le « chef suprême de l'Etat..... et fait les règlements et « ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, « sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes « ni dispenser de leur exécution. »

Or, jamais disposition ne fut plus formelle et plus claire; on avait retiré à l'autorité royale le droit du coup d'Etat. Le gouvernement n'avait plus d'appui dans la Constitution pour s'élever au-dessus des lois.

Etait-il juste d'en conclure que la nécessité n'avait pas conservé dans les institutions, la place qui lui appartient dans le règlement de toutes les affaires humaines ? Et dans ces jours de crise et de malheur que comporte la vie de toutes les sociétés, le devoir du chef suprême était-il de laisser périr l'Etat plutôt que de le secourir aux dépens de ses lois ?

Il n'est besoin de science, c'est assez du plus vulgaire bon sens pour juger et condamner une si extrême conséquence.

Pour saisir la juste portée de la restriction imposée au droit pour le roi de faire des règlements et ordonnances, il faut l'envisager dans la sanction sous laquelle cette restriction était placée. En même temps qu'elle circonscrivait l'autorité royale dans un cercle en dehors duquel il n'y avait plus, de sa part, qu'excès de pouvoir, la Charte déclarait en principe, d'une part, que les ministres étaient responsables, et d'autre part, qu'ils n'étaient accusés que par la chambre des dépu-

tés et jugés que par la chambre des pairs. (Voy. articles 12 et 14.)

Le gouvernement se trouvait donc tout simplement placé entre l'interdiction, exprimée en termes absolus, de violer les lois, et le privilége de n'être jugé à cet égard, que par les Chambres.

Et dans une position ainsi faite, le problème était résolu : la Charte cachait l'arme pour les moments rares et terribles où les lois ne suffisent plus à la conservation de la société, que le premier devoir d'un gouvernement, quel qu'il soit, est de défendre et de sauver ; et elle ne faisait de cette arme qu'une ressource d'extrémité dernière, dont on ne pouvait tenter d'abuser au préjudice de l'ordre et de la paix publics.

Les circonstances semblaient-elles commander au gouvernement de se jeter hors des lois, la difficulté se résumait en une question de responsabilité. L'excès de pouvoir ne devait être couvert que par un bill d'indemnité ; et c'était au ministère qui aurait à le demander, à ne céder à la raison d'Etat que dans le cas où elle était assez puissante pour ne pas laisser aux Chambres la possibilité de le refuser.

66. —Le premier mérite de ce système était de confier les lois à la garde du pays lui-même, dans la personne de ses représentants, et de permettre aux citoyens atteints par une disposition illégale, de chercher une garantie dans l'exercice du droit de pétition, de dénoncer l'acte inconstitutionnel aux Chambres et de demander que le ministre qui l'avait contre-signé fût poursuivi.

Il est vrai de dire que pour qui connaissait les habitudes du gouvernement parlementaire et se faisait une

juste idée de la force du lien qui unit à un ministère la majorité qui l'a amené, il n'y avait que peu de compte à faire de ses susceptibilités pour le maintien des droits civils, que je considère ici par opposition aux droits politiques.

Mais on répondait que sous ce gouvernement, la presse vient en aide à la tribune pour éclairer l'esprit public, pour enseigner aux citoyens que, dans l'Etat, le droit de tous est lié au droit de chacun, et pour entraîner par la communauté d'intérêts, tout le pays à protester contre l'attentat préjudiciable à quelques-uns.

67. — Dans les institutions présentes, le système est tout différent.

Il est dit dans la Constitution du 14 janvier 1852 :

« ART. 25. — Le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques....

« ART. 29. — Le Sénat maintient ou annule tous « les actes qui lui sont déférés comme inconstitution- « nels par le gouvernement, ou dénoncés, pour la « même cause, par les pétitions des citoyens. »

Le frein du gouvernement n'est pas dans l'intervention plus ou moins directe d'une assemblée représentative, non plus que dans un contrôle ou une pression à attendre de l'opinion publique ; il est dans le recours organisé par la Constitution elle-même, et n'est que là. Tout acte du souverain dont la *légalité* est mise en doute, peut être déféré au Sénat ; il n'y a à hésiter ni sur la voie à prendre, ni sur la protection à chercher ; ouvert pour tout et à tous, le recours au Sénat est virtuellement exclusif de tout autre recours (1).

(1) Le recours au Sénat ne peut avoir pour motif que l'*inconsti-*

La Constitution n'est pas moins explicite sur ce que j'appelais tout à l'heure, le droit du coup d'Etat.

L'empereur est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel. (Voyez art. 5.) L'appel au peuple, voilà le dernier mot de la garantie constitutionnelle sous le régime impérial.

J'ai dû aborder ces redoutables questions dans leurs rapports avec les droits privés, et montrer comment il est possible de mettre la garantie constitutionnelle en action, pour le redressement des erreurs dans lesquelles le prince pourrait être entraîné. Mais j'ai hâte d'ajouter que ce n'est point à cette garantie qu'on est réduit à demander protection, dans la marche ordinaire et régulière de la société.

68. — Les citoyens ont pour leurs droits privés, une garantie moins élevée, mais non moins sûre. C'est la garantie qui naît de la division des pouvoirs et spécialement, de l'indépendance de l'ordre judiciaire. Et ici, j'arrive à l'application des dispositions réglementaires.

Il est de principe fondamental dans nos institutions, que le pouvoir de tracer la règle ne peut être réuni dans les mêmes mains, avec le pouvoir de l'appliquer. « Le législateur, disait M. Portalis dans le discours « préliminaire du Code civil, organe de cette justice, « de cette équité générale qui, sans égard à aucune « circonstance particulière, embrasse l'universalité

tutionnalité de l'acte attaqué. Il n'exclut donc pas les recours prévus et autorisés par les lois pour toute autre cause. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous parlerons du recours réglé par l'art. 40 du décret de 1806, dans le chapitre qui traitera du conseil d'Etat.

« des personnes ou des choses, risquerait de perdre « quelque chose de son impartialité, s'il descendait de « ces hauteurs pour rendre une loi privée en vertu « d'un litige existant. » Les mêmes dangers à éviter, les mêmes droits à protéger ont conduit à établir entre la consécration et l'application des prescriptions réglementaires, la même division que pour les prescriptions législatives. Lorsque l'autorité investie du pouvoir réglementaire a prescrit les mesures réclamées par l'intérêt général, sa mission est remplie ; l'application des dispositions qu'elle a prises, n'est plus que de l'office du juge.

69. — Mais le droit et le devoir du juge appelé à intervenir pour punir et vaincre la résistance à la volonté du pouvoir régulateur, est d'abord d'examiner si l'acte qu'on invoque, est bien l'expression de cette volonté. Refuser au magistrat le droit de vérifier le caractère de la disposition, le forcer d'en référer à l'organe du pouvoir régulateur lui-même, ce serait rendre l'application à cet organe, ce serait annihiler toutes les garanties que la Constitution s'est proposé d'assurer aux citoyens en mettant leurs droits sous la garde de l'ordre judiciaire, ce serait mentir à l'indépendance de la magistrature et la frapper d'impuissance. L'acte est-il invoqué comme loi, le juge a à considérer si sa forme est bien celle qui distingue les dispositions législatives, si le pouvoir législatif appartenait à l'autorité dont il est émané, si la promulgation a eu lieu, et, en un mot, si l'acte satisfait à toutes les conditions à défaut desquelles il serait dénué de toute force obligatoire. C'est ainsi que la cour de cassation a eu à se prononcer sur la constitutionnalité des

décrets de l'empire (Voy. *supra*, n° 52), et qu'elle a déclaré notamment que le décret du 12 février 1814 rendu par l'impératrice régente, à l'effet de prescrire certaines formalités pour la publication des actes de société en matière commerciale, n'est point obligatoire. (Voy. arrêt des Ch. réunies du 13 mars 1832, Gentil.) L'action portée devant le juge est-elle fondée sur une prescription qui ne peut avoir de force que comme mesure réglementaire; la question de légalité est encore la première à examiner et à résoudre ; ce n'est qu'autant qu'il aura reconnu que l'auteur de la prescription était, en effet, investi du pouvoir réglementaire, et qu'elle s'est produite conformément aux règles assignées à l'exercice de ce pouvoir, qu'il contraindra ceux qu'elle concerne à la respecter. C'est ainsi que la cour de cassation a été amenée à proclamer la légalité des ordonnances qui ont pourvu à la composition des Chambres pour le jugement des questions d'Etat (Voy. arrêt du 11 janvier 1837), ou aux attributions des chambres correctionnelles (Voyez arrêt du 8 avril 1835), et de celles qui enlèvent la plaidoirie aux avoués (Voy. arrêt du 23 juin 1835); c'est ainsi qu'elle commence toujours par constater en matière de douanes, que l'autorité royale a statué dans les limites de la délégation qui lui était faite; qu'elle décide que si l'ordonnance rendue pour l'exécution d'une loi donnait à cette loi une interprétation contraire à son texte, c'est aux termes de la loi que les tribunaux devraient s'attacher, sans avoir égard à l'ordonnance (Voy. arrêt du 16 janvier 1853); et qu'en matière criminelle, spécialement, elle fait aux tribunaux un devoir de refuser d'appliquer tout

règlement qui leur paraît illégal, ou parce qu'il excède le pouvoir de l'autorité dont il est l'œuvre, ou parce qu'il statue sur une matière étrangère au domaine du pouvoir réglementaire, ou parce qu'enfin il est contradictoire à la loi. (Voy. arrêts des 26 mars 1825 et 23 juin 1835.) Vainement dirait-on que le droit des tribunaux, à cet égard, n'est expressément reconnu que par l'art. 471, § 15, du Code pénal qui sanctionne les règlements *légalement faits*, et que, par cela même, on est autorisé à le mettre en doute pour la juridiction civile. Le but de la mention dans l'art. 471 du Code pénal, n'est évidemment pas de poser un principe, mais seulement de le rappeler dans son rapport avec les règlements de police, qui forment la classe, de beaucoup la plus nombreuse, des mesures réglementaires.

70. — Ce droit, au surplus, n'a rien qui ne se concilie avec la liberté due à l'action administrative ; il ne va point au delà de la question de légalité. Du moment qu'une disposition réglementaire est exempte de tout vice d'illégalité, le devoir du juge est de l'appliquer rigoureusement, sans se préoccuper de sa justice ou de son opportunité. Nulle excuse autre que celle formellement établie par la loi ou le règlement, n'est admissible, en matière de contravention aux règlements. (Voy. arrêts des 23 sept. 1826, 4 oct. 1827, 13 juin 1822.) C'est en vain qu'on invoquerait le défaut de mauvaise intention (arrêt crim. du 7 déc. 1826), la bonne foi, l'ignorance (arrêt crim. du 13 fév. 1827), ou la difficulté d'obéir aux prescriptions. (Arrêt crim. du 13 mars 1834.)

On respecte ainsi, jusqu'à la défense faite aux tri-

bunaux de juger les actes administratifs et d'en entraver l'exécution, défense qui ne peut, d'ailleurs, s'entendre que des actes dont l'exécution ne doit pas être précisément, du fait des tribunaux. Le tribunal en se refusant à faire application d'un règlement, n'en prononce pas pour cela, l'annulation. Il juge et déclare purement et simplement que, d'après le silence ou la parole expresse de la loi, il ne se croit point autorisé à prêter le secours qu'on réclame de lui ; sans mettre obstacle à l'action de l'administration, il se refuse seulement à l'aider, il la délaisse, ainsi que le fait observer Merlin (*Répertoire*, V° Préfet), « à chercher dans « l'autorité qui lui est propre, les moyens de faire exécuter ses actes. »

71. — Mais si restreint que soit le contrôle réservé à la magistrature à l'égard des actes du pouvoir réglementaire, il n'en constitue pas moins une barrière assez puissante pour protéger contre les excès de l'autorité dépositaire de ce pouvoir, tous les droits du domaine de la juridiction civile ou criminelle. Réduit, par un refus de concours et d'assistance qui sera déjà un encouragement à la résistance, à n'attendre l'exécution de ses prescriptions que de l'emploi de la force et de la violence, le gouvernement y regardera à deux fois, avant de se jeter en dehors de toutes les conditions fondamentales de l'ordre social. Le mal est seulement, que cette dernière garantie ne puisse pas s'étendre à cette portion des droits privés qui compose le domaine de la juridiction administrative. Les règlements en matière de grande voirie, de roulage, de navigation, de servitudes défensives des places fortes sont appliqués, au premier degré, par le conseil de préfec-

ture et, en appel, par l'empereur en son conseil d'Etat; on n'a donc pas à compter sur un intermédiaire entre le pouvoir qui trace la règle et le citoyen qui doit la subir; c'est l'autorité investie du pouvoir régulateur lui-même qui a le dernier mot dans l'application.

72. — A la lueur de ces principes, on ne saurait méconnaître le droit pour les tribunaux, de rechercher et de fixer par eux-mêmes, le sens des dispositions réglementaires, de la même manière qu'il leur est donné de rechercher et de fixer le sens des dispositions législatives, c'est-à-dire par voie d'interprétation *doctrinale*. Cette interprétation est prise par opposition à l'interprétation par voie d'autorité. La première n'est fondée que sur le raisonnement, et ne consiste qu'à percer l'écorce de la lettre pour découvrir l'esprit, tandis que la seconde emprunte la voix du pouvoir qui a dicté la disposition, et fait cesser l'incertitude et la diversité du sens qui lui est attribué. L'interprétation de doctrine n'exprime que l'opinion des juges et des jurisconsultes sur la pensée du pouvoir régulateur, tandis que l'interprétation d'autorité n'est qu'une nouvelle parole destinée à éclaircir ou compléter une prescription déjà faite. L'une n'intervient que dans la forme juridique, à l'occasion d'un litige, et comme application à un cas particulier : elle est de l'office du juge qui, sans son secours, serait dans l'impossibilité de rendre la justice; l'autre prend la forme de l'acte qui la nécessite, elle intervient, en vue de difficultés et de doutes prévus ou déjà signalés par l'expérience, par voie de dispositions générales qui déclarent le vrai sens du règlement ou de la loi : elle est réservée au pouvoir dont est émané

l'acte à interpréter, conformément à la maxime : *cujus est condere, ejusdem est interpretari* (1).

J'entends l'objection tirée de la jurisprudence, qui rejette tout ce qui est *interprétation* des actes administratifs dans les attributions exclusives de l'autorité administrative. Mais cette jurisprudence, qui prend son point de départ dans la défense faite aux tribunaux de s'immiscer dans les actes de l'autorité administrative, n'a, ainsi que je l'expliquerai dans l'article suivant, trait qu'aux dispositions individuelles et reste étrangère aux dispositions générales, dont l'application aux individus, dès qu'elle est contestée, n'est faite que par l'intermédiaire des tribunaux et sous forme de décisions juridiques. (Voy. arrêt du 29 mai 1846, Pouvilliers.)

L'application des règlements a été confiée aux juges dans toute sa plénitude, en vertu d'une délégation non moins expresse et non moins étendue que celle qui en fait les interprètes du législateur. Cette application, d'ailleurs, ne saurait se produire dans une autre forme que celle de la loi elle-même. Force est donc, sous peine de dénier leur mission et de la rendre impossible, d'accorder aux juges, pour les règlements, le même droit d'interprétation que pour les dispositions législatives, et de leur étendre la règle : « *cui jurisdictio data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdictio explicari non potest.* » (L. 2, ff. *de Jurisd.*)

(1) Maxime expressément consacrée dans l'art. 12 du décret des 16 et 24 août 1790, sur l'organisation judiciaire.

ART. 3. — Décrets individuels et spéciaux.

73. — Définition et division des mesures individuelles et spéciales.
74. — Décrets rendus sans le concours du conseil d'Etat.
75. — Nominations et révocations de fonctionnaires. — Nature des actes.
76. — Suite. — Titulaires d'offices.
77. — Placement et résidence des notaires.
78. — Réduction du nombre des offices. — Indemnité accordée au titulaire de l'office supprimé.
79. — Suite. — Fixation et répartition de l'indemnité.
80. — Réclamations contre la suppression.
81. — Contestations relatives à l'indemnité.
82. — Suite. — Réclamations de la part des titulaires désignés pour supporter l'indemnité.
83. — Destitution. — Dispositions de la loi.
84. — Suite. — Le gouvernement a-t-il le droit de destitution de propre mouvement?
85. — Suite. — Limites de ce droit.
86. — La jurisprudence implique pour l'autorité judiciaire, l'appréciation de la légalité des destitutions.
87. — Récompenses et encouragements.
88. — Légion d'honneur. — Promotions.
89. — Dispenses pour le mariage.
90. — Autorisation de résider en France.
91. — Nature de ces actes divers, au point de vue du recours.
92. — Décrets rendus avec l'assistance du conseil d'Etat.
93. — Du but et de la forme de l'assistance du conseil d'Etat.
94. — Suite. — Décrets soumis aux sections.
95. — Suite. — Décrets délibérés en assemblée générale.
96. — La participation du conseil d'Etat est exigée comme condition de légalité.
97. — Recours contre les décrets.
98. — Suite. — Le recours a lieu devant l'empereur lui-même.
99. — Suite. — Le recours est fondé sur un intérêt ou sur un droit.
100. — Recours par la voie gracieuse.
101. — Droit de pétition.

102. — Recours par la voie contentieuse.
103. — Recours par la voie contentieuse contre les actes du pouvoir discrétionnaire. — Il n'a lieu que pour cause d'excès de pouvoir.
104. — Recours contre les actes fondés sur une appréciation du ressort exclusif de l'administrateur. — Il n'a lieu que pour vices de forme.
105. — Suite. — Application à la répartition des dépenses entre les communes intéressées à l'exécution d'un travail départemental.
106. — Ces restrictions dominent tout le contentieux administratif.
107. — Recours contre les décrets rendus après enquête. — Il n'est point admis de la part des intéressés qui ont comparu dans l'instruction.
108. — Suite. — Application aux décrets d'autorisation des usines hydrauliques.
109. — Appréciation et interprétation des décrets. — Elle est interdite aux tribunaux.
110. — Appréciation. — Le pouvoir administratif est juge de la légalité de ses actes.
111. — Suite. — Conséquences de ce principe relativement aux actes du ressort de la responsabilité gouvernementale.
112. — Suite. — Exceptions au principe. — Les tribunaux sont juges de la légalité des actes administratifs en matière d'impôt et d'expropriation.
113. — Suite. — L'arbitraire ne domine que les contrats passés avec l'Etat. — Il a un frein dans les inconvénients qu'il entraîne.
114. — L'interdiction d'apprécier et d'interpréter ne s'étend point à l'application pure et simple des actes administratifs.
115. — Appréciation ; elle est réservée au souverain.
116. — Interprétation. — Interprétation par voie d'autorité et interprétation par voie doctrinale.
117. — Décrets comprenant à la fois, des dispositions réglementaires et des dispositions individuelles. — Chaque disposition obéit aux règles qui lui sont propres. — Application aux décrets pour l'établissement des octrois.
118. — Suite. — Application aux décrets de concession de ponts ou de chemins de fer.

73. — Les actes de l'autorité impériale dont l'objet est l'exercice des droits attribués à l'autorité administrative au regard des faits et des citoyens considérés isolément, et qui empruntent à cet objet leur caractère distinctif, celui de mesures individuelles et spéciales, comportent des formes diverses et se partagent, sous ce rapport, en deux classes.

74. — La première classe embrasse tous les actes qui se produisent sans le concours du conseil d'Etat, sous forme de simple décret. Nous ne ferons mention que des plus importants.

75. — Au premier rang se présentent les actes de nomination et de révocation de fonctionnaires. On a pris soin de dégager la prérogative impériale de toute formalité pour que la liberté du choix fût d'autant plus grande.

Il est bien évident que les actes qui prononcent sur les demandes de places, de même que ceux qui ont pour objet la révocation des fonctionnaires, se rattachent à l'exercice d'une autorité essentiellement discrétionnaire. On ne saurait, par conséquent, songer à aucune voie de recours pour en obtenir la réformation.

76. — Mais il importe de ne pas confondre avec les fonctionnaires proprement dits, les titulaires de certaines charges, qui, bien que nommés par l'empereur, exercent, néanmoins, une profession indépendante, un état privé : ainsi, les avoués en particulier, et tous les officiers ministériels en général. L'institution impériale conférée à ces officiers, ne change pas le caractère de leur profession ; les lois qui les régissent, excluent même l'idée qu'ils puissent être destitués à la volonté du gouvernement, puisqu'elles établis-

sent des peines et déterminent les formes selon lesquelles elles seront appliquées, qu'elles prévoient certains cas de remplacement, et qu'enfin, elles reconnaissent que leur office est pour eux, une propriété. (Voy. loi du 27 ventôse an VIII, art. 95 ; décrets des 30 mars 1808 et 14 juin 1813, et loi du 28 avril 1816, art. 91.)

77. — La loi du 25 ventôse an XI dit formellement que c'est à l'empereur qu'il appartient de déterminer le placement et la résidence des notaires et de fixer, dans des limites marquées par l'article 31, le nombre de ces officiers ministériels pour chaque département. La loi du 27 ventôse an VIII consacre non moins expressément le droit, pour le gouvernement, de fixer le nombre des avoués et huissiers près les tribunaux et ne lui impose d'autre condition que de prendre sur ce point, l'avis du tribunal. Enfin, on lit à l'art. 91 de la loi du 28 avril 1816, que la faculté pour les officiers ministériels, « de présenter des suc-
« cesseurs ne déroge point au droit de Sa Majesté de
« réduire le nombre desdits fonctionnaires, notam-
« ment celui des notaires, dans les cas prévus par la
« loi du 25 ventôse an XI, sur le notariat. »

Quant au placement et à la résidence des notaires, pas de difficulté, les prescriptions de l'autorité impériale n'impliquent que des mesures d'administration et ne sauraient menacer aucun des droits garantis par la loi.

78. — Il en est autrement des réductions; le gouvernement se trouve en face du droit que le titulaire de l'office dont la suppression est jugée nécessaire, tient de la loi de 1816.

Il est vrai que le conseil d'Etat a cru devoir conclure du silence gardé par cette loi sur les mesures à prendre pour concilier l'exercice du droit de réduction avec le droit conféré au titulaire de l'office, que, dans la rigueur des principes, les titulaires d'offices supprimés n'ont droit à aucune indemnité et que la voie du contentieux reste fermée à toute réclamation de ce chef (Voy. ord. des 29 juin 1844, Usse ; 13 décembre 1845, Devolx) ; mais ce résultat n'en a pas moins quelque chose d'inique, qui accuse dans la législation, une évidente lacune. Le gouvernement ne s'y est point mépris, et à défaut de la loi particulière annoncée par l'article 91 de celle du 28 avril 1816 et dont l'objet devait être de régler l'exécution de la disposition consacrée au profit des titulaires d'office, de manière à en faire jouir leurs héritiers ou ayants cause, il s'est animé de l'esprit de cette disposition et a cherché dans les ressources du pouvoir discrétionnaire, les moyens de venir en aide aux titulaires des offices voués à l'extinction.

79. — Pendant longtemps, on s'est contenté d'insérer dans les ordonnances ou décrets de réduction, une clause portant que, pour l'avenir et jusqu'à ce que le nombre des offices fût ramené au chiffre fixé, chaque candidat ne pourrait obtenir sa nomination que sur la représentation de *deux* titres. Mais le sacrifice n'était que déplacé ; on en déchargeait le titulaire en exercice pour le rejeter sur le successeur ; il s'ensuivait aussi, que des vacances se prolongeaient indéfiniment ; et, sous ce rapport, l'ordre public avait souvent à souffrir. Le désir d'échapper à ces inconvénients a fait changer de système.

Aujourd'hui, les suppressions ont lieu au fur et à mesure des vacances, et le décret qui prononce l'extinction d'un titre, fixe une indemnité à payer au titulaire ou à ses héritiers ou ayants cause, la met à la charge des titulaires des offices conservés auxquels la suppression doit profiter, et en répartit le montant entre eux.

80. — La suppression ne comporte aucune réclamation de nature à être portée devant le conseil d'Etat. Cela n'est vrai, cependant, que de la suppression prononcée dans les conditions voulues par la loi. Si l'extinction d'un office de notaire, par exemple, devait en faire descendre le nombre au-dessous du *minimum* fixé pour les villages, bourgs ou villes de moins de cent mille habitants, et qui est de *deux*, je n'hésiterais pas à conseiller au démissionnaire ou à ses héritiers ou ayants cause d'attaquer comme entaché d'excès de pouvoir, l'acte qui exprimerait le refus de pourvoir au remplacement. La réclamation serait fondée sur un droit reconnu et garanti par la loi, elle ne tendrait qu'à faire annuler une décision individuelle, et ce sont bien là les traits distinctifs du recours à introduire par la voie contentieuse.

81. — Quant à la disposition relative à l'indemnité, tandis qu'elle ne constitue qu'une mesure de faveur pour celui ou ceux qui doivent toucher l'indemnité, elle a bien évidemment une tout autre portée et un tout autre caractère au regard des titulaires désignés pour la payer.

Dans l'usage, l'administration fait tous ses efforts pour prévenir les résistances. Lorsque les réductions s'opèrent à la demande des compagnies, le décret

n'intervient qu'après qu'il a été traité à l'amiable du prix de l'office à supprimer et sur le vu des actes passés à cet effet. Et pour les réductions réclamées par les autorités locales, le garde des sceaux prend l'avis du tribunal et celui de la chambre de la compagnie ; ces avis font la base de la fixation et de la répartition de l'indemnité ; et à défaut de sanction, l'on assure ainsi à la disposition l'appui de hautes influences. La force qu'elle emprunte à cet appui, toutefois, n'est pas toujours irrésistible, et il faut bien prévoir les obstacles qu'elle est exposée à rencontrer.

82. — Il nous semble difficile de contester aux officiers ministériels désignés pour supporter l'indemnité, la faculté de saisir le conseil d'Etat, s'ils se croient lésés.

Il est, en effet, de la dernière évidence que leur réclamation prendra sa source dans des droits placés sous la protection de l'autorité juridique. D'après quels principes devra-t-elle être examinée et appréciée ? Nous n'essaierons pas de dissimuler notre pensée. Quelque sage et plausible qu'il puisse être au point de vue de l'équité, l'acte est impossible à défendre au point de vue de cette légalité stricte et rigoureuse que le devoir du conseil d'Etat est de donner pour base à ses décisions en matière contentieuse. La loi n'est pas moins silencieuse sur l'obligation de supporter l'indemnité que sur le droit de la réclamer. Et les raisons qui ont déterminé le conseil à déclarer que l'attribution de l'indemnité était de pure faveur (Voy. ord. des 29 juin 1844, Usse, 13 déc. 1845, Devolx), l'entraîneraient à déclarer aussi, que l'injonction de payer ne saurait comporter une obéissance forcée.

L'usage suivi par l'administration nous autorise, d'ailleurs, à supposer qu'elle ne se fait pas d'illusion à cet égard. Le décret stipule toujours que les successeurs présentés par les titulaires désignés pour supporter l'indemnité, ne seront agréés qu'autant qu'ils justifieront que le paiement a eu lieu. Le gouvernement emprunte ainsi, au pouvoir discrétionnaire dont il est armé pour le remplacement des officiers ministériels, un moyen de contrainte qui le dispense de recourir aux tribunaux. Mais il n'en est pas moins vrai que son procédé implique un *abus* de pouvoir qui ne peut avoir d'excuse que dans le but qu'il est destiné à atteindre, et qui appelle l'intervention du législateur (1).

83. — La destitution est prévue et réglée pour les notaires, par l'art. 53 de la loi du 25 ventôse an XI, et pour les avoués et les huissiers, par les art. 102 et 103 du décret du 30 mars 1808.

L'art. 53 de la loi de ventôse porte : « Toutes sus-
« pensions, destitutions, condamnations d'amende et
« dommages-intérêts seront prononcées contre les no-
« taires par le tribunal civil de leur résidence, à la pour-
« suite des parties intéressées, ou d'office, à la poursuite
« et diligence du commissaire du gouvernement. »

(1) En fait, les notaires s'exécutent volontiers; les suppressions sont assez profitables aux offices conservés pour que les titulaires ne se refusent point à les acheter par quelques sacrifices. Mais il en est autrement des huissiers, par exemple ; leur nombre et l'éloignement des résidences font que les résultats des extinctions sont peu sensibles et qu'on ne se prête point au paiement des indemnités. Le recouvrement ne s'effectue qu'à mesure des remplacements et par minimes portions, et l'indemnité finit par devenir à peu près illusoire.

Dans le décret du 30 mars 1808, l'art. 52 est ainsi conçu : « Les officiers ministériels qui seraient en con-« travention aux lois et règlements, pourront, suivant « la gravité des circonstances, être punis par des in-« jonctions d'être plus exacts ou circonspects, par des « défenses de récidiver, par des condamnations de dé-« pens en leur nom personnel, par des suspensions à « temps; l'impression et même l'affiche des jugements « à leurs frais pourront aussi être ordonnées, *et leur* « *destitution* pourra être provoquée, s'il y a lieu. » Et l'art. 103, après avoir indiqué comment et devant quelle autorité il sera procédé aux poursuites disciplinaires, ajoute :

« Notre procureur général impérial rendra compte « de tous les actes de discipline à notre grand juge, « ministre de la justice, en lui transmettant les arrêtés, « avec ses observations, *afin qu'il puisse être statué* « *sur les réclamations, ou que la destitution soit pro-* « *noncée, s'il y a lieu.* »

84. — On voit que, tandis que la loi de ventôse déclare que les notaires ne pourront être destitués que par les tribunaux, le décret de 1808 dispose, dans un premier article, que la destitution pourra être provoquée par le tribunal, et prescrit dans l'article suivant, au procureur général de rendre compte de tous les actes de discipline au ministre de la justice, pour que la destitution soit prononcée, s'il y a lieu. De là, la question de savoir si le gouvernement est investi du droit de prononcer la destitution des avoués et huissiers de son propre mouvement, c'est-à-dire en dehors de toute provocation de la part du tribunal.

Cette question a fait, avant 1830, le sujet d'un vif

débat. L'opposition, qui tenait le pouvoir en perpétuelle suspicion, ne pouvait se résigner à laisser dans ses mains un droit dont il n'hésitait point à se faire, au besoin, une arme politique, et elle avait énergiquement contesté la légalité de l'ordonnance de destitution d'un avoué impliqué dans une accusation de complot, ordonnance rendue à la date du 3 juillet 1822. Depuis, ce point de législation a été examiné à la lumière des principes et dans le silence des passions politiques, et la cour de cassation a décidé « que de la « combinaison des art. 102 et 103 du décret du « 30 mars 1808, il résulte que tout officier ministé- « riel qui a été l'objet d'une condamnation disciplinaire, peut, sur le compte rendu par le procureur « général au ministre de la justice, de cette condamnation, et sauf les réclamations qu'il est autorisé à « présenter, être destitué par ordonnance royale, s'il « y a lieu; que cette disposition est générale; qu'elle « confère une attribution formelle, et que l'exercice « n'en est subordonné par la loi à aucune condition; « que la loi du 28 avril 1816, loin d'avoir abrogé « cette disposition, l'a, au contraire, implicitement « reproduite, en réservant le droit de destitution, « conformément à la législation en vigueur. » (Voy. arrêt du 11 avril 1835, ch. crim., Choix.)

85. — Le droit de destitution de propre mouvement se trouve donc reconnu au profit du gouvernement; il est maître d'en user sans attendre aucune provocation et sans avoir à subir nul contrôle. Ce droit, toutefois, n'est pas absolu; il faut pour lui donner ouverture, une condamnation disciplinaire; c'est la seule garantie contre l'abus qu'on en pourrait faire,

mais elle est de rigueur. Le décret de destitution qui ne reposerait pas sur cette base, ne constituerait qu'un excès de pouvoir.

Ce vice est de ceux qui entraînent l'annulation des actes administratifs. L'officier ministériel frappé dans les droits qu'il tient de la loi du 28 avril 1816, serait donc fondé à saisir le conseil d'Etat de son recours.

86. — N'aura-t-il que cette ressource ?

La cour de cassation, dans l'arrêt du 11 avril 1835 que nous venons de citer, n'a fait aucune difficulté de se prononcer sur la légalité de l'ordonnance de destitution et de faire de cette légalité le principe de sa décision sur la légitimité de l'application des peines édictées par l'art. 197 du Code pénal, contre le fonctionnaire destitué qui continue l'exercice de ses fonctions.

Or, sans préjuger le mérite de cette décision que nous aurons à examiner plus tard, il est rationnel d'en conclure que l'officier ministériel qui conteste la légalité de sa destitution a la ressource du refus d'exécution, pour réduire l'administration à chercher dans les dispositions du Code pénal, une sanction à ses prescriptions et à en soumettre formellement, bien qu'indirectement, la légalité au contrôle de l'autorité judiciaire.

87. — C'est l'empereur qui distribue les récompenses et encouragements; il nomme les membres de la Légion d'honneur.(Voy. art. 63 de la Charte, art. 20 et art. 56, Constit. du 14 janvier 1852, et décret organique de la Légion d'honneur du 16 mars 1852.)

88. — Indépendamment des nominations extraordinaires et individuelles, il y a, chaque année, deux

promotions dans l'ordre de la Légion d'honneur, l'une au 1er janvier et l'autre, plus nombreuse, au 15 août. Chaque promotion est réalisée par un décret collectif, préparé par le grand chancelier sur les listes présentées par les divers ministres et sur les demandes adressées directement. (Voy. décret organ. du 16 mars 1852, art. 18, 20, 21 et suivants.) Les ministres, après chaque nomination ou promotion, expédient des lettres d'avis à toutes les personnes nommées dans leur ministère. Après réception de ces lettres d'avis, les personnes nommées s'adressent par écrit, au grand chancelier pour demander l'autorisation de faire procéder à leur réception et solliciter l'envoi de la décoration et l'expédition du brevet (1). On a soin de désigner dans cette lettre un ancien membre de la Légion qui puisse être délégué pour procéder à la réception.

89. — Aux termes des articles 145 et 164 du Code civil, il peut être accordé des dispenses pour autoriser le mariage avant l'âge de dix-huit ans pour les hommes, et de quinze ans révolus pour les femmes, et pour lever les prohibitions portées par l'art. 162 du Code civil, aux mariages entre beaux-frères et belles-sœurs, et par l'art. 163, aux mariages entre l'oncle et la nièce, la tante et le neveu. (Voy. loi du 16 avril 1832.)

Les demandes de dispenses sont transmises, celles relatives à l'âge, par le procureur impérial du domicile du requérant, et celles nécessitées par la parenté, par le procureur impérial du lieu où l'on se propose de célébrer le mariage. Les unes et les autres sont délivrées

(1) Un décret spécial du 14 mars 1853 règle l'expédition du brevet.

sur le rapport du garde des sceaux, sans qu'il intervienne d'ailleurs, aucun décret préalable. Le ministre donne simplement l'autorisation de procéder au mariage et soumet le diplôme à la signature de l'empereur. (Voy. arrêté du 20 prairial an XI, art. 1, 2 et 3.)

90. — C'est également sur le rapport du garde des sceaux, que l'empereur accorde aux étrangers l'autorisation de résider en France, dans les prévisions de l'art. 13 du Code civil.

91. — Pour tous les actes qui se rattachent à ces objets divers, à l'octroi des récompenses, des distinctions sociales, des dispenses et des autorisations, nous n'avons à prévoir aucune réclamation; ils n'ont évidemment trait qu'à des faveurs et, à ce titre, appartiennent essentiellement à la sphère du pouvoir discrétionnaire.

92. — Nous ne pousserons pas plus loin l'énumération des actes qui tombent dans la classe des simples décrets. La seconde classe se compose des actes auxquels participe le conseil d'Etat.

93. — Cette assistance du conseil d'Etat n'est que la garantie d'un examen plus sérieux et plus approfondi. Les lois qui l'exigent pour les mesures qu'elles déterminent, se contentent de stipuler que le décret *sera délibéré en conseil d'Etat, ou qu'il sera rendu sur l'avis du conseil d'Etat*, ou simplement, *qu'il sera rendu en la forme des règlements d'administration publique;* et le conseil d'Etat ne donnait, en effet, son concours que de la même manière que pour les règlements d'administration publique, c'est-à-dire par un avis préalable délibéré en assemblée générale, lorsque la nécessité de faciliter et d'accélérer l'expédition des

affaires amena une simplification; il fut dit, dans l'article 4 de la loi du 19 juillet 1845, sur le conseil d'Etat, *qu'une ordonnance royale délibérée en conseil d'Etat déterminerait parmi les projets d'ordonnance qui devaient être délibérés dans la forme des règlements d'administration publique, ceux qui ne seraient soumis qu'à l'examen des comités et qui pourraient ne pas être portés à l'assemblée générale du conseil d'Etat;* et il a été pourvu à cette détermination par une ordonnance à la date du 1er janvier 1847.

94. — Cette ordonnance porte qu'on ne soumettra qu'aux comités les actes qui auront pour objet :

« 1° D'autoriser l'établissement d'églises, de succursales, de chapelles, d'oratoires et de tous autres établissements consacrés au culte, lorsqu'il n'y aura aucune réclamation ;

« 2° D'autoriser l'acceptation des dons ou legs faits à des établissements religieux, à des départements, communes, hôpitaux, hospices et à tous autres établissements publics, tenus de se pourvoir de ladite autorisation, dans le cas seulement où lesdits dons et legs n'auront donné lieu à aucune réclamation, et ne dépasseront pas cinquante mille francs ; tout projet d'ordonnance portant réduction ou refus d'autorisation sera soumis à l'assemblée générale (1) ;

(1) D'après le décret sur la décentralisation du 25 mars 1852, les préfets sont substitués au gouvernement pour l'acceptation ou le refus des dons faits aux départements sans charge ni affectation immobilière, et des legs qui présentent le même caractère ou qui ne donnent pas lieu à réclamation, et pour l'acceptation des dons et legs de toute sorte de biens faits aux communes ou établisse-

« 3° D'autoriser les acquisitions, aliénations, con-
« cessions, échanges, baux à long terme, et l'emploi
« de capitaux par les mêmes établissements ; lorsqu'il
« n'y aura aucune réclamation (1) ;

« 4° D'autoriser les transactions faites par lesdits
« établissements, lorsque les autorités, dont l'avis
« doit être pris, aux termes des lois et règlements,
« auront donné leur adhésion au projet (2) ;

« 5° D'autoriser les emprunts faits par les mêmes
« établissements, quand le remboursement devra s'o-
« pérer à l'aide des revenus ordinaires et dans un délai
« de moins de dix années (3) ;

« 6° D'autoriser l'établissement de ponts suspendus
« et de passerelles, quand ils ne donneront lieu à aucune
« perception de péage, ni à aucune expropriation pour
« cause d'utilité publique ;

« 7° D'arrêter ou rectifier les alignements des routes
« royales, aujourd'hui impériales ou départementales ;
« d'arrêter les alignements, plans généraux des villes

ments de bienfaisance, lorsqu'il n'y a pas réclamation des familles. (Voy. art. 1er, tableau A, nos 7, 42 et 55.)

(1) Le décret du 25 mars 1852 substitue également le préfet au gouvernement pour les acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales non affectées à un service public, et pour les acquisitions, aliénations, échanges et partages de biens de toute nature, qu'elle qu'en soit la valeur, appartenant aux communes. (Voy. *ibid.*, nos 1 et 41.)

(2) L'attribution a passé au préfet en vertu du décret sur la décentralisation. (Voy. Tableau A, nos 6 et 43.)

(3) Les préfets sont aujourd'hui compétents pour autoriser les emprunts à faire par les communes, pourvu que le terme du remboursement n'excède pas dix années, lorsqu'il doit être effectué au moyen des ressources ordinaires, ou lorsque la création des ressources extraordinaires se trouve elle-même, dans la compétence des préfets. (Voy. *ibid.*, n° 37.)

« ou communes, les alignements partiels, ouvertures,
« élargissements, prolongements des rues ou autres
« voies communales, lorsqu'ils ne seront l'objet d'au-
« cune réclamation, et ne donneront lieu à aucune
« expropriation pour cause d'utilité publique ;

« 8° De créer ou de supprimer des caisses d'épargne
« ou de modifier leurs statuts;

« 9° De créer ou de supprimer des foires ou d'en
« changer les époques ;

« 10° D'autoriser l'établissement ou de régler l'u-
« sage d'usines sur des cours d'eau ; (1).

« 11° D'autoriser des lavoirs à cheval ou à bras ;

« 12° De liquider les pensions de retraite des fonc-
« tionnaires des services civils, sur les fonds de l'État
« ou sur fonds de retenue, et les pensions de réforme
« et pensions de retraite des militaires de nos armées
« de terre et de mer.....»

95. — Les ordonnances dont les objets ne rentraient point dans ces indications devaient être délibérées en assemblée générale du conseil d'Etat.

(1) Le décret sur la décentralisation a transporté au préfet le droit de statuer, en matière de cours d'eau, sur les affaires suivantes :

« 1° Autorisation, sur les cours d'eau navigables ou flottables,
« des prises d'eau faites au moyen de machines, et qui, eu égard
« au volume du cours d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer
« sensiblement le régime ;

« 2° Autorisation des établissements temporaires sur lesdits
« cours d'eau, alors même qu'ils auraient pour effet de modifier
« le régime ou le niveau des eaux ; fixation de la durée de la
« permission ;

« 3° Autorisation, sur les cours d'eau non navigables ni flotta-
« bles, de tout établissement nouveau, tel que moulin, usine,
« barrage, prise d'eau d'irrigation, patouillet, bocard, lavoirs à
« mines. » (Voy. tableau D, nos 1, 2 et 3.)

Dans l'organisation nouvellement donnée au conseil d'État, on est revenu sur la répartition des affaires, et un décret du 30 janvier 1852, rendu en exécution de l'art. 26 du décret organique du 25 du même mois, a déterminé les affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale du conseil d'État et celles qui peuvent n'être soumises qu'aux sections, ainsi qu'il suit :

« Sont portés à l'assemblée générale du conseil « d'État... les projets de règlements d'administration « publique ; les projets de décrets qui ont pour objet: « 1° l'enregistrement des bulles et autres actes du saint « siége ; 2° les recours pour abus ; 3° les autorisations « des congrégations religieuses et la vérification de « leurs statuts ; 4° les prises maritimes ; 5° les con- « cessions de portions du domaine de l'État et les « concessions des mines, soit en France, soit en « Algérie ; 6° l'autorisation ou la création d'établisse- « ments d'utilité publique fondés par les départements, « les communes ou les particuliers ; 7° l'établissement « de routes départementales, des canaux et chemins « de fer d'embranchement qui peuvent être autorisés « par décrets du pouvoir exécutif (1); 8° la concession « de desséchements; 9° la création de tribunaux de

(1) Il faut désormais se reporter à l'art. 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, qui est ainsi conçu :

« Tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux dési- « gnés par l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'art. 3 de la loi « du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général sont or- « donnés ou autorisés par décrets de l'empereur.

« Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites pour les « règlements d'administration publique.

« Néanmoins, si ces travaux et entreprises ont pour condition « des engagements ou des subsides du Trésor, le crédit devra être

« commerce et de conseils de prud'hommes, la créa-
« tion ou la prorogation des chambres temporaires
« dans les cours ou tribunaux ; 10° l'autorisation des
« poursuites intentées contre les agents du gouver-
« nement ; 11° les naturalisations, révocations ou
« modifications des autorisations accordées à des étran-
« gers d'établir leur domicile en France ; 12° l'autori-
« sation aux établissements d'utilité publique, aux
« établissements ecclésiastiques, aux congrégations
« religieuses, aux communes et départements, d'ac-
« cepter les dons et legs dont la valeur excéderait
« cinquante mille francs (1); 13° les autorisations de
« sociétés anonymes, tontines, comptoirs d'escompte
« et autres établissements de même nature ; 14° l'é-
« tablissement de ponts, avec ou sans péage; 15° le
« classement des établissements dangereux, incom-
« modes ou insalubres ; la suppression de ces éta-
« blissements dans les cas prévus par le décret du
« 15 octobre 1810 ; 16° les tarifs des droits d'inhuma-
« tion dans les communes de plus de cinquante mille
« âmes (2); 17° les établissements ou suppressions de
« tarifs des octrois, et les modifications à ces tarifs ;
« 18° l'établissement de droits de voirie dans les

« accordé ou l'engagement ratifié par une loi avant la mise à
« exécution.

« Lorsqu'il s'agit de travaux exécutés pour le compte de l'Etat,
« et qui ne sont pas de nature à devenir l'objet de concessions,
« les crédits peuvent être ouverts, en cas d'urgence, suivant les
« formes prescrites pour les crédits extraordinaires : ces crédits se-
« ront soumis au Corps législatif dans sa plus prochaine session. »

(1) Voyez le décret sur la décentralisation du 25 mars 1852, tableau A, nos 7 et 42. (Voy. *infra*, chap. III.)

(2) Voyez *ibid.* nos 46 et 47. (Voy. *infra*, chap. III.)

« communes de plus de vingt-cinq mille âmes; 19° les « caisses de retraite des administrations publiques « départementales ou communales....»

Ainsi, tandis que l'ordonnance de 1847 énumère les affaires que le gouvernement peut se contenter de soumettre aux comités, le décret de 1852 énumère celles qui ne peuvent être examinées qu'en assemblée générale du conseil d'État. Ces deux documents s'éclairent et se complètent donc l'un par l'autre. Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'ordonnance de 1847 n'a de force que dans les dispositions qui n'ont rien de contraire à celles du décret du 30 janvier 1852. Cette observation est importante, car la répartition faite en dernier lieu s'écarte, en certains points, de la ligne tracé een 1847. Le décret de 1852, par exemple, ne soumet qu'aux sections les demandes de changement de nom que l'ordonnance de 1847 avait réservées à l'assemblée générale ; et il efface, quant aux ponts suspendus et passerelles, la distinction établie par l'ordonnance entre les ponts à péage et ceux qui ne doivent donner lieu à aucune perception.

96. — Les décrets pour lesquels la loi exige la participation du conseil d'Etat ne sont légaux qu'autant que cette condition a été remplie. Elle n'a trait, cependant, qu'à la forme, elle n'ajoute absolument rien ni à la force, ni à l'autorité de l'acte, et nous n'avons, par conséquent, à tenir aucun compte de la division dont elle fait la base dans l'examen des effets des décrets.

97. — Les décrets spéciaux et individuels impliquent une attribution ou un retrait d'emploi, la constatation et la déclaration d'un fait, une permission,

une injonction ou une interdiction de police, le refus ou l'octroi d'une autorisation comme mesure de protection et de tutelle, un contrat prévu par le droit commun ou propre à la législation administrative, une appréciation et une fixation de droits, etc.

Dans ces mesures, l'administration n'a pas à emprunter le secours d'un pouvoir intermédiaire, elle se met en contact avec l'individu, elle s'adresse directement à lui, et ce n'est plus au nom du pouvoir régulateur qu'elle parle et statue; elle n'est plus armée de l'autorité suprême, elle n'agit que sous l'empire des lois et des règlements. Les citoyens sont donc fondés à revendiquer ici les garanties qu'il est dans l'esprit de nos institutions d'accorder et de maintenir aux droits privés, et que l'influence des anciens souvenirs et des anciennes mœurs les a toujours, entraînés à placer dans un contrôle demandé et exercé sous forme juridique.

98. — Ce contrôle ne pouvait émaner d'un pouvoir étranger; le dépositaire de ce pouvoir aurait eu le dernier mot sur chaque question, et il eût nécessairement dominé et absorbé l'action administrative tout entière. C'est dans la sphère du pouvoir administratif que se jugent les réclamations suscitées par ses actes. Elles se produisent sous forme de recours à l'autorité supérieure. Mais pour les décrets impériaux, actes de l'autorité suprême, c'est à l'empereur lui-même qu'on a à s'adresser; on en appelle à l'empereur mieux informé. La garantie réside dans les formes assignées à l'examen nouveau que le recours a l'effet de provoquer.

99. — Au point de vue du recours, il importe es-

sentiellement de distinguer le froissement éprouvé dans un intérêt, de l'atteinte soufferte dans un droit (1).

En matière de permission, d'autorisation ou de concession, on ne sollicite qu'un avantage, une faveur, et l'administration, en accordant ou refusant, n'est exposée à froisser que des convenances et des intérêts. A-t-elle, au contraire, à fixer la contribution à la charge de chaque propriétaire de mines, dans le cas d'exécution de travaux communs d'asséchement, elle règle des droits. Il est aussi nombre de décrets qui, sans avoir directement trait à une question de droits, sont, cependant, en raison de leurs suites possibles pour les tiers, susceptibles de soulever au regard de ceux-ci, une question de ce genre. Ainsi, tandis que les décrets statuant sur des demandes de naturalisation ou en

(1) Le *droit* répond bien toujours à un intérêt, mais, et c'est ce qui le constitue, à un intérêt reconnu et consacré par la loi.

Cette distinction entre l'intérêt et le droit s'éclaircira à mesure que nous avancerons dans l'examen du contentieux administratif. Nous nous bornerons, pour en faciliter, quant à présent, l'intelligence, à reproduire l'indication que M. Dumon, dans son rapport sur la loi du conseil d'Etat, en a donnée en ces termes : « Le « gouvernement administre. Si les mesures qu'il a prescrites lè- « sent des droits qui réclament, il examine ces réclamations et les « juge, c'est-à-dire que, tour à tour, il use du pouvoir adminis- « tratif et exerce une juridiction contentieuse. Quoique fondée « sur la nature des choses, cette distinction ne peut être exprimée « par une simple définition légale : une longue jurisprudence, « attentive à chaque espèce, a suffi à peine pour l'établir. Si nous « voulions en indiquer le principe, nous dirions que le pouvoir « administratif prononce sur des intérêts, et la juridiction conten- « tieuse sur des droits ; que l'une consulte la raison et l'équité et « a pour objet l'intérêt général, que l'autre consulte le droit acquis « à chacun et a pour objet la justice. » (Voy. au *Moniteur*, séance de la chambre des députés du 6 juillet 1843.)

autorisation de sociétés anonymes ne sauraient, ni directement ni indirectement, nuire à aucun droit, ceux qui autorisent un simple changement de nom peuvent faire grief à des tiers, qui se verront menacés par l'emprunt d'un nom qui est le leur.

100. — Les plaintes suscitées par un froissement d'intérêt ne peuvent donner lieu qu'à un appel au bon vouloir de l'autorité; on la supplie de prendre en considération des explications ou des renseignements nouveaux pour revenir sur sa détermination : c'est le recours par la voie gracieuse. Les réclamations basées sur un droit se traduisent en un appel à la justice de l'autorité; on la requiert de se rendre aux raisons puisées dans les pièces produites, dans les faits ou dans les dispositions de la loi, et de rapporter ou annuler l'acte attaqué: c'est le recours par la voie contentieuse (1).

101. — Le recours par la voie gracieuse n'est soumis à aucune règle; il ne faut le considérer que comme une application du droit général de pétition.

Un décret à la date du 18 décembre 1852, a ordonné, conformément à ce qui existait sous l'empire en vertu d'un décret du 20 septembre 1806, qu'il serait formé dans le sein du conseil d'Etat, une commission présidée par un conseiller d'Etat et composée de deux maîtres des requêtes et de six auditeurs, pour l'examen des pétitions.

Toutes les pétitions adressées à l'empereur sont transmises à cette commission et immédiatement

(1) L'art. 40 du décret du 22 juillet 1806 ouvre, pour les affaires réglées par décret rendu en conseil d'Etat, un recours particulier sur lequel nous insisterons en traitant du conseil d'Etat.

examinées. Et chaque semaine, le président doit se rendre aux Tuileries pour remettre à l'empereur un rapport résumant les travaux de la commission et indiquant les propositions qu'elle aura cru devoir signaler à son attention. (Voy. art. 2 et 3.)

Un article spécial porte que la commission sera renouvelée tous les trois mois. (Voy. art. 4.)

L'objet de cette institution est (les *considérants* à l'appui du décret le disent) d'assurer à tous un libre et sérieux recours à l'autorité et à la sollicitude personnelle du souverain. Elle vient en aide au droit de pétition, et ne le frappe, d'ailleurs, d'aucune restriction; l'exercice de ce droit reste dégagé de toute condition de forme.

102. — Il en est autrement du recours par la voie contentieuse; il a reçu une organisation toute spéciale et joue dans le droit administratif, le rôle le plus important.

103. — La voie contentieuse n'est ouverte que contre les décrets qui, directement ou indirectement, statuent sur des *droits*, dans le sens juridique de ce mot; mais est-elle ouverte contre tout décret ayant cet effet?

Dans certains cas, l'administration se montre investie d'un pouvoir essentiellement discrétionnaire, et ses décisions échappent à tout contrôle. On en a un exemple dans le droit pour le gouvernement de prononcer la destitution de l'officier ministériel, autre qu'un notaire, qui a été l'objet d'une condamnation disciplinaire. (Voy. *supra* n° 75.) Contre les actes qui empruntent ainsi leur base légale à une attribution de pouvoir absolu, il n'y a de protection que dans les

limites qui circonscrivent le pouvoir conféré ou dans les conditions assignées à son exercice ; ce n'est que sous ce double rapport qu'ils peuvent être critiqués, ce qu'on exprime en disant qu'il n'y a lieu au recours que pour cause d'excès de pouvoir.

104. — Cette exception a trait à l'objet des décisions ; en voici une seconde non moins considérable, qui a trait à leurs éléments.

L'administration est préposée à la conservation et à la gestion des intérêts généraux ; il lui appartient d'en apprécier les exigences, et, dans cette sphère, sa liberté et son indépendance n'ont à subir aucune restriction. Or, lorsqu'elle entre en lutte avec les droits privés, elle ne perd rien de son autorité comme tutrice et comme organe de l'utilité publique ; son droit, comme son devoir, est de ne pas laisser tomber en discussion les questions qu'il lui est réservé de poser et de trancher en cette qualité ; et il en résulte que le recours reste nécessairement, étranger à ces mêmes questions. Quelquefois, le débat trouve à s'établir sur d'autres points, mais souvent aussi la décision se résume en une appréciation d'utilité publique, et ce n'est que dans la forme, au point de vue de l'excès de pouvoir, qu'on a la ressource de l'attaquer.

105. — Prenons un exemple.

La loi astreint les communes à participer aux frais des travaux à la charge du département dont elles doivent retirer une utilité particulière, et, à défaut par les départements et les communes de s'accorder sur la répartition de la dépense, il est statué par décret de l'empereur, les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et le conseil général entendus.

(Voy. loi des 10 mai 1838, art. 35, et 21 mai 1836, art. 7.)

Evidemment ce décret intervient entre des prétentions opposées qui se produisent comme fondées sur des *droits ;* il en faut donc conclure, et cela sans hésiter, qu'il tombe dans la classe des actes contre lesquels on a la faculté du recours par la voie contentieuse. Mais la décision, considérée dans ses éléments, n'implique jamais qu'une appréciation du degré d'utilité que les dépenses à répartir doivent avoir pour chacune des circonscriptions appelées à contribuer, et cette utilité n'est au fond, que *l'utilité publique*, bien qu'au lieu d'être envisagée vis-à-vis de l'empire tout entier, elle ne soit envisagée que par rapport à l'une de ses divisions; elle n'a trait qu'aux intérêts généraux confiés à l'administration. Il s'ensuit que l'autorité instituée pour juger le contentieux, n'a point à s'immiscer dans la question d'utilité et que, toute la contestation se résumant en définitive dans cette question, ce n'est que dans sa forme que le décret est susceptible d'être critiqué avec succès. Et on est ainsi autorisé à établir en règle, que les décrets dont l'objet est de prononcer sur la répartition de la dépense de travaux intéressant à la fois un département et des communes, ne peuvent être attaqués que pour cause d'excès de pouvoir, comme si l'on avait omis de prendre l'avis soit du conseil municipal, soit du conseil d'arrondissement, soit du conseil général.

106. — Ces principes, qui ne permettent de proposer contre certains actes, d'autres reproches que ceux tirés de l'excès de pouvoir, et qui font alors de la voie du recours une voie singulièrement étroite,

n'ont rien de particulier aux décrets impériaux, ils s'appliquent aux actes de l'administration dans les divers degrés de la hiérarchie, et dominent tout le contentieux administratif.

107. — Il nous reste à indiquer, en troisième lieu, une restriction imposée à la faculté du recours, en ce qui regarde spécialement les décrets impériaux. Elle a sa raison dans la procédure suivie pour ce recours.

Le recours contre les décrets impériaux ne se traduit, nous l'avons dit, qu'en un appel à l'empereur mieux informé. L'empereur avait statué en la forme administrative, et en le saisissant par la voie du recours, on l'amène à prononcer en la forme juridique.

Or, à l'origine, et pendant bien longtemps, ce qui a seulement distingué cette dernière forme, c'est que la décision n'intervenait que sur un avis du conseil d'État, et après que les parties avaient été appelées et entendues ; et certains décrets donnant lieu à une instruction dans laquelle se rencontrent précisément les mêmes garanties, il avait semblé rationnel de considérer le recours comme inutile et sans efficacité réelle à l'égard de ces décrets. La jurisprudence l'avait déclaré inadmissible contre tout décret rendu avec l'assistance du conseil d'État, de la part des intéressés dont elle visait les pièces et moyens.

Il est vrai que, depuis que la publicité du débat et surtout la défense orale, sont venues protéger les droits débattus devant l'autorité administrative, cette doctrine a pour résultat d'en enlever le bénéfice à des droits que la loi n'a cependant frappés d'aucune réprobation, et que la base qu'elle empruntait à l'identité de formes, entre les décrets rendus au contentieux

et les décrets rendus après enquête, lui échappe. Mais le conseil d'État n'en persévère pas moins à maintenir une règle qui se recommande par la simplicité et la célérité qu'elle assure à l'action administrative dans une branche importante de ses attributions.

108. — Elle s'applique notamment, aux décrets pour l'autorisation des usines hydrauliques. L'autorisation n'est accordée qu'après une enquête et sur le vu de procès-verbaux reproduisant les moyens et observations de chacun de ceux qui se trouvent exposés à souffrir de ses conséquences immédiates ou médiates. Ces moyens ont passé sous les yeux du conseil d'État, au moment où il a discuté et arrêté le projet qui a été ensuite proposé à la sanction impériale. La jurisprudence part de ce fait pour attribuer le caractère de *contradictoire* au décret, en ce qui concerne les particuliers qui ont comparu dans l'instruction, et l'assimilant à une décision rendue au contentieux, elle le déclare inattaquable (Voy. ord. des 13 déc. 1833, Vaillant ; 29 août 1834, Jobard ; 11 janvier 1837, Gayet.)

Le recours par la voie contentieuse n'est autorisé qu'au profit de ceux dont les moyens n'ont pu être compris dans l'instruction ; ils viennent par la voie de l'opposition ou de la tierce opposition. Dans le cas d'une instruction irrégulièrement faite, le recours appartient, il est vrai, à tous ; les principes, néanmoins, n'en éprouvent aucune modification. On suppose qu'il n'y a point eu d'instruction ; le décret n'est contradictoire pour personne.

109. — Ce n'était point assez pour la liberté et l'indépendance de l'administration, de se trouver à

l'abri du contrôle direct de toute autorité étrangère ; l'expérience lui avait appris qu'il n'était que trop facile de s'immiscer dans ses actes, sous prétexte d'en apprécier la régularité ou d'en fixer le sens, et elle a, de tout temps, soutenu que la défense faite aux tribunaux *de connaître des actes d'administration* (Voy. L. des 16-24 août 1790, art. 13, et 16 fructid., an III), impliquait l'interdiction pour eux, d'*apprécier* et d'*interpréter* ces mêmes actes. La jurisprudence du conseil d'État a, d'ailleurs, érigé cette interdiction en règle positive par des décisions si nombreuses, et la cour de cassation elle-même se montre si soumise à son empire, qu'il n'y a plus à la contester.

110. — L'interdiction aux tribunaux d'apprécier les actes d'administration, a pour résultat de constituer le pouvoir administratif seul juge de la légalité de ses actes.

111. — On n'a pas de peine à se résigner à ce résultat pour les mesures basées sur les dispositions des lois ou des règlements ; l'institution du recours suffit à faire respecter la volonté du pouvoir régulateur. Mais la protection des tribunaux se ferait vivement regretter, si le gouvernement venait à se retrancher dans sa responsabilité pour sacrifier les droits privés. (Voy. *suprà*, n° 67). On ne saurait attendre de l'empereur, statuant au contentieux, la condamnation d'une décision dont les motifs ne seraient puisés que dans les exigences de la politique, et dont l'appréciation, au point de vue de sa légitimité, serait par cela même réservée au sénat. Et quant au sénat lui-même, ce serait se faire illusion que de le considérer comme préposé à la garde des droits individuels. Le recours

BIBLIOTHÈQUE IMPÉRIALE IMPR.

ouvert devant lui ne pourrait être une garantie que pour la politique et les grands intérêts de l'État. Il faudrait qu'un débat d'intérêt privé eût bien de la gravité, pour qu'on n'eût pas à craindre de le voir sacrifier à de plus hautes considérations.

112.— Le législateur, qui n'avait pas plus de confiance dans le principe de la responsabilité des ministres devant les Chambres, et dans la justice des majorités parlementaires, sous le régime représentatif, a fait en sorte de stipuler une garantie spéciale à l'encontre des actes les plus menaçants pour les citoyens. Les tribunaux sont, en vertu d'une double dérogation au principe fondamental de la séparation des pouvoirs, constitués juges de la légalité des actes de l'administration, en matière d'impôt et d'expropriation. (Voy. la loi annuelle de finances, et loi du 3 mai 1841; art. 14). Les droits privés retrouvent ici la garantie d'une juridiction indépendante ; le gouvernement se prévaudrait vainement de la raison d'État pour forcer la barrière des lois, l'autorité judiciaire lui refuserait son concours, et s'il osait passer outre, ce serait pour descendre à tout ce que la violence a de plus odieux.

113.— L'arbitraire n'est, en réalité, à redouter que pour les droits attachés aux contrats passés avec l'État, et là même, le besoin de la justice vient encore le dominer et lui imposer un frein.

La garantie contre l'abus est dans les inconvénients pour les intérêts qu'il serait destiné à servir. Le défaut de sécurité pour ceux qui contractent avec l'État, rend les conditions de ses marchés d'autant plus onéreuses pour le Trésor : « il achète à beaux deniers « comptants la faculté de faire la loi à ceux qui trai-

« tent avec lui ; après l'avoir payée fort cher, il peut « rarement en user : la voix impérieuse de la justice, « des obstacles de tous genres lui lient les mains « et l'empêchent d'exercer tout son droit : il est donc « loin d'y trouver son compte (1). »

114. — Revenons à l'interdiction faite aux tribunaux, d'apprécier et d'interpréter les actes administratifs.

La cour de cassation a pris soin de la circonscrire dans ses justes limites, en distinguant l'application pure et simple de l'appréciation et de l'interprétation.

Elle dit, dans un arrêt du 26 février 1834, rendu sur le pourvoi d'un sieur de Boissia : « S'il est vrai, « en règle générale, que, quand les parties ne sont pas « d'accord sur la régularité, le sens et la portée d'un « acte administratif, les tribunaux doivent surseoir à « prononcer jusqu'à ce que l'autorité administrative ait « expliqué ou réformé cet acte, cette règle doit souf- « frir et souffre exception, lorsque la régularité, le « sens et la portée de l'acte administratif sont mani- « festes ; s'il en était autrement, il pourrait dépendre « d'une partie de paralyser entièrement le pouvoir et « le devoir qu'ont les tribunaux d'appliquer les actes « administratifs qui leur sont présentés, lorsque cette « application ne nécessite pas l'interprétation préala- « ble dudit acte. »

Et on lit dans un autre arrêt, du 13 mai 1824 :

« S'il importe à l'ordre public de maintenir le prin- « cipe fondamental du droit actuel, sur la distinction « entre les fonctions judiciaires et les fonctions admi-

(1) M. Vivien, *Études administratives*, p. 299.

« nistratives, il n'est pas moins essentiel, dans l'intérêt « de ce même ordre public, que les lois qui ont établi « cette distinction soient sainement étendues..... La « seule conséquence qui résulte de ces lois, est que les « cours et tribunaux sont dans la double impuissance « d'exercer les fonctions administratives, et de sou- « mettre les actes de l'administration à leur censure, « en les infirmant, les modifiant, arrêtant ou suspen- « dant leur exécution; mais que si un acte administra- « tif attribue à quelqu'un la propriété d'un objet, les « cours et tribunaux, juges exclusifs de toutes les ques- « tions qui dérivent du droit de propriété, doivent né- « cessairement prendre connaissance de cet acte, pour « lui appliquer les principes de la législation com- « mune, sous la seule condition de n'y point porter « atteinte.....

« On ne peut, sans abuser des termes des lois pré- « citées, soutenir qu'il y ait nécessité pour les juges « de renvoyer la cause devant l'administration, aussi- « tôt que l'une des parties prétend trouver des doutes « et matière à *interprétation* dans l'acte administratif « invoqué par l'autre; ce serait, en effet, laisser à la « discrétion d'un plaideur téméraire le droit de sus- « pendre le cours de la justice, en élevant des doutes « contre l'évidence, en soutenant qu'il est nécessaire « d'interpréter ce qui ne présenterait ni équivoque ni « obscurité; au contraire, et par la nature des choses, « et par celle de leurs devoirs, les cours et tribunaux « doivent examiner si ou non l'acte produit devant « eux attribue les droits réclamés; ils doivent, en cas « de doute, renvoyer à l'autorité administrative; si, au « contraire, l'acte leur paraît n'offrir ni équivoque ni

« obscurité, ni doute sur le fait qu'il déclare, ou sur la « propriété qu'il attribue, ils doivent, sauf le cas de « conflit légalement élevé, retenir la cause et la juger. »

115.— L'appréciation des décrets impériaux est réservée à l'empereur, statuant au contentieux : la critique s'attaque à des actes de la Couronne qui ne peuvent être mis au néant que par le souverain.

116.— Il en est de même de l'interprétation. Elle est donnée par l'empereur, à l'exclusion des conseils de préfecture (voy. ord. 14 janv. 1839, Lyonnet) et de toute autre autorité administrative (1). (Voy. ord. 20 mai 1842, ville de Valence.)

Mais il faut distinguer entre l'interprétation d'autorité et l'interprétation doctrinale. A-t-on à faire compléter ou éclaircir un acte, pour prévenir des difficultés ou faire cesser des doutes, en dehors de tout litige? on s'adresse au pouvoir dont est émané l'acte, et l'interprétation a lieu d'autorité. S'agit-il, au contraire, de fixer le sens d'un acte invoqué dans un litige et d'en appeler à la raison du juge? on a à recourir à l'interprétation doctrinale.

L'interprétation d'autorité prend la forme de l'acte auquel elle se rapporte et se confond avec lui, tandis qu'il est de l'essence de l'interprétation doctrinale de n'intervenir que dans la forme et avec les effets des jugements.

Elle est demandée par la voie contentieuse et la de-

(1) C'est là un droit inhérent à la souveraineté et qui s'applique par conséquent, aux actes des anciennes autorités souveraines du pays, et même des autorités souveraines étrangères qui gouvernaient ou administraient avant leur réunion à la France, des provinces aujourd'hui françaises. (Voy. ord. 28 janv. 1841, Payssé.)

mande doit avoir pour base une décision juridique indicative du litige et de la nécessité de l'interprétation. (Voy. ord. 29 janv. 1841, Villiers et consorts; 20 mai 1842, Latour d'Auvergne; 19 juillet 1843, Heudebert.)

117. — Les règles pour l'appréciation et l'interprétation des décrets individuels aussi bien que celles relatives au recours, n'ont leur principe que dans la nature même des dispositions ; elles n'ont point à souffrir du lien qui, souvent, rassemble et confond dans un même acte, des dispositions réglementaires et des dispositions individuelles et spéciales. Il est toujours facile, en remontant à la source de l'autorité qui appartient à chacune et en la suivant dans l'application, de la démêler et de la ranger sous les règles qu'elle comporte. A-t-on à pourvoir à l'exécution du décret émis pour l'établissement d'un octroi? Les dispositions qui fixent les droits de la ville vis-à-vis de l'État, ou qui stipulent les conditions de la perception vis-à-vis de l'adjudicataire, ne sont évidemment que des dispositions individuelles. Entre l'État et la ville, elles empruntent leur base aux lois qui réservent une part au Trésor dans le produit des octrois, et leurs effets se résument en une application des prescriptions générales consacrées par le pouvoir régulateur. Entre la ville et l'adjudicataire, elles ne constituent qu'un contrat passé en vertu des lois qui régissent la matière. Mais dès que les regards se portent sur le tarif des droits à percevoir, on reconnaît une règle dont la force obligatoire procède de la Constitution ou de la loi, qui fait du chef du pouvoir exécutif l'interprète du pouvoir régulateur, et dont l'application est confiée à une au-

torité intermédiaire entre l'administration et les citoyens. Les contestations entre la ville et l'État ou l'adjudicataire, doivent donc suivre le sort des réclamations suscitées par les décrets individuels et spéciaux (voy. ordon. 14 janv. 1839, Lyonnet), et les difficultés que rencontre le tarif, se résoudre par les principes propres aux décrets réglementaires.

118. — La distinction serait la même pour un acte de concession de pont à péage ou de chemin de fer. Les dispositions dont l'objet est de déterminer les obligations et les droits du concessionnaire et qui constituent le cahier des charges, n'ont trait qu'à un contrat, et on n'en saurait chercher la sanction dans l'article 471, n° 15, du Code pénal (Voy. arrêt de la ch. crim. du 10 mai 1844); tandis que la résistance au tarif des droits à payer par les voyageurs, ou bien aux prescriptions à observer par les employés du chemin dans l'intérêt de la sûreté publique, doit être réprimée par l'application des peines de police.

CHAPITRE DEUXIÈME.

DES MINISTRES.

ART. 1er. — Attributions des ministres.

119. — Sous la monarchie, les ministres étaient les conseillers de la Couronne.

120. — Les ministres ne sont plus que les agents supérieurs de l'administration.

121. — Art. 13 de la Constitution.

122. — Nomination et révocation des ministres.

123. — Contre-seing ministériel.

124. — Les ministres sont, à la tête de l'administration, les délé-

gataires de la puissance exécutive. — Caractère de cette délégation.
125. — Départements ministériels, leur nombre.
126. — Ministre d'État. — Attributions.
127. — Ministère de la justice. — Attributions.
128. — Ministre des affaires étrangères. — Attributions.
129. — Ministère de la guerre.
130. — Ministère de la marine et des colonies.
131. — Ministère de l'intérieur.
132. — Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.
133. — Ministère de l'instruction publique et des cultes.
134. — Ministère des finances.
135. — Le ministre, dans son département, est le délégué immédiat et exclusif de l'autorité suprême.
136. — Suite. — Le mouvement et la direction n'émanent que du ministre.
137. — Le ministre est le représentant légal de tout intérêt du domaine de l'administration.
138. — Suite. — Le ministre a seul qualité pour agir devant le conseil d'État.
139. — Suite. — Acceptation de legs faits à une école.

---

119. — Dans la monarchie, les ministres avaient leur place marquée près de la Couronne, pour concilier l'inviolabilité de la personne du prince et l'indépendance du pouvoir royal avec le respect dû à l'autorité des lois et à la volonté du pays.

L'assistance d'un ministre était la condition nécessaire de l'exercice de la prérogative du chef de l'Etat, et le ministre, assumait seul la responsabilité de l'acte émis sous son contre-seing.

Les ministres réunis en conseil, représentaient, d'ailleurs, la politique à laquelle le roi avait obéi en les appelant au gouvernement, et constituaient en réalité, un corps interposé entre le souverain et les Chambres.

Toutes les questions relatives aux grands intérêts de l'Etat se discutaient en conseil des ministres, et les mesures les plus graves ne pouvaient intervenir que de l'avis de ce conseil.

120. — La Constitution actuelle proclame que le souverain est responsable et ajoute: « Etant respon-
« sable, il faut que son action soit libre et sans entra-
« ves. De là l'obligation d'avoir des ministres qui
« soient les auxiliaires honorés et puissants de sa
« pensée, mais qui ne forment plus un conseil res-
« ponsable, composé de membres solidaires, obstacle
« journalier à l'impulsion particulière du chef de
« l'Etat, expression d'une politique émanée des
« Chambres, et par là même exposée à des change-
« ments fréquents, qui empêchent tout esprit de suite,
« toute application d'un système régulier. » (Voyez proclamation de la Constitution du 14 janvier 1852.) La Constitution ne fait donc pas des ministres les conseillers responsables de la Couronne. Il ne faut, désormais, voir en eux que les agents supérieurs du gouvernement.

121. — La condition des ministres est réglée par l'art. 13 de la Constitution, en ces termes :

« Les ministres ne dépendent que du chef de l'Etat;
« ils ne sont responsables que chacun en ce qui le
« concerne, des actes du gouvernement ; il n'y a
« point de solidarité entre eux ; ils ne peuvent être
« mis en accusation que par le Sénat. »

122. — L'empereur choisit, nomme et révoque les ministres.

123. — La Constitution de l'an VIII déclarait qu'aucun acte du gouvernement ne saurait avoir

d'effet, s'il n'était signé par un ministre. (Voy. art. 55). La Constitution de 1852, non plus que le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, n'a point reproduit cette disposition. On ne saurait donc prétendre en principe, que l'empereur soit dans l'impossibilité d'agir seul. Cependant, il n'est pas un acte dn gouvernement, par opposition aux proclamations, qui n'ait paru sous le contre-seing d'un ministre. Le décret du 22 janvier 1852 qui institue un ministre d'Etat, lui réserve même, entre autres attributions, « le contre-« seing des décrets portant nomination des ministres, « nomination des présidents du Sénat et du Corps lé-« gislatif, nomination des sénateurs et concession des « dotations qui peuvent leur être attribuées, nomina-« tion des membres du conseil d'Etat ; le contre-seing « des décrets rendus par le président en exécution des « pouvoirs qui lui appartiennent, conformément aux « art. 24, 28, 31, 46 et 54 de la Constitution, et de « ceux concernant les matières qui ne sont spéciale-« ment attribuées à aucun département ministériel ;» ce qui doit faire supposer que le contre-seing d'un agent secondaire a été considéré comme l'accessoire essentiel de tout acte émané du chef du pouvoir exécutif.

Le contre-seing n'a, d'ailleurs, rien que de justifiable, même au point de vue du principe que le souverain est responsable. Chaque acte gouvernemental doit être envisagé dans ses rapports avec la politique du gouvernement et dans ses rapports avec la marche des affaires. Il implique le concours de deux pensées. La signature de l'empereur atteste que l'acte signé est conforme à sa volonté personnelle ; le contre-seing du

ministre signifie que l'acte est conforme aux règles spéciales de telle ou telle branche d'administration.

124. — La Constitution, en disposant que l'empereur gouverne au moyen des ministres rend, elle-même, hommage à la nécessité que l'immensité du domaine de la puissance exécutive fait au dépositaire de cette puissance, d'en déléguer l'exercice.

Le système qui, chez nous, préside à cette délégation a fait de notre organisation administrative la plus parfaite qui soit au monde. Ce système a sa base dans le principe de la hiérarchie.

Les affaires de l'Etat sont réparties entre les divers ministres; chaque ministre est, pour les objets qui composent son département, le délégué immédiat de l'empereur, et pourvoit au service, par l'intermédiaire d'agents subordonnés entre eux et dont il reste le chef. Le mouvement part du ministre et se propage par une transmission du supérieur à l'inférieur, jusqu'aux points les plus reculés de l'empire; et c'est jusqu'au ministre que remontent, en s'éclaircissant et se complétant à chaque degré, les réclamations et les renseignements. On est ainsi parvenu à se ménager dans les moyens d'action, l'unité, qui est la condition de la rapidité et de la puissance.

125. — La loi des 27 avril-25 mai 1791, en fixant à six le nombre des départements ministériels, et circonscrivant le domaine de chacun d'eux, avait réservé au pouvoir législatif le droit d'opérer la division de l'administration publique entre les divers ministres. C'était méconnaître la source d'un droit qui dérive manifestement de la puissance exécutive, et

doit, à ce titre, former l'une des prérogatives du chef de l'Etat. Même sous la monarchie représentative, il n'a jamais été statué que par de simples ordonnances sur le nombre, la division et la démarcation des ministères.

Les départements ministériels sont aujourd'hui, au nombre de neuf : 1° le ministère d'Etat et de la maison de l'empereur ; 2° la justice ; 3° les affaires étrangères ; 4° la guerre ; 5° la marine et les colonies ; 6° l'intérieur ; 7° l'agriculture, le commerce et les travaux publics ; 8° l'instruction publique et les cultes ; 9° les finances.

126. — Le ministre d'Etat et de la maison de l'empereur a pour attributions, les rapports du gouvernement avec le Sénat et le Corps législatif, et le conseil d'Etat ; la correspondance de l'empereur avec les divers ministères, le contre-seing pour les actes que nous avons indiqués plus haut (Voy. n° 123), la rédaction et la conservation des procès-verbaux du conseil des ministres, la direction exclusive de la partie officielle du *Moniteur*, l'administration des palais nationaux et des manufactures nationales (Voy. décret 22 janvier 1852), le services des beaux-arts et des archives impériales (Voy. décret 14 février 1853), et enfin l'administration de la liste civile et de la dotation de la Couronne. (Voy. décret 14 déc. 1852.)

127. — Les attributions du ministre de la justice peuvent se résumer ainsi (1) :

Conserver le sceau de l'Etat ; l'apposer sur les lois,

(1) J'extrais presque textuellement, ce tableau du *Cours de droit administratif* de M. Macarel, t. I, p. 124.

les traités; les lettres patentes et autres actes de chancellerie ;

Former et réviser le bulletin officiel des lois et des décrets ;

Promulguer les lois et faire tenir un registre qui constate cette formalité ;

Conserver les originaux des lois ;

Pourvoir à l'administration de la justice en général; pour cela, organiser l'ordre judiciaire ;

Pourvoir à la nomination et à l'institution des juges, ainsi qu'à celle des membres du ministère public ;

Exercer une active surveillance sur toutes les parties de l'ordre judiciaire;

Correspondre habituellement avec les procureurs généraux et leurs substituts, sur tout ce qui est soumis à l'action ou confié à la surveillance du ministère public ;

Maintenir la discipline dans le sein de l'autorité judiciaire, et mander, s'il le faut, devant sa personne, les membres des cours et tribunaux, ainsi que les officiers du ministère public, à l'effet de s'expliquer sur les faits qui peuvent leur être imputés ;

Pourvoir à la nomination des divers officiers ministériels qui assistent la justice dans l'accomplissement de ses devoirs; tels que les avoués, les huissiers, les commissaires-priseurs ;

Surveiller le régime et l'organisation du notariat, faire nommer ses membres ;

Exercer sur ces deux corps une police ferme en même temps que bienveillante, et veiller à l'exécution des lois sur leur discipline ;

Tel est un premier ordre d'attributions du garde des

sceaux. Le ministre de la justice a aussi et nécessairement, dans ses attributions :

La poursuite des crimes, au nom de la société, par le ministère public, qui est son organe, et la surveillance sur l'instruction des affaires de simple police, correctionnelles et criminelles ;

L'exécution des lois relatives au jury ;

L'extradition des criminels ;

Les recours en grâce, les commutations de peines ;

Les demandes en réhabilitation ;

Les frais de justice criminelle ;

La présidence de la cour de cassation dans quelques occasions solennelles ;

La réception du serment des conseillers, maîtres et référendaires de la cour des comptes, et quelques attributions de moindre importance, en ce qui concerne cette cour. (Voy. l. du 16 sept. ff. 807, art. 9 et 22, et décret du 29 sept. 1807.)

L'ordre public, en ce qui touche les familles, a aussi le garde des sceaux pour protecteur, et c'est pour cela qu'on a rangé dans ses attributions :

1° La surveillance de la tenue de l'état civil, et l'examen annuel des procès-verbaux de vérification des registres ;

2° La publication des demandes et jugements en déclaration d'absence ;

3° Les dispenses d'âge, de parenté et d'alliance pour mariage ;

4° Les changements et additions des noms qui distinguent les familles ;

5° Les autorisations de servir à l'étranger ;

6° La réintégration dans la qualité et les droits de citoyen français;

7° L'admission des étrangers à s'établir en France;

8° Les diverses naturalisations;

9° Les droits du sceau des titres, la nomination et la surveillance des référendaires au sceau.

Enfin, le ministre de la justice a dans ses attributions :

1° Surtout à cause de l'impression et de l'envoi du *bulletin des lois*, l'administration et la direction de l'imprimerie impériale;

2° Le *journal des savants*, qui se publie aux frais de l'Etat et qui s'imprime dans cet établissement national;

3° La Légion d'honneur. L'administration de cet ordre est, il est vrai, confiée à un grand chancelier, qui travaille directement avec l'empereur, mais comme ce haut fonctionnaire n'est pas ministre, tous les actes qui peuvent emporter responsabilité, sont contre-signés par le garde des sceaux, ministre de la justice.

128. — Le ministre des affaires étrangères est chargé de tout ce qui concerne les relations avec les pays étrangers. Il prépare et propose à l'empereur les traités d'alliance et de commerce. Il suit et réclame leur exécution et fait respecter le droit international. Il surveille et défend au dehors, les intérêts politiques et commerciaux de la France. Il correspond avec les ambassadeurs, les ministres résidents, les consuls, les agents accrédités auprès des puissances étrangères. Il fournit tous les documents et renseignements relatifs aux traités, conventions et autres actes politiques. Il reçoit et fait suivre les réclamations des sujets français envers des étrangers et transmet les actes judiciaires

pour les significations à l'étranger. (Voy. l. organiques des 27 avril, 25 mai 1791 ; 10 vendém. an IV, art. 8; et ord. des 20 août, 11 sept. 1833.)

129. — Le ministre de la guerre a dans son département la levée, l'entretien et la direction des troupes, et tout ce qui regarde la défense de l'Etat par les armées de terre, les arsenaux, forges, fonderies, manufactures d'armes, fabrication de poudres et salpêtre. Il répartit le contingent entre les divers départements. Il veille au maintien des servitudes dans le rayon des places de guerre et à l'administration du domaine militaire. Il pourvoit au service des vivres et fourrages, au service des subsistances, au chauffage et à l'éclairage, au service des transports; les marchés à cet effet, sont passés par lui ou sous son approbation. Toutes les demandes présentées par des militaires ou pour raison de services militaires, doivent lui être adressées pour qu'il les transmette aux différents ministres, si ce n'est point à lui de prononcer. Enfin, le commandement général et la haute administration des possessions françaises dans l'Algérie, sont confiés à un gouverneur général qui exerce ses pouvoirs sous les ordres et la direction du ministre de la guerre.

130. — Le département de la marine et des colonies comprend l'*administration des ports*, l'inscription maritime, la construction et l'entretien des vaisseaux de guerre, les arsenaux et leur approvisionnement, les fonderies, forges et usines de la marine, les hôpitaux, l'administration et la police des bagnes, la police de la navigation commerciale, la police du pilotage, la police du cabotage, la police de la pêche maritime, la caisse

des Invalides de la marine, l'exécution des règlements concernant les armements en course, la traite des noirs, la navigation des neutres et les prises maritimes, la correspondance avec les consuls pour tout ce qui a rapport au mouvement des bâtiments de l'Etat et du commerce, et aux bris et naufrages. M. le ministre de la marine est aussi chargé de l'administration militaire, civile et judiciaire des colonies.

131. — Le ministre de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce est chargé du personnel des préfets, sous-préfets, conseillers de préfecture, des maires, adjoints et autres fonctionnaires administratifs. Il correspond avec tous les corps administratifs, à l'effet de les diriger et de les éclairer sur l'exécution des lois, spécialement celles pour les élections des membres du Corps législatif, des conseils généraux, de ceux d'arrondissement et même, des conseils municipaux. Il règle la voirie urbaine, et fait exécuter les lois sur les chemins vicinaux. De lui relèvent l'institution et l'organisation des gardes nationales. Le régime et la surveillance des maisons centrales de force et de correction, des maisons d'arrêt et de justice, des maisons d'éducation correctionnelle, des colonies agricoles; le patronage des jeunes libérés; le travail dans les prisons; le transférement des condamnés; la construction et l'entretien des bâtiments tombent dans ses attributions. Il crée et administre les lignes télégraphiques. Il pourvoit à la police générale de l'empire, à la tranquillité et à la sûreté intérieures. Il est préposé à la délivrance des passeports et permis de ports d'armes; à la surveillance légale des associations; à celle des individus mis à la disposition du

gouvernement; à celle des étrangers qui résident ou voyagent en France, pour les secours et la police; à la répression de la mendicité et du vagabondage. C'est à lui qu'il faut s'adresser pour les recherches dans l'intérêt des familles. Il a dans son département l'imprimerie et la librairie, en ce qui a trait aux brevets des imprimeurs et libraires, à la déclaration pour les diverses publications, au dépôt de livres, journaux, estampes et gravures publiés à Paris ou dans les départements. Il est chargé de la police des journaux et publications de toute nature ainsi que de la surveillance des pièces de théâtres (1). Il a l'administration générale des départements, des communes, des hospices et établissements de bienfaisance; il distribue les secours généraux accordés par les lois de finances.

132. — Le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics est préposé, pour l'agriculture et le commerce, au perfectionnement des procédés agricoles, à l'administration des écoles royales vétérinaires, aux mesures destinées à prévenir ou combattre les épizooties et à détruire les animaux nuisibles. Ses attributions comprennent aussi, en ce qui a trait au commerce, le règlement des droits de magasinage, la police commerciale dans les foires, marchés et abattoirs, le règlement des professions industrielles qui ont un régime spécial, l'autorisation des sociétés anonymes et des compagnies d'assurance, l'autorisation des établissements insalubres et incommodes, celle des établissements et ateliers situés dans le rayon des douanes, les brevets d'invention, la police des ateliers

(1) Cette attribution a été, pour les théâtres subventionnés, transférée au ministre d'Etat par un décret du 6 juillet 1853.

et des ouvriers, la législation des grains, le maintien de la circulation des grains, le maintien de la libre circulation des subsistances, l'établissement des foires et marchés, les eaux minérales, les tarifs et règlements applicables aux importations et aux exportations.

En ce qui a trait aux travaux publics, le même ministre a, d'abord, pour mission de créer et entretenir toutes les voies de communication que réclament les intérêts de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, et, à cet effet, il a à conserver et améliorer la navigation sur les fleuves et rivières, et à la seconder par la création ou l'entretien des canaux ; il établit les tarifs et droits de péage, crée des ports de commerce, établit et fait construire des phares et fanaux, pour la sécurité du commerce. Tout ce qui concerne la grande voirie, à savoir les chemins de fer, les routes, les ponts, bacs et bateaux, tombe aussi dans son département. La loi le charge spécialement, de régler l'usage des eaux courantes dans un but d'utilité générale, et, par suite, il lui est réservé d'autoriser et réglementer les moulins et usines sur les cours d'eau ou de surveiller l'action des préfets à cet égard. Les travaux pour la fixation des dunes, le desséchement des marais appartiennent à ce même département. Il compte, d'ailleurs, dans ses dépendances, les mines, les hauts fourneaux, forges et autres usines à traiter les substances minérales ; et il faut aussi y comprendre la construction des bâtiments civils et monuments à élever aux frais de l'Etat.

133. — Le ministre de l'instruction publique a une double qualité, il est ministre de l'instruction publique et ministre des cultes ; à titre de ministre de l'instruc-

tion publique, il dirige tout le corps enseignant; il pourvoit à l'établissement d'écoles publiques élémentaires et supérieures. Il règle les études des colléges, il a la surveillance des institutions et pensions et des écoles secondaires ecclésiastiques. Son autorité s'étend à l'administration des facultés de théologie, de droit, de médecine, des sciences et des lettres, et à l'enseignement et à la police de ces établissements. Il veille à l'exécution des règlements sur les concours.

Il répartit entre les divers services les fonds alloués pour les dépenses de l'instruction publique, et son département embrasse l'administration des bibliothèques publiques, du Bureau des longitudes, des observatoires, du Muséum d'histoire naturelle, du Collége de France, des Ecoles britanniques, de l'Ecole des langues orientales, de l'Ecole des chartes.

A titre de ministre des cultes, il est chargé de pourvoir au maintien du principe de la liberté des cultes; aux relations avec la cour de Rome; à l'examen des bulles, brefs, rescrits et autres actes de cette cour; à la police de tous les cultes; aux appels comme d'abus; aux missions apostoliques à l'extérieur; à la nomination des pasteurs, ministres et rabbins; à l'agrément à donner par le roi aux nominations des vicaires généraux, des chanoines et des curés; à la circonscription territoriale des paroisses, des églises consistoriales et des synagogues; à l'érection des cures, succursales, chapelles, annexes, oratoires, temples et synagogues, c'est-à-dire de tous les lieux publics ou privés où peut s'exercer le culte; à la création des vicariats; à l'administration des biens et revenus des fabriques; à l'établissement des presbytères; à l'administration tem-

porelle du chapitre royal de Saint-Denis, pieux asile des grands dignitaires ecclésiastiques ; à l'examen des statuts des chapitres cathédraux ; à l'examen des statuts et à l'autorisation, s'il y a lieu, des congrégations et communautés religieuses de femmes ; à la tutelle de tous les établissements ecclésiastiques, en ce qui concerne l'acceptation et l'emploi des dons et legs, les acquisitions, les échéances et les aliénations de biens et rentes ; aux acquisitions, aliénations, constructions, réparations de tous les édifices diocésains, tels que cathédrales, archevêchés et évêchés et séminaires ; enfin, aux dépenses générales du culte catholique et aux secours à donner pour la réparation des temples protestants et juifs (1).

134. — Le département des finances embrasse toute la fortune de l'Etat. Les services qui répondent aux principales sources du revenu public ont pour objet les contributions directes, l'enregistrement et les domaines, les douanes et les sels, les droits sur les boissons, les tabacs et les poudres, les postes, les forêts, les monnaies et les ateliers monétaires, et toutes les régies, entreprises et baux qui donnent un *produit* au trésor public. L'application des ressources aux besoins, la distribution des fonds à mettre à la disposition des divers ministres, la formation, la tenue et les mutations du grand-livre de la dette publique et du registre général des pensions civiles et militaires, les cautionnements en rentes et immeubles, la liquidation et le paiement des dettes de l'Etat, le recouvrement

(1) J'emprunte ce tableau au *Cours de droit administratif* de M. Macarel. (Voy. t. I, p. 264.)

de ses créances, le contrôle et la surveillance de la gestion des comptables, la composition et la présentation annuelle à l'empereur et au Corps législatif du budget de l'Etat donnent une idée de la part faite au ministre des finances, dans l'administration de l'empire.

135.— Lorsqu'on pénètre dans les dépendances de chaque département ministériel, on est bientôt amené à reconnaître que, pour certains actes, les agents tiennent immédiatement leur mandat de l'empereur ou du législateur. Le principe, toutefois, est que le ministre est le délégué immédiat et exclusif de l'autorité suprême.

136. — Les délégations faites dans les termes les plus absolus, impliquent assez ordinairement une réserve dont l'objet est de ménager l'intervention du ministre, à l'effet de subordonner les mesures particulières à l'ordre général et de sauvegarder ainsi les exigences de la centralisation. C'est notamment, ce qui a lieu à l'égard des établissements publics créés pour avoir une existence indépendante et constituer ce qu'on appelle une personne civile ; c'est également ce qui se rencontre dans les attributions conférées aux corps délibérants et spécialement aux conseils généraux et aux conseils municipaux. Et encore faut-il remarquer que ce n'est que rarement et jamais qu'à titre d'exception, qu'il est donné aux administrateurs, répartis dans les degrés inférieurs de la hiérarchie, d'agir d'un mouvement qui leur soit propre.

Il est dans l'esprit de nos institutions que la direction n'émane que du gouvernement lui-même. Chaque fonctionnaire a bien sa mission définie par le pou-

voir régulateur, mais il est, quant à son accomplissement, sous les ordres du ministre. Le ministre a, dans l'organisation administrative, des intermédiaires désignés, mais ces intermédiaires ne sont pour lui que des instruments.

137. — Ce principe, dont j'aurai à signaler les conséquences dans le droit d'appeler au ministre de tous les actes de ses inférieurs, et que j'aurai plus loin à rappeler dans son application à la responsabilité ministérielle, est le guide à suivre dès qu'on a à rechercher le représentant légal d'un intérêt du domaine de l'administration.

Les intérêts de la commune sont confiés au maire; les hospices, les établissements de bienfaisance et tous ceux qui sont déclarés établissements d'utilité publique, ont, sous le titre de directeur, d'économe ou de trésorier, un représentant dont les pouvoirs sont réglés par les dispositions auxquelles se rattache leur institution. Le préfet est, d'un autre côté, appelé à représenter l'Etat dans les actes civils concernant le domaine public, c'est-à-dire les biens affectés à un usage public, et le domaine proprement dit, c'est-à-dire les biens productifs. Mais en dehors des prévisions de la loi ou des règlements, c'est au ministre qu'il faut remonter pour trouver le représentant des intérêts auxquels répondent les divers services compris dans son ministère.

138.—Le ministre est, ainsi, le seul qui ait qualité pour agir devant le conseil d'Etat et le saisir des recours à intenter au nom de l'administration.

139. — Mais l'application du principe n'est pas toujours facile.

Un sieur Boutin, mort en 1843, dans le département de la Vienne, avait légué l'universalité de sa fortune à la maison des frères de l'Instruction chrétienne du Saint-Esprit de Châtellerault.

Ce legs était protégé dans sa validité, par l'article 2 de l'ordonnance du 1er mai 1822, portant autorisation de la société désignée sous le nom de *Congrégation de l'Instruction chrétienne*, article dans lequel il est dit que « le conseil royal de l'instruction publique pourra, « en se conformant aux lois et règlements d'admi- « nistration publique, recevoir les legs et donations « qui seraient faits en faveur de ladite association et « de ses écoles, à charge de faire jouir respectivement, « soit l'association en général, soit chacune des éco- « les tenues par elle, desdits legs et donations, con- « formément aux intentions des donateurs et testa- « teurs. »

Mais il ne pouvait être accepté qu'avec l'autorisation du roi, et les héritiers dont les intérêts nous étaient confiés, firent valoir les considérations qu'ils croyaient de nature à la faire refuser.

Il fut statué par une ordonnance à la date du 8 septembre 1846, dont l'art. 1er est conçu en ces termes :

« Notre ministre de l'instruction publique est auto- « risé à accepter au nom du conseil royal de l'Univer- « sité, mais jusqu'à concurrence d'un tiers seulement, « le legs universel fait en faveur des frères de l'In- « struction chrétienne de Châtellerault, par le sieur « Boutin, suivant son testament olographe du 15 mai « 1840, pour être employé conformément aux in- « tentions du testateur... »

On ne fit ainsi, nulle difficulté de reconnaître que c'était au ministre qu'il appartenait d'exercer le droit conféré au conseil royal (1).

140. — Après avoir circonscrit les divers départements ministériels et défini la mission assignée au ministre, il nous reste à considérer les actes auxquels il a à procéder pour la remplir.

ART. 2. — Actes des ministres.

141. — Actes à l'effet de diriger les administrateurs subordonnés.
142. — Instructions.
143. — Ordres.
144. — Décisions.
145. — Les tiers n'ont point à attaquer les actes d'instruction. — Ils doivent attendre l'exécution.
146. — Action ministérielle. — Actes de gestion.
147. — Les ministres *traitent* pour l'État.
148. — Marchés et adjudications, — exécution, — renvoi.
149. — Les ministres ont-ils part à l'exercice du pouvoir réglementaire ?
150. — Suite. — Obligation pour le ministre de conserver aux règlements préfectoraux leur caractère de mesures locales.
151. — Dispositions individuelles. — Exercice de l'autorité ministérielle.
152. — Réformation des actes des agents inférieurs. — Appel au ministre.
153. — Suite. — Le ministre ne connaît point des actes des corps juridiques.
154. — Le contrôle du ministre à l'égard des corps délibérants, ne s'exerce que par voie d'approbation et de non approbation.

(1) Le ministre prend, d'ailleurs, en pareil cas, le parti de se faire représenter sur les lieux. Dans l'affaire que je viens de rappeler, M. le recteur de l'académie de Poitiers fut délégué par arrêté spécial, pour accepter au nom du ministre, avec pouvoir de substituer, au besoin, l'un des inspecteurs de son académie.

155. — L'appel au ministre n'a lieu que des actes de ses subordonnés immédiats.
156. — L'appel au ministre ne comporte ni délai, ni formes de procédure.
157. — Distinction entre les mesures d'administration et les actes du contentieux, devant les ministres.
158. — Actes d'administration, — décisions sur les demandes de faveur et les permissions, autorisations et interdictions de police.
159. — Actes du contentieux. — Assujettissement des communes aux droits d'entrée.
160. — Responsabilité des receveurs et percepteurs des contributions.
161. — Contribution aux travaux d'asséchement et, en général, aux travaux que l'administration est autorisée à faire exécuter aux frais des exploitants de mines. — Retrait de concessions pour restriction ou suspension d'exploitation.
162. — Pensions.
163. — Actions tendant à faire déclarer l'État débiteur.
164. — Application. — Toute action en dommages-intérêts ou indemnité, dirigée contre l'Etat, doit se porter devant le ministre.
165. — Application de la même règle. — Le ministre décide si une dette communale est devenue nationale. — Il connaît seul, de l'application de la prescription quinquennale aux intérêts des cautionnements et aux arrérages de traitement.
166. — Toute créance contre l'État est soumise à une *liquidation* de la part du ministre. — Objets et effets de la liquidation.
167. — Répartition entre les ministres du droit de liquidation.
168. — Dans leurs attributions relatives aux dettes et créances de l'État, les ministres ont à connaître de véritables litiges.
169. — Marchés de fournitures. — Contestations relatives à leur exécution.
170. — Justification de l'attribution faite aux ministres en matière de marchés de fournitures.
171. — Attributions générales des ministres en matière contentieuse.
172. — De la forme de l'action ministérielle dans la sphère du contentieux.

173. — Effets des décisions des ministres en matière contentieuse.
174. — Les ministres, en matière contentieuse, exercent une autorité de juridiction. — Ses caractères.
175. — Introduction des affaires contentieuses.
176. — Instruction.
177. — Forme des décisions.
178. — Examen critique du mode de procéder en matière contentieuse.
179. — Décisions des ministres, — leur force obligatoire.
180. — Recouvrement des créances résultant pour l'Etat, de décisions émanées des ministres.
181. — Droit pour le ministre, de revenir sur une précédente décision. — Restriction au profit des *droits acquis*.
182. — Recours contre les décisions ministérielles. — Recours à l'empereur.
183. — Recours contre les décisions rendues en matière contentieuse.
184. — Opposition et tierce opposition.
185. — L'opposition et la tierce opposition sont recevables jusqu'à l'exécution.
186. — L'opposition et la tierce opposition doivent-elles être épuisées avant le recours au conseil d'Etat ?
187. — Recours au conseil d'Etat. — Il est le seul ouvert pour les décisions contradictoires.
188. — Faculté pour le ministre de rapporter lui-même sa décision.
189. — Le ministre peut-il recourir au conseil d'Etat contre sa propre décision?
190. — Délai du recours au conseil d'Etat.
191. — Motifs de recours.
192. — Le recours n'a pas lieu contre les décisions préparatoires.
193. — Requête civile. — Est-elle applicable aux décisions ministérielles ?
194. — La juridiction ministérielle est d'ordre public. — Dérogation par stipulations insérées dans les marchés. — Clause compromissoire.

141. — Nous avons dit que le mouvement et la direction émanaient du ministre ; son premier devoir est donc, de présider à la marche de l'administration : il faut qu'il guide tous ceux qui concourent à l'exercice de l'autorité. On distingue, dans les actes qui interviennent à cet effet, les *instructions*, les *ordres* et les *décisions*.

142. — Les *instructions* ont pour objet d'éclairer les agents inférieurs sur l'esprit dans lequel doivent être exécutées les mesures réclamées par une circonstance prévue ou imprévue. Elles donnent, le plus ordinairement, des explications sur le sens et la portée des règlements ou des lois, et sont tantôt *individuelles*, c'est-à-dire adressées à tel fonctionnaire en particulier, et tantôt *circulaires*, c'est-à-dire écrites dans les mêmes termes et adressées à une généralité de fonctionnaires.

« Les instructions ont la force et la valeur des lois et « et des ordonnances ou décrets qu'elles commentent, « et rien de plus. Cependant, la dépendance hiérar- « chique fera quelquefois, pour l'agent inférieur, une « injonction d'une instruction. Dans quels cas? Si « l'instruction est *spéciale*, *actuelle*, *impérative*, l'a- « gent doit appliquer la loi et l'ordonnance, comme « le ministre *responsable* l'entend et veut qu'on l'en- « tende. Que si, au contraire, elle est générale, si « c'est un simple commentaire qui n'ait rien d'actuel « et d'impératif, le fonctionnaire ne sera pas obligé « de faire prévaloir l'opinion et l'avis du ministre, dis- « paru peut-être de la scène et du pouvoir, sur le vé- « ritable esprit de la loi et du règlement. » (Voy. M. Trolley, t. I, n° 153, p. 192.)

143. — L'*ordre* implique commandement de faire une chose déterminée.

144. — La *décision* est la confirmation d'un ordre. Si le ministre, sur les objections proposées par le fonctionnaire qui a reçu un ordre et qui pense que la loi sur laquelle il est fondé n'a pas été bien comprise, persiste et en informe son subordonné, la prescription prend le nom de *décision*.

145. — Ces distinctions n'offrent d'intérêt qu'au regard des fonctionnaires, les administrés n'ont à en tenir aucun compte. Du moment qu'un acte ne s'adresse qu'aux fonctionnaires, qu'il ne leur indique qu'une mesure à prendre ou une ligne de conduite à suivre, qu'en un mot, il n'exprime qu'une détermination prise par l'administration supérieure, les tiers n'ont en aucune manière, à s'inquiéter de savoir s'il ne renferme pas un ordre ou une décision, leurs droits ne sauraient en éprouver nulle atteinte. (Voy. ord. des 29 juin 1822, de Chapeaurouge; 26 juin 1835, hér. du duc de Bourbon.)

Que le ministre des finances donne une *solution* à laquelle les receveurs de l'enregistrement auront à se conformer dans la perception des droits (Voy. ordonnance du 29 mai 1808, Maserany), ou, pour choisir un exemple plus frappant encore, qu'il décide qu'à l'avenir, il ne sera fait aucune délivrance à de prétendus usagers dans telle ou telle forêt de l'Etat (Voy. ord. du 15 juillet 1832, Abat) : dans les deux cas, sans doute, il se sera exprimé sous forme de décision; mais dans les deux cas, aussi, l'acte n'aura d'autre effet que d'obliger l'agent administratif à manifester une prétention au nom de l'Etat, sans enlever aux par-

ties intéressées le droit de la contester ; dans les deux cas, l'acte ne constituera, relativement aux tiers, qu'une instruction donnée par le ministre à son subordonné.

Les citoyens qui se voient menacés par la direction imprimée à l'administration, chercheront, sans doute, à conjurer le danger en adressant leurs observations et leur plainte à l'autorité. Ils réclameront près du ministre lui-même et solliciteront, de sa part, un nouvel examen. Ce n'est pas là, néanmoins, leur ressource dernière. Du moment où les mesures prescrites par l'instruction, seront exécutées et les frapperont directement dans leurs droits privés, il surgira à leur égard une question de contentieux, qu'ils seront maîtres de porter devant le juge compétent. Si, par exemple, le préfet, pour se conformer à l'instruction, prend un arrêté, ils l'attaqueront devant le ministre et, s'il y a lieu, devant le conseil d'Etat ; s'il s'agit de demandes présentées comme fondées sur des droits acquis et qu'il refuse d'y satisfaire, ils l'actionneront pour faire reconnaître et déclarer leurs droits.

146. — L'action du ministre dans ses rapports directs avec les administrés est plus importante à étudier.

Lorsqu'on cherche à se rendre compte de cette action, on n'est d'abord frappé que des mesures à prendre par voie d'autorité ; mais pour gérer le patrimoine de l'État et pourvoir aux besoins publics, l'administration est nécessairement, amenée à exercer les mêmes droits, et à recourir aux mêmes stipulations que les particuliers. Il lui faut, tour à tour, agir en justice, vendre, échanger, louer, en un mot, user des divers contrats du droit privé.

147. — Dans cette sphère d'action, il est, en dehors de la part faite au préfet, réservé à chaque ministre de *traiter* au nom de l'État, pour assurer les services de son département. Les ministres de la guerre et de la marine passent les marchés de fournitures ; le ministre des finances procède à la location des droits de péage et à la vente des coupes de bois ; le ministre des travaux publics les donne à entreprise.

148. — Les marchés et adjudications passés au nom de l'État, n'ont rien de commun avec les actes susceptibles de rencontrer et de froisser les intérêts individuels : les ministres n'entrent ici, en contact avec les administrés que pour former des contrats ; mais leur exécution peut faire naître entre l'État et ceux qui ont traité avec lui, des difficultés de nature à nécessiter un règlement, et un règlement de l'office du juge. Nous allons les rencontrer au nombre des objets du ressort de l'*autorité* ministérielle.

149. — La plupart des règlements locaux, et notamment les arrêtés des préfets, soit pour l'exécution de la loi sur les chemins vicinaux, soit pour la police des cours d'eau, soit pour tout autre objet, doivent être approuvés par le ministre ; et le ministre lui-même a souvent à statuer, de son propre mouvement, sous forme de prescriptions générales. C'est ainsi que le ministre de l'intérieur a, par des dispositions générales, divisées en articles et parfois même, en sections et chapitres, tracé les devoirs des gardiens dans les maisons centrales (1), précisé et déterminé les attributions des employés de l'administration des mêmes mai-

(1) Statuts du 30 avril 1822.

sons (1), réglé la discipline des condamnés qui y sont renfermés (2). C'est également ainsi qu'il pourvoit au service intérieur des hospices et hôpitaux, dont il règle le budget. En conclurons-nous avec l'auteur du *Cours de droit administratif professé à la faculté de Paris* (Voy. t. I, p. 151.), que les ministres ont le droit de prendre des mesures réglementaires ?

Non, certainement.

Le pouvoir réglementaire, dans les limites tracées par la Constitution, n'a été remis aux mains de l'empereur que pour être exercé par lui. L'empereur fait les règlements avec l'assistance du conseil d'Etat. Le ministre ne pourrait être investi de ce pouvoir que par une délégation expresse du législateur. Et je dois dire que rien ne serait plus contraire à l'esprit de nos institutions, qu'une délégation de ce genre. Au point de vue des exigences de localité, le territoire ne comporte que deux subdivisions ; nous avons l'empire, le département et la commune. Que le pouvoir réglementaire ait un dépositaire au sein de chacune de ces unités administratives, la raison le veut ; il faut bien, puisque la destinée de ce pouvoir est de suppléer à la loi dans ce qui échappe à ses prévisions, qu'il se rapproche des individus et des faits, pour les saisir dans leur diversité et leur mobilité. Et, en effet, tandis que l'empereur, placé au centre et sur le point le plus élevé, réglemente pour tout l'empire, le préfet, ainsi que nous l'établirons, est chargé de réglementer dans le département, et le maire dans la commune. Où sera donc la

(1) Statuts du 5 octobre 1831.
(2) Statuts du 10 mai 1839.

place à assigner au ministre ? Il n'y en a pas pour lui.

150.— L'approbation qu'il lui est réservé de donner aux règlements préfectoraux, n'implique de sa part, qu'un contrôle à l'effet de veiller à la conciliation de l'ordre local avec l'ordre général. Ce n'est point à cette approbation que l'arrêté emprunte sa force obligatoire, elle ne découle que de la délégation directe faite par le législateur au préfet. Cela est si vrai, que si le ministre, au lieu d'homologuer l'œuvre du préfet, disposait lui-même, ses dispositions seraient incontestablement entachées d'excès de pouvoir. (Voy. le chapitre suivant.)

Et quant aux prescriptions dont l'objet est de pourvoir au régime des prisons et autres maisons de détention, ou au régime des hôpitaux et hospices, ce serait méconnaître leur nature que de les assimiler aux prescriptions réglementaires. Elles ne tendent qu'à assurer l'ordre au dedans de l'administration elle-même, elles s'adressent moins aux citoyens qu'aux fonctionnaires préposés à certaines branches des services publics. Leur exécution n'est placée que sous la garantie de la dépendance hiérarchique, et bien que ce qu'elles ont de spécial et d'impératif en fasse des injonctions, leur force et leur valeur ne sont jamais que celles des mesures destinées à imprimer une direction aux administrateurs subordonnés : nous les avons rangées sous la qualification commune d'*instructions*. (Voy. *suprà* n° 142.)

Sans doute, cette doctrine ne conserve pas dans les faits, la rigueur que lui prête la théorie. Le ministre est toujours maître de s'armer de ses pouvoirs hiérarchiques pour faire intervenir et, au besoin, prévaloir ses idées personnelles dans la confection des règlements

locaux, et il est vrai de dire qu'il absorbe l'action préfectorale, en la dominant. Mais le principe n'en doit pas moins être proclamé ; il ne faut pas que le ministre puisse oublier que le législateur a fait en sorte d'approprier l'exercice du pouvoir réglementaire aux intérêts et aux besoins particuliers à chaque département, et que son devoir est, dans la révision des règlements arrêtés par les préfets, de leur conserver le caractère de mesures essentiellement locales.

151. — Le pouvoir réglementaire restant en dehors des attributions déléguées aux ministres, on n'a jamais à les considérer comme organes du pouvoir régulateur, leur autorité ne tend qu'à l'application de la règle tracée par les dispositions législatives ou réglementaires, et elle ne se manifeste que par des dispositions *individuelles* (Voy. *suprà* n° 42); ils statuent sur une chose ou à l'égard d'une personne déterminée.

152. — Les dispositions les plus nombreuses procèdent du droit que le ministre tient de sa position, au sommet de la hiérarchie administrative.

Le droit du ministre est, sous la restriction que nous avons dû signaler relativement aux actes du pouvoir réglementaire, de réformer toute mesure émanée d'un agent inférieur. Dès qu'un citoyen est exposé à souffrir de l'acte d'un agent inférieur, il a la ressource d'en appeler au ministre, pour obtenir l'annulation ou la modification de l'acte qui lui fait grief.

153. — Déterminons la portée de cette règle.

Elle n'est vraie que des administrateurs qui se rattachent au ministre par un lien de dépendance, agissent pour lui et en son nom, et peuvent être considérés comme ses intermédiaires.

Le ministre ne connaît ni des arrêtés des conseils de préfecture, ni des décisions des conseils de révision, ni de celles du jury de révision de la garde nationale, ni de celles du conseil des prises ou de tout autre corps juridique. La loi a, précisément, institué ces corps juridiques pour leur attribuer le règlement de certaines difficultés, à l'exclusion des agents dont le ministre est le chef ; ces corps ne se trouvent donc point sur la même ligne que le ministre. Nous verrons, en effet, que l'autorité suprême, en ce qui les concerne, a été remise au conseil d'État.

154. — Certaines délibérations de conseils généraux et même de conseils municipaux, ne sont exécutoires que sur l'approbation du ministre. (Voy. l. 10 mai 1838 et 18 juil. 1837, et décr. 25 mars 1852.) Mais le droit, en cela, du ministre n'est point autre que celui dont il est investi en ce qui a trait aux arrêtés réglementaires des préfets. Son autorité est moins une autorité d'action qu'une autorité de contrôle, elle s'exerce par voie d'approbation et de non approbation, mais jamais par voie de réformation. Le pouvoir supérieur à celui dont émane la délibération, ne réside que dans le conseil d'État ; c'est là que les particuliers doivent aller le trouver.

155. — D'un autre côté, la faculté du recours au ministre est dominée par le principe fondamental de l'organisation administrative : on n'arrive au ministre qu'en passant par les degrés inférieurs de la hiérarchie : on appelle du maire au préfet et du préfet au ministre.

156. — Le ministre connaît des actes de ses subordonnés comme administrateur et non comme juge.

On ne rencontre devant lui ni délai, ni formes de procédure, et on n'a nullement à distinguer entre les actes de pure administration, et les actes de ce que nous avons appelé le contentieux administratif. (Voy. *suprà* chapitre 1^er^, n° 99.)

157. — Ce n'est pas à dire, cependant, que cette distinction soit à négliger. Elle reparaît avec toute son importance, dès qu'on a à se fixer sur les effets des dispositions que le ministre est amené à prendre ; et il faut alors, se reporter à la nature de l'acte attaqué et des considérations invoquées pour le faire réformer. L'acte n'avait-il sa raison que dans une appréciation des intérêts abandonnés à l'administration, et n'a-t-on pu se plaindre que d'un défaut de bon vouloir ou de tolérance, la disposition ministérielle qui le maintient, l'annule ou le modifie, n'excède en rien les limites de la sphère purement administrative. Mais l'agent dont l'opération a fait l'objet de l'appel, avait-il prononcé entre les droits généraux de la société et les droits des particuliers, ou s'était-il heurté contre des droits appartenant à des tiers, ou contre ceux résultant d'une précédente décision, et constituant des *droits acquis* pour celui que sa mesure avait personnellement en vue ; et la réclamation s'est-elle produite au nom de *droits*, que l'on prétendait avoir, et que l'on présentait comme méconnus, le ministre n'a pu statuer que par une disposition empreinte des caractères du contentieux administratif.

Ces indications vont recevoir tout leur développement dans l'application que nous en allons faire aux dispositions des ministres, dans les matières qu'ils règlent directement.

158. — Les ministres accordent ou refusent des avantages qu'on sollicite à titre de faveurs. Il leur appartient aussi de donner des permissions ou de formuler des interdictions, pour exercer la surveillance qui leur est confiée.

Les décisions relatives à l'octroi des faveurs, restent nécessairement étrangères aux *droits*, même de ceux qu'elles concernent. Les permissions ou interdictions n'impliquent, dans la limite du pouvoir de police attribué aux ministres, qu'une appréciation d'intérêts d'administration. Ce ne sont, par conséquent, que des actes de l'office de l'administrateur ; ils excluent toute idée de contestation et de réclamation du ressort du juge.

159. — Il n'en est pas de même dans d'autres matières.

Aux termes de l'art. 22 de la loi du 28 avril 1816, si une commune se prétend induement assujettie à un droit d'entrée, ou soutient que la classe dans laquelle elle a été rangée pour le tarif, n'est point celle correspondante à sa population, la réclamation est soumise au préfet qui, après avoir pris l'opinion du sous-préfet et celle du directeur des contributions, la transmet avec son avis au directeur général ; et il est statué, sur le rapport de celui-ci, par le ministre des finances.

L'administration rencontre ici les droits des communes. Celles-ci réclament, et leur réclamation est combattue au nom du trésor ; il y a débat, et la disposition ministérielle qui le tranche, suppose évidemment un examen et une déclaration de l'office du juge.

160. — D'autres fois, la question contentieuse ne vient pas à surgir, comme par accident, de la rencontre

d'un droit privé ; elle est inhérente à l'objet même de la mesure.

Les lois et règlements en matière de comptabilité, portent que les receveurs généraux sont responsables de la gestion des receveurs particuliers de leur département, et que les receveurs sont eux-mêmes responsables de la gestion des percepteurs, en ce qui concerne les contributions directes ; ils disposent en même temps, que si le déficit provient de force majeure ou de circonstances indépendantes de toute surveillance, le receveur pourra obtenir décharge de sa responsabilité ; et ils ajoutent que les décisions sur les demandes en décharge de responsabilité, seront prises par le ministre des finances. (Voy. ord. 19 nov. 1826, art. 1, 2 et 10.) Certes, ce n'est pas une réclamation suscitée par une mesure d'administration, et opposée comme obstacle à l'action administrative, que le ministre est appelé à examiner, c'est la mesure, c'est l'opération elle-même qui implique le règlement d'un litige.

161. — Le même caractère éclate dans les attributions que le ministre doit, en matière de mines, aux lois des 27 avril 1838, et 17 juin 1840.

Dans le cas où des mines sont atteintes ou menacées d'inondation, le ministre décide quels sont les concessionnaires qui doivent opérer, à frais communs, les travaux d'assèchement. (Voy. l. 27 avril 1838, art. 2.) Et à défaut de paiement de la taxe mise à la charge de chacun, le ministre est autorisé à prononcer le retrait de la concession. (*Ibid.*, art. 6.)

Le retrait de la concession à prononcer par le ministre, est également la sanction de l'obligation imposée

aux concessionnaires, d'acquitter le prix des travaux que les lois et règlements autorisent l'administration à faire exécuter aux frais des exploitants de mines (Voy. l. 27 avril 1838, art. 9), comme aussi de l'interdiction qui leur est faite par l'art. 49 de la loi du 21 avril 1810, de restreindre ou suspendre l'exploitation, de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs (Voy. *ibid.*, art. 10.) (1). Les droits des concessionnaires sont directement engagés dans toutes les mesures à prendre, et la disposition ministérielle implique nécessairement une décision sur ces droits.

162. —Les demandes de pensions sont adressées au ministre du département dans lequel le réclamant a effectué son dernier service. (Voy. décr. 27 févr. 1811, art. 6.) Si le ministre juge qu'il y a lieu d'accueillir la demande, il fait procéder à la liquidation, et la pension est accordée et réglée par un décret. (Voy. l. 25 mars 1817, art. 26; ord. 2 août 1820, art. 20.) S'il juge qu'il y a lieu de refuser, le refus est exprimé par une décision ministérielle. Que faut-il penser de cette décision?

Pendant longtemps, on n'a vu dans l'octroi des pensions qu'une faveur, une grâce, mais c'était une erreur, et on en est revenu. On ne fait plus difficulté de reconnaître que la pension est l'objet d'un *droit*, et que la décision qui le dénie, appartient au contentieux.

163. — Dans ces attributions diverses, la décision est toujours liée à une mesure d'administration ou subordonnée à une appréciation de faits du ressort de l'administration, et son objet tombe virtuellement dans le

1) Voyez le chapitre spécialement consacré aux *Mines*.

champ de l'action ministérielle. Voici maintenant des attributions moins simples à expliquer.

Il résulte des lois des 17 juillet-8 août 1790, 24 septembre 1814, et 28 avril 1816, et de l'ordonnance du 31 mai 1838, que nulle créance ne peut être remboursée par l'État qu'après avoir été liquidée par un des ministres. De ce principe, la jurisprudence la plus positive et la plus constante a déduit deux règles.

La première, dont nous aurons plus tard à discuter la valeur (1), mais qu'il ne s'agit de rappeler ici que pour en marquer toute la portée, est qu'en dehors des cas prévus et expressément réservés par la loi, soit aux tribunaux de l'ordre civil, soit aux conseils de préfecture, toute action qui tend à faire déclarer l'État débiteur, doit être portée devant le ministre au département duquel se rattache le fait signalé comme ayant donné naissance à la créance (2).

164. — D'après cette règle, si l'on a à demander des dommages et interêts pour le préjudice occasionné par fait de l'administration, c'est au ministre préposé au service dont on a eu à souffrir qu'il faut s'adresser, à défaut d'une attribution spéciale à l'autorité juridique, civile ou administrative. Supposons que le propriétaire, à titre d'inventeur muni de brevet, d'un modèle de machine à vapeur se plaigne que son modèle a été appliqué, au mépris de ses droits, dans les ateliers de la marine, il ne songera pas, sans doute, à s'armer des dispositions propres à l'action en contrefaçon, son che-

(1) Voyez au chapitre qui traite des dettes de l'Etat.

(2) Les réclamations qui ne sont pas susceptibles de se rattacher à un service spécial, se portent devant le ministre des finances.

min le plus court sera d'aller à l'État par une action en dommages et intérêts; mais à qui s'adressera-t-il? au ministre de la marine.

C'est ainsi que, sur l'application de la loi du 12 février 1835, qui, en prohibant la fabrication et le commerce du tabac factice, avait stipulé le droit à une indemnité pour la suppression des établissements déjà créés, il a été décidé que, dans le silence de la loi sur la juridiction, il n'appartenait qu'au ministre des finances de connaître de la demande d'indemnité. (Voy. ord. 11 janv. 1838, Duchatellier.)

165. — Le conseil d'État s'est fondé sur la même règle pour déclarer que le ministre, et non le conseil de préfecture, doit statuer sur la question de savoir si une dette primitivement communale, n'est pas devenue nationale par l'effet de la loi du 24 août 1793 (Voy. ord. 22 févr. 1837, commune de Templeuve); et que c'est également au ministre à prononcer, à l'exclusion de l'autorité juridique civile, sur l'application de la prescription quinquennale consacrée par l'art. 2277 du Code civil, soit aux intérêts des cautionnements (Voy. ordon. 28 mai 1838, veuve Chevrier.), soit aux arrérages du traitement attaché au titre de membre de la Légion d'honneur. (Voy. ord. 5 février 1841, Moreau.)

166. — La seconde règle non moins absolue, est, en quelque sorte, plus générale, car la loi ne l'a frappée d'aucune exception. Cette règle veut que toute dette sur le trésor, quel qu'en puisse être le titre, soit *liquidée*, c'est-à-dire révisée par le ministre (1).

La liquidation donne le moyen d'écarter les créan-

(1) Voyez le chapitre qui traite des dettes de l'Etat.

ces qui ne se justifieraient pas par des titres légitimes et réguliers, et de parer ainsi aux abus et malversations, mais sa destination spéciale est de procurer l'application des lois et règlements de finances, et particulièrement des dispositions qui, pour tenir le trésor dégagé d'un arriéré trop écrasant, frappent de déchéance certaines créances déterminées par la cause ou, plus ordinairement, par l'époque de leur origine. A ce point de vue, les décisions des tribunaux civils ou même des conseils de préfecture, sur les réclamations contre l'État, que la loi a placées dans leur juridiction par dérogation à la règle que nous avons mentionnée en premier lieu, ne font nul obstacle à la liquidation. Elles tranchent la question dans ses rapports avec les dispositions applicables au litige considéré dans son objet, mais elles la laissent entière dans ses rapports avec les dispositions relatives à la liquidation des dettes de l'État, et notamment avec les lois de déchéance. (Voy. ord. 8 janv. 1836, commune de Richebourg; 23 avril 1837, commune d'Arc-sous-Montenot; 15 juill. 1842, Corbie.)

167. — Chaque ministre est le liquidateur des dépenses qui regardent les services compris dans son département. Le ministre des finances a, de plus, une attribution générale. On doit porter devant lui les demandes en remboursement de toutes créances qui ne peuvent se rattacher à un service spécial ou qui, se rapportant à un exercice déjà clos, appartiennent, par cela même, à l'arriéré.

168. — Dans l'exercice du droit qui leur est réservé de statuer sur les réclamations à l'effet de faire déclarer l'État débiteur, et de procéder à la liquidation des

créances à rembourser par le trésor, les ministres n'ont plus seulement à examiner et résoudre une question de droit liée à une opération ou subordonnée à une appréciation de faits d'administration, c'est une contestation du ressort de l'autorité juridique, c'est un litige qui est porté devant eux et dont la loi les fait juges.

169. — Le pouvoir dont ils sont armés pour assurer l'exécution des marchés de fournitures, se manifeste dans les mêmes conditions.

La loi du 4 mars 1793 consacrait formellement la compétence des tribunaux civils à l'égard des marchés passés avec les ministres ou autres agents de l'Etat. Mais on sait de quelle dilapidation les marchés furent la source sous la république, je parle de la première.

La loi du 12 vendémiaire an VIII ordonna par son article 1er, à tout entrepreneur, fournisseur, soumissionnaire et agent comptable de remettre aux divers ministres, dans un délai fixé, le compte général et définitif, appuyé de pièces justificatives, du service dont il avait été chargé. Et la loi du 13 frimaire an VIII, pour assurer l'exécution de celle du 12 vendémiaire, autorisa les commissaires de la trésorerie nationale « à prendre des arrêtés exécutoires provisoi-
« rement, contre les entrepreneurs, fournisseurs, sou-
« missionnaires et agents quelconques, chargés des
« services depuis la mise en activité de la constitu-
« tion de l'an III, soit pour la réintégration des à-
« comptes accordés pour lesdits services, soit pour
« le recouvrement des débets résultant des comptes
« qui doivent être arrêtés par les ministres et dépo-
« sés à la trésorerie nationale en exécution des art. 2

« et 4 de la loi du 12 vendémiaire an VIII. » (Voyez loi 13 frimaire an VIII, art. 4.)

Lors de la suppression des commissaires de la trésorerie, les pouvoirs qu'ils tenaient de cette disposition furent transmis au ministre des finances, par un arrêté du 18 ventôse an VIII.

Enfin, dans le décret du 11 juin 1806, l'empereur dit expressément, que le conseil d'Etat 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 service personnel ou « celui de nos maisons. »

Il était bien évident par ces dispositions que les tribunaux avaient cessé d'être compétents et que le conseil d'Etat se trouvait investi de la juridiction de dernier ressort; mais il restait à discerner le juge du premier degré.

La jurisprudence, en face du § 2 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, portant que « le conseil « de préfecture prononcera sur les difficultés qui « pourraient s'élever *entre les entrepreneurs de tra-* « *vaux publics et l'administration concernant le sens* « *et l'exécution des clauses de leurs marchés* », n'a point hésité à proclamer que c'est aux ministres qu'il appartient de statuer sur les contestations qui naissent des marchés, autres que les marchés de travaux publics.

170. — « La juridiction des ministres et du con- « seil d'Etat dans les marchés de fournitures, se justifie par l'expérience et l'intérêt bien entendu de « l'Etat et des fournisseurs eux-mêmes. Nous avons

« vu que les tribunaux avaient été investis du droit de « prononcer sur les marchés par la loi du 4 mars « 1793. Jamais les services publics n'ont été plus mal « faits et les fournisseurs plus mal payés que sous « l'empire de cette loi. Cela ne tenait pas seulement « aux besoins pécuniaires de ce temps-là, mais aussi « surtout aux difficultés des liquidations. Comment « les tribunaux pourraient-ils connaître de l'apure- « ment de ces comptes, dont presque toutes les pièces « justificatives sont ordinairement dans les bureaux « ministériels ? Comment concilier la célérité qu'exi- « gent la fourniture des armées, les mouvements des « troupes, les besoins variables et accidentels du ser- « vice, avec la lenteur et le nombre des formes judi- « ciaires ? Et puis n'est-ce donc rien que l'économie « des frais jointe à celle du temps ? Tous ceux qui ont « vu de près les affaires judiciaires, savent qu'il n'y a « point de procès plus longs, plus dispendieux, que « ceux qui portent sur des débats de comptes. S'il en « est ainsi des comptes de particuliers à particuliers, « qui portent le plus souvent sur des sommes peu im- « portantes, que serait-ce donc des comptes de l'Etat « avec ses fournisseurs, lui qui est le plus grand con- « sommateur de capitaux et de fournitures.....

« Si les contestations qui naissent des marchés « de fournitures passés avec les ministres, ou en leur « nom, n'ont pas été déléguées aux conseils de pré- « fecture, comme celles qui naissent des marchés « passés avec les entrepreneurs de travaux publics, « c'est parce que les premiers exigent encore plus de « célérité dans leur exécution que les seconds. Or, « les décisions des ministres peuvent intervenir plus

« promptes, plus rapides que celles des conseils de « préfecture. Voilà pourquoi, en ce qui concerne les « marchés faits avec l'administration, la compétence « des ministres est la règle, et celle des conseils de « préfecture n'est que l'exception (1). »

171. — Ceci nous amène à rechercher si en dehors des attributions spéciales et déterminées par une disposition expresse de la loi, les ministres ne sont point investis du droit de prononcer sur le contentieux administratif.

La juridiction administrative reconnue et consacrée par les lois fondamentales de l'ordre judiciaire, dans la France moderne, ne fut à l'origine l'objet d'aucune mesure d'organisation. Les réclamations suscitées par les actes de l'administration venaient aboutir, en parcourant les divers degrés de la hiérarchie, aux ministres, dépositaires de l'autorité supérieure.

Les lois, telles que la loi des 27 avril, 25 mai 1791 et plus tard, la constitution du 5 fructidor an III, qui n'étendirent leurs prévisions au règlement du contentieux par les ministres, que pour soumettre à leur autorité les réclamations contre les actes de corps administratifs qu'on aurait pu être tenté de considérer comme placés en dehors du contrôle ministériel, ne faisaient nul doute du droit pour les ministres, de prononcer sur les réclamations que soulevaient leurs propres actes, pour toutes les matières à l'égard desquelles ils avaient l'exercice direct de l'action administrative.

(1) J'emprunte ces passages à M. Serrigny, nos 977 et 978, t. II, p. 333.

C'est cet état de choses que l'arrêté du 5 nivôse an VIII envisage et saisit dans l'attribution faite par l'art. 11, au conseil d'Etat, de prononcer... « 2° Sur « les affaires contentieuses, dont la décision était pré- « cédemment remise aux ministres. »

L'effet de cette attribution fut de transférer au conseil d'Etat le droit de prononcer en dernier ressort, de dire le dernier mot en matière administrative. Mais le ministre garda le droit d'examiner et d'apprécier les réclamations et d'en faire lui-même l'objet d'une décision personnelle. Ce droit était dans la nature des choses; car le recours au conseil d'Etat ne pouvait se concevoir qu'après et sur refus du ministre de se rendre à la réclamation.

Survient presque aussitôt la loi du 28 pluviôse an VIII. Les auteurs de cette loi promettent de *remettre, au moins pour l'administration locale, le jugement du contentieux, dans toutes les parties de l'administration, à un conseil de préfecture.* Mais en fait, ils ne remettent le jugement du contentieux à ce conseil que dans les parties définies par l'article 4 de la loi.

Il faut bien en conclure que pour toute l'administration générale, et en second lieu, pour tout ce qui, relativement à l'administration locale, ne rentre pas dans la nomenclature de l'article 4 de la loi de pluviôse, les ministres ont conservé le droit de prononcer, sauf recours au conseil d'Etat. Et cette conclusion nous entraîne irrésistiblement à reconnaître et à dire qu'en principe, le juge *ordinaire* pour le contentieux administratif, c'est le ministre.

Nous appliquerons ce principe aux réclamations

contre les arrêtés émanés des préfets et nous le retrouverons dans l'examen des difficultés à prévoir pour les diverses matières de l'administration. Nous devons ici nous borner à l'établir.

172. — L'action ministérielle pour le règlement du contentieux administratif, n'offre rien de particulier dans sa forme. Le contentieux administratifn'a été interdit aux tribunaux et réservé aux ministres, que parce que les difficultés qu'il comporte ont semblé de nature à être réglées administrativement. Les ministres étrangers à la hiérarchie des pouvoirs judiciaires, ne cessent point d'être des *administrateurs*, alors même qu'ils tranchent des questions dans lesquelles les droits privés se trouvent engagés. (Voy. M. Serrigny t. II, p. 307, n° 953).

173. — Les dispositions dont l'objet est de statuer sur ces questions, sont cependant d'une nature distincte; elles fixent des droits en contestation, et participent, pour les individus qu'elles concernent, des effets de jugements ; et, bien que la loi n'ait pas cru devoir les placer sous les garanties ménagées aux droits privés devant l'autorité juridique administrative, elle s'est fait un devoir de les soumettre au contrôle institué pour les actes de cette autorité. Le recours devant l'empereur en son conseil d'Etat, est ouvert contre les décisions des ministres en matière contentieuse, de la même manière que contre les arrêtés des conseils de préfecture.

174. — La jurisprudence en a conclu que les ministres avaient, en cette matière, une juridiction. Ce principe, nous le verrons bientôt, fait la base de toutes les règles tracées pour l'exécution des décisions ministérielles ou l'appel dont elles sont susceptibles, et à

ce point de vue, la vérité en est incontestable. Mais ce serait se méprendre que d'en faire le point de départ des règles relatives à l'introduction et à la marche des affaires devant le ministre.

Pour comprendre cette matière, dirons-nous avec M. Serrigny, « il ne faut pas perdre de vue le carac-« tère essentiel des fonctions des ministres. Ce ne sont « pas des juges proprement dits : ce sont des admi-« nistrateurs qui, dans le cours de leurs opérations, « sont exposés à prendre des décisions qui blessent « des droits privés. On s'est accoutumé à voir dans « ces actes des apparences de jugements, à cause du « mode de recours introduit contre eux devant le con-« seil d'Etat, recours qui se pratique à l'imitation de « l'appel judiciaire. L'analogie dans la voie du recours, « ne doit pas s'étendre à la procédure dans les formes « de l'instruction. L'unique but de la législation est de « protéger les droits privés que rencontrent les minis-« tres dans leur administration, en donnant aux inté-«ressés une garantie spéciale, celle de l'examen et de la « révision devant le roi en conseil d'Etat. Aller au delà, « et transporter dans l'instruction des affaires soumi-« ses aux ministres, les formes judiciaires prescrites par « le Code de procédure, ce serait entraver et rendre im-« possible l'administration. Les ministres doivent con-« server la liberté de leurs mouvements, sous la seule « garantie de leur responsabilité et du recours au « conseil d'Etat. (Voy. t. II, p. 339, n° 985.) »

175. — En fait, les affaires contentieuses ne se traitent pas autrement que les affaires de pure administration.

Si un agent de l'administration croit devoir provo-

quer une décision du ministre, il lui adresse un rapport à cet effet, et il est statué d'office, et le plus ordinairement sans que les intéressés aient été mis en demeure de se défendre, ni même prévenus. Dans le cas où les particuliers ont eux-mêmes, à former une réclamation ou à intervenir pour soutenir leurs droits, ils introduisent leur demande par la voie des pétitions et mémoires ; ces pièces sont transmises par l'intermédiaire des préfets ou remises directement au ministère, et il est délivré pour tout récépissé, un bulletin constatant l'enregistrement qui en est fait au bureau d'arrivée.

176. — L'instruction n'offre rien de plus régulier, ni de plus constant. Les ministres prennent leurs décisions ou sur le rapport d'une commission spéciale, ou sur la proposition des directions générales, ou sur l'exposé des bureaux. Dans l'usage, les demandes et les réclamations sont envoyées, en passant par tous les dégrés de la hiérarchie, à l'agent de l'administration placé sur les lieux et reviennent ensuite avec ses renseignements et avis. Le plus ordinairement, on consulte, en outre, le comité du conseil d'État attaché au département ministériel. Mais dans cette marche, tout est abandonné à la discrétion de l'autorité, qui est maîtresse de l'accélérer ou de la retarder à son gré.

177. — M. de Cormenin fait observer, avec raison, que la diversité de modes employés pour les préparer, exclut naturellement toute régularité dans la forme même des décisions.

« Il y a des décisions, dit-il, qui sont apposées sous « la forme d'un simple *approuvé*, en marge ou à la « fin des rapports d'un chef de division, ou d'une

« commission spéciale, ou d'une direction générale : « alors, il est souvent très-difficile de distinguer ce « qu'il y a de *contentieux* dans la décision, de ce qu'il « y a d'*administratif*, et de retrouver les *motifs* con- « fondus dans la narration des faits et la *discussion* « *des pièces*. Quelquefois même ces décisions ne sont « pas motivées et ne contiennent qu'un *dispositif* as- « sez vague, ou elles ne visent aucune pièce, ou elles « ne sont que l'expression d'un commis, qui, dans une « lettre, se dit chargé de transmettre les ordres « du ministre. Il y en a, enfin, et ce sont cel- « les rendues de l'avis des comités, qui emprun- « tent la forme régulière des décisions du conseil « d'Etat. Elles sont, sur le rapport d'un maître « des requêtes, l'objet d'une ample et mure déli- « bération, dans le sein de chaque comité ; elles visent « la demande, les pièces principales produites, les dé- « fenses ou observations des parties adverses, s'il y en « a, ou des agents de l'Etat, ainsi que les lois et rè- « glements de la matière ; elles ont des *considérants* « et un *dispositif;* elles portent un *approuvé* de la main « du ministre qui les signe. » (Voy. *Questions de droit*, t. I, tit. 2, chap. 2, p. 179.)

178. — M. Serrigny, qui proteste en ce point contre les critiques formulées par la plupart des auteurs (1), se refuse à voir dans ce défaut de règles, une lacune à combler. Des formes de procédure seraient, suivant lui, exclusives de la liberté de mouvement et de la spontanéité de résolution qui doivent caractériser l'action ministérielle. « Leur application

(1) Et au premier rang, par MM. Macarel et Cormenin.

« rencontrerait d'ailleurs, les plus graves difficultés. Il « y a bien certaines matières qui sont reconnues « d'avance pour contentieuses, et que l'on pourrait « soumettre à ces formes ; mais, dans une infinité de « cas, les ministres eux-mêmes ne savent point *à* « *priori* si la décision qu'on leur demande constituera « une décision de nature contentieuse pouvant être « l'objet d'un recours au conseil d'État, ou si elle sera « de nature purement administrative. Ils ne sauraient « donc point s'ils doivent la soumettre aux formes « tracées pour les affaires contentieuses, ou la traiter « selon les règles des affaires purement administra- « tives. » (Voy. nº 986, t. II, p. 340.) Mais, sans méconnaître ce qu'il y a de juste dans ces considérations, il nous semble que rien ne s'opposerait à ce que les décisions fussent au moins, rédigées avec plus de soin, de manière à permettre de les distinguer des *instructions* adressées par le ministre à ses agents, des *approbations* données à leurs actes, des *avis* et mesures préparatoires, et de se fixer sur les *motifs* qui ont pu les dicter :

179. — Passons aux effets des décisions.

Les ministres, nous l'avons dit, agissent sous l'empire des lois et règlements. Leur mission est de procurer, dans une sphère déterminée, l'application des dispositions émanées du pouvoir régulateur, et la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire veut que l'autorité dont ils ont été investis à cet effet soit complète et indépendante. De là le principe que les actes des ministres sont obligatoires par eux-mêmes, et que les décisions ministérielles, en matière contentieuse, ont la force et les effets des jugements. Les disposi-

tions du pouvoir régulateur, d'ordre administratif, sont appliquées par l'administration, et les dispositions d'ordre civil ou criminel, sont appliquées par les tribunaux. (Voy. M. Serrigny, n° 988, t. II, p. 341.)

Le conseil d'État s'est fondé sur cette doctrine pour déclarer, dans ses avis des 25 thermidor an XII, et 24 mars 1812, que les décisions des ministres sont exécutoires sans visa ni mandement des tribunaux, et emportent hypothèque, de la même manière et aux mêmes conditions que celles de l'autorité judiciaire.

180. — Le ministre des finances est spécialement chargé du recouvrement des créances de l'État. Chaque ministre lui transmet la décision dont l'effet est de constituer celui qu'elle concerne débiteur du trésor, et le ministre des finances décerne, sous la dénomination de contrainte, un mandement qui a lui-même tous les caractères d'un jugement, et dont l'exécution se poursuit par les voies et moyens du droit commun, à la requête de l'agent judiciaire du trésor. (Voy. l. du 12 vendém., an VIII, art. 4 ; arrêté du 18 vent., an VIII, art. 1^er^ ; arrêté du 28 flor., an XI, art. 2.)

181.— Les dispositions dont la portée ne va point au delà des intérêts d'administration, n'ont rien d'irrévocable ; le ministre est toujours le maître de les réformer et de les modifier, suivant les besoins du présent. Mais du moment qu'un acte ministériel, fût-il par son objet originaire et direct, étranger au contentieux, se trouve lié à un droit privé, soit qu'il ait fait la base d'un jugement, soit que l'on ait disposé ou stipulé sur la foi de l'état de chose qu'il établissait, comme si par exemple on avait construit sur l'alignement conforme à un plan arrêté, il y a, ce qu'on appelle un *droit ac-*

quis, la rétractation ou la modification de la mesure n'est plus possible qu'à la condition de respecter ce droit.

182. — Dans les institutions actuelles, on n'est pas exposé à venir se heurter contre le principe de la responsabilité ministérielle. Rien ne s'oppose donc, constitutionnellement, à ce que ceux qui sont lésés par des actes ministériels, même de pure administration, s'adressent à l'empereur par voie de pétition. Rien ne s'oppose à ce que l'empereur renvoie la pétition au ministre, en lui enjoignant d'examiner de nouveau l'affaire, et de rapporter la première décision si la réclamation lui paraît fondée. L'empereur pourrait même rendre un décret à l'effet d'annuler ou de réformer la décision de son ministre. C'est l'empereur qui gouverne ! Mais on sent que telle ne saurait être la marche normale et régulière des affaires. Le bon ordre de l'administration veut que le dernier mot de la solution appartienne en fait, sinon en droit, au ministre, dans chaque département ministériel.

183. — L'esprit juridique de nos mœurs a cependant, fait fléchir ce principe à l'égard des mesures qui, dans la sphère de l'action ministérielle, participent des effets des jugements. Nous verrons, en étudiant les attributions du conseil d'État en matière contentieuse, ce que la loi a fait pour concilier sa mission avec les maximes fondamentales de la Constitution (1). Nous n'en devons faire mention ici qu'au point de vue du recours contre les décisions des ministres.

En matière contentieuse, toute décision ministé-

(1) Voyez le chapitre qui traite *du Conseil d'Etat*.

rielle tombe dès qu'elle est rendue, sous le coup des principes protecteurs de la *chose jugée*. La loi n'ouvre que deux voies de retour : pour l'une, le point de départ est dans le droit de défense ; dans l'autre, on a pour appui la règle du double degré de juridiction. L'opposition et la tierce-opposition répondent à la première, et c'est par l'appel qu'on s'engage dans la seconde.

184. — Lorsque ceux qui ont à souffrir d'une décision ministérielle sont restés absolument étrangers à l'instruction qui a dû la précéder, on la considère comme rendue par défaut ; et il faut s'adresser au ministre lui-même pour faire valoir les droits qu'il a méconnus, et obtenir de lui qu'il revienne sur sa détermination. (Voy. ordonn., 7 févr. 1834, Barral.) La réclamation qui émane de la partie à l'égard de laquelle il a été directement statué, se produit à titre d'*opposition* ; et elle reçoit le nom de *tierce-opposition*, si elle émane d'un tiers. La forme est, du reste, la même dans les deux cas ; l'affaire s'engage et se traite par simples pétitions et mémoires.

185. — En l'absence de toute fixation de délai, on admet que l'opposition et la tierce-opposition peuvent être formées jusqu'à l'exécution.

186. — Les principes m'entraînent à dire que, tant que ces voies restent ouvertes, le conseil d'État devrait se refuser à recevoir le recours. Mais je ne découvre dans la jurisprudence rien de décisif sur ce point, et l'absence de toute règle pour la procédure à suivre devant les ministres, ne me laisse que peu de confiance dans la déduction rigoureuse des principes. D'un autre côté, je vois tant de difficultés à distinguer

avec quelque certitude si une décision ministérielle doit ou non être considérée comme rendue par défaut, que le parti le plus sage, à mon sens, est de ne point encourir la déchéance, de ne point s'arrêter à l'opposition et de saisir immédiatement le conseil d'État, sauf à courir la chance d'être renvoyé devant le ministre, pour débattre avec lui, si le conseil ne se trouve pas suffisamment édifié.

Dans tous les cas, l'opposition une fois formée, le recours n'est pas possible avant que le ministre ait prononcé. (Voy. ord., 22 août 1839, Giblain.)

187.— Pour les décisions contradictoires, c'est-à-dire pour celles rendues à la demande, ou malgré les observations et plaintes par écrit, ou sur opposition ou tierce-opposition de l'intéressé à les attaquer, il n'est d'autre voie de réformation que celle du recours devant le conseil d'État, par le ministère d'un avocat au conseil d'État.

188. — Si la décision n'avait d'effet qu'entre l'administration, représentée par le ministre et le particulier qui se plaint, le ministre serait bien le maître de rapporter la mesure ; mais cette ressource, qu'on n'emploie qu'à défaut de toute autre, lorsque la décision a acquis force de chose jugée, a bien rarement pour résultat de provoquer une nouvelle décision que l'on puisse attaquer ; le ministre néglige rarement de répondre par l'exception de chose jugée. Elle n'est jamais possible à l'égard des décisions qui intéressent des tiers, et qui, dès qu'elles sont émises, constituent à leur profit un titre qu'il ne dépend plus du ministre d'anéantir.

189.— Le ministre pourrait-il se pourvoir au con-

seil d'Etat contre une décision qu'il aurait lui-même rendue ?

M. Dumesnil, qui se pose cette question, dans son *Traité de la législation spéciale du trésor public, en matière contentieuse* (Voy. nº 54, p. 40), répond ainsi :

« Par exemple, sur l'exposé incomplet d'une affaire,
« en l'absence de pièces décisives, qui démontreraient
« le droit du trésor, le ministre aurait rendu une dé-
« cision donnant gain de cause à la partie réclamante ;
« ainsi, il aurait déclaré l'État débiteur, alors qu'il
« serait prouvé clairement, par la quittance de la
« partie, que le trésor ne doit rien. Nul doute, dans
« ce cas, que le ministre ne fût fondé à se pourvoir
« contre sa première décision, s'il ne pouvait empê-
« cher autrement qu'elle ne reçût son exécution.

« Cette latitude, que nous reconnaissons au mi-
« nistre, doit surprendre au premier aperçu, parce
« qu'il est contraire à toutes les règles admises en
« droit, que celui-là qui est juge et qui a rendu son
« jugement, puisse être le premier à en demander
« l'annulation devant une juridiction supérieure. Mais
« il ne faut pas perdre de vue que le ministre est juge
« et partie dans la cause de l'État qu'il représente, et
« que s'il lui appartient de reconnaître les droits des
« adversaires de l'État, il lui appartient également de
« les contester, puisque, dans le cas où sa décision
« est attaquée devant le conseil d'État, il est appelé
« contradictoirement à la faire maintenir, non plus
« comme juge, mais comme partie intéressée. Rien
« ne semble donc empêcher le ministre, mieux in-
« formé, de s'opposer à l'exécution de sa première dé-
« cision, même par voie de recours au conseil d'État,

« s'il n'a pas d'autres moyens à sa disposition. Tou-
« tefois, ce n'est que dans des cas urgents et extrê-
« mement graves, par exemple, en cas de découverte
« de pièces décisives retenues par l'adversaire de
« l'Etat, que le ministre devra user de ce pouvoir :
« car la stabilité qui est un des grands caractères des
« actes émanés de l'autorité publique, commande de
« ne point abuser d'une prérogative qui, si elle était
« exercée sans discernement et avec légèreté, jette-
« rait le plus grand discrédit sur l'autorité des actes
« ministériels. »

J'ajouterai qu'en dehors du cas, tout exceptionnel, de découverte de pièces décisives, le ministre tomberait dans une contradiction avec lui-même, que l'existence simultanée de deux qualités dans sa personne ne suffirait pas à justifier, et que le conseil d'État serait toujours entraîné à opposer l'appréciation du juge aux prétentions de la partie.

190. — On a, pour former le recours au conseil d'État, un délai de trois mois (1).

191. — « Le recours est recevable soit pour cause
« d'incompétence ou d'excès de pouvoirs, soit pour
« mal statué au fond. Quel que soit le vice dont sont
« infectés les arrêtés ministériels en matière conten-
« tieuse, le conseil d'Etat peut les annuler ou les ré-
« former. Il n'y a point de limite dans laquelle les
« ministres soient autorisés à prendre des décisions en
« dernier ressort. Simples dépositaires du pouvoir

(1) Voir pour tout ce qui tient à l'exercice de la faculté du recours, et particulièrement pour ce qui a trait au délai, le chapitre *du Conseil d'Etat*, dans la partie relative à la procédure.

« royal, ils ne sont jamais, sous ce rapport, affranchis « du recours ouvert pour la garantie des droits lésés, « quelque minime que soit l'importance de ces droits.» (M. Serrigny, nº 997, t. II, p. 345.)

192. — Mais le principe qui interdit la faculté du recours immédiat contre les jugements préparatoires ou d'instruction, s'applique aux décisions ministérielles. (Voy. ord. des 24 déc. 1831, Sarraille, et 23 mai 1834, commune de Villandry.)

193. — On a tenté de prendre contre les décisions ministérielles, la voie de la requête civile pour cause de rétention de pièces. Mais la jurisprudence a déclaré avec raison, que ce moyen n'était admissible que contre les décisions rendues en dernier ressort. (Voy. ord. du 4 mai 1835, Michelet.)

194. — Faisons remarquer, en terminant, que les attributions des ministres en matière contentieuse, ne tiennent pas moins que les attributions des conseils de préfecture ou des tribunaux civils eux-mêmes, à la répartition des pouvoirs sociaux ; que par suite, toute convention dont le but serait de déroger aux dispositions qui les consacrent, devrait être considérée comme contraire à l'ordre public ; et que d'un autre côté, les ministres n'étant que les représentants d'un mineur, qui est l'Etat, ne sauraient, aux termes des art. 1003 et 1004 du Code de procédure civile, avoir le pouvoir d'abandonner à des arbitres les contestations que la loi les appelle à régler. Le conseil d'Etat s'est armé de ce principe pour écarter la clause qui, dans un marché de fournitures, soumettait les contestations à

(1) Voy. chapitre *du Conseil d'Etat*.

naître à des arbîtres. (Voy. ord. des 17 nov. 1824, Ouvrard ; 17 août 1825, Boyer.) On aurait d'ailleurs, à invoquer, aujourd'hui, dans ce sens, la jurisprudence qui, en matière civile, refuse tout effet à la cause compromissoire, à défaut de désignation du nom des arbitres et de l'objet du litige. (Voy. arrêt de cassation du 2 décembre 1844, Perret.)

CHAPITRE TROISIÈME.

DES PRÉFETS.

Art. 1. — Attributions des Préfets.

195. — Division du territoire en circonscriptions administratives.
196. — Délégués envoyés dans les provinces sous l'ancienne monarchie.
197. — Intendants. — Leurs attributions. — Leur nombre.
198. — Suppression des intendants. — Leur remplacement par les administrations départementales.
199. — Administrations départementales. — Leur composition. Leurs fonctions.
200. — Suite. — Examen critique de l'institution.
201. — Suite. — Modifications dues à la constitution de l'an III, à la loi du 5 fructidor an III et à la constitution du 22 frimaire an VIII.
202. — Organisation établie par la loi du 28 pluviôse an VIII. — Ses caractères.
203. — Préfets. — Nomination et révocation.
204. — Prestation de serment des préfets.
205. — Absence ou empêchement du préfet. — Permission de s'absenter. — Remplacement.
206. — Préfectures. — Elles sont divisées en trois classes. — Traitement.
207. — Autorité préfectorale. — Elle est la même dans chaque département.

208. Le préfet est à la fois, l'agent du Gouvernement, son représentant et le préposé à la gestion des intérêts départementaux.

209. — Attributions du préfet comme agent du Gouvernement. — Son action s'étend à tous les services publics.

210. — Il reçoit et transmet les actes du Gouvernement et procure l'exécution des lois, des ordonnances et des décisions ministérielles. -- Ses fonctions à cet effet.

211. — Suite. — Il a le pouvoir de commander aux agents inférieurs, et annule et réforme les actes contraires à ses ordres.

212. — Suite. — Réclamations des particuliers qui peuvent avoir à souffrir de ses actes.

213. — Dans ses arrêtés en qualité d'agent d'exécution, l'action du préfet est circonscrite dans les limites des prescriptions de l'autorité supérieure.

214. — Les préfets sont à la disposition du Gouvernement pour les renseignements dont il a besoin. — Ils lui signalent les abus.

215. — Ils sont consultés sur toute demande et réclamation adressée à l'autorité supérieure.

216. — Les préfets sont les intermédiaires obligés des particuliers.

217. — Suite. — Défaut de sanction à cette règle.

218. — Autorité du préfet en qualité de représentant du Gouvernement. — Il administre *jure proprio*.

219. — Le préfet est le dépositaire de la puissance exécutive dans le département. — En cas d'urgence, il supplée les ministres et même l'Empereur. — Caractère de ses mesures.

220. — En dehors des matières réservées à l'autorité supérieure, l'action préfectorale est dégagée de toute entrave.

221. — Mesures de police prises par le préfet à titre de chef de l'administration dans le département.

222. — Étendue des pouvoirs dont le préfet est investi à ce titre.

223. — Nomination et révocation de certains agents par le préfet. — Art. 9 du décret sur la décentralisation.

224. — Instructions données par le ministre pour l'exercice du droit de nomination directe. — Directeurs, gardiens des maisons d'arrêts.

225. — Suite. — Médecins et comptables des asiles publics d'aliénés.

226. — Suite. — Architectes départementaux.
227. — Suite. — Archivistes départementaux.
228. — Contrôle réservé au ministre.
229. — Concours des chefs de service.
230. — Emploi de la force publique.
231. — Droits et devoirs du préfet en ce qui concerne les aliénés. — Placement d'office.
232. — Suite. — Placement volontaire.
233. — Suite. — La liberté individuelle a été placée sous la protection du représentant du chef du pouvoir exécutif.
234. — Pouvoir des préfets en ce qui concerne les théâtres et spectacles. — Droit de prévention.
235. — Suite. — L'autorisation du ministre de l'intérieur s'applique à tout l'Empire.
236. — Suite. — Le droit du préfet est exclusif.
237. — Police des cultes. — Sonnerie des cloches. — Prières publiques.
238. — Suite. — Assemblées des cultes protestants.
239. — Suite. — Recours d'office pour cause d'abus.
240. — Salubrité. — Précautions contre les fléaux qui menacent les populations.
241. — Attributions données au préfet par le décret sur la décentralisation en matière, d'agriculture, de commerce et de police sanitaire et industrielle.
242. — Contributions. — Le préfet fait dresser les rôles et les rend exécutoires.
243. — Distribution du fonds de non-valeur. — Demandes en remise et modération.
244. — Payement des dépenses du département.
245. — Décret sur la décentralisation. — Art. 3 de ce décret.
246. — Le préfet est tenu de consulter le conseil de préfecture.
247. — Il ne peut statuer qu'avec l'assentiment du chef de service.
248. — Contrôle réservé au ministre.
249. — Retour sur chacun des objets portés au tableau.
250. — Surveillance sur la fabrication et le commerce des poudres à feu. — Organisation.
251. — Transaction sur les conséquences des procès-verbaux de contravention.
252. — Portée de la transaction.
253. — Administration des biens de l'Etat. — Immeubles affectés à un service public.

254. — Amodiation à l'amiable.
255. — Suite. — Expertise.
256. — Concession des terrains usurpés sur les biens du domaine.
257. — Suite. — Demande et instruction.
258. — Suite. — Décision.
259. — Contrôle du ministre.
260. — Conditions et mode de payement. — Renvoi.
261. — Cession de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes et chemins vicinaux.
262. — Echanges de terrains provenant de déclassement de routes.
263. — Conciliation de la faculté d'échange avec le droit de préemption.
264. — Liquidation de dépenses.
265. — Vente des produits façonnés, provenant des bois des communes.
266. — Travaux à exécuter dans les forêts communales.
267. — Suite. — On n'est pas tenu de procéder dans les formes voulues pour les coupes extraordinaires.
268. — Voirie. — Compétence des préfets en matière de grande voirie.
269. — Compétence des préfets en matière de voirie vicinale.
270. — Règlement pour l'exécution de la loi sur les chemins vicinaux.
271. — Cours d'eau. — Lois de 1790 et 1791; arrêté du 19 ventôse an VI, et loi du 14 floréal an XI. — Attributions générales qui en résultent pour le préfet.
272. — Suite. — Maintien de la navigation.
273. — Réglementation des usines. — Droit du préfet d'après la législation antérieure au décret du 25 mars 1852.
274. — Décret sur la décentralisation. — Art. 4 de ce décret.
275. — Circulaire du ministre, du 27 juillet 1852.
276. — Étendue de l'attribution donnée aux préfets. — Contrôle.
277. — Expropriation pour cause d'utilité publique. — Pouvoir du préfet.
278. — Décret de décentralisation. — § 10, 11 et 12 du tableau D.
279. — Police de la chasse. — Ouverture et clôture de la chasse.
280. — Suite. — Permis de chasse.
281. — Suite. — Arrêtés réglementaires à prendre par le préfet.
282. — Suite. — Conciliation du pouvoir conféré au préfet avec l'autorité à maintenir au ministre responsable.

283. — Élections. — Attributions données au préfet.
284. — Police municipale. — Exercice des pouvoirs conférés au maire, sous la surveillance du préfet. — Limites qui circonscrivent ce droit de surveillance.
285. — Conflits. — Le conflit est élevé par le préfet.
286. — Actions appartenant à l'État, elles sont exercées par le préfet.
287. — Suite. — Conciliation avec le droit pour la régie de poursuivre le recouvrement des sommes dues à l'Etat.
288. — Suite. — Actions du ressort de la juridiction administrative.
289. — Le préfet ne saurait se substituer aucun autre fonctionnaire pour l'accomplissement de son mandat.
290. — Stipulations au nom et dans l'intérêt de l'Etat. — C'est encore le préfet qui le représente. — Caractères de son mandat.
291. — Tutelle des établissements publics et communautés religieuses.
292. — Tutelle à l'égard des communes. — Annulation, suspension, approbation des délibérations des conseils municipaux.
293. — Suite. — Règlement du budget communal. — Crédits supplémentaires.
294. — Suite. — Vote des contributions extraordinaires, son homologation.
295. — Suite. — Taxes, leur répartition.
296. — Comptes du maire.
297. — Ordonnancement de dépenses. — Transition au décret de décentralisation.
298. — Décret de décentralisation. — Art. 1er. Affaires communales.
299. — Circulaire ministérielle du 5 mai 1852.
300. — Suite. — § 34 du tableau A.
301. — » § 35.
302. — » § 36.
303. — » § 37.
304. — » § 38.
305. — » § 39.
306. — » § 40.
307. — » § 41.
308. — » § 42.
309. — » § 43.

310. — » § 44.
311. — » § 45.
312. — » § 46.
313. — » § 47.
314. — » § 48.
315. — » § 49.
316. — » § 50.
317. — » § 51.
318. — » § 52.
319. — » § 53.
320. — » § 54.
321. — Frais de pavage, conversion en taxe fixe.
322. — » § 55.
323. — Création d'établissements de bienfaisance.
324. — Administration départementale. — Part faite au préfet par la loi du 10 mai 1838.
325. — Décret sur la décentralisation dans son application aux affaires départementales. — Tableau A du § 1er au § 33.
326. — Commentaire. — Circulaire ministérielle. — § 1er. — L'attribution n'a trait qu'aux aliénations ou acquisitions à titre onéreux.
327. — Le préfet est-il tenu de prendre l'avis du conseil de préfecture ?
328. — Définition de l'attribution donnée au préfet.
329. — § 2. Les services d'utilité départementale ne doivent pas être considérés comme services publics, dans le sens de la disposition.
330. — § 3. Mode de gestion des propriétés départementales.
331. — § 4. Baux. — Circulaire ministérielle.
332. — Forme des baux.
333. — § 5. Autorisation d'ester en justice.
334. — Le droit du préfet est-il applicable aux communes ?
335. — Contrôle du ministre. — La décision ministérielle est-elle susceptible de recours ?
336. — Loi du 10 mai 1838. — Art. 36 et 37.
337. — § 6. Transactions.
338. — Délibération du conseil général. — L'avis du conseil de préfecture doit-il être pris ?
339. — § 7. Dons et legs.
340. — Sens du mot *réclamation*.
341. — Dissidence entre le conseil général et le préfet.

342. — § 8. Contrats pour l'assurance des bâtiments départementaux.
343. — Circulaire de 1841.
344. — Intervention du conseil général.
345. — § 9. Circulaire.
346. — Il n'est rien changé au classement des routes.
347. — § 10. Adjudication des travaux.
348. — La disposition s'applique-t-elle aux marchés à l'amiable?
349. — § 11. Emprunts départementaux.
350. — De l'assistance du conseil de préfecture. — Réserve de l'intervention du conseil général. — Traités de gré à gré.
351. — § 12. Offres de concours à la dépense de travaux départementaux.
352. — Intervention du conseil général.
353. — Exécution de l'engagement.
354. — § 13. Concessions de travaux.
355. — Assimilation des concessionnaires aux entrepreneurs de travaux publics.
356. — § 14. Acquisitions de meubles.
357. — Conservation du mobilier départemental.
358. — § 15. Achats d'ouvrages destinés aux bibliothèques des préfectures et sous-préfectures.
359. — § 16. Distribution d'indemnités ordinaires et extraordinaïres aux ingénieurs.
360. — Origine de l'indemnité; son objet.
361. — Répartition.
362. — § 17. Emploi du fonds de réserve.
363. — § 18. Règlement de la part des dépenses des aliénés, enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres à mettre à la charge des communes.
364. — § 19. Traités entre les départements et les établissements d'aliénés.
365. — § 20. Règlement des budgets des asiles publics.
366. — § 21. Règlement des frais de transport, de séjour et pensions des aliénés.
367. — § 22. Dispenses de concours à l'entretien des aliénés.
368. — § 23. Mode et conditions d'admission des enfants trouvés dans les hospices. — Mois de nourrice. — Indemnités aux nourrices.
369. — § 24. Marchés de fournitures pour les prisons et établissements départementaux.

370. — § 25. Transfèrement des détenus.
371. — § 26. Création d'asiles départementaux.
372. — § 27. Règlements intérieurs des dépôts de mendicité.
373. — § 28. Budgets et comptes des sociétés de charité maternelle.
374. — § 29. Dons et legs faits à ces sociétés.
375. — Rapatriement des aliénés étrangers.
376. — Dépenses pour les militaires et marins aliénés.
377. — Autorisation pour l'établissement d'asiles privés.
378. — Rapatriement d'enfants abandonnés.

---

195. — La grande étendue du territoire français a fait au législateur une nécessité de donner pour base à l'organisation de la société, une division de ce territoire en circonscriptions administrées par des délégués.

196. — Dès les premiers temps de la monarchie, les rois se firent un devoir de commettre des magistrats pour rechercher et réformer les abus. Ces envoyés, que les historiens désignent sous le titre de *missi dominici* ou *missi regales*, ne séjournaient point dans les provinces, leur mission n'était que de les parcourir. Mais Henri II, en 1551, établit, dans les différentes parties du royaume, sous la dénomination de *commissaires départis pour l'exécution des ordres du roi*, des délégués auxquels Louis XIII donna plus tard, le titre d'*intendants du militaire, justice, police et finances*.

197. — Les intendants étaient chargés de maintenir le bon ordre dans les provinces de la circonscription qui leur était assignée et qu'on appelait une *généralité*. Leurs attributions n'étaient cependant pas fixées par une loi générale. Une disposition de chaque or-

donnance, édit ou déclaration marquait ordinairement, la part que les intendants devaient avoir à son exécution. Une foule d'arrêts du conseil avaient déterminé leurs fonctions pour des cas particuliers. Et il se rencontre aussi nombre d'arrêts rendus par les parlements pour des questions de compétence, qui les concernaient. On voit par l'analyse de ces divers monuments de la législation et de la jurisprudence anciennes, que l'intendant d'une généralité était le représentant du roi, et que son pouvoir embrassait toutes les parties de l'administration; qu'il devait pourvoir à la répartition et à l'assiette des impôts, à la levée des milices, à la distribution des troupes, aux besoins de l'agriculture et du commerce, à l'entretien des grands chemins, des ponts et chaussées et des édifices publics; que les villes et communautés étaient sous sa tutelle; qu'il veillait à ce que la justice fût rendue; qu'il connaissait lui-même, comme juge, de la plupart des droits composant la ferme des domaines, etc., par exemple, des contraventions relatives au contrôle des actes, des droits de petit sel, des insinuations laïques, des droits d'amortissement, des droits de francs-fiefs, des droits de greffe et d'échange, de l'application des lois et règlements en matière de douanes, de la perception des droits sur la vente des boissons en détail; que ses ordonnances, portant sur des objets de police et, par suite, considérées comme rendues d'urgence, étaient exécutoires par provision; qu'en dehors de sa propre sphère d'action, il avait inspection sur toute l'administration, transmettait les ordres du roi et appelait l'attention de ses ministres sur les abus et sur les mesures à prendre pour les réformer; et enfin, qu'il recevait

souvent du roi ou de son conseil des commissions extraordinaires. (Voy. *Répertoire de Guyot*, v° *Intendant*, et M. Trolley, t. I, p. 269, n° 208 et suivants.)

Il y avait en 1789, 33 intendants, y compris celui de la Corse. Le territoire qu'ils administraient, avait, terme moyen, deux fois et demie l'étendue de nos départements actuels.

198. — La loi du 22 décembre 1789 après avoir supprimé les provinces et généralités, divisa la France en départements et remplaça les intendants par des *administrations départementales*.

199. — Les administrations départementales se composaient de trente-sept membres ; vingt-quatre formaient le *conseil de département*, huit formaient le *directoire*, et un *procureur général syndic* assistait ces deux assemblées.

Le conseil ne se réunissait qu'une fois par an pour imprimer sa direction à chaque branche de l'administration, ordonner les travaux, prévoir et fixer les dépenses générales du département et recevoir les comptes du directoire.

Le directoire qui restait toujours en activité, était chargé de l'administration proprement dite, il procédait à tous les actes commandés par les exigences du service public et réglait le contentieux.

Le procureur général syndic assistait aux séances du conseil et du directoire, avec voix consultative, et restait chargé de la suite de toutes les affaires, sous les ordres du directoire.

200. — Les administrations départementales étaient dominées dans leurs opérations, par les règles écrites dans la constitution ou dans les lois. Tout impôt de-

vait être établi par le législateur, et aucun emprunt ne pouvait être contracté sans son autorisation. (Voy. L. 22 déc. 1789, sect. 3, chap. 1, art. 2.) Et on avait aussi cherché à les placer sous l'empire du principe de la centralisation. D'après la loi du 22 décembre 1789, les délibérations prises sur des objets intéressant le régime de l'administration générale, sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires devaient pour être exécutoires, obtenir l'approbation du roi; et la constitution du 3 septembre 1791 donna, en outre, au roi le droit d'annuler les actes des administrateurs de départements contraires aux lois ou même aux ordres du gouvernement. Mais les membres des administrations de département étaient nommés par l'élection, les électeurs pouvaient les maintenir en dépit du roi et du corps législatif, et l'expérience apprit bientôt que le roi ne pouvait compter sur le concours loyal et dévoué d'administrateurs qu'il n'était pas appelé à choisir, et qu'il était sans moyen de les forcer à agir selon ses vues et dans un but commun.

« Les membres de la constituante, dit M. Boissy-
« d'Anglas à la convention, dans son rapport sur la
« constitution du 5 fructidor an III, combattus entre le
« désir de conserver le trône et celui de le miner sour-
« dement, entre la crainte de lui laisser prendre trop
« de pouvoir et celle de ne pas consolider assez son
« autorité, avaient cru devoir établir dans chaque dé-
« partement, une autorité secondaire, assez forte pour
« résister aux usurpations du monarque, mais ils ne
« virent pas en même temps, que ces corps qui, par la
« nature de leurs fonctions, devaient lui être subor-
« donnés, ou seraient en opposition directe avec lui,

« ce qui paralyserait l'exécution, ou lui prêteraient « leur appui, ce qui préparerait l'accroissement de son « pouvoir ; ils ne pensèrent pas que toute autorité « quelconque tendant nécessairement à s'agrandir, des « corps administratifs nombreux, nommés par le peu- « ple, chargés de fonctions qui les en rapprochent, « sans cesse éloignés du centre commun du pouvoir « national, pourraient conspirer aussi à rivaliser avec « les pouvoirs de la nation, surtout dans un ordre de « choses où ces pouvoirs étaient continuellement en « guerre. Ils ne songeaient pas d'une autre part, com- « bien il pouvait impliquer de charger d'une exécution « secondaire, mais importante, des corps essentielle- « ment délibérants par leur organisation même. »

201. —La constitution de l'an III avait déjà réduit les administrations de département à cinq membres, accordé au directoire exécutif le droit de suspendre ou destituer immédiatement les administrateurs de département, et placé auprès de chaque administration locale un commissaire nommé par le directoire exécutif et toujours révocable, avec mission de surveiller et de requérir l'exécution des lois (Voy. l. 5 fructidor an III, titre 7, art. 177, 191 et 196.), lorsque la constitution du 22 frimaire an VIII donna pleine satisfaction au pouvoir central, en décrétant que le premier consul nommerait et révoquerait les membres des administrations.

202. — Mais le défaut de centralisation n'était pas le seul vice du système institué par la loi du 22 décembre 1789.

L'administration proprement dite, l'*action*, était confiée à un corps composé de plusieurs membres.

« Le pouvoir et les affaires devaient donc être tiraillés « et retardés sans cesse par des ambitions et des « prétentions rivales, toujours en contact et nécessai- « rement en conflit. C'était là l'oubli d'un principe « passé maintenant à l'état d'axiome : *Délibérer est le « fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.*

« Cette machine était compliquée de trop de roua- « ges ; quel était, en effet, le rôle de ce procureur « général syndic, réduit à parler, à conseiller, et, qu'on « nous passe la trivialité de l'expression, à faire les « *commissions du directoire ?*

« La responsabilité qui arrête surtout l'administra- « teur, c'est la responsabilité morale. Mais quand une « assemblée administre, les votes ne sont pas connus « et la responsabilité n'atteint, ou au moins, n'effraye « personne.

« Enfin délibération, contentieux, administration, « tout était confondu ; le directoire appelé à juger ses « propres actes, devait offrir assez peu de garanties à « ceux qui se plaignaient. » (Voy. M. Trolley, n° 236, t. I^er^, p. 283.)

La loi du 28 pluviôse an VIII établit l'administration sur de tout autres bases. Elle revint au régime consacré par l'assemblée constituante pour lui emprunter la division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes, que la constitution de 1791 avait modifiée, mais elle fit en sorte de séparer, dans l'exercice du pouvoir administratif, la délibération, le jugement et l'action. Elle créa, dans chaque département, un conseil général pour *délibérer*, un conseil de préfecture pour *juger*, et un préfet pour *agir*. C'était là un immense progrès, et la loi qui l'a réalisé,

a résisté à l'épreuve du temps. L'organisation administrative a encore aujourd'hui, sa base dans la loi du 28 pluviôse an VIII.

203. — Nous n'avons à nous occuper ici, ni du conseil général de département, ni du conseil de préfecture, attachons-nous au préfet.

L'empereur nomme et révoque les préfets; sa volonté est à cet égard, dégagée de toute entrave et s'exprime par un simple décret, contresigné du ministre de l'intérieur. La mesure est cependant, le plus ordinairement, délibérée en conseil des ministres. (Voy. L. 28 pluv. an VIII, art. 18.)

204. — Les préfets, lors de leur nomination, prêtent serment aux mains de l'empereur ou d'un commissaire délégué à cet effet. (Voy. arrêté du 17 ventôse an VIII.)

205. — Ils ne peuvent s'absenter de leur département sans la permission de l'empereur, et s'adressent au ministre de l'intérieur pour l'obtenir (Voy. arrêté du 17 ventôse an VIII.)

La loi a, d'ailleurs, pourvu au remplacement du préfet en cas d'absence ou d'empêchement. Le préfet n'a pouvoir de déléguer son autorité qu'au secrétaire général ou à l'un des membres du conseil de préfecture; et la délégation doit même être approuvée par le ministre de l'intérieur, toutes les fois qu'elle est motivée par un voyage hors du département. A défaut de délégation par le préfet lui-même, et spécialement lorsque la préfecture est vacante (1), le premier conseiller

(1) Si avant la vacance de la préfecture, l'administration a été déléguée, celui à qui elle a été déléguée doit continuer d'exercer

dans l'ordre du tableau, prend l'administration; elle passerait *de droit* au conseiller qui vient après, si le premier se trouvait empêché. (Voy. ord. royale du 29 mars 1821, art. 1 et 2.)

Ces règles ont leur raison dans l'importance des fonctions attribuées aux préfets.

206. — Les préfectures sont divisées en trois classes, d'après les appointements attachés à chacune d'elles (1). Dans la première classe, le traitement des préfets, indépendamment des allocations pour frais de bureau, est de 40,000 fr.; dans la seconde, de 30,000 f.; dans la troisième, de 20,000 fr. (Décret 27 mars 1852, art. 1.)

Le décret ajoute : « Les préfets des départements « compris dans la troisième classe pourront, après cinq « ans de service dans la même classe, obtenir le traite-

jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par le ministre de l'intérieur. (Voy. ordonnance royale du 29 mars 1821, art. 2.)

(1) D'après le tableau annexé au décret du 27 mars 1852, les préfectures sont réparties entre les trois classes, ainsi qu'il suit :

1re classe. — Bouches-du-Rhône, Garonne (Haute), Gironde, Loire-Inférieure, Nord, Rhin (Bas), Rhône, Seine-Inférieure.

2e classe. — Calvados, Côte-d'Or, Doubs, Gard, Hérault, Ile-et-Vilaine, Indre-et-Loire, Isère, Loiret, Maine-et-Loire, Meurthe, Moselle, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise, Somme, Vaucluse, Vienne (Haute).

3e classe. — Ain, Aisne, Allier, Alpes (Basses), Alpes (Hautes), Ardèche, Ardennes, Arriège, Aube, Aude, Aveyron, Cantal, Charente-Inférieure, Cher, Corrèze, Corse, Côtes-du-Nord, Creuse, Dordogne, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Gers, Indre, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Loire, Loire (Haute), Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Manche, Marne, Marne (Haute), Mayenne, Meuse, Morbihan, Nièvre, Oise, Orne, Pyrénées (Basses), Pyrénées (Hautes), Pyrénées Orientales, Rhin (Haut), Saône (Haute), Saône-et-Loire, Sarthe, Seine-et-Marne, Sèvres (Deux), Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vendée, Vienne, Vosges, Yonne.

« ment de la deuxième, sans qu'il soit nécessaire de les « changer de résidence. Les préfets de la deuxième « classe pourront, aux mêmes conditions, obtenir le « traitement de la première classe. Le préfet d'un dé- « partement compris dans la première ou deuxième « classe pourra être appelé à une préfecture d'un rang « inférieur, en conservant son traitement, pourvu « qu'il en soit ainsi décidé par le décret qui changera « sa résidence. »

C'est là une sage disposition. Elle permet d'espérer que les préfectures deviendront des positions assez stables pour que les fonctionnaires appelés à les occuper puissent user, dans la conduite des affaires départementales, de cette connaissance des hommes et des choses et de cet esprit de suite sans lesquels il n'est pas de bonne administration.

207.—L'autorité des préfets est la même et s'exerce suivant des règles communes dans tous les départements. Il y a cependant exception pour le département de la Seine, dans lequel l'administration se partage entre le préfet de la Seine et le préfet de police, ainsi que nous l'expliquerons dans un article particulier consacré à ces deux fonctionnaires.

Il y en a aussi une seconde pour ce qu'on appelle l'agglomération Lyonnaise.

Le préfet du Rhône remplit, dans la commune de Lyon, telle qu'elle a été constituée par le décret du 24 mars 1852, et dans les communes voisines désignées tant par ce décret que par la loi du 19 juin 1851, les fonctions de préfet de police telles qu'elles sont réglées par les dispositions, actuellement en vigueur, de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII.

(L. 19 juin 1851, art. 1; décr. du 24 mars 1852, art. 9.)

Au moment où j'écris, on annonce que le conseil d'État est saisi par le gouvernement d'un projet de loi dont l'objet serait l'institution à Lyon d'un préfet de police, dans les mêmes conditions qu'à Paris.

208. — Le préfet est à la fois, l'agent du gouvernement pour l'application à son département des mesures qui s'étendent à tout l'empire, le représentant et le délégué du gouvernement pour les mesures réclamées par les besoins locaux, et l'administrateur préposé à la gestion économique du département.

209. — Dans ses attributions comme agent du gouvernement, l'action du préfet n'est point bornée à une certaine spécialité de services publics; elle s'étend à tous les services publics et n'est circonscrite que sous le rapport du territoire.

Le préfet relève de tous les ministères et correspond avec tous les ministres. Ses relations le mettent cependant, en rapports plus fréquents avec le ministre de l'intérieur, qui a dans son domaine le personnel des préfectures et toute l'administration départementale et communale.

210. — Le préfet reçoit et transmet tous les actes qui émanent du pouvoir législatif ou du gouvernement, et fait en sorte qu'ils soient portés à la connaissance de ceux qu'ils concernent par voie d'affiche, de publication ou de notification, suivant leur nature; il trouve au besoin un auxiliaire à cet effet, dans le maire de chaque commune. (Voy. *infra*, chap. 5.)

Son droit et son devoir est aussi de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution des lois, des décrets, et même des décisions ministérielles. Il a, sous

ce rapport, mission de *procurer l'action*; et ce seul mot embrasse les fonctions les plus diverses.

« La première est, d'après le rapport même de « M. Rœderer sur la loi du 28 pluviôse an VIII, d'ex- « pliquer aux magistrats inférieurs le sens des lois, « règlements ou ordres qu'il s'agit de faire exécuter; « cette fonction est l'*instruction*;

« La seconde est de donner les ordres spéciaux que « les circonstances de temps et de lieux peuvent exiger « pour leur exécution; cette fonction peut se nommer « *direction*;

« La troisième est de presser, de déterminer cette « exécution; c'est l'*impulsion*;

« La quatrième est d'en vérifier l'exécution; c'est « l'*inspection*;

« La cinquième est de se faire rendre compte de « cette exécution, de recevoir les réclamations des per- « sonnes intéressées ou les observations des préposés; « cette fonction est la *surveillance*;

« La sixième est d'autoriser ou de rejeter les propo- « sitions d'intérêt public auxquelles peut s'étendre le « pouvoir de l'administration; c'est l'*estimation*, l'*ap- « préciation*;

« La septième est d'approuver et de valider, ou de « laisser sans valeur les actes qui ont besoin de vérifi- « cation, d'approbation; c'est le *contrôle*;

« La huitième est de rappeler à leur devoir les au- « torités inférieures ou les agents immédiats qui les « méconnaissent ou les oublient; c'est la *censure*;

« La neuvième est d'annuler les actes contraires aux « lois ou aux ordres supérieurs; c'est la *réforma- « tion*;

« La dixième est de faire réparer les omissions ou « les injustices ; c'est le *redressement* ;

« La onzième, enfin, est de suspendre les fonc- « tionnaires incapables, de destituer ou de faire desti- « tuer les négligents, de faire poursuivre en justice « les prévaricateurs ; c'est la *correction*, la *punition*. »

211. — Dans ces fonctions, le préfet n'est pas seulement un organe de transmission, d'information et de surveillance ; son mandat implique le droit de donner des ordres aux fonctionnaires de degré inférieur, et le pouvoir de se faire obéir.

Le préfet est le supérieur des autres agents administratifs, dans le département. Armé d'une autorité qui a sa source dans le principe de la hiérarchie, l'un des principes fondamentaux de notre organisation administrative, il est toujours maître d'annuler et de réformer ceux de leurs actes qu'il juge contraires aux lois, décrets ou décisions dont l'exécution lui est confiée, ou aux ordres qu'il a lui-même donnés. (Voy. l. 22 déc. 1789, sect. 3, art. 3; instruction des 12-20 août 1790, chap. 1.; l. 3 sept. 1791, chap. 4, sect. 2, art. 6 ; 5 fruct. an III, art. 193; 18 juill. 1837, art. 9, 10, 11 et 20.)

212. — Les particuliers trouvent dans l'autorité qui lui appartient sous ce rapport, une garantie qui se résume pour eux en une véritable faculté de recours. La préfecture est ouverte à leurs observations et réclamations, pour éclairer ou provoquer le contrôle du préfet à l'égard de tous les actes dont ils peuvent avoir à souffrir.

Et il est, d'ailleurs, certaines mesures d'application qui doivent nécessairement émaner du préfet lui-même,

et le mettent en contact immédiat avec les administrés.

213. — Les préfets sont donc appelés à prendre des arrêtés, même dans les matières réservées au législateur, à l'empereur ou à ses ministres. Mais ces arrêtés ne peuvent avoir pour objet que l'exécution pure et simple des prescriptions de l'autorité supérieure. C'est en ce sens qu'il est dit dans une circulaire du ministre de l'intérieur, à la date du 24 germinal an VIII : « Les préfets.... sont les organes de la loi et « de son exécution ; quand son application locale exige « des ordres de détail, ils doivent les transmettre à « leurs administrés ; mais là se bornent leur devoir « et leurs fonctions ; ils n'ont le droit de proclamer ni « leur propre volonté, ni leurs opinions. Tout acte « émané d'eux doit avoir un objet précis et déterminé. » C'est aussi au même principe qu'il faut rattacher un décret du 16 frimaire an XIV, qui annule un arrêté du préfet de la Sarthe relatif à la police des bois ; on lit dans les considérants, « que les préfets ne peuvent « point faire de règlements d'administration publique; « qu'ils ne peuvent prendre des arrêtés que pour leur « exécution, sans les étendre ni les interpréter ; et « qu'ils n'ont point le droit de les adresser aux tribu- « naux, afin qu'ils aient à s'y conformer. »

214. — Le gouvernement a dans les préfets, des organes spécialement chargés de recueillir et de lui fournir tous les renseignements propres à éclairer et guider sa marche; il est dans leur devoir d'appeler son attention sur tous les abus et sur les moyens d'y remédier. Leurs rapports et avis sont toujours pris en grande considération dans les affaires qui doivent être

réglées par l'empereur ou le ministre, et le décret impérial ou la décision ministérielle n'est le plus ordinairement, dans les mesures spéciales et individuelles, que la consécration de leurs propositions.

215.— Ils sont notamment, consultés et ont à s'expliquer, sous forme d'observations ou d'avis, sur toute demande et réclamation adressées à l'autorité supérieure.

216. — Le ministre de l'intérieur écrivait aux préfets, dans une circulaire du 5 germinal an VIII. « Plusieurs arrêtés du gouvernement avaient prescrit « aux citoyens de s'adresser d'abord à celle des autori- « tés qui se trouve immédiatement placée auprès d'eux; « rappelez-leur ces dispositions... l'insouciance ou la « mauvaise volonté a introduit dans beaucoup d'admi- « nistrations, l'usage de renvoyer les pétitionnaires de- « vant les autorités supérieures. Faites cesser cet abus, « il retarde l'expédition des affaires; il compromet « l'intérêt des particuliers... il tend à détruire la con- « fiance qui doit exister entre les citoyens et leurs « magistrats. D'après cet ordre nouveau, toutes les « demandes des particuliers, des communes, des fonc- « tionnaires subalternes, des commissions d'hospices, « des employés aux prisons, ne doivent me parvenir « que par votre canal, et après avoir passé à votre exa- « men ; toute lettre qui m'arriverait directement, « sera renvoyée sans réponse, à moins qu'elle ne con- « tienne des plaintes contre vous, pour déni de jus- « tice administrative. » Le préfet est ainsi, l'intermédiaire obligé entre les particuliers et les ministres ou l'empereur.

217. — Cette règle n'est cependant, rien moins

qu'absolue ; elle reste étrangère à toutes les réclamations de nature à être portées devant le conseil d'Etat par la voie contentieuse, réclamations que la loi soumet à une procédure spéciale.

On est d'ailleurs, dans l'usage de s'en écarter pour les recours dirigés contre les arrêtés des préfets eux-mêmes ; les parties en saisissent assez ordinairement, le ministre, sans passer par les bureaux de la préfecture. Et il est vrai de dire qu'en général, pour les affaires à régler par le gouvernement, on n'hésite point à considérer comme valablement introduites, les demandes adressées directement au préfet avant tout examen, et que l'inobservation de la prescription qui fait l'objet de la circulaire du 5 germinal an VIII, n'a d'autre résultat que de retarder l'instruction et par suite, la décision.

218. — L'autorité que le préfet puise dans sa qualité de représentant et d'auxiliaire du gouvernement, est plus importante à étudier. Là le préfet n'est plus réduit à la condition de simple instrument d'exécution; il pourvoit par lui-même aux besoins publics, il administre en vertu d'un pouvoir qui lui est propre.

219. — La loi du 28 pluviôse an VIII, en disposant que « le préfet sera seul chargé de l'administra-« tion, » fait de lui le dépositaire de la puissance exécutive, dans le département.

Les nécessités administratives sont-elles si pressantes, qu'il y ait péril à attendre l'intervention de l'empereur ou de ses ministres, il est dans le droit et le devoir du préfet de statuer. Ce principe est la base légale de tous les arrêtés provisoires, en matière d'ordre et de sûreté publics. Dans la sphère de ces intérêts, le pré-

fet a en effet, le pouvoir de prendre jusqu'aux mesures réservées à l'autorité supérieure. L'exercice de ce pouvoir n'est subordonné qu'à deux conditions : la première est d'être motivé par l'urgence, et la seconde de ne se résoudre qu'en dispositions provisoires.

La question d'urgence n'est, il est vrai, tranchée par le préfet que sous le contrôle de l'autorité supérieure, mais l'exécution préalable est due à son arrêté.

Quant au caractère provisoire de ses prescriptions, s'il comporte une vérification de la part de l'autorité chargée de les faire respecter, la garantie attachée à ce caractère ne tient que bien rarement ce qu'elle promet. Les arrêtés provisoires relativement au régime des eaux, par exemple, se lient à une foule de transactions et de jugements, qui en rendent la révocation ou la réformation impossible, et ils deviennent ainsi définitifs par la seule force des choses.

220. — En dehors des matières expressément rangées dans le domaine exclusif de la loi ou de l'autorité supérieure, l'action du préfet est dégagée de toute entrave. Il est dispensé de justifier d'une délégation spéciale pour ses divers actes. La loi de pluviôse lui donne mission de régler directement et *jure proprio*, toute affaire administrative du département, qu'une loi ou un règlement n'a pas formellement exceptée de ses attributions. (Voy. M. Trolley, n° 254, t. I, p. 304.)

221. — C'est à ce titre que le préfet est compétent pour prendre les mesures propres à prévenir ou arrêter les incendies ou à parer au danger des débordements et des débâcles, et qu'on l'admet à s'immiscer dans les exigences de la circulation et de la salubrité au sein des villes et communes, et en général dans les

divers objets du domaine de la police municipale.

222. — Investi d'un mandat si général, le préfet est en réalité, armé du pouvoir administratif tout entier; son autorité comme chef de l'administration dans le département, est vraiment l'image de l'autorité de l'empereur lui-même, considéré comme administrateur suprême de l'empire, et il ne fallait pas moins, en effet, pour ne laisser à la centralisation que ses avantages. Si pressants et si imprévus que puissent être les besoins, l'autorité est toujours présente et assez puissante pour leur porter une prompte et complète satisfaction.

Mais le préfet ne pouvait rester abandonné à lui-même dans l'immensité de ce domaine. Le législateur et, à défaut du législateur, le dépositaire du pouvoir exécutif a pris soin de définir et de régler son autorité, dans la plupart des matières qui le composent.

Nous n'entreprendrons pas d'en dresser la nomenclature complète; il nous faudrait embrasser l'administration dans toute son étendue; il nous suffira d'indiquer les plus importantes de ses attributions, et de faire en sorte, dans l'article suivant, de ramener à des principes généraux les règles qui doivent présider à l'action préfectorale.

223. — Le droit pour le souverain, de nommer à tous les emplois avait fait dans les lois ou règlements relatifs à certains services spéciaux, l'objet de délégations au profit des préfets. Il avait été autorisé par exemple, à nommer les gardiens des maisons d'arrêt et de justice (Voy. *Code d'instr. crim.*, art. 606.), le géomètre en chef du cadastre (Voy. ord. 10 oct. 1821, art. 1er), les employés d'octroi (Voy. ord. 9 déc. 1814, art. 56.), les médecins, chirurgiens, pharmaciens et

agents comptables des hospices et bureaux de bienfaisance. (Voy. ord. 21 oct. 1821, art. 18.) Le décret sur la décentralisation du 25 mars 1852, a porté la dérogation bien plus loin. Aux termes de l'article 5, « les « préfets nomment directement, sans l'intervention du « gouvernement et sur la présentation des divers chefs « de service :

« 1° Les directeurs des maisons d'arrêts et des pri- « sons départementales;

« 2° Les gardiens desdites maisons et prisons;

« 3° Les membres des commissions de surveillance « de ces établissements;

« 4° Les médecins et comptables des asiles publics « d'aliénés;

« 5° Les médecins des eaux thermales, dans les éta- « blissements privés ou communaux;

« 6° Les directeurs et agens des dépôts de mendicité;

« 7° Les architectes départementaux;

« 8° Les archivistes départementaux;

« 9° Les administrateurs, directeurs et receveurs des « établissements de bienfaisance;

« 10° Les vérificateurs des poids et mesures;

« 11° Les directeurs et professeurs des écoles de dessin et les conservateurs des musées des villes;

« 12° Les percepteurs surnuméraires;

« 13° Les receveurs municipaux des villes, dont les revenus ne dépassent pas 300,000 fr.;

« 14° Les débitants de poudre à feu;

« 15° Les titulaires des débits de tabac simples, dont le produit ne dépasse pas 1,000 fr.;

« 16° Les préposés en chef des octrois des villes;

« 17° Les lieutenants de louveterie;

« 18° Les directeurs des bureaux de poste aux lettres, dont le produit n'excède pas 1,000 fr.;

« 19° Les distributeurs et facteurs des postes ;

« 20° Les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics ;

« 21° Les gardes champêtres ;

« 22° Les commissaires de police des villes de six mille âmes et au-dessous ;

« 23° Les membres des jurys médicaux;

« 24° Les piqueurs des ponts et chaussés et cantonniers du service des routes ;

« 25° Les gardes de navigation, cantonniers, éclusiers, barragistes et pontonniers;

« 26° Les gardiens des phares, les canotiers du service des ports maritimes de commerce, baliseurs et surveillants de quais. »

224. — Une circulaire du ministre de l'intérieur, à la date du 5 mai 1852, donne des indications à suivre pour l'exercice du droit de nomination conféré au préfet.

Elle fait remarquer que le décret n'apporte aucun changement aux dispositions ou instructions qui ont réglé jusqu'alors le traitement, les attributions, le costume, les conditions d'âge, d'aptitude et de moralité des directeurs, gardiens et membres des commissions de surveillance, des maisons d'arrêt et des prisons départementales.

225. — Le ministre se préoccupe ensuite, du choix des médecins et comptables des asiles publics d'aliénés : « Vous ne perdrez pas de vue, écrit-il au préfet, que pour être chargé du soin de traiter les maladies mentales, il ne suffit pas d'être muni d'un diplôme de

docteur en médecine. Vous exigerez des praticiens qui veulent entrer dans cette carrière, qu'ils justifient, soit d'un stage dans un établissement public ou privé, soit de connaissances toutes spéciales. Lorsque mes prédécesseurs avaient à nommer des médecins d'asiles publics, ils prenaient l'avis de MM. les inspecteurs généraux du service des aliénés, qui seuls sont à portée de désigner les candidats propres à bien remplir ces fonctions. L'intervention de ces fonctionnaires me paraît pouvoir être utilement maintenue. Ainsi, vous me donnerez avis des vacances auxquelles il y aurait lieu de pourvoir, et je demanderai à MM. les inspecteurs généraux de dresser une liste de candidats parmi lesquels il vous sera loisible de choisir les titulaires.

« En fixant le traitement des médecins, vous tiendrez compte, à la fois, des intérêts du département et de la nécessité de rémunérer dignement des fonctions qui exigent des connaissances spéciales et des soins de tous les instants. »

226. — Viennent, en troisième lieu, les recommandations pour la nomination des architectes départementaux :

« La désignation de l'architecte du département aura à vos yeux, monsieur le Préfet, une importance d'autant plus grande, que l'intervention du conseil des bâtiments civils deviendra plus rare.

« Parmi les nominations que vous aurez à faire, il en est peu qui touchent à de plus sérieux intérêts. La bonne direction des travaux importe, en effet, non moins à la bonne administration des finances du département, qu'à celle des services auxquels les bâtiments sont destinés.

« Sans vouloir circonscrire votre choix dans un cercle étroit de catégories, je vous recommande de confier de préférence, ces fonctions à d'anciens élèves de l'École des beaux-arts. Vous aurez soin, en tout cas, de n'y appeler que des hommes qui, par une probité reconnue et un talent éprouvé, auront déjà donné la mesure des services qu'ils pourront rendre à l'administration.

« Il vous sera loisible de créer des architectes d'arrondissement, lorsque les nécessités auxquelles il faudra pourvoir dépasseront les forces d'un agent unique. Déjà plusieurs départements ont adopté cette mesure ; mais, je vous le répète, ces créations devront être justifiées par des besoins impérieux, et n'être jamais déterminées par des convenances personnelles.

« Je n'ai pas besoin d'ajouter qu'une des premières conditions pour fixer dans un département un architecte habile, c'est de lui assurer une rémunération en rapport avec son mérite, surtout lorsque les travaux particuliers n'offrent que peu de ressources. Je vous renvoie encore au surplus, sur ce point, à la circulaire du 26 décembre 1838. »

227. — Enfin, la nomination des archivistes départementaux fait également l'objet d'une observation :

« Déjà un décret vous avait autorisé à nommer directement l'archiviste départemental, mais sous la réserve de mon approbation. Cette approbation n'est plus nécessaire aujourd'hui. Toutefois, vous continuerez, aux termes de ce décret, à choisir, en cas de vacance, le titulaire de ces fonctions, en premier lieu, parmi les élèves de l'École des chartes, et à défaut, parmi les candidats qui auront reçu un certificat d'ap-

titude délivré par la commission centrale des archives qui siége au ministère de l'intérieur. »

228. — Le ministre termine en disant :

« Vous me transmettrez une ampliation des arrêtés que vous aurez pris pour nommer les directeurs des maisons d'arrêt et des prisons départementales, les médecins des asiles publics d'aliénés, les directeurs des dépôts de mendicité, les architectes et les archivistes départementaux.

« Lorsque des raisons graves vous forceront à prononcer la révocation de l'un de ces fonctionnaires, vous m'en instruirez immédiatement, et vous m'adresserez, à l'appui de votre décision, des explications justificatives.

« Quant à l'admission à la retraite de ces divers fonctionnaires, vous aurez également à m'en rendre compte. Vous n'oublierez pas, d'ailleurs, que le décret du 25 mars a laissé à l'administration supérieure la réglementation des caisses de retraite établies en faveur des employés des services départementaux. Les pensions de ces employés continueront d'être liquidées d'après les règles, et dans les formes déterminées par les ordonnances ou décrets spéciaux qui ont déjà, autorisé l'institution des caisses de cette nature.

« Vous êtes au sein du département, monsieur le Préfet, le délégué le plus général et le représentant le plus élevé de l'État. Vous êtes en même temps, avec le concours du conseil général, le représentant du département lui-même, l'administrateur le plus actif de ses biens et le tuteur le plus éclairé de ses intérêts.

« C'est à ce double titre que vous recevez une nouvelle concession de la puissance publique. Vous aurez

désormais une liberté de mouvement, une indépendance de décision, une force d'action personnelle qui vous permettront de relever encore l'ascendant de la haute position que vous occupez ; mais votre responsabilité grandit avec votre pouvoir ; un esprit de décision ferme et rapide devra présider aux actes de votre administration, et si des plaintes légitimes venaient encore à s'élever, elles atteindraient, non plus le pouvoir central, mais l'administrateur responsable qui les aurait provoquées.

« Pénétrez-vous bien de la pensée du décret du 25 mars, qui a surtout pour objet d'imprimer aux affaires d'intérêt local une plus vive impulsion. Si, comme je le dois présumer, quelques difficultés d'exécution embarrassent dans les premiers temps, votre marche, n'hésitez pas à me consulter, et soyez assuré que ma réponse et mes avis ne se feront pas attendre. »

Ce passage se rattache à l'article 6 du décret, qui astreint *les préfets à rendre compte de leurs actes aux ministres compétents, dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront,* » et qui ajoute que « ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents. » Dans la sphère même du droit de pourvoir directement aux fonctions désignées par l'article 5, les préfets restent soumis au contrôle du ministre ; leur liberté d'action ne va pas jusqu'à l'indépendance.

229. — Il importe aussi de remarquer que l'exercice du droit qui leur est dévolu, est subordonné à un

accord avec le chef de service. Ce n'est que sur la présentation des divers chefs de service qu'ils peuvent nommer. Si un dissentiment entre le préfet et le chef de service entravait la nomination, ce serait au ministre à intervenir et à la faire lui-même.

230. — Le décret du 26-27 juillet 1791, sur l'emploi de la force publique, autorisait le procureur général syndic dont les attributions ont passé au préfet, à requérir les gendarmes, troupes de ligne et gardes nationales pour repousser les attaques de brigands ou voleurs, dissiper les attroupements séditieux ou faire cesser la résistance à la loi par violence ou voies de fait. (Voy. art. 6, 7, 8, 9, 10 et 16.) Ces dispositions n'ont été abrogées ni par la loi du 10 avril 1831, ni par celle du 7 juin 1848 dont les prévisions s'appliquent particulièrement aux attroupements, et qui règlent les précautions à prendre avant de faire usage de la force. Le préfet a conservé le droit de requérir et faire agir la force publique, dans les termes de la loi de 1791, et la loi du 22 mars 1831, en plaçant la garde nationale sous ses ordres et son autorité, lui a reconnu tout pouvoir pour répondre aux exigences de l'ordre et de la sûreté publics.

231. — C'est aussi dans l'intérêt de l'ordre public qu'il faut chercher la raison des attributions conférées au préfet en ce qui concerne les aliénés.

A Paris, le préfet de police et, dans chaque département, le préfet peut et doit ordonner d'office le placement dans un établissement d'aliénés, de toute personne, interdite ou non interdite, dont l'état d'aliénation compromet l'ordre public ou la sûreté des personnes. Les commissaires de police à Paris, et les

maires dans les autres communes, n'ont à intervenir qu'en cas de danger imminent et, même alors, ils ne procèdent que par mesures provisoires et à charge d'en rendre compte, dans les vingt-quatre heures, au préfet, qui statue sans délai. (Voy. loi 30 juin 1838, art. 18 et 19.)

Dans le premier mois de chaque semestre, les directeurs ou préposés des établissements affectés aux aliénés, sont tenus d'adresser au préfet un rapport rédigé par le médecin de l'établissement, sur l'état de chaque personne qui y est *retenue*. Et le préfet, prononçant individuellement sur chacune, ordonne sa maintenue dans l'établissement ou sa sortie (1). (Voy. ibid., art. 21.)

232. — A l'égard des personnes dont le placement a été volontaire, et dans le cas où leur état mental peut compromettre l'ordre public ou la sûreté des personnes, il est loisible au préfet de décerner un ordre spécial, à l'effet d'empêcher qu'elles ne sortent de l'établissement sans son autorisation, si ce n'est pour être placées dans un autre établissement. (Voy. loi 30 juin 1838, art. 21.)

233. — On voit que le législateur n'a pas cru pouvoir se contenter de la garantie à attendre de l'intervention du magistrat municipal; frappé de la gravité des abus que pouvait comporter l'application des dispositions relatives aux aliénés, il a fait en sorte de placer la liberté individuelle sous la protection immé-

(1) Si dans l'intervalle entre les rapports, les médecins déclarent que la sortie peut être ordonnée, les chefs, directeurs ou préposés des établissements en réfèrent aussitôt au préfet, qui statue sans délai. (Voy. L. 30 juin 1838, art. 23.)

diate du représentant du chef du pouvoir exécutif, dans le département.

234. — Aucun théâtre ne peut être établi dans les départements sans l'autorisation préalable du préfet. (Voy. décret 8 juin 1806, art. 1 et 7.) Nul ouvrage ne peut non plus, être représenté sur un théâtre de province qu'autant que la représentation en a été autorisée par le préfet du département. (Voy. décret 30 juin 1852.)

Nous reviendrons sur ce double droit du préfet lorsque nous aurons à en concilier l'exercice avec le pouvoir de police municipale, et nous en traiterons plus au long. (Voy. *infra*, ch. 5.)

235. — La cour de cassation a eu à examiner si du moment qu'une pièce avait été jouée à Paris avec l'autorisation du ministre de l'intérieur, on était dispensé de se munir d'une autorisation pour la jouer partout ailleurs, et elle a décidé « que l'autorisation « obtenue du ministre de l'intérieur, emporte le droit « de faire représenter les pièces qui en sont revêtues, « sur tous les théâtres du royaume, sauf l'exercice, « s'il y a lieu, du droit accordé au préfet de chaque « département par l'art. 22 de la loi du 9 septembre « 1835 (1), d'empêcher la représentation de celles « qu'il jugerait susceptibles de troubler ou de com- « promettre l'ordre public. » (Voy. arrêt ch. crim. 31 mars 1838, min. pub.) (2).

236. — Mais ce n'est que vis-à-vis de l'autorité

(1) Aujourd'hui par le décret du 30 décembre 1852.

(2) Voyez pour ce qui regarde les spectacles de foire, le chapitre des *maires*, dans la partie relative à la police municipale.

supérieure que le droit du préfet n'est point exclusif. L'autorisation à obtenir de lui, ne pourrait être suppléée ni par une autorisation du maire, ni par une autorisation du sous-préfet du lieu où la représentation devrait être donnée. (Voy. arrêt 1er mars 1844, Radou.)

237. — Le culte touche de trop près à la sûreté et au repos de l'Etat pour que le législateur ne se soit pas fait un devoir de réserver au gouvernement lui-même et au préfet qui en est, au loin, l'organe, la mission d'en surveiller l'exercice et de le concilier avec les exigences de l'administration.

L'evêque doit se concerter avec le préfet pour régler la sonnerie des cloches et pour procurer un édifice convenable aux paroisses dans lesquelles il n'existe pas d'édifice consacré au culte. (Voy. loi 18 germinal an X, art. 48 et 77.) C'est également avec le préfet qu'il a à s'entendre pour l'exécution des décrets dont l'objet est de prescrire des prières publiques. (Voy. *ibid.*, art. 49.)

238. — Les assemblées d'églises protestantes réformées, les synodes, les inspections, les consistoires généraux ne peuvent s'assembler qu'avec l'autorisation du gouvernement, et *en présence du préfet ou du sous-préfet*. (Voy. loi 18 germin. an X, articles organiques des cultes protestants, art. 31, 38 et 42.)

239. — En cas d'abus, le recours d'office au conseil d'Etat est exercé par le préfet. (Voy. loi 18 germ. an X, art. 8.)

240. — Le maintien de la salubrité est du nombre des objets confiés aux soins des administrations de département, par le décret du 22 décembre 1789.

(Voy. section 3, art. 2.) Depuis, le pouvoir législatif a dû pourvoir par des dispositions spéciales, aux précautions à prendre contre les fléaux qui ne menacent que trop souvent les populations. Aux termes de la loi du 3 mars 1822, « le roi détermine par des ordon-« nances, 1° les pays dont les provenances doivent « être habituellement ou temporairement, soumises au « régime sanitaire ; 2° les mesures à observer sur les « côtes, dans les ports et rades, dans les lazarets et « autres lieux réservés ; 3° les mesures extraordinaires « que l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilen-« tielle rendrait nécessaires sur les frontières de terre « ou dans l'intérieur. Il règle les attributions, la com-« position et le ressort des autorités et administrations « chargées de l'exécution de ces mesures, et leur « délégue le pouvoir d'appliquer provisoirement, dans « des cas d'urgence, le régime sanitaire aux portions « du territoire qui seraient inopinément menacées. » C'est donc à l'empereur lui-même qu'il est réservé de prescrire les mesures sanitaires. Mais cette loi ne concerne que la police sanitaire dans ses rapports avec les maladies pestilentielles ou contagieuses, dont on a à prévenir l'invasion ou à combattre les progrès ; elle a laissé sous cette restriction, subsister l'attribution résultant pour le préfet, du décret de 1789, et le gouvernement l'a si bien compris que, dans l'ordonnance du 7 août 1822, il s'est étudié à faire de cette attribution la base du régime institué dans les prévisions de la loi du 3 mars elle-même. Les intendances et commissions sanitaires ne remplissent leur mission que sous la surveillance et l'autorité du préfet. C'est le préfet qui nomme les membres des commissions. Il

ordonne, en cas d'urgence, l'exécution des règlements faits par les intendances, sans attendre que le ministre de l'intérieur les ait revêtus de son approbation ; il fait lui-même ces règlements pour les localités sises hors du ressort des intendances, et l'urgence le dispense encore d'attendre l'approbation du ministre, pour leur exécution.

241. — L'art. 2 du décret du 25 mars 1852, dit que *les préfets statueront sous l'autorisation du ministre de l'intérieur, sur les divers objets concernant les subsistances, les encouragements à l'agriculture, l'enseignement agricole et vétérinaire, les affaires commerciales et la police sanitaire et industrielle, dont la nomenclature est fixée par le tableau B.*

Le tableau B énumère les objets de l'attribution nouvelle donnée au préfet, ainsi qu'il suit :

« 1° Autorisation d'ouvrir des marchés, sauf pour « les bestiaux ;

« 2° Réglementation complète de la boucherie, « boulangerie et vente de comestibles sur les foires et « marchés ;

« 3° Primes pour la destruction des animaux nui- « sibles ;

« 4° Règlement des frais de traitement des épi- « zooties ;

« 5° Approbation des tableaux de marchandises à « vendre aux enchères par le ministère des courtiers ;

« 6° Formation et autorisation des sociétés de « secours mutuels qui ne rempliraient pas les for- « malités voulues pour être déclarées d'utilité pu- « blique ;

« 7° Examen et approbation des règlements de po-

« lice commerciale pour les foires, marchés, ports et « autres lieux publics ;

« 8° Autorisation des établissements insalubres de « première classe dans les formes déterminées pour « cette nature d'établissements, et avec les recours « existant aujourd'hui, pour les établissements de « deuxième classe ;

« 9° Autorisation de fabriques et ateliers dans le « rayon des douanes, sur l'avis conforme du directeur « des douanes. »

Ces dispositions sont claires et précises. Je reviendrai d'ailleurs, sur les plus importantes au point de vue des réclamations que peut soulever leur application. Nous nous occuperons de la boucherie, de la boulangerie et des subsistances dans leur rapport avec la police municipale. (Voy. *infra*, chap. 5,). Les établissements insalubres feront le sujet d'un chapitre spécial; et dans le cours de ce chapitre, nous appellerons l'attention snr l'autorisation de fabriques et ateliers dans le rayon des douanes.

Je dois seulement faire remarquer à titre d'observation générale, que l'action du préfet dans le champ que lui livre le décret de 1852, n'est dégagée ni des règlements antérieurs, ni même des recommandations et indications qui lui seraient transmises par voie d'instructions ministérielles. L'article 6 réserve expressément au ministre, le droit de se faire rendre compte pour les objets et dans les formes determinés par les instructions qu'il est autorisé à adresser aux préfets, et le droit d'annuler ou réformer, soit de son propre mouvement, soit sur la réclamation des parties intéressées, tout acte qui serait contraire aux lois ou rè-

glements. Il ne faut donc pas se méprendre sur la portée de l'attribution faite à l'administration préfectorale; on n'a nullement entendu la dégager de l'influence et de la direction, que l'on ne pourrait enlever à l'autorité supérieure, sans compromettre l'unité administrative du pays; on a simplement voulu conférer au préfet la faculté de trancher, sans attendre l'approbation du ministre, et cela pour plus de simplicité et de rapidité de mouvement, toutes les questions que la mission de l'administration est de résoudre dans sa marche journalière et normale et, à l'égard desquelles tout ce qui est de principe ou d'intérêt général a été déjà éclairci et fixé.

242. — On lit dans l'article 1er de la section III du décret du 22 décembre 1789 : « Les administrations « de département sont chargées, sous l'inspection du « corps législatif, et en vertu de ses décrets : 1° de ré- « partir toutes les contributions directes imposées à « chaque département. Cette répartition sera faite par « les administrations de département, entre les dis- « tricts de leur ressort, et par les administrations de « district entre les municipalités; 2° d'ordonner et de « faire faire, suivant les formes qui seront établies, les « rôles d'assiette et de cotisation entre les contribua- « bles de chaque municipalité; 3° de régler et de sur- « veiller tout ce qui concerne, tant la perception et « le versement du produit de ces contributions, que « le service et les fonctions des agents qui en seront « chargés; 4° d'ordonner et de faire exécuter le paie- « ment des dépenses qui seront assignées en chaque « département, sur le produit des mêmes contribu- « tions. »

Ces attributions, à l'exception de celles relatives à la répartition de l'impôt, ont passé au préfet.

Il fait dresser et rend exécutoires les rôles des contributions directes et des recettes municipales. (Voy. L. 3 frim. an VII, art. 28; arrêté 16 thermidor an VIII; L. 10 mai 1838, art. 22 (1).) Et son pouvoir, à cet égard, s'applique à toute somme que la loi déclare devoir être perçue dans la même forme et selon les mêmes règles que les contributions directes. C'est ce qui a notamment lieu, pour les rétributions allouées aux instituteurs communaux, dans les prévisions de l'article 14 de la loi du 28 juin 1833.

243. — La distribution du fonds de non-valeur lui appartient, conformément à l'arrêté du gouvernement du 24 floréal an VIII. Il prononce, par conséquent, sur les demandes en remise ou modération et prononce sans appel. (Voy. ord. 14 août 1838, l'archevêque d'Aix; 3 mars 1840, Jacquet.)

244. — Le paiement des dépenses du département

(1) L'art. 63 de la loi du 18 juillet 1837 stipule une exception pour les recettes municipales qui ne peuvent s'effectuer dans la forme rapide et énergique imprimée au recouvrement des contributions directes « par exemple, a dit M. Vivien, dans son rapport, « le prix d'une vente mobilière, d'une location, l'exécution « d'actes passés par la commune comme propriétaire, et qui « n'ont pas l'autorité d'actes administratifs. Dans ces cas, la com- « mune est obligée de former en justice une action qui entraîne « des lenteurs, qui occasionne des frais, et qui offre parfois plus « de chances de perte que de bénéfice. Nous vous proposons de « décider que ces sortes de recettes pourront s'effectuer sur des « états dressés par le maire, et que ces états seront exécutoires « en vertu du visa du sous-préfet. Le débiteur poursuivi par la « commune sera admis à former opposition : les tribunaux pro- « nonceront comme en matière sommaire; mais la provision « appartiendra à la commune. »

ne s'effectue que sur les mandats délivrés par le préfet, dans la limite des crédits ouverts par les budgets de département. (Voy. L. 10 mai 1838, art. 23; ord. 31 mai 1838, art. 422). La loi du 18 juillet 1837, article 61, l'autorise même à prononcer en conseil de préfecture sur les dépenses communales, si le maire refuse d'ordonner une dépense régulièrement autorisée et liquidée. L'arrêté du préfet tient lieu du mandat du maire.

Mais la loi veut que le préfet soumette au conseil général les comptes d'administration, 1° des recettes et dépenses, conformément aux budgets du département; 2° du fonds de non-valeurs; 3° du produit des centimes additionnels spécialement affectés par les lois générales à diverses branches du service public. (Voy. L. 10 mai 1838, art. 24; ord. 31 mai 1838, art. 425.)

245. — Le décret sur la décentralisation du 25 mars 1852, a donné au préfet, sur les choses du domaine du ministre des finances, une autorité d'autant plus importante à considérer qu'elle est toute nouvelle.

L'article 3 de ce décret porte :

« Les préfets statueront, en conseil de préfecture, « sans l'autorisation du ministre des finances, mais « sur l'avis ou la proposition des chefs de service, en « matière de contributions indirectes, en matière do- « maniale et forestière sur les objets déterminés par « le tableau C, ci-annexé. »

Le tableau C renferme l'énumération suivante :

« 1° Transactions ayant pour objet les contraven- « tions en matière de poudre à feu, lorsque la valeur

« des amendes et confiscations ne s'élève pas au delà « de mille francs.

« 2° Location amiable, après estimation contradic- « toire de la valeur locative, des biens de l'Etat, lors- « que le prix annuel n'excède pas cinq cents francs.

« 3° Concessions de servitudes à titre de tolérance « temporaire et révocables à volonté.

« 4° Concessions autorisées par les lois des 20 mai « 1836 et 10 juin 1847, des biens usurpés lorsque le « prix n'excède pas deux mille francs.

« 5° Concessions de terrains domaniaux compris « dans le tracé des routes nationales, départementales « et des chemins vicinaux.

« 6° Echanges de terrains provenant de déclasse- « ment des routes, dans le cas prévu par l'article 4 de « la loi du 20 mai 1836.

« 7° Liquidation de dépenses, lorsque les sommes « liquidées ne dépassent pas deux mille francs.

« 8° Demandes en autorisation concernant les éta- « blissements et constructions mentionnés dans les ar- « ticles 151, 152, 153, 154 et 155 du Code forestier.

« 9° Vente sur les lieux des produits façonnés pro- « venant des bois des communes et des établissements « publics, quelle que soit la valeur de ces produits.

« 10° Travaux à exécuter dans les forêts commu- « nales ou d'établissements publics, pour la recher- « che ou la conduite des eaux, la construction des ré- « cipients et autres ouvrages analogues, lorsque ces « travaux auront un but d'utilité publique. »

246. — Ainsi que nous l'expliquerons en son lieu, il est toujours loisible au préfet de consulter le conseil de préfecture. Mais pour la décision qu'il est

appelé à prendre en vertu de l'article 3 du décret du 25 mars 1852, sur des objets, jusqu'à ce jour réservés au gouvernement, il y a pour lui, obligation non-seulement de le consulter, mais de prononcer en conseil de préfecture.

247. — L'autorité centrale ne s'est pas contentée de cette garantie. Les préfets ne peuvent statuer dans le cercle des attributions nouvelles qui leur sont conférées, que de l'assentiment du chef du service dans lequel rentre spécialement l'objet de la mesure à prendre.

Dans le cas où le préfet et le chef du service ne sont pas d'accord pour la décision à rendre, c'est au ministre des finances à prononcer.

248. — Le préfet, au surplus, ne cesse pas, pour les attributions qu'il tient de l'article 3 du décret du 25 mars, d'être un fonctionnaire subordonné. L'effet du décret est simplement d'étendre la sphère dans laquelle il lui est donné d'agir et de statuer sans attendre l'ordre ou l'autorisation du ministre, et les actes qui se rattachent à cette extension de pouvoirs ont le sort commun à tous les actes de l'autorité préfectorale. Le recours au ministre des finances est ouvert, l'article 6 du décret le dit expressément, pour tous ceux qui ont à souffrir de ces actes; ils peuvent même faire l'objet d'un recours direct et immédiat au conseil d'Etat, lorsqu'ils portent atteinte à un *droit* et sont attaqués comme entachés d'excès de pouvoir ou d'incompétence.

Quant aux décisions du ministre lui-même, on a la faculté du recours au conseil d'Etat, dans les trois mois à partir de la notification, contre toutes celles

qui sont de nature à être considérées comme rendues en matière contentieuse.

249. — Je ne me bornerai pas à ces observations générales ; le décret sur la décentralisation n'a encore été, que je sache, commenté par personne, et on me saura gré sans doute, d'arrêter l'attention sur ses dispositions et d'en éclairer l'application. Je reprends chacun des objets portés au tableau C.

250. — La surveillance sur la fabrication, la circulation et la vente des poudres étrangères ou fabriquées hors des poudrières du gouvernement, a été organisée par un décret du 24 août 1812. Un second décret du 16 mars 1813 étendit cette surveillance à la fabrication, à la circulation et à la vente des salpêtres.

La surveillance des poudres et salpêtres est confiée à l'administration des contributions indirectes. (Voy. décret du 24 août 1812, art. 3, et décret du 16 mars 1813, art. 1^er^.)

251. — Aux termes de l'art. 6 du décret du 16 mars 1813, l'administration des contributions indirectes est autorisée à *transiger* sur les conséquences des procès-verbaux de contravention aux lois et arrêtés concernant les poudres et salpêtres, dans la forme et d'après les règles établies pour les transactions en matière de contributions indirectes, par l'art. 23 du décret du 5 germinal an XII.

Le décret du 25 mars 1852 ne déroge point aux prescriptions de l'art. 6 du décret du 16 mars 1813 qui veut que les transactions soient *consenties* par les directeurs des contributions indirectes ; il réserve au contraire, l'initiative à ces chefs de service.

La transaction se règle entre le directeur et le con-

trevenant. Elle est rédigée sur papier timbré et signée par le directeur et le contrevenant, ou, à son défaut, par un fondé de pouvoirs muni d'une procuration ou se portant fort pour lui. Mais les directeurs d'arrondissement ne traitent que sauf l'approbation du directeur de département.

Si les amendes et confiscations réunies, ne s'élèvent pas au delà de 1,000 francs, la transaction est soumise à la sanction du préfet, en conseil de préfecture, et cette sanction la rend définitive.

Au delà de cette somme et jusqu'à celle de 3,000 fr., les transactions sont soumises à la sanction du directeur général, en conseil d'administration, et au cas de dissentiment entre ce conseil et le directeur général, c'est le ministre des finances qui statue. Au delà de 3,000 francs, on ne peut transiger que sous l'approbation du ministre. (Voy. ordonn. du 3 janvier 1821.)

252. — En principe, la transaction peut porter sur *toutes les conséquences* des procès-verbaux. Mais la raison dit que si la contravention se rattachait à un fait politique, le préfet devrait bien se garder de sanctionner la transaction que le directeur des contributions n'aurait pas eu le soin, conformément aux instructions de son administration (Voy. instruction de 1835.), de restreindre expressément à la condamnation *pécuniaire*.

La même distinction se reproduit à un autre point de vue, pour les transactions qui n'interviennent qu'après jugement en première instance, en appel ou dernier ressort. Si le jugement est définitif, la condamnation à toute peine corporelle doit, par opposition à la condamnation pécuniaire qui participe de la nature

d'une condamnation à des dommages-intérêts, être considérée comme acquise à la société. Elle ne peut plus être remise qu'à titre de *grâce*. (Voy. circul. aux procur. génér. du 1er janvier 1834.)

253. — L'administration de l'enregistrement et des domaines est préposée à l'administration des biens de toute nature appartenant à l'Etat, ce qui comprend tout ce qui est relatif à la perception des revenus et notamment à l'amodiation; elle est chargée de passer et renouveler les baux.

Il est cependant des biens dont elle n'a pas à s'occuper, ce sont les biens dont la jouissance est réservée au chef de l'Etat, les domaines engagés qui n'ont point été réunis aux biens de l'Etat, les bois et forêts, les terrains, bâtiments et établissements affectés au service de la marine (Voy. L. 12-20 mars 1791.), ceux affectés au service militaire ou à la défense de l'Etat (Voy. L. 8-10 juillet 1791.), et en général, les biens affectés au service d'un département ministériel, et qui ne sont pas sous la main de l'administration des domaines.

Il arrive souvent à l'égard des immeubles affectés à des services publics que certaines dépendances de ces immeubles peuvent être momentanément amodiées. Les baux sont alors préparés par les soins des chefs des services auxquels les biens sont affectés. L'amodiation se fait ensuite par les soins des agents du domaine, mais elle doit toujours avoir lieu aux enchères. Nous n'avons point à nous en occuper ici.

254. — La loi des 23-28 octobre, 5 novembre 1790 fait à l'administration des domaines une obliga-

tion d'*affermer* tous les biens qui lui sont confiés (1); et la règle générale veut que le bail se fasse sous forme d'adjudication à la chaleur des enchères.

« Cependant, le ministre des finances a fait con-« naître, le 9 floréal an VI, que les circonstances obli-« geaient quelquefois, d'affermer des biens de l'Etat « sur le pied d'une estimation rigoureuse, et il a été « recommandé à l'administration des domaines de « donner des instructions aux experts, pour que cette « estimation portât le prix des loyers à la même « somme qu'il serait possible de retirer si l'immeuble « était loué aux enchères. La même décision porte que « *ce mode de location ne peut être employé que d'a-« près un ordre émané du gouvernement ou du ministre « des finances*. La responsabilité des directeurs et re-« ceveurs serait compromise s'ils concouraient à l'exé-« cution de baux irréguliers sous ce rapport. » (Circulaire 1261 (2).)

Le préfet se trouve aujourd'hui, par l'effet de la disposition du décret du 25 mars, que nous examinons, substitué au gouvernement et au ministre des finances. C'est lui qui, à l'égard des biens de l'Etat pour lesquels le prix de ferme ne doit pas aller au delà de 500 francs

(1) Pour les droits de péage, 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 francs.

(2) J'emprunte ce passage à un article publié par M. Henri Lesiard, sous-chef à l'administration de l'enregistrement et des domaines et auteur du *Dictionnaire de l'enregistrement et des domaines*, article publié dans le *Dictionnaire d'administration*, sous le mot *Domaine de l'Etat*.

par an, donne l'autorisation aux directeurs des domaines de *louer à l'amiable*, au lieu de procéder par voie d'adjudication. Je dis l'*autorisation* et non pas l'*ordre*, parce que ce n'est, aux termes de l'art. 3 du décret, que sur l'avis ou la proposition du chef du service domanial, ce qui implique un accord avec lui, que le préfet peut décider que ce mode de location sera employé.

255. — L'arrêté pris à cet effet ordonne une expertise pour l'estimation de la valeur locative, et désigne, sur la proposition du directeur des domaines, l'expert qui devra y concourir dans l'intérêt de l'Etat.

Mais il n'est passé outre que s'il y a soumission d'un preneur de louer au prix qui sera fixé par l'estimation.

Dans le cas où l'expert de l'Etat est agréé par le soumissionnaire, cet expert procédera seul à l'estimation. Dans le cas contraire, le soumissionnaire choisit un second expert, et si les experts ne peuvent s'entendre, ils appellent un tiers expert.

Si l'expertise ne porte pas la valeur locative au delà de 500 francs, et si le soumissionnaire et le préfet adhèrent au résultat qu'elle a donné, le préfet passe l'acte de bail.

256. — La loi du 20 mai 1836 porte :

ART. 1er. Le gouvernement est autorisé à concéder aux détenteurs, sur estimation contradictoire et aux conditions qu'il aura réglées, les terrains dont l'Etat n'est pas en possession, et qu'il serait fondé à revendiquer comme ayant été usurpés sur les rives des forêts domaniales, antérieurement à la promulgation de la présente loi. Les enclaves sont formellement exceptées de la présente disposition.

ART. 2. La faculté accordée au gouvernement par l'article précédent, ne pourra être exercée que pendant dix ans; elle s'étendra aux usurpations commises sur la partie du domaine de l'Etat étrangère au sol forestier, pour tous les terrains qui n'excéderaient pas cinq hectares.

Une loi du 10 juin 1847 a prorogé pour dix ans, la faculté accordée par celle de 1836; et une ordonnance à la date du 14 décembre 1837, en avait réglé l'exercice.

257. — Le détenteur qui reconnaît le vice de sa possession ou qui redoute de se voir intenter un procès, adresse au préfet directement ou par l'intermédiaire du sous-préfet, une déclaration sur papier timbré, portant qu'il se soumet à acquérir sur estimation, les fonds qu'il possède et dont la propriété lui est contestée par le domaine.

Les soumissions sont communiquées par le préfet, au directeur des domaines pour avoir ses observations et son avis : celles qui concernent des terrains usurpés sur les rives des forêts domaniales sont, en outre, communiquées au conservateur des forêts; celles qui ont pour objet des îles, îlots, atterrissements, lais et relais de la mer, sont transmises en communication à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, et, s'il s'agit d'une dépendance de terrains affectés au service de la guerre ou de la marine, aux chefs du génie militaire et aux agents de la marine dans l'arrondissement.

258. — Si les avis de ces divers chefs de service ne sont pas pour l'aliénation, le préfet arrête qu'il n'y a pas lieu d'accepter la soumission.

L'ordonnance du 14 décembre 1837 dit expressé-

ment que le recours au ministre des finances est ouvert contre cet arrêté au profit du soumissionnaire, et le décret du 25 mars ne me paraît pas l'avoir abrogée en ce point.

Si l'avis des chefs de service est pour l'acceptation de la soumission, le préfet ordonne l'expertise et nomme un expert. Le soumissionnaire, à moins qu'il n'adopte l'expert de l'Etat, en choisit un lui-même, et les deux experts nomment, au besoin, un tiers expert.

Le procès-verbal d'estimation est communiqué, tant au soumissionnaire qu'au directeur des domaines; et dans le cas où l'un et l'autre adhèrent au résultat, le préfet examine à son tour, et s'il approuve la concession au prix réglé par les experts, il passe l'acte et l'opération est consommée.

Le refus d'adhésion, soit de la part du directeur des domaines, car le préfet ne peut lui-même approuver la concession que sur son avis, soit de la part du concessionnaire, ou bien le refus d'approbation du préfet devrait, au contraire, faire considérer la soumission comme non avenue.

259. — Le préfet, quant au pouvoir de donner ou de refuser l'approbation dans les limites marquées par le décret, c'est-à-dire pour les concessions dont le prix évalué par les experts ne dépasse pas deux mille francs, est substitué au ministre des finances.

Nous n'en conclurons cependant pas, qu'il n'y a pas à en appeler au ministre du refus d'approbation du préfet. La condition du préfet est toujours celle d'un subordonné, le but du décret n'a point été de le soustraire au contrôle de l'autorité supérieure, mais

seulement de faciliter les cessions prévues et autorisées par la loi du 20 mai 1836, et l'application du principe de la hiérarchie n'a rien ici, qui ne se concilie avec cette pensée.

260. — Je n'entre point dans le détail des conditions que devra stipuler l'acte de cession ; de même que je n'ai rien à dire du paiement des frais et du prix. Ces points sont réglés par des dispositions précises, dans l'ordonnance du 14 décembre 1837.

261. — Un avis du conseil d'État, approuvé par décret du 22 février 1808, avait établi en principe que les biens de l'État étaient, comme les propriétés particulières, susceptibles d'être aliénés pour cause d'utilité publique, et avait réglé les formes et conditions de l'aliénation. La loi sur l'expropriation forcée, du 7 juillet 1833, garda le silence sur les biens de l'État, et les laissa par cela même, sous l'empire du décret de 1808.

En 1841, dans la loi du 3 mai sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, il fut dit par l'art. 13, que le ministre des finances *pouvait consentir amiablement à l'aliénation des biens de l'Etat*, et par l'article 26, qu'il pouvait accepter *les offres d'indemnité notifiées* pour les biens appartenant à l'Etat.

C'est pour l'exercice de cette double faculté, que le préfet est substitué au ministre des finances. Mais elle est limitée pour lui, aux aliénations nécessaires pour le redressement, l'élargissement ou l'ouverture des voies nationales, départementales ou vicinales, et ne peut même s'appliquer qu'aux terrains qui doivent faire partie du sol du chemin. D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que ce n'est toujours que sur l'avis

ou la proposition du directeur des domaines, qu'il peut consentir à l'aliénation.

262. — La loi du 20 mai 1836 consacre une exception au principe qu'aucun échange d'immeubles domaniaux ne peut être effectué qu'en vertu d'une disposition législative ; elle porte, en effet, art. 4 :

« Les portions de terrain dépendant d'anciennes « routes ou chemins, et devenues inutiles par suite de « changement de tracé ou d'ouverture d'une route « royale ou départementale, pourront être cédées, sur « estimation contradictoire, à titre d'échange, et par « voie de compensation de prix, aux propriétaires des « terrains sur lesquels les parties de route neuve de- « vront être exécutées. L'acte de cession devra être « soumis à l'approbation du ministre des finances, « lorsqu'il s'agira de terrains abandonnés par des « routes royales. »

L'effet du décret du 25 mars est de dispenser de l'approbation du ministre, même dans le cas où il s'agit de parcelles détachées des routes impériales.

Le gouvernement tient d'une loi spéciale, celle du 24 mai 1842, la faculté d'*aliéner* les portions de routes délaissées.

La voie d'échange et celle de compensation de prix, ouvertes par l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836, constituent une facilité particulière dont l'administration peut user pour traiter, non plus avec les riverains des portions délaissées, mais avec les propriétaires des terrains sur lesquels la route doit être portée par suite de la modification de son tracé.

Bien que la loi ne parle que de *terrains dépendant de routes ou chemins*, le gouvernement n'a point hé-

sité à s'en prévaloir pour les *canaux*, les *rivières*, et en général toutes les voies de communication ; et la jurisprudence paraît établie en ce sens.

Le décret du 25 mars ne fait mention que des *échanges* et ne se réfère ainsi qu'à la loi de 1836. La faculté d'*aliénation* reste donc en dehors de la délégation faite au préfet. Je suppose bien qu'il n'y a eu à cet égard qu'un oubli, mais je ne crois pas que ce soit le cas de suppléer par l'interprétation, au silence de la loi.

263. — Quoi qu'il en soit, je dois appeler l'attention sur les précautions à prendre pour concilier l'exercice de la faculté d'échange avec le droit de préemption consacré par l'art. 3 de la loi du 24 mai 1842, au profit des propriétaires riverains du terrain abandonné.

Ce n'est que dans le cas où ces propriétaires, mis en demeure par une publication faite à la diligence du directeur des domaines, conformément à l'art. 61 de la loi du 3 mai 1841, ont laissé expirer le délai fixé par ce même article, sans manifester la volonté d'acquérir, qu'il peut être procédé à l'échange, par application de l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836.

L'art. 3 de la loi du 24 mai 1842 est formel en ce sens. Il donne à la préemption la priorité sur l'échange. On est parti de l'idée que le droit de préemption devait être sauvegardé à titre de dédommagement dû aux riverains de l'ancienne route, pour le tort qu'ils éprouvent par sa suppression.

264. — Le pouvoir de *liquider* les dépenses à la charge du Trésor, est attribué aux préfets par le décret du 25 mars pour les dépenses dont le chiffre liquidé

ne dépasse pas 2,000 francs. C'est une dérogation aux dispositions législatives et réglementaires qui réservaient la *liquidation* aux ministres. Mais il faut bien remarquer qu'elle ne s'applique pas à l'ensemble des services publics ; elle est, par les termes mêmes de l'art. 3 auquel le *tableau* que nous parcourons est annexé, restreinte aux dépenses des contributions indirectes, des domaines et de l'administration forestière.

Quant à la nature de ce pouvoir envisagé en lui-même, il est de toute évidence que son exercice implique un examen et une appréciation qui ne sont pas moins de l'office du juge que de l'office de l'administrateur. L'entrepreneur, le fournisseur, le créancier qui aurait à se plaindre d'une liquidation, et ne croirait pas pouvoir souscrire à son résultat, est le maître d'en appeler du préfet au ministre et, au besoin, du ministre au conseil d'Etat. La contestation revêt ici le caractère du contentieux administratif.

265. — Le paragraphe relatif à la vente des produits *façonnés*, provenant des bois des communes et des établissements publics, ne demande nulle explication. Il faut seulement remarquer que le droit du préfet est limité aux produits façonnés ; il ne lui serait pas permis de vendre tout ou partie d'une coupe. D'un autre côté, les produits auxquels se réfère le décret ne doivent pas être confondus avec les copeaux, débris, écorces et portions d'affouage restant après le partage des coupes affouagères. La vente de ces produits accessoires, qui se faisait autrefois à la diligence des agents forestiers, a été, en vertu d'une décision du ministre des finances, à la date du 14 juillet 1848,

abandonnée aux maires pour être faite sans la participation des agents forestiers, suivant les formes prescrites par la loi du 18 juillet 1837. (Voy. circulaire, 12 août 1848.)

266. — Quant aux travaux à exécuter dans les forêts communales ou d'établissements publics, pour la conduite des eaux, la construction des récipients et autres ouvrages analogues, la disposition du décret du 25 mars 1852 se rattache, par l'exception qu'elle consacre, à l'art. 136 de l'ordonnance réglementaire pour l'exécution du Code forestier, qui dispense de l'approbation de l'autorité supérieure les arrêtés des préfets, pris pour autoriser les travaux d'amélioration dans les bois des communes ou établissements publics, et il suffit de jeter les yeux sur les nombreuses décisions du ministre des finances, dont cet article a fait l'objet, pour se rendre compte de l'esprit dans lequel le droit nouveau conféré aux préfets doit être exercé.

Les préfets, dans l'usage à faire de la faculté qu'ils tiennent de la disposition qui nous occupe, ne devront jamais perdre de vue les articles 16 et 90 du Code forestier, et 71 de l'ordonnance réglementaire, qui prohibent rigoureusement les coupes extraordinaires. Les communes, les établissements publics et les autorités locales tomberaient dans un abus que l'administration ne manquerait pas de réprimer, si l'on autorisait, sous prétexte de travaux de recherche ou de conduite d'eau, l'abatage d'arbres ou de portions de taillis dont le produit serait assez important pour qu'on pût croire que le but réel de la commune ou de l'établissement a été de se faire faire une délivrance en dehors des prévisions de la loi.

267. — Le ministre des finances a établi en principe, pour l'application de l'article 136 de l'ordonnance réglementaire, que toutes les fois que des coupes de bois nécessitées par des travaux d'amélioration devront avoir lieu, et que le produit présumé excédera la dépense de l'opération, les communes et les établissements publics procéderont dans la forme prescrite pour les coupes extraordinaires, et qu'il en sera de même quand il s'agira de coupes d'arbres ou de taillis, dans les quarts de réserve ou dans les massifs réservés pour croître en futaie, lors même que le produit serait inférieur à la dépense des travaux (1).

Nous n'accepterons pas ce principe dans sa rigueur, pour les travaux de recherche et de conduite d'eau commandés par l'utilité communale; ces travaux empruntent à leur but même un caractère de spécialité qui nous semble de nature à dispenser de chercher une garantie contre les abus dans des distinctions que le texte n'a pas établies. Mais nous avons cru devoir les signaler à l'attention, pour marquer dans quelles limites il convient de renfermer le droit dévolu aux préfets.

268. — Les fonctions des trésoriers de France et de leurs commissaires, en matière de grande voirie, ont passé au préfet; il délivre les permissions et alignements pour les constructions sur le bord des grandes routes, et cela même dans la traversée des villes, bourgs et villages (Voy. décret des 6, 7 et 11

(1) Ces propositions sont presque textuellement, empruntées à deux décisions du ministre des finances, l'une du 6 novembre et l'autre du 12 décembre 1828, analysées dans le Recueil des règlements forestiers, t. IV. p. 132.

sept. 1791, des 7, 14 oct. 1791; L. 28 pluv. an VIII, art. 3, et ord. 6 août 1840, min. trav. publ.); il veille à la réparation des grands chemins et dirige les travaux pour leur confection dans le département (Voy. décr. 22 déc. 1789, sect. 3, art. 2.); il ordonne toutes les mesures qui intéressent la sûreté de la circulation sur les chemins et, par exemple, la démolition des bâtiments menaçant ruine. (Voy. ord. 23 juil. 1841, Havet.) Enfin, la loi du 29 floréal an X, en autorisant les sous-préfets à faire cesser tout obstacle au libre et facile usage de la voie publique, et toute entreprise de nature à nuire à sa conservation, dispose cependant qu'ils ne pourront statuer que sauf recours au préfet. (Voy. art 3.)

269. — Les pouvoirs du préfet sont peut-être encore plus étendus en ce qui concerne la voirie vicinale. La loi du 21 mai 1836 lui confie spécialement cet important objet d'administration. Il classe les chemins vicinaux, en fixe la largeur et les limites, désigne les communes qui doivent participer aux dépenses des chemins d'utilité commune, fait la répartition entre elles, et veille à ce que les corps municipaux usent des ressources mises par la loi à leur disposition pour les réparer et maintenir en bon état leur viabilité. Il pourrait même, au besoin, imposer la commune et faire exécuter les travaux d'office. Pour les chemins vicinaux de grande communication, si le classement est réservé au conseil général qui en détermine la direction et désigne les communes appelées à contribuer à leur construction ou leur entretien, la délibération du conseil général ne peut être provoquée que par une proposition du préfet, et c'est au préfet

de fixer la largeur et les limites du chemin, de déterminer annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend, et de statuer sur les offres de concours faites par les particuliers, associations de particuliers ou de communes. (Voy. L. des 9 ventôse an XIII et 21 mars 1836, art 5, 6 et 7.)

270. — Mais la mission que le préfet tient de l'art. 21 de la loi du 21 mai 1836 est surtout remarquable. Chaque préfet est chargé de faire, pour assurer l'exécution de la loi sur les chemins vicinaux dans son département, un règlement qui doit être communiqué au conseil général, et transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur; pour être approuvé, s'il y a lieu. Dans cette initiative donnée au préfet, il y a, ainsi que nous l'établirons dans l'article suivant, une véritable délégation du pouvoir réglementaire.

271. — Les cours d'eau ont également fait le sujet de dispositions particulières.

Le chapitre 6 de la loi, en forme d'instruction, du 20 août 1790, déclare que « les administrations de « département doivent rechercher et indiquer les « moyens de procurer le libre cours des eaux ; d'em- « pêcher que les prairies ne soient submergées par la « trop grande élevation des écluses, des moulins, et « par les autres ouvrages d'art établis sur les rivières ; « de diriger enfin, autant qu'il sera possible, toutes « les eaux de leur territoire, vers un but d'utilité « générale, d'après les principes de l'irrigation. »

La loi du 6 octobre 1791, sur la police rurale, porte :

« Art. 15. Personne ne pourra inonder l'héritage

« de son voisin, ni lui transmettre volontairement les « eaux d'une manière nuisible, sous peine de payer « le dommage et une amende qui ne pourra excéder « la somme du dédommagement.

« Art. 16. Les propriétaires ou fermiers des mou- « lins et usines construits ou à construire, seront ga- « rants de tous dommages que les eaux pourraient « causer aux chemins ou aux propriétés voisines, par « la trop grande élévation du déversoir, ou autrement ; « ils seront forcés de tenir les eaux à une hauteur qui « ne nuise à personne, et *qui sera fixée par le direc-* « *toire du département*, d'après l'avis du directoire « de district. En cas de contravention, la peine sera « une amende qui ne pourra excéder la somme du « dédommagement. »

Un arrêté du 19 ventôse an VI régit les établissements sur les cours d'eau navigables ; on y lit :

« Art. 9. Il est enjoint aux administrations cen- « trales et municipales et aux commissaires du direc- « toire exécutif établi près d'elles, de veiller avec la « plus sévère exactitude à ce qu'il ne soit établi, par « la suite, aucun pont, aucune chaussée permanente « ou mobile, aucune écluse ou usine, aucun batar- « deau, moulin, digue ou autre obstacle quelconque « au libre cours des eaux dans les rivières navigables « et flottables, dans les canaux d'irrigation ou de des- « séchements généraux, sans en avoir préalablement « obtenu la permission de l'administration centrale, « qui *ne pourra l'accorder que de l'autorisation ex-* « *presse du directoire exécutif.*

« Art. 10. Ils veilleront pareillement à ce que nul « ne détourne le cours des eaux des rivières et canaux

« navigables ou flottables, et n'y fasse des prises d'eau « ou saignées pour l'irrigation des terres, qu'après « y avoir été autorisé par l'administration centrale, et « sans pouvoir excéder le niveau qui aura été déter- « miné. »

Il est bon aussi de rappeler, à l'égard du halage, la disposition de l'article 6 de la loi du 7 septembre 1790, qui charge l'administration de la police de la grande voirie, et de reproduire l'article 4 d'un décret du 22 janvier 1808, qui dit que « l'administration « pourra, lorsque le service n'en souffrira pas, res- « treindre la largeur des chemins de halage, notam- « ment quand il y aura antérieurement des clôtures « en haies vives, murailles ou travaux d'art, ou des « maisons à détruire. »

Enfin, la législation en matière de cours d'eau a un complément essentiel dans la loi du 14 floréal an XI, qui pourvoit au curage des canaux et rivières non navigables et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent.

En présence de ces dispositions, on ne peut contester au préfet le droit de pourvoir aux exigences de la sûreté et de la salubrité publiques. La loi du 22 décembre 1789 a confié ces intérêts à l'administration départementale ; sa mission est de les suivre et de les sauvegarder partout et toujours, et de là pour elle le droit et le devoir de prescrire le nécessaire pour prévenir les débordements, parer aux conséquences des inondations ou faire disparaître les dépôts de vase dont les exhalaisons peuvent être dangereuses. Les lois et règlements sur la police des eaux, ne lui ont rien enlevé des pouvoirs qu'elle tient des lois générales.

272. — Le même principe offre une base légale à tous les arrêtés préfectoraux dont le but est de maintenir la navigation libre et facile. On les rattache aux dispositions de la loi du 7 décembre 1790 et du décret du 22 janvier 1808, relatives à la grande voirie. (Voy. ord. 21 avril 1836, Garri 6 mai 1836, Piard.)

273. — Mais le droit des préfets n'est pas seulement de remédier aux inconvénients du voisinage des cours d'eau ou d'en assurer l'usage comme voies de circulation. Les lois des 20 août 1790 et 6 octobre 1791 et l'arrêté du 19 ventôse an VI, leur enjoignent expressément de veiller à ce qu'il ne soit fait, sans autorisation, aucune entreprise sur les rivières et ruisseaux, soit qu'il s'agisse d'un obstacle à leur libre écoulement, soit qu'il s'agisse d'un détournement des eaux. Et dès lors, c'est avec raison que la cour de cassation a considéré comme obligatoire, sous les peines de police, un arrêté pris par le préfet de la Gironde à l'effet d'interdire toute construction ou rétablissement d'usines sur les cours d'eau, à défaut d'autorisation préalable. (Voy. arrêt du 16 novembre 1833, le ministère public contre Caverne.)

On avait cherché à faire également résulter de la loi de 1790 et de l'arrêté de l'an VI le droit pour le préfet, d'autoriser et réglementer les usines sur les cours d'eau.

On avait fait remarquer que la loi du 20 août 1790 chargeait les administrations de département de chercher et d'indiquer les moyens de procurer le libre cours et le meilleur emploi des eaux; que la loi de 1791 leur donnait la mission toute spéciale, de fixer la hauteur des retenues d'eau pour les moulins et usines,

et que l'arrêté du 19 ventôse an VI ne subordonnait à une permission expresse du directoire exécutif, c'est-à-dire du chef de l'État, l'établissement de ponts, chaussées, écluses ou usines, batardeaux, moulins ou obstacles quelconques au libre cours des eaux, que pour les rivières et canaux navigables ou flottables. On avait cru pouvoir en induire que les autorisations et dispositions concernant les établissements sur les rivières et canaux navigables ou flottables, étaient seules du ressort exclusif du gouvernement, et qu'en dehors de cette réserve, le régime des cours d'eau était abandonné à la vigilance des préfets. La question portée devant le conseil d'État, fut tranchée en sens contraire. Le conseil, s'animant sans doute de l'esprit de la loi pour en suppléer et développer le sens littéral, posa en principe que, sur les cours d'eau non navigables ni flottables, aussi bien que sur les rivières et canaux navigables ou flottables, *il n'appartenait qu'au chef du gouvernement d'autoriser l'établissement ou le maintien des usines, et de régler les conditions de leur existence ; que néanmoins, le préfet était compétent pour prescrire, relativement à ce même objet, les mesures que pouvait réclamer l'intérêt public, mais que le caractère de ses prescriptions était de n'être que provisoires.* (Voy. ord. 23 avril 1832, Estabel; 22 juin 1836, Pernel; 24 juillet 1845, Roger-Gilmaire.)

274. — C'est en cet état des choses qu'est intervenu le décret du 25 mars 1852. Voici ses dispositions, en ce qui a trait au régime des eaux courantes :

« Art. 4. Les préfets statueront, également sans « l'autorisation du ministre des travaux publics, mais

« sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef,
« et conformément aux règlements ou instructions
« ministérielles, sur tous les objets mentionnés dans le
« tableau D, ci-annexé.

« Tableau D.—1° Autorisation, sur les cours d'eau
« navigables ou flottables, des prises d'eau faites au
« moyen de machines, et qui, eu égard au volume du
« cours d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer
« sensiblement le régime ;

« 2° Autorisation des établissements temporaires sur
« lesdits cours d'eau, alors même qu'ils auraient pour
« effet de modifier le régime ou le niveau des eaux ;
« fixation de la durée de la permission ;

« 3° Autorisation sur les cours d'eau non navigables
« ni flottables, de tout établissement nouveau, tel que
« moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irrigation, pa-
« touillet, bocard, lavoir à mines ;

« 4° Régularisation de l'existence desdits établisse-
« ments lorsqu'ils ne sont pas encore pourvus d'auto-
« risation régulière, ou modification des règlements
« déjà existants ;

« 5° Dispositions pour assurer le curage et le bon
« entretien des cours d'eau non navigables ni flotta-
« bles, de la manière prescrite par les anciens règle-
« ments ou d'après les usages locaux. Réunion, s'il y
« a lieu, des propriétaires intéressés en association
« syndicale ;

« 6° Constitution en associations syndicales des pro-
« priétaires intéressés à l'exécution et à l'entretien de
« travaux d'endiguement contre la mer, les fleuves,
« rivières et torrents navigables et non navigables, de
« canaux d'arrosage ou de canaux de desséchement,

« lorsque ces propriétaires sont d'accord pour l'exécu-
« tion desdits travaux et la répartition des dépenses ;

« 7° Autorisation et établissement des débarcadères
« sur les bords des fleuves et rivières, pour le service
« de la navigation ; fixation des tarifs et des conditions
« d'exploitation de ces débarcadères ;

« 8° Approbation de la liquidation des plus-values
« ou des moins-values en fin de bail, du matériel des
« bacs affermés au profit de l'État ;

« 9° Autorisation et établissement des bateaux par-
« ticuliers. »

275. — Les explications que comporte cette partie du décret du 25 mars, recevront tout leur développement dans le travail que nous consacrerons aux *bacs et bateaux* et aux *cours d'eau*. Je ne veux m'arrêter que pour reproduire quelques passages d'une circulaire du ministre des travaux publics, du 27 juillet 1852 ; on y lit :

« Les prises d'eau que l'administration a entendu désigner par le premier de ces paragraphes, sont particulièrement celles qui ont pour objet des usages domestiques ou industriels. Avant d'autoriser des établissements de ce genre, vous devrez vous assurer, Monsieur le Préfet, par les rapports de MM. les ingénieurs, que ces établissements ne peuvent nuire en rien aux intérêts de la navigation ou du flottage, ni porter aucune atteinte à des droits anciens, consacrés par des autorisations ou concessions régulières. Il conviendra de déterminer, dans chaque cas, le volume d'eau concédé, et de prescrire que les eaux qui ne seraient pas absorbées d'une manière utile, seront rendues à la rivière.

« Il pourra même y avoir lieu, dans certaines circonstances, afin de donner à tous les intérêts une garantie complète, de stipuler que la prise d'eau nouvelle sera fermée, sur l'ordre du préfet, toutes les fois que cette mesure sera reconnue nécessaire, soit dans l'intérêt de la navigation, soit pour assurer aux anciens usagers les eaux auxquelles ils ont droit en vertu de leurs titres, soit pour laisser dans la rivière le volume d'eau que l'on jugera utile d'y maintenir en étiage.

« J'ajouterai que la loi du 16 juillet 1840, qui prescrit l'établissement de redevances au profit du Trésor, en cas de concession d'eau sur une rivière navigable ou flottable, statue en termes généraux, et que dès lors vous aurez à en faire l'application dans les cas dont nous nous occupons en ce moment, sur l'avis et les propositions de MM. les ingénieurs et de M. le directeur des domaines.

« Le deuxième paragraphe du tableau D s'applique aux établissements qui n'ont qu'un caractère purement accidentel et temporaire, tels que les scieries destinées à l'exploitation d'une coupe de bois, ou les ouvrages provisoires, soit en gravier, soit en fascinage, qui peuvent être nécessaires, pendant la saison d'étiage, pour assurer l'alimentation d'une prise d'eau d'usine ou d'irrigation régulièrement autorisée. Dans ce cas, comme dans les précédents, il importe que MM. les ingénieurs ne proposent d'accorder des autorisations de cette nature, qu'autant qu'il n'en peut résulter aucun inconvénient pour la navigation. L'arrêté fixera toujours la durée de la permission, qui ne pourra excéder une année ; aucune redevance ne sera d'ailleurs exigée du permissionnaire, attendu le caractère émi-

nemment précaire de l'autorisation qui lui est accordée.

« Toutes les affaires concernant les rivières navigables ou flottables, qui ne rentrent pas dans les paragraphes que nous venons de rapporter, devront être soumises, comme par le passé, à l'administration supérieure, après l'accomplissement des formalités prescrites par la circulaire du 23 octobre 1851.

« En ce qui concerne les rivières non navigables ni flottables, vos attributions sont définies par les deux paragraphes 3 et 4 du tableau D.

« Les termes de ces deux paragraphes ne comportent pas d'exception, et vous confient le soin de statuer directement sur toutes les affaires concernant les cours d'eau non navigables ni flottables.

« Ainsi, vous aurez à prendre des décisions, sans intervention préalable de l'administration centrale, mais sous toute réserve de son contrôle ultérieur, non-seulement sur les affaires relatives à la réglementation d'usines nouvelles ou à la régularisation d'établissements non encore autorisés, mais encore sur les demandes tendantes à obtenir la revision de règlements existants, soit que ces règlements émanent de l'autorité préfectorale, en vertu du décret du 25 mars, soit qu'ils résultent d'actes du pouvoir exécutif, antérieurs à ce décret. Je me borne à vous renouveler la recommandation déjà contenue dans la circulaire du 23 octobre dernier, de ne modifier les règlements anciens qu'avec une grande réserve et après une nouvelle instruction régulière et contradictoire.

« Dans le but de vous faciliter l'application de la partie de vos attributions qui concerne les cours d'eau

non navigables ni flottables, j'ai l'honneur de vous adresser un certain nombre de formules d'arrêtés préfectoraux, conformes d'ailleurs au modèle annexé à la circulaire du 23 octobre. On a ménagé dans ces formules, un espace suffisant pour vous permettre d'y insérer les considérants qui pourraient vous paraître utiles, dans certains cas, afin de motiver le dispositif de vos arrêtés.

« Je crois devoir vous rappeler, Monsieur le Préfet, que, lorsqu'il s'agit d'une usine alimentée par un étang qui peut donner lieu à des exhalaisons dangereuses, il est nécessaire de consulter les conseils municipaux des communes intéressées ainsi que le conseil d'hygiène de l'arrondissement.

« Pour les scieries ou pour les usines situées dans la zone frontière soumise à l'exercice des douanes, soit qu'il s'agisse d'établissements temporaires sur les cours d'eau navigables ou flottables, ou d'établissements permanents sur les cours d'eau non navigables, vous devrez prendre l'avis du conservateur des eaux et forêts ou du directeur des douanes, sans qu'il soit nécessaire de recourir à mon intervention.

Mais il n'en est pas de même pour les établissements compris dans la zone des servitudes militaires, autour des places de guerre. Dans ce cas, l'avis de la commission mixte des travaux publics étant indispensable, vous devrez me transmettre toutes les pièces du dossier, en y joignant les procès-verbaux de MM. les officiers du génie militaire, afin que je puisse en saisir la commission mixte.

« Enfin, Monsieur le Préfet dans les circonstances exceptionnelles où la difficulte de la question et la gravité

des intérêts engagés dans une affaire vous inspireraient des doutes sur la décision à prendre, vous pourrez, avant de formuler votre arrêté, consulter l'administration supérieure, en lui adressant toutes les pièces du dossier. Je m'empresserai, dans ce cas, de vous transmettre mon avis, qui ne fera d'ailleurs aucun obstacle à l'exercice ultérieur du droit de recours qui est réservé aux parties intéressées par l'art. 6 du décret du 25 mars 1852. . . . . .

« Pour me mettre à même de suivre la marche des affaires dont il est question dans la présente circulaire, et d'exercer facilement le contrôle dont je suis chargé par l'art. 6 du décret de décentralisation, je vous prie de m'adresser une copie de vos arrêtés au fur et à mesure qu'ils auront été pris. Vous ne joindrez à ces pièces une lettre d'envoi qu'autant que vous auriez quelques observations particulières à me communiquer. »

276. — La mesure de la décentralisation a ici, une portée beaucoup plus grande que dans les attributions que nous avons déjà relevées: On peut dire que pour les eaux non navigables ni flottables, l'administration tout entière est, désormais, confiée aux préfets.

Les préfets, il est vrai, sont maintenus sous la direction et le contrôle du ministre et ne peuvent marcher que d'accord avec les ingénieurs. Nous pensons néanmoins, qu'il est à regretter que le ministre des travaux publics n'ait pas pris la même précaution que le ministre des finances, et exigé qu'il fût statué en conseil de préfecture. Les membres des conseils de préfecture ont l'habitude d'examiner et de résoudre les questions au point de vue des principes d'adminis-

tration; ils connaissent les besoins et l'esprit des localités et restent dépositaires des traditions administratives; on aurait eu une précieuse garantie dans leur concours, pour l'appréciation et le règlement d'affaires qui donnent lieu aux réclamations les plus nombreuses et soulèvent souvent des questions dont la solution n'est pas moins de l'office du juge que de celui de l'administration.

277. — En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, le préfet, dans le silence de la loi ou de l'ordonnance qui autorise les travaux, désigne les localités ou territoires sur lesquels ils doivent être exécutés. Il détermine ensuite, sur le vu du plan parcellaire qui en est dressé, et sur le vu du procès-verbal de l'enquête à laquelle il est procédé devant une commission réunie au chef-lieu de l'arrondissement, les propriétés qui doivent être cédées et l'époque de la cession. (Voy. L. 3 mai 1841, art. 2 et 11.) Et dans les travaux d'intérêt purement communal et d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux, la loi l'autorise, sauf cependant l'approbation de l'administration supérieure, et à la condition de ne statuer qu'en conseil de préfecture, à faire subir aux plans arrêtés pour l'exécution, les modifications qui peuvent avoir été réclamées dans l'enquête devant le maire. (Voy. L. 3 mai 1841, art. 12.) On sait d'ailleurs, qu'à l'égard des chemins vicinaux, la loi ou l'ordonnance déclarative d'utilité publique est remplacée par l'acte de classement.

278. — En matière de travaux publics, les attributions déléguées au préfet par le décret de décentra-

lisation, sont déterminées par les paragraphes 10, 11 et 12 du tableau D, ainsi conçus :

« 10° Approbation, dans la limite des crédits ou-
« verts, des dépenses dont la nomenclature suit :

« A. Acquisition de terrains, d'immeubles, etc.,
« dont le prix ne dépasse pas 25,000 francs ;

« B. Indemnités mobilières ;

« C. Indemnités pour dommages ;

« D. Frais accessoires aux acquisitions d'immeu-
« bles, aux indemnités mobilières et aux dommages
« ci-dessus désignés ;

« E. Loyers de magasins, terrains, etc. ;

« F. Secours aux ouvriers réformés, blessés, etc.,
« dans les limites déterminées par les instructions ;

« 11° Approbation de la répartition rectifiée des
« fonds d'entretien et des décomptes définitifs des en-
« treprises, quand il n'y a pas d'augmentation sur les
« dépenses autorisées ;

« 12° Autorisation de la main-levée des hypothè-
« ques prises sur les biens des adjudicataires, ou de
« leurs cautions, et du remboursement des caution-
« nements, après la réception définitive des travaux ;
« autorisation de la remise à l'administration des do-
« maines, des terrains devenus inutiles au service. »

L'action du préfet dans le cercle de ces attributions, est d'ailleurs, réglée par l'art. 4 du décret. Il statue sans l'autorisation du ministre, mais sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, et conformément aux règlements ou instructions ministérielles. (Voy. *suprà*, n° 241).

279. — La loi du 3 mai 1844 a mis la police de la chasse dans les attributions exclusives des préfets.

Le préfet fixe, chaque année, par un arrêté, l'époque de l'ouverture et celle de la clôture de la chasse dans le département. Rien n'indique, d'ailleurs, qu'il soit obligé de consacrer, à cet égard, une règle commune à tout le département ; la loi ne soumet l'exercice de son droit à d'autre condition qu'à l'obligation de faire publier l'arrêté au moins dix jours à l'avance. (Voy. L. 3 mai 1844, art. 3.)

280. — Le permis de chasse est délivré sur l'avis du maire et du sous-préfet, par le préfet du département dans lequel celui qui en fait la demande a sa résidence ou son domicile. (Voy. *ibid.*, art. 5.) Mais il n'est maître de le refuser que dans les cas prévus et définis par l'art. 6 de la loi, et il lui est interdit de l'accorder aux individus compris dans les catégories établies par les art. 7 et 8.

281. — L'art. 9 dispose que « les préfets des dé-
« partements, sur l'avis des conseils généraux, pren-
« dront des arrêtés pour déterminer : 1° l'époque de
« la chasse des oiseaux de passage, autres que la
« caille, et les modes et procédés de cette chasse ; —
« 2° le temps pendant lequel il sera permis de chasser
« le gibier d'eau, dans les marais, sur les étangs,
« fleuves et rivières ; — 3° les espèces d'animaux
« malfaisants ou nuisibles que le propriétaire, posses-
« seur ou fermier, pourra en tout temps détruire sur
« ses terres, et les conditions de l'exercice de ce droit,
« sans préjudice du droit appartenant au propriétaire
« ou au fermier de repousser ou de détruire, même
« avec des armes à feu, les bêtes fauves qui porte-
« raient dommage à ses propriétés. »

Le même article ajoute « qu'ils pourront prendre

« également des arrêtés, 1° pour prévenir la destruc-
« tion des oiseaux ; — 2° pour autoriser l'emploi des
« chiens lévriers pour la destruction des animaux
« malfaisants ou nuisibles ; — 3° pour interdire la
« chasse pendant les temps de neige. »

Quant aux objets spécifiés dans la première disposition, ce n'est pas une faculté qui est donnée au préfet ; son devoir est de les réglementer et de consulter le conseil général sur les mesures à consacrer à cet effet.

Les arrêtés des préfets concernant la destruction des oiseaux, les chiens lévriers et la chasse en temps de neige, ne sont pas indispensables, et les préfets sont juges de leur opportunité ; ils *pourront*, dit la loi.

La relation entre les deux dispositions est si étroite, qu'encore bien que la seconde ne reproduise pas l'injonction de se munir de l'avis du conseil général, on pourrait fort bien soutenir, qu'en déclarant aux préfets qu'ils *pourront prendre également des arrêtés* sur les autres objets qu'elle indique, la loi n'a nullement laissé supposer que les arrêtés dussent se produire dans des conditions de forme autres que celles exigées par sa première disposition, et qu'il est dans son vœu que le conseil général soit consulté dans le second cas, aussi bien que dans le premier.

Cependant, nous nous rangerons à l'opinion émise en sens contraire par le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire du 20 mai 1844. Le ministre, tout en engageant les préfets à recourir à l'avis des conseils généraux, dont les lumières et les connaissances locales ne peuvent que leur être utiles, reconnaît qu'il n'y a pas pour eux obligation de prendre cette précaution.

« C'est, qu'en effet, il est de principe que, lorsque la « loi confère un droit quelconque à un fonctionnaire, « et, surtout, si ce droit rentre dans les attributions « de la charge de ce dernier, l'exercice de ce droit ne « doit souffrir de restrictions que celles qui sont po- « sitivement écrites dans la loi ; les exceptions ne se « suppléent pas. » (Voy. M. Berriat-Saint-Prix, *Législation de la chasse*, p. 98.)

282. — L'art. 9 de la loi ne soumet à aucune approbation les arrêtés à prendre dans les différents cas qu'il prévoit, et c'est par conséquent à l'autorité propre au préfet, qu'ils empruntent leur force ; mais il n'en faut pas conclure que l'action préfectorale soit dégagée de toute direction de la part du pouvoir central. M. le ministre de l'intérieur, après avoir posé en principe que les arrêtés pris dans les termes de l'art. 9 de la loi sur la chasse *sont exécutoires de plein droit, et sans autre approbation*, se hâte de dire, dans la circulaire précitée : « Toutefois, vous savez que tous les actes de l'administration préfectorale ne s'exercent que sous l'autorité et le contrôle des ministres responsables ; ce principe est toujours réservé, sans qu'il soit nécessaire de l'exprimer dans chaque loi spéciale. Vous devrez donc, Monsieur le Préfet, m'adresser exactement une ampliation de tous les arrêtés que vous prendrez dans les différents cas prévus par l'article dont il s'agit, afin que je puisse examiner si ces actes sont conformes à l'ensemble de la législation, et vous adresser, au besoin, telles observations qu'il appartiendrait. »

283. — L'exécution des lois sur les élections est confiée aux préfets. Les listes des électeurs pour l'élec-

tion des membres du corps législatif, sont dressées par les maires, qui les transmettent au préfet, et le préfet réclame l'inscription ou la radiation des individus omis ou indûment inscrits. (Voy. décret 2 février 1852, art. 19.) Il en est de même des tableaux rectificatifs, pour la révision annuelle des listes électorales. Si le préfet estime que les formalités et les délais prescrits par la loi n'ont pas été observés, il défère les opérations du maire au conseil de préfecture, sans préjudice des demandes d'inscriptions ou de radiations qu'il croirait devoir former. (Voy. décret réglementaire 2 févr. 1852, art. 4 et 5.) Pour l'élection des membres des conseils de département ou d'arrondissement, le préfet est autorisé à diviser, par un arrêté, les communes en sections électorales, quelle que soit leur population. Pour l'élection des membres des conseils municipaux, il a la faculté de fixer, par le même arrêté, le nombre des conseillers qui devront être nommés par chacune des sections. (Voy. déc. 7 juil. 1852, art. 3.)

284. — Le préfet est le délégué du gouvernement vis-à-vis des magistrats municipaux. La loi place expressément les mesures de police locale dans les attributions propres du maire, elle fait à cet égard du pouvoir municipal un pouvoir indépendant, en ce sens qu'il lui est donné d'agir d'un mouvement spontané. Mais elle a, en même temps, pris soin de réserver à l'administration supérieure le droit de le surveiller. Et l'exercice de ce droit de surveillance a été confié au préfet.

Le maire prend des arrêtés à l'effet : « 1° d'ordon-« ner les mesures locales sur les objets confiés par les

« lois à sa vigilance et à son autorité ; — 2° de publier « de nouveau les lois et règlements de police, et de « rappeler les citoyens à leur observation. » Et il n'est pas dit que ces arrêtés devront être revêtus de l'approbation de l'autorité supérieure, le maire suffit à leur donner force exécutoire.

Mais la loi ajoute : « Les arrêtés pris par le maire « sont immédiatement adressés au sous-préfet. Le « préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécu- « tion.

« Ceux de ces arrêtés qui portent règlement per- « manent, ne seront exécutoires qu'un mois après la « remise de l'ampliation constatée par les récépissés « donnés par le sous-préfet. » (Voy. L. 18 juillet 1837, « art. 11.)

Ainsi les arrêtés qui n'ont qu'une application momentanée comportent une exécution immédiate ; c'est au préfet de se hâter de les réformer ou de les suspendre.

Les arrêtés qui portent règlement permanent et dont le caractère durable rend les conséquences plus importantes, restent soumis pendant un mois à l'examen de l'autorité supérieure. Ce n'est pas, toutefois, que le préfet, par cela seul qu'il garde le silence durant ce délai, soit réputé abdiquer son droit de suspension ou d'annulation. Il reste maître d'annuler ou de suspendre l'arrêté dès que l'application lui en révélera les inconvénients, mais l'expiration du délai fait le point de départ de cette application. (Voy. *infrà*, chap. 5.)

Le préfet n'est, d'ailleurs, investi que du droit de prévenir ou d'arrêter l'exécution des mesures de police

municipale. Il ne saurait se mettre à la place de l'autorité municipale et faire ou refaire les règlements dans la commune. Le législateur n'a entendu l'armer que du pouvoir de parer à ce que leurs effets peuvent avoir de fâcheux, en les annihilant. (Voy. le rapport de M. Vivien au nom de la commission de la chambre des députés.)

285. — Nous verrons, lorsque nous traiterons des *conflits*, que la loi donne mission au préfet de surveiller, de signaler et d'arrêter les empiétements de l'autorité judiciaire. Il élève le conflit, et cela en vertu d'une délégation directe et toute spéciale. (Voy. arrêté du 13 brum. an X.) Les ministres eux-mêmes ne pourraient le suppléer dans l'exercice de ce droit, qui est essentiellement personnel.

286. — Il en est de même du droit pour le préfet de représenter l'État considéré comme personne civile.

Les lois des 5 novembre 1790, tit. III, art. 13 et 14; 19 nivôse an IV, art. 1 et 2, et 28 pluv. an VIII, art. 4, donnent en termes essentiellement généraux, mandat au préfet d'exercer les actions relatives à toutes sortes d'objets appartenant à l'Etat. Il n'y a, sous ce rapport, aucune distinction à faire entre les propriétés foncières et les propriétés mobilières, telles que rentes et créances.

287. — La direction des domaines est sans doute préposée à la perception des revenus des biens nationaux, au recouvrement du prix du rachat des droits incorporels, de celui des adjudications des bois, et enfin, à la perception des droits d'enregistrement; et en cas d'opposition aux contraintes qu'elle est autorisée à décerner contre les débiteurs de l'Etat, elle a bien qualité pour

résister à la contestation. Mais il n'en est ainsi que des contestations qui ne font naître qu'une question de recouvrement, et sont, par cette raison, de nature à être instruites sur simples mémoires, et tranchées par jugements non susceptibles d'appel. Dès qu'une contestation s'élève sur le fond de la créance ou de la rente réclamée au nom de l'Etat, la régie cesse d'avoir qualité pour la soutenir devant les tribunaux ; c'est le préfet qui est appelé à agir pour l'État (1). (Voy. arrêt de la cour de cassation du 6 août 1828, le domaine contre Marchand.)

288. — Dans l'origine, on a fait difficulté d'appliquer ces règles aux actions du ressort de la juridiction administrative. Toutefois, la jurisprudencen'a pas tardé à faire justice des prétentions de la régie. Il est, désormais, établi en principe que, devant les tribunaux administratifs, aussi bien que devant les tribunaux civils, le préfet a seul qualité pour représenter l'Etat (2). (Voy. ord. 23 déc. 1835, min. fin.; 18 mai 1837, min. fin.)

289. — « La délégation que le préfet tient ici de

(1) La loi du 12 mai 1825 dit, dans son art. 1er, que, relativement à la propriété des arbres plantés sur le sol des routes, *les droits de l'Etat seront défendus à la diligence de l'administration des domaines.*

Mais « une circulaire du 13 juillet 1826 a considéré que cet « article n'avait pas établi de mode particulier de procédure, et « décidé que les instances seraient suivies au nom des préfets, « et que les directeurs des domaines concourraient seulement « à l'instruction, en préparant la rédaction des mémoires à pré- « senter aux tribunaux. »

(2) Néanmoins, devant le conseil d'Etat, ce n'est plus le préfet, c'est le chef de l'administration, le ministre des finances, qui procède au nom de l'Etat.

« la loi, est à la fois d'ordre public et absolue ; elle « ne peut cesser en aucun cas, et le délégué lui-même « ne peut la refuser ni donner à l'Etat un autre repré- « sentant. » (Voy. arrêt de la cour de cassation du 20 juillet 1842, préfet de la Corse.)

290. — Le mandat conféré au préfet, indépendamment des actions à exercer en justice, embrasse les actes de disposition et même de simple administration. Il stipule au nom de l'Etat, non-seulement dans les actes de vente ou d'échange, mais aussi dans les adjudications de coupes de bois et dans tous les baux. (Voy. L. 16 brumaire an IV et Code forestier, art. 24.) Le préfet, cependant, est, à cet égard, sous l'autorité du ministre des finances, et ses actes sont soumis à l'homologation, tantôt du gouvernement et tantôt du pouvoir législatif. Ce n'est que pour certains actes déterminés par le décret sur la décentralisation, que le contrat n'est subordonné à aucune autorisation, ni approbation. (Voy. *suprà*, nos 261 et 262.)

291. — « Les établissements publics et les com- « munautés religieuses sont placés sous la tutelle et « la surveillance du roi (aujourd'hui l'empereur), du « conseil d'Etat, du ministre de l'intérieur, du con- « seil de préfecture et du préfet.

« *Sous la tutelle* : il fallait bien, en effet, qu'une « autorité tutélaire intervînt pour les protéger contre « l'inexpérience, l'incurie et les fraudes de leurs ad- « ministrateurs.

« *Sous la surveillance* : la tutelle administrative a ce « caractère tout particulier qu'elle est instituée tout à « la fois pour le mineur et contre lui ; elle se propose « sans doute de défendre ses intérêts, d'empêcher sa

« ruine; mais elle veille aussi à ce qu'il n'accroisse « pas outre mesure son influence et ses richesses au « grand dommage du commerce, de la société et des « familles. C'est surtout contre les communautés re- « ligieuses, et l'on en devine sans peine le motif, que « la tutelle prend ce caractère d'hostilité. » (Voy. M. Trolley, n° 285, t. I, p. 356.)

292. — La participation du préfet à la tutelle administrative est particulièrement déterminée par les lois des 18 juillet 1837, 10 mai 1838, les ordonnances des 31 octobre 1821 et 31 mai 1838 et le décret du 25 mars 1852, qui en règlent l'exercice, à l'égard des communes, des départements et des établissements de charité.

Le préfet a un délai de 30 jours, pour annuler, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie interessée, toute délibération du conseil municipal sur un des objets que les conseils municipaux ont droit de *régler* par leurs délibérations. Et il peut suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de 30 jours. (Voy. loi 18 juillet 1837, art. 17 et 18.)

A l'égard des objets sur lesquels les conseils municipaux sont seulement appelés à *délibérer*, leur délibération n'est exécutoire que sur l'approbation du préfet, sauf les cas où les lois et règlements veulent une approbation du ministre ou de l'empereur. (Voy. loi 18 juillet 1837, art. 19 et 20.)

293. — Le budget de chaque commune dont le revenu n'atteint pas 100,000 francs, proposé par le maire et voté par le conseil municipal, est, aux termes

de la loi du 18 juillet 1837, définitivement arrêté par le préfet. (Voy. *ibid.*, art. 33.) Et c'est aussi le préfet qui autorise les crédits qui, après le règlement du budget, peuvent être reconnus nécessaires; et son droit d'approuver les crédits supplémentaires s'étend même aux communes dont le revenu est de cent mille francs ou plus, pour les crédits applicables à des dépenses urgentes. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 34.)

294. — Le préfet homologue le vote des contributions extraordinaires destinées à faire face à des dépenses obligatoires, dans les communes dont le revenu est de moins de 100,000 francs. (Voy., *ibid.* art. 40.)

295. — Il répartit entre les habitants les taxes autorisées par l'usage ou par la loi. (Voy. *ibid.*, art. 44.)

296. — Il approuve les comptes du maire relatifs à l'exercice clos, pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 francs. (Voy. *ibid.*, art. 60.)

297. — Au cas de refus du maire d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il est prononcé par le préfet en conseil de préfecture, et l'arrêté du préfet tient lieu du mandat du maire. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 61.)

La loi de 1837 donnait aussi certaines attributions au préfet en matière de constructions, de baux, ventes, acquisitions, échanges, partages, acceptation de dons et legs, transactions; mais ses dispositions sur ces divers objets, n'ont plus aucune valeur en présence du décret du 25 mars 1852.

298. — Le décret sur la décentralisation a mis l'administration des communes et des établissements de bienfaisance tout entière dans les mains du préfet.

L'article 1er de ce décret est conçu ainsi :

« Les préfets continueront de soumettre à la déci-
« sion du ministre de l'intérieur les affaires départe-
« mentales et communales qui affectent directement
« l'intérêt général de l'Etat, telles que l'approbation
« des budgets départementaux, les impositions extra-
« ordinaires et les délimitations territoriales ; mais ils
« statueront désormais sur toutes les affaires départe-
« mentales et communales qui, jusqu'à ce jour, exi-
« geaient la décision du chef de l'Etat ou du ministre
« de l'intérieur, et dont la nomenclature est fixée par
« le tableau A ci-annexé. »

Le tableau A, dans la partie qui concerne les communes et les établissements de bienfaisance, énumère les objets attribués au préfet, en ces termes :

« 34° Tarifs des droits de location de place dans les halles et marchés, et des droits de péage, jaugeage et mesurage ;

« 35° Budgets et comptes des communes, lorsque ces budgets ne donnent pas lieu à des impositions extraordinaires ;

« 36° Impositions extraordinaires pour dépenses facultatives pour une durée de cinq années, et jusqu'à concurrence de 20 centimes additionnels ;

« 37° Emprunts, pourvu que le terme du remboursement n'excède pas dix années, lorsqu'il doit être remboursé au moyen des ressources ordinaires, ou lorsque la création des ressources extraordinaires se trouve dans la compétence des préfets ;

« 38° Pensions de retraite aux employés et agents des communes et des établissements charitables ;

« 39° Répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle ;

« 40° Mode de jouissance en nature des biens communaux, quelle que soit la nature de l'acte primitif qui ait approuvé le mode actuel ;

« 41° Aliénations, acquisitions, échanges, partages de biens de toute nature, quelle qu'en soit la valeur ;

« 42° Dons et legs de toute sorte de biens, lorsqu'il n'y a pas réclamation des familles ;

« 43° Transactions sur toute sorte de biens, quelle qu'en soit la valeur ;

« 44° Baux à donner ou à prendre, quelle qu'en soit la durée ;

« 45° Distraction de parties superflues de presbytères communaux, lorsqu'il n'y a pas opposition de l'autorité diocésaine ;

« 46° Tarifs des pompes funèbres ;

« 47° Tarifs des concessions dans les cimetières ;

« 48° Approbation des marchés passés de gré à gré ;

« 49° Approbation des plans et devis des travaux, quel qu'en soit le montant ;

« 50° Plans d'alignement des villes ;

« 51° Cours d'eau non navigables ni flottables, en tout ce qui concerne leur élargissement et leur curage ;

« 52° Assurances contre l'incendie ;

« 53° Tarifs des droits de voirie dans les villes ;

« 54° Etablissements de trottoirs dans les villes ;

« 55° Enfin tous les autres objets d'administration départementale, communale et d'assistance publique, sauf les exceptions ci-après. »

299. — Je reviendrai, lorsque je traiterai spécialement des *communes* et des *hospices et établissements*

de bienfaisance, sur les attributions nouvelles des préfets. Il me suffira de reproduire ici les instructions données par la circulaire du ministre de l'intérieur, du 5 mai 1852. Mais je ne reculerai pas devant l'étendue de ce document, je le rapporterai *in extenso*, comme le meilleur commentaire du décret du 25 mars 1852. Il rappelle et examine successivement dans l'ordre où ils se présentent, chacun des paragraphes de la nomenclature que nous venons de détacher du tableau A, du n° 34 au n° 55 inclusivement :

500. — § 34. Tarif des droits de location de places dans les halles et marchés, et des droits de pesage, jaugeage et mesurage.

« Les préfets statueront désormais sur ces tarifs. Il faut ajouter à cette énumération les taxes d'abatage dans les abattoirs, qui ont toujours été considérées comme offrant le même caractère que les précédentes ; les droits de resserre ou de magasinage des objets non vendus les jours de marchés ; ceux d'étable ou d'écurie pour les animaux amenés aux tueries ; ceux de fonte des suifs, d'échaudoirs ; ceux de stationnement sur les ports, sur les rivières, etc. Ces divers droits ne sont pas énumérés dans le § 34, mais ils se trouvent compris implicitement dans la disposition générale du § 55.

« Vous vous pénétrerez, avant d'approuver ce tarif, des principes consacrés dans les diverses instructions sur la matière, notamment dans les circulaires du 17 décembre 1807, et du 10 novembre 1821.

« Vous savez que le motif qui avait porté autrefois le gouvernement à retenir cette attribution, c'est que les droits dont il s'agit intéressent le commerce en gé-

néral et ont une influence sur la production et la consommation. Il ne faut pas, en effet, y voir seulement une source de revenus pour les villes ; on doit, au contraire, éviter qu'elles grèvent d'une manière trop sensible les objets mis en vente et nuisent ainsi aux développements de l'agriculture ou de l'industrie.

« D'un autre côté, les droits de place ne doivent porter que sur la superficie occupée par les marchandises exposées en vente ; ils ne sauraient être fixés d'après la nature, la valeur ou la quotité de ces marchandises, sans altérer le caractère qui leur est assigné par la loi, et sans se rapprocher ainsi des taxes d'octroi, qui ne peuvent être établies qu'avec le concours du gouvernement et après l'accomplissement de certaines formalités. Du reste, il conviendra, avant de statuer sur les tarifs votés par les conseils municipaux, de les comparer avec ceux qui seraient déjà en vigueur dans les localités d'une égale importance.

« Vous m'adresserez copie des tarifs que vous aurez approuvés, pour que je puisse m'assurer qu'ils ne contiennent rien de contraire aux principes qui régissent cette matière. Vos arrêtés devront être conformes aux modèles ci-joints sous les nos 10, 11 et 12 (1).

301. — § 35. Budgets et comptes des communes, lorsque ces budgets ne donnent pas lieu à des impositions extraordinaires.

« Ce paragraphe s'applique également aux budgets et comptes des établissements de bienfaisance qui sont, à proprement parler, des établissements communaux.

(1) Je ne reproduis pas ces modèles ; ils ne peuvent offrir d'intérêt que pour les préfets, qui les ont à leur disposition.

« Il ne s'agit ici que des budgets qui étaient précédemment soumis à l'examen du gouvernement, et non de ceux dont l'homologation rentrait déjà dans votre compétence. Autrement, on irait contre le but du décret, qui est une décentralisation aussi large que possible. Il est peu de communes, en effet, qui ne soient obligées de recourir aux centimes additionnels pour les dépenses extraordinaires, et si cette circonstance assujettissait leurs budgets à l'approbation du pouvoir central, on verrait les attributions de celui-ci s'accroître au lieu de diminuer.

« Même à l'égard des villes dont le revenu dépasse 100,000 francs, vous ne me soumettrez pas les budgets qui ne contiendraient que les *impositions spéciales* pour dépenses de l'instruction primaire et des chemins vicinaux. C'est seulement lorsqu'ils présenteront des impositions extraordinaires proprement dites que vous aurez à me les envoyer ; encore cette réserve ne s'applique qu'à l'exercice dans lequel la demande de ces impositions sera formulée. Ainsi restreint, l'envoi des budgets comprenant des impositions extraordinaires a pour but de garantir que les préfets, investis aujourd'hui du droit d'approuver, quel qu'en soit le chiffre, les acquisitions et les travaux votés par les communes, n'engageront pas à l'avance la décision du gouvernement en ce qui concerne ces impositions.

« Les impositions extraordinaires ne pouvant être créées qu'au profit des départements et des communes, il en résulte que, relativement aux établissements de bienfaisance, l'approbation des comptes et budgets se trouve décentralisée sans aucune réserve.

« Le droit de régler ces actes financiers implique né-

cessairement celui de statuer sur les ouvertures de crédits supplémentaires, les chapitres additionnels, les reports, les non-valeurs, et, en général, sur toutes les opérations budgétaires qui exigent l'intervention de l'autorité. Vous vous trouvez donc investi d'une attribution fort importante, et dont l'exercice exige de votre part la plus grande vigilance ainsi qu'une étude approfondie des règles de la comptabilité. En effet, dans les budgets et les comptes se résument, au point de vue financier, presque toutes les opérations des communes et des établissements de bienfaisance ; dans la bonne ou mauvaise rédaction de ces actes résident toutes les garanties comme tous les périls relatifs à leur patrimoine. L'examen des budgets et des comptes, précédemment soumis à mon approbation, m'a mis à même de reconnaître combien cette partie du service laisse à désirer et quelle attention elle réclame de l'autorité compétente.

« Je vous signalerai particulièrement, Monsieur le Préfet, l'abus malheureusement trop fréquent des dépenses faites en sus des crédits alloués. Il importe essentiellement de veiller à ce que les conseils municipaux et les commissions administratives se maintiennent dans les limites des allocations budgétaires et demandent, en temps utile, les suppléments de crédits nécessités par les besoins du service. L'inobservation de cette règle capitale est une source de désordres ; elle peut devenir, par la création de déficits successifs, une cause de ruine.

« L'examen des comptes exige aussi des soins particuliers. Il importe surtout de veiller à la parfaite concordance des articles dont ils se composent avec les

crédits alloués dans les budgets. Là est la véritable garantie de la régularité des dépenses. Faute de cet accord, les comptes ne donnent que des résultats erronés et les excédants de recette ou de dépense, reportés aux budgets supplémentaires, présentent sous un faux jour la situation financière des établissements publics ou des communes.

« Un point qu'il est essentiel de ne pas perdre de vue, c'est que les allocations des budgets ne constituent que de simples prévisions, et que l'ouverture d'un crédit ne donne pas le droit de faire la dépense auquel il s'applique, lorsque cette dépense se rattache à une mesure qui exige par elle-même une autorisation spéciale. Par exemple, une allocation budgétaire faite en vue de travaux de construction ne suffit pas pour que ces travaux, dont l'autorisation est soumise à des règles particulières, puissent être entrepris. L'erreur assez commune dans laquelle tombent à ce sujet les administrations communales et charitables, fait naître de graves difficultés et compromet les intérêts qui leur sont confiés ; elle appelle donc votre plus sérieuse attention.

« Je vous prie également de veiller à la production annuelle, en ce qui concerne les hospices, d'un compte moral rédigé dans les formes déterminées par l'instruction du 8 février 1823. Ce document, dans lequel se résume la gestion de chaque exercice, est un utile sujet d'étude pour les commissions administratives, qu'il éclaire sur leurs propres actes; il est en même temps un précieux moyen de contrôle pour l'autorité.

« Enfin, Monsieur le Préfet, il est un objet que je recommande à toute votre sollicitude. Le décret du

25 mars, en vous conférant le pouvoir d'autoriser les aliénations des biens de toute nature, quelle qu'en soit la valeur, vous a rendu compétent pour autoriser les emplois des capitaux remboursés, qui font partie de la dotation des établissements de bienfaisance. Avant ce décret, il était de principe que la consommation de ces capitaux, c'est-à-dire leur affectation à des dépenses qui avaient pour effet de les absorber, telles que celles de travaux de construction, ne pouvait avoir lieu qu'en vertu de l'autorisation du gouvernement, qui veillait avec soin à ce qu'ils fussent replacés ou reconstitués le plus tôt possible, en cas de consommation, et à ce qu'ils ne restassent pas confondus, comme fonds libres, dans les ressources ordinaires. C'était là un principe salutaire et conservateur qui tendait à garantir l'avenir des prodigalités du présent et à maintenir intact le dépôt confié par les bienfaiteurs des pauvres à l'autorité, dans l'intérêt des générations futures aussi bien que de la génération actuelle. Le décret du 25 mars, en vous transférant sur ce point les pouvoirs de l'administration centrale, vous en a également imposé les devoirs. Vous devez donc veiller avec la plus vive sollicitude à ce que les capitaux remboursés soient placés en rentes sur l'Etat, ou en immeubles, et à ce qu'ils ne soient pas employés à des dépenses sans une autorisation spéciale de votre part, autorisation que vous ne devrez accorder que dans des cas très-rares et pour des besoins urgents. C'est surtout par l'examen attentif des comptes et budgets que vous pourrez suivre la rentrée et le mouvement de ces capitaux, les dégager des excédants annuels, en prescrire le remploi et assurer ainsi la conservation des dotations charitables.

« Vous m'adresserez une copie certifiée de chacun des budgets et comptes que vous aurez approuvés, relativement aux communes et établissements de bienfaisance qui ont 100,000 francs de revenus. Cet envoi devra suivre immédiatement vos décisions.

« Vous aurez également à me communiquer les décisions autorisant des crédits extraordinaires et supplémentaires ; elles devront toujours indiquer la nature des dépenses et les ressources affectées à leur paiement.

302. — § 36. Impositions extraordinaires pour dépenses facultatives.

« Le droit que vous donne ce paragraphe s'étend à toutes les communes qui n'ont pas 100,000 francs de revenus. Quant à celles dont le revenu est de 100,000 francs et au-dessus, le § 36 ne leur est pas applicable, attendu qu'à leur égardune loi spéciale peut seule les autoriser à s'imposer extraordinairement, d'après l'article 40 de la loi du 18 juillet, et que, d'une autre part, aux termes de l'article 1er du décret du 25 mars dernier, la mesure de la décentralisation s'étend seulement aux objets qui étaient soumis à la décision du chef de l'État ou des ministres, et non pas à ceux qui exigeaient l'intervention du législateur.

« Si l'imposition demandée devait durer plus de cinq ans, ou bien, si, réunie aux impositions extraordinaires qui pèseraient déjà sur la commune, elle dépassait une quotité annuelle de 20 centimes, vous devriez m'adresser vos propositions comme par le passé, accompagnées de toutes les pièces propres à les justifier.

« Il est donc essentiel d'établir nettement, dans l'instruction de ces affaires, la situation des impositions antérieurement autorisées, afin de constater que la quotité de centimes qui va grever les contribuables n'excède pas la limite de 20 centimes. Je vous rappelle que les 3 centimes applicables aux dépenses de l'instruction primaire, les 5 centimes destinés aux chemins vicinaux, ceux qui se rapportent au salaire des gardes champêtres, aux dépenses obligatoires et même aux dépenses *annuelles facultatives* n'entrent pas dans le calcul que vous avez à faire pour reconnaître votre compétence. En un mot, l'examen ne doit porter que sur les impositions inscrites ou à inscrire au chapitre II des recettes du budget (Recettes extraordinaires).

« Lorsque le montant total de ces dernières excédera 20 centimes, vous aurez soin d'indiquer, pour chacune d'elles, la date de l'autorisation, son objet, sa durée, le point de départ du recouvrement, le montant de l'annuité et la quotité de centimes additionnels qu'elle représente.

« Il suit de ce qui précède qu'on ne doit tenir aucun compte des ressources inscrites au chapitre Ier du budget, et qui ne laissent pas d'être, dans certaines communes, une charge fort lourde pour les contribuables. C'est un motif de plus pour apporter l'examen le plus sérieux et l'esprit d'économie le plus sévère dans les décisions que vous auriez à prendre ou à soumettre au gouvernement, en matière d'impositions applicables à des dépenses extraordinaires.

« Vous savez que l'imposition est le dernier terme de l'affaire, le complément des ressources nécessaires

à l'exécution d'un projet; il faut donc, avant d'autoriser l'imposition, vous assurer que toutes les autres ressources destinées à la même dépense, telles que fonds libres, souscriptions volontaires, subventions du gouvernement, etc., existent ou pourront être réalisées. Si les subventions accordées sont inférieures à la demande, vous devez provoquer un nouveau vote du conseil municipal, pour compléter les moyens de mener à fin l'entreprise, et ne statuer sur l'imposition que lorsque l'instruction ne laisse rien à désirer.

« Vous donnerez une attention particulière à n'approuver de délibérations portant vote d'imposition qu'autant que la régularité de ces votes serait parfaite, soit quant au nombre et à la qualité des votants, soit sous tout autre rapport. Autrement, en cas de réclamations reconnues fondées, on serait forcé d'annuler les rôles, et de restituer les contributions déjà payées; car une régularisation ultérieure est souvent impossible.

« Quoique le décret du 25 mars ne parle pas des impositions d'office qui, aux termes de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837, peuvent être prélevées sur les communes, lorsqu'elles refusent de pourvoir au paiement de leurs dépenses obligatoires, et quoique un acte de coercition en cette matière soit toujours fort grave, le texte du décret ne permet pas de maintenir cet objet dans les attributions de l'administration centrale; il se trouve nécessairement compris dans la disposition générale du § 55 du tableau A. On ne doit donc pas distinguer entre les impositions d'office et les autres impositions extraordinaires. Les mêmes règles de compétence leur sont communes;

par conséquent vous pourrez les ordonner, dans les limites fixées par les lois annuelles de finances, conformément à l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837.

« Quant aux arrêtés que vous prendrez pour approuver les impositions à l'égard desquelles une attribution nouvelle vous est dévolue, vous m'en transmettrez une copie, en même temps que vous les notifierez aux administrations locales. Ces arrêtés devront mentionner toutes les circonstances de l'affaire, de manière à démontrer complétement le mérite de vos décisions. Au reste, je joins ici, sous le n° 13, un modèle de la formule de ces actes (1).

303. — § 37. Emprunts.

« Aux termes du décret du 25 mars, vous êtes compétent pour autoriser les emprunts des communes et des établissements de bienfaisance, pourvu que le terme de remboursement ne dépasse pas dix années, lorsqu'ils doivent être remboursés au moyen des ressources ordinaires, ou lorsque la création des ressources extraordinaires n'excède pas vos pouvoirs. Cette dernière condition ne saurait s'appliquer aux établissements de bienfaisance; elle concerne uniquement les communes pour lesquelles, en effet, la création de certaines ressources, comme, par exemple, les impositions extraordinaires, peut exiger l'intervention du gouvernement. Toutefois, votre compétence à l'égard des établissements charitables n'est pas sans limite; elle s'arrête lorsque les revenus ordinaires de l'établissement atteignent 100,000 francs. Dans ce cas, d'a-

(1) Voy. *supra*, n° 300, à la note.

près les dispositions combinées de l'article 41 de la loi du 18 juillet 1837 et de l'article 10 de la loi du 7 août 1851, l'emprunt ne peut être autorisé que par une loi spéciale, pour les établissements de bienfaisance comme pour les communes. En effet, ainsi que je l'ai fait remarquer plus haut, au sujet des impositions extraordinaires, le décret du 25 mars n'a point changé les dispositions de la loi du 18 juillet 1837 relative aux impositions et emprunts des communes dont les revenus s'élèvent à 100,000 francs.

« Si les moyens de remboursement consistent dans l'excédant annuel des recettes ordinaires sur les dépenses ordinaires, cette circonstance devra être justifiée par la mention, dans votre arrêté d'autorisation, des pièces dont la production est prescrite par la circulaire du 12 août 1850 et du 13 juillet 1841. A défaut d'excédant annuel suffisant, vous indiquerez exactement les ressources éventuelles sur lesquelles la commune peut compter pour sa libération, telles que aliénation d'immeubles, coupes de bois, impositions extraordinaires, etc. Je n'ai pas besoin de vous rappeler qu'un emprunt ne peut être autorisé qu'autant que les moyens de remboursement sont parfaitement assurés. Ainsi, quand il s'agira de garantir le remboursement par des coupes de bois, il sera nécessaire de justifier que ces coupes sont autorisées ou pourront l'être dans les délais prévus. Ces preuves devront être relatées dans votre décision.

« Je n'insisterai pas, Monsieur le Préfet, sur la circonspection qu'exige, de votre part, l'autorisation des opérations de cette nature, en ce qui concerne les établissements de bienfaisance; ils n'ont pas, comme les

communes, la faculté de créer des ressources extraordinaires au moyen d'impositions, des droits de place, des taxes d'octroi, etc.; ce sont leurs ressources ordinaires qui doivent pourvoir au service des intérêts et à l'amortissement des emprunts. Il importe donc de s'assurer qu'ils sont en mesure de remplir leurs engagements, au moyen de leurs excédants annuels et sans gêner le service charitable. Hors de ces conditions, les emprunts sont presque toujours désastreux pour ces établissements, parce qu'ils grèvent leur avenir financier et leur suscitent, aux époques de remboursement, des embarras dont ils ne peuvent sortir, faute de moyens extraordinaires de libération, que par l'amoindrissement des dotations qui leur appartiennent.

« Vous aurez également, pour cet objet, à me transmettre copie de vos décisions, conformément aux modèles ci-annexés sous les numéros 14 et 15, suivant que les emprunts seront contractés par des communes ou par des établissements de bienfaisance (1). »

304. — § 38. Pensions de retraite aux employés et agents des communes et des établissements charitables.

Le décret ne mentionne pas expressément comme réservée à l'homologation de l'autorité centrale, la création des caisses de retraite des employés communaux et hospitaliers, ou la modification des règlements existant; mais, comme cette réserve a été faite, dans l'énumération des services non décentralisés (tableau A, lettre N), à l'égard des caisses départemen-

(1) Voy. *supra*, nº 300, à la note.

tales ; par analogie et par une conséquence naturelle, les caisses de retraite communales et hospitalières continuent d'être assujetties à la sanction du gouvernement. C'est donc seulement les liquidations de pensions qui seront désormais soumises à votre approbation. Vous devrez vous conformer aux modèles ci-annexés, sous les numéros 16, 17, 18 et 19 (1).

« Je vous recommande d'être fort scrupuleux sur la nature des services admissibles. Sans une stricte observation des règlements à cet égard, les caisses de retraite seraient bientôt insuffisantes pour assurer le service des pensions.

« Lorsqu'il s'agira de pensions exceptionnelles, c'est-à-dire accordées avant le nombre d'années fixé par le règlement, pour cause d'infirmités ou autres cas particuliers, vous veillerez à ce que ces exceptions soient constatées d'une manière régulière, notamment à l'égard des infirmités, qui devront être reconnues par un médecin désigné à cet effet par le préfet ou le sous-préfet. Votre décision mentionnera expressément cette formalité.

« Si la caisse des retraites est, non pas une tontine, mais une caisse obligatoire de retenue et de prévoyance, vous adresserez directement à la caisse des dépôts et consignations, en les approuvant, les arrêtés du maire ou les délibérations municipales fixant la somme qui reviendra à l'ayant droit, et qui devra être détachée de l'inscription commune à tous les employés. Je n'ai plus à intervenir auprès de ladite caisse en cette matière, et je me suis entendu avec M. le di-

(1) Voy. *supra*, n° 300, à la note.

recteur général pour qu'il donne la suite nécessaire aux actes que vous lui enverriez.

« J'ajouterai, relativement aux pensions de retraite des employés des établissements charitables, que la concession et la liquidation doivent en être faites dans les formes et aux conditions déterminées par le décret du 7 février 1809, rendu applicable à tous ces établissements par l'ordonnance royale du 6 septembre 1820.

305. — § 39. Répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle.

« Au lieu de m'adresser, comme par le passé, vos propositions pour l'emploi des fonds, vous m'enverrez l'état, dressé dans la forme prescrite par les instructions antérieures, aussitôt que vous l'aurez arrêté. Veuillez vous conformer, pour l'usage à faire de cette ressource, aux circulaires des 29 mars 1820, 29 janvier 1824 et 22 janvier 1840, et aux observations qui vous ont été fréquemment adressées. Ce fonds, auquel les communes qui ont un revenu d'une certaine importance ne doivent pas participer, sert exclusivement à secourir les communes pauvres qui ont à pourvoir à des besoins extraordinaires. Il ne peut être employé à équilibrer les budgets, ni remplacer l'imposition pour insuffisance de revenu.

306. — § 40. Mode de jouissance en matière de biens communaux.

« Les modes de jouissance dont il s'agit sont, vous le savez, Monsieur le Préfet, antérieurs ou postérieurs à la loi du 10 juin 1793. Les premiers, sous l'empire du décret du 9 brumaire an XIII, ne pouvaient être

changés que par un décret impérial, sur la demande des conseils municipaux; pour la modification des seconds, il suffisait que le conseil municipal la votât et que ce vote fût approuvé par le préfet en conseil de préfecture, sauf, en cas de refus d'approbation, le recours au conseil d'État de la part du conseil municipal et même d'un ou plusieurs habitants ou ayants droit à la jouissance des biens communaux.

« Dans le système de la loi du 18 juillet 1837, lorsqu'il est question de la jouissance en commun proprement dite, on ne considère plus, pour le changement du mode existant, si ce mode est d'une origine antérieure ou postérieure à la loi du 10 juin 1793. Le conseil municipal règle, sous la simple surveillance du préfet, la jouissance des biens communaux autres que les bois soumis au régime forestier, si d'ailleurs cette jouissance n'a pas été établie primitivement par d'anciens édits ou des ordonnances royales. Pour ce dernier cas, le décret du 9 brumaire an XIII était, jusqu'à présent, demeuré en vigueur. Il ne pouvait être apporté de changement au mode de jouissance qu'avec l'autorisation du gouvernement.

« Aujourd'hui, cette exception n'existe plus : les délibérations prises à ce sujet par les corps municipaux seront exécutoires sous votre approbation, quelle que soit la nature de l'acte qui ait sanctionné l'ancien mode.

« Vous ne perdrez pas de vue, du reste, que tout changement doit tendre à améliorer l'usage préexistant, et qu'il importe notamment d'amener, par vos conseils, les administrations municipales à stipuler des redevances au profit de la caisse municipale.

C'est là un moyen légitime et naturel d'accroître les revenus des communes, qui, dans un trop grand nombre de localités, sont insuffisants pour subvenir aux dépenses les plus nécessaires. Attachez-vous surtout à empêcher que les nouveaux modes de jouissance n'établissent ou ne consacrent d'injustes inégalités entre les chefs de ménage d'une même commune. En principe, chaque habitant ayant feu séparé, a un droit égal à la jouissance des biens communaux. Si des usages dérogatoires ont été tolérés en vertu du décret du 9 brumaire an XIII, on doit y mettre un terme lorsque les conseils municipaux votent des changements dans les usages anciens.

« Vos décisions en cette matière devront être prises suivant le modèle ci-annexé sous le numéro 20 (1).

307. — § 41. Aliénations, acquisitions, échanges, partages de biens de toute nature appartenant aux communes ou aux établissements charitables.

« Vous savez, Monsieur le Préfet, que les pièces nécessaires pour l'instruction de ces diverses affaires sont celles ci-après, savoir : la délibération portant vote de la mesure ; un procès-verbal d'expertise dressé par une personne désignée par vous ou le sous-préfet de l'arrondissement ; un procès-verbal d'information *de commodo et incommodo ;* une nouvelle délibération sur le résultat de l'enquête, si elle a soulevé des oppositions ; l'avis du sous-préfet en forme d'arrêté.

« Il faut ajouter à ces documents, selon les cas, soit une promesse de vente, soit la soumission de

(1) Voy. *supra*, nº 300, à la note.

l'échangiste, soit un acte régulier de partage. Quant à cette dernière opération, elle doit toujours, lorsqu'il s'agit de faire cesser l'indivision entre plusieurs communes, être effectuée suivant le nombre de feux existant dans chacune d'elles, à moins de titres ou d'usages équivalents et contraires. Les décrets des 20 juillet 1807 et 26 avril 1808 n'ont pas cessé d'être en vigueur sur ce point.

« Au fond, on doit veiller à ce que les communes ne déshéritent pas trop facilement les générations futures. Ainsi il convient de ne les autoriser à aliéner leurs biens qu'en cas de nécessité bien constatée, et de faire en sorte, d'ailleurs, qu'elles combinent cette ressource avec la voie de l'emprunt remboursable au moyen d'impositions extraordinaires.

« Quant aux acquisitions, elles ne doivent, en général, avoir lieu que dans l'intérêt de services publics. En effet, il est d'une bonne administration de ne pas accroître la masse des biens possédés par les établissements de mainmorte, et dont l'immutabilité devient un obstacle à l'amélioration de la valeur foncière comme à celle du produit.

« En ce qui concerne les échanges d'immeubles, la première condition à exiger pour qu'ils soient autorisés, c'est qu'ils présentent une utilité incontestable pour les communes ou leur procurent un avantage évident. Quelquefois, en croyant servir les intérêts de la communauté, on arrive seulement à favoriser des convenances particulières.

« De même qu'en matière d'acquisition, les maires ni les administrateurs des établissements de bienfai-

sance ne peuvent contracter par voie d'échange, avec les communes et ces établissements.

« Enfin, pour les partages de biens entre communes, l'administration doit les favoriser plutôt que les empêcher. L'indivision, en effet, est une source d'embarras et de difficultés ; elle encourage les usurpations et peut, dès lors, compromettre gravement les intérêts des copropriétaires. Il importe, d'ailleurs, d'éviter, autant que possible, dans la composition des lots, de trop fortes compensations en argent. Je vous rappellerai à ce sujet que, suivant la jurisprudence constante de l'administration, le préfet est exclusivement compétent pour trancher entre les parties les difficultés relatives aux opérations purement matérielles du partage, telles que celles qui consistent, par exemple, dans la nomination des experts, la formation des parts à distribuer et le tirage des lots au sort. Lorsqu'il s'agit, au contraire, d'une contestation sur le mode même du partage, elle ne peut être vidée que par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'Etat, conformément aux dispositions des articles 1 et 2, section V, de la loi du 10 juin 1793. Quant aux questions de propriété, elles restent du domaine de l'autorité judiciaire.

« Il convient d'ajouter, relativement surtout aux établissements de bienfaisance, qu'en général les acquisitions immobilières ont l'inconvénient de constituer des placements peu productifs, grevés de charges annuelles et se résolvant parfois en non-valeurs. Par conséquent, autant vous devez être facile pour les acquisitions d'immeubles fondées sur une raison de service, telle que l'agrandissement des bâtiments ou des

dépendances d'un établissement hospitalier, autant vous devez vous montrer difficile à l'égard de celles qui n'ont pour but qu'un emploi de fonds, un accroissement du domaine productif. Le placement en rentes sur l'Etat est préférable, comme offrant l'avantage d'un revenu fixe et régulier, affranchi de tous frais, embarras et non-valeurs ; et il importe de maintenir la règle antérieure suivant laquelle ce placement est obligatoire pour les fonds libres qui n'ont pas de destination spéciale, et ne sont pas nécessaires aux besoins du service.

« On a opposé à ce système des objections tirées, d'une part, de la dépréciation successive du signe monétaire ; d'autre part, de l'augmentation progressive de valeur qu'acquièrent les propriétés immobilières. Ces objections tombent devant une mesure que l'administration supérieure avait adoptée depuis quelques années, d'accord avec le conseil d'Etat, et qui consistait à n'autoriser les aliénations d'immeubles que sous la condition de capitaliser et de replacer le dixième des arrérages des rentes sur l'Etat, acquises avec le produit de ces aliénations. Cette capitalisation obvie à la dépréciation des monnaies, et elle compense l'avantage résultant de l'accroissement de valeur qu'acquièrent généralement les immeubles. Je vous engage, Monsieur le Préfet, à maintenir l'application de cette règle, dont l'expérience a constaté les bons résultats.

« Vous trouverez, ci-joints, les modèles d'après lesquels vous devrez prendre vos décisions sur ces divers actes de propriété. Ils portent les nos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 et 28 (1).

(1) Voy. *supra*, no 300, à la note.

308. — § 42. Dons et legs de toute sorte de biens, lorsqu'il n'y a pas réclamation des familles.

« Les pièces de l'instruction sont :

Pour donations entre-vifs,

« L'acte de donation ;

« Le budget et un état de la situation financière de « la commune ou de l'établissement de bienfaisance ;

« L'estimation des objets donnés ;

« Le certificat de vie du donateur ;

« Des renseignements aussi exacts que possible sur « sa position de fortune ;

« La délibération du conseil municipal ou de la « commission administrative sur l'acceptation provi- « soire de la libéralité ;

Pour legs de biens meubles ou immeubles,

« Une expédition du testament ;

« L'acte de décès du testateur ;

« Une délibération municipale ou de la commission « administrative sur l'acceptation de l'objet légué ;

« Un rapport d'expert ;

« Le budget et un état de la situation financière de « la commune ou de l'établissement charitable ;

« L'adhésion des héritiers ou leur opposition à la délivrance du legs, ou du moins la preuve de leur mise en demeure ;

« Un état des biens laissés par le testateur, et des renseignements sur la position de fortune des héritiers ;

« Si l'objet légué est un immeuble, un certificat du bureau des hypothèques constatant s'il est libre ou grevé.

« Dans ces deux sortes d'affaires, l'avis du sous-

préfet, en forme d'arrêté, doit accompagner l'envoi au préfet des pièces ci-dessus énumérées.

« Quant à l'examen des libéralités en elles-mêmes, il doit porter surtout sur les charges et conditions imposées par le bienfaiteur, afin qu'avant de statuer vous puissiez vous assurer qu'elles ne sont pas onéreuses pour l'établissement intéressé, et qu'il a d'ailleurs été pourvu au moyen de les acquitter.

« Vous ne perdrez pas de vue que s'il s'élève une réclamation sur tout ou partie des dispositions faites au profit des communes ou des établissements de bienfaisance, l'affaire échappe à votre compétence et doit être soumise à la sanction du chef de l'Etat, quand bien même la réclamation ne porterait que sur une partie des legs. Dans ce cas, vous m'en adresserez toutes les pièces avec vos propositions, comme par le passé.

« La décentralisation opérée par le décret du 25 mars, en matière de dons et legs, aura pour effet d'imprimer une grande célérité aux affaires de cette nature et de mettre promptement les communes et les établissements de bienfaisance en possession de bienfaits dont la jouissance se trouvait souvent retardée, contrairement aux vœux des donateurs, par l'accomplissement de longues formalités. Il convient, Monsieur le Préfet, d'entrer pleinement dans les intentions qui ont inspiré cette mesure. A cet égard, je dois vous donner quelques explications. Il était de règle que, dans les affaires *mixtes*, c'est-à-dire lorsqu'un donateur ou testateur avait fait soit des libéralités distinctes à divers établissements, soit des libéralités *connexes*, c'est-à-dire dépendantes les unes des autres, il devait

être statué par voie de décision collective, et que cette décision appartenait à la compétence la plus élevée. A l'avenir, dans des circonstances semblables, les affaires seront scindées et les compétences respectives seront rétablies. Ainsi, même dans les cas d'objets *connexes*, par exemple, celui d'un legs fait à une fabrique d'église, à la charge d'affecter tout ou partie de ce legs au soulagement des pauvres, vous serez compétent pour autoriser le bureau de bienfaisance ou le maire, à défaut de bureau de bienfaisance, à accepter le bénéfice de la disposition faite au profit des indigents, bien que M. le ministre de l'instruction publique et des cultes ait à faire rendre un décret en ce qui concerne la fabrique, puisque l'administration des établissements religieux n'a pas été décentralisée. Seulement, avant de prendre une décision, vous devrez transmettre *directement* le dossier de l'affaire à mon collègue, en lui faisant connaître que vous êtes décidé à statuer favorablement en ce qui vous concerne, et vous ne statuerez qu'après la notification du décret qui sera intervenu. Ce retard ne préjudiciera point aux intérêts des pauvres, puisqu'en tous cas ils ne pourraient jouir de la libéralité avant l'acceptation de la fabrique légataire instituée, et les délais se trouveront abrégés, puisqu'on évitera le circuit du ministère de l'intérieur, dont l'intervention sera désormais inutile.

« Quant aux dons et legs faits distinctement dans le même acte de libéralité, c'est-à-dire indépendants les uns des autres, il est bien entendu que vous pourrez statuer immédiatement, sans attendre l'envoi aux ministères compétents des pièces relatives aux libéralités qui excéderaient les limites de vos attributions.

« Les modèles de décisions au sujet des dons et legs sont annexés à la présente sous les nos 29, 30, 31 et 32 (1).

309. — § 43. Transactions sur toutes sortes de biens, qu'elle qu'en soit la valeur.

« Il est d'abord à remarquer que la loi du 18 juillet 1837 n'a pas abrogé l'arrêté du 21 frimaire an XII, relativement aux formalités qui doivent précéder l'homologation des traités de cette nature. Ainsi l'instruction doit toujours comprendre une consultation de trois avocats et l'avis du conseil de préfecture.

« Au fond, les transactions impliquent nécessairement des sacrifices mutuels de la part des parties contractantes. Avant donc de les approuver, l'administration supérieure doit rechercher avec soin si les conditions n'en sont pas défavorables pour les communes ou les établissements intéressés. D'un autre côté, il n'est pas rare que la valeur de l'objet en litige soit peu importante et hors de proportion avec les frais qu'entraînerait la solution du procès par les voies judiciaires. Dans ce cas, un arrangement amiable est très-désirable, et les efforts de l'administration doivent tendre à le faciliter.

« En résumé, les transactions doivent être accueillies généralement avec faveur comme tendant à prévenir ou à terminer des procès toujours fâcheux ; mais il importe de veiller à ce que le désir d'éviter des embarras et les frais qui en résultent n'amène pas les communes et les administrations charitables à aban-

(1) Voy. *suprà*, no 300, à la note.

donner trop facilement les droits et les intérêts dont la défense leur est confiée. C'est une matière délicate et toute d'appréciation.

« Vos décisions sur cet objet devront être conformes aux modèles ci-annexés sous les nos 33 et 34 (1).

310. — § 44. Baux à donner ou à prendre, quelle qu'en soit la durée.

« La mise en ferme des biens ruraux a été recommandée de tous temps comme le moyen le plus sûr d'accroître les ressources communales en améliorant le fonds de la propriété. Un des obstacles les plus ordinaires à la réalisation de cette mesure est la jouissance en nature par les habitants; mais vous devez chercher à le faire disparaître par vos conseils et vos exhortations, en rappelant les corps municipaux à un sentiment plus exact des intérêts qui leur sont confiés. Vous n'ignorez pas, du reste, que vous n'avez rien à prescrire à ce sujet, ces assemblées ayant l'initiative de tous les actes de gestion de propriété communale.

« J'ajouterai que la mise en ferme desdits biens doit ordinairement avoir lieu par adjudication publique, à la chaleur des enchères, après affiches et publications, et suivant les conditions exprimées dans un cahier des charges. D'un autre côté, il convient que la durée des baux ne dépasse que rarement 18 ans et n'excède jamais 30 années, afin que les communes ne soient pas privées trop longtemps de la libre disposition de leurs ressources et puissent ainsi réaliser des améliorations qui seraient commandées par l'intérêt public.

« Les termes généraux dans lesquels est conçue la

(1) Voy. *suprà*, no 300, à la note.

disposition du décret du 25 mars ne peuvent laisser aucun doute sur l'étendue des attributions conférées aux préfets en cette matière. De ce qu'ils ont le droit de statuer sur les baux de toute durée et de toute nature, on doit conclure qu'ils sont également compétents pour statuer sur les modifications à apporter à ces contrats du consentement des parties intéressées. Il faut donc considérer comme abrogée la disposition de l'arrêté du 14 ventôse an XI relatif aux baux des biens appartenant aux établissements charitables, d'après laquelle les résiliations ou modérations de prix de baux ne pouvaient avoir lieu qu'en vertu de l'autorisation du gouvernement. A l'avenir, cette autorisation sera accordée par les préfets, qui devront toutefois y mettre une grande réserve et veiller à l'accomplissement des formalités spéciales prescrites par l'arrêté du 7 germinal an IX, notamment de l'enquête *de commodo et incommodo*, qui constitue une garantie essentielle des intérêts des établissements charitables.

« Il ne vous échappera pas, Monsieur le Préfet, que l'article 8 de la loi du 7 août 1851 sur les hospices et hôpitaux a rangé au nombre des objets que les commissions administratives peuvent *régler* par leurs délibérations les conditions des baux, lorsque leur durée n'excède pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 ans pour les autres. Cette loi a donc plus décentralisé, sur ce point, que ne l'a fait le décret du 25 mars dernier. Or, si l'on envisage l'esprit de ce décret, on ne peut admettre qu'il ait entendu faire remonter aux mains des préfets une attribution qui était descendue dans celles des administrateurs hospitaliers, c'est-à-dire qu'il ait voulu faire acte de centralisation. L'article 8 de la loi du

7 août 1851 doit donc être considéré comme restant en vigueur et continuant à régir, en matière de baux, les hôpitaux et les hospices, à l'exclusion des autres établissements de bienfaisance.

« Les modèles de vos décisions en matière de baux sont ci-joints sous les numéros 35, 36, 37 et 38 (1).

311. — § 45. Distraction des parties superflues de presbytères communaux, lorsqu'il n'y a pas opposition de l'autorité diocésaine.

« Les demandes en distraction qui ne seraient fondées que sur le désir d'augmenter sans nécessité les ressources de la commune doivent être rejetées. C'est par cette raison que l'ordonnance du 3 mars 1825, sans rien prescrire d'ailleurs en termes positifs, suppose que la distraction est réclamée pour un service public et qu'elle peut s'opérer sans réduire le presbytère à des proportions trop exiguës. Mais lorsque ces deux conditions sont remplies, la commune qui sollicite la distraction ne saurait être astreinte à aucune compensation en nature ou en argent envers le desservant ou la fabrique.

« Dans tous les cas, si l'autorité diocésaine s'oppose à la distraction demandée par la commune, vous n'êtes plus compétent pour statuer, et vous devez me transmettre les pièces de l'affaire, comme par le passé, avec votre avis motivé en forme d'arrêté.

« Vos décisions en cette matière devront être conformes au modèle ci-annexé sous le numéro 39 (2).

(1) Voy. *suprà*, nº 300, à la note.
(2) Voy. *ibid.*

312. — § 46. Tarif des pompes funèbres.

« Vous savez, Monsieur le Préfet, que le décret du 23 prairial an XII, sur les sépultures, attribue aux fabriques des églises et aux consistoires, exclusivement, le droit de fournir des objets relatifs aux pompes funèbres. C'est un privilége qu'on ne saurait leur contester.

« On doit distinguer, en cette matière, le service des cérémonies intérieures de l'église et celui de la pompe extérieure des convois. Les tarifs relatifs au premier sont dressés par les fabriques et communiqués aux conseils municipaux ; ceux-ci, à leur tour, préparent les tarifs du service extérieur, sauf à prendre l'avis des fabriques. Ces règles sont tracées par le décret du 18 mai 1806, qui soumettait ces tarifs à l'approbation du chef de l'État.

Je vous recommande de veiller à ce que les classes de convois soient, autant que possible, composées d'une manière invariable, sauf à en augmenter le nombre pour les proportionner à la variété des fortunes. Il importe que la fixité des classes et leur ordonnance simple et claire préviennent les obsessions et les artifices dont les familles sont souvent l'objet de la part des entrepreneurs auxquels les fabriques affèrment le service des pompes funèbres.

« Une copie certifiée des tarifs devra m'être adressée dès que vous les aurez approuvés. Vous la joindrez à votre arrêté approbatif, qui sera pris dans la forme tracée par le modèle ci-joint sous le n° 40 (1).

(1) Voy. *suprà*, n° 300, à la note.

313. — § 47. Tarif des concessions dans les cimetières.

« Je ne puis que me référer à ce sujet à l'ordonnance royale du 6 décembre 1843 et à l'instruction ministérielle du 30 du même mois, qui règlent cette matière. Je vous ferai remarquer seulement qu'on doit tendre à restreindre le nombre des concessions perpétuelles, afin d'éviter un prompt envahissement du cimetière, qui rendrait l'agrandissement indispensable au préjudice des propriétés riveraines.

« Dans les grandes villes, il importe de veiller à ce que le trop grand nombre de concessions particulières n'amène pas la création de fosses communes où seraient inhumées les personnes indigentes ou peu aisées, contrairement aux prescriptions du décret du 23 prairial an XII sur les sépultures. On doit, d'abord et avant tout, réserver l'espace pour les inhumations ordinaires, en observant les conditions de profondeur et de séparation des fosses exigées par ce décret. Ce n'est qu'autant qu'il y a des excédants de terrains qu'on peut consacrer une portion des cimetières à des concessions privées.

« Vous m'adresserez une copie certifiée de ces tarifs, avec votre décision approbative, qui devra être conforme au modèle ci-joint sous le n° 41 (1).

314. — § 48. Approbation des marchés passés de gré à gré.

« Vous ne perdrez pas de vue, Monsieur le Préfet, que ces marchés ne doivent, en ce qui concerne les communes, être autorisés que dans les cas exception-

(1) Voy. *suprà*, n° 300, à la note.

nels prévus par l'ordonnance du 14 novembre 1837. Autrement elles seraient souvent privées, sans motifs, des avantages qu'offre, en général, l'adjudication publique. Cette règle est d'ailleurs une garantie contre des collusions dont vous avez à préserver les intérêts placés sous votre surveillance.

« Relativement aux hôpitaux et hospices, la loi du 7 août 1851 a, par son article 8, donné aux commissions administratives la faculté de *régler,* dans une certaine limite, le mode et les conditions des marchés pour fournitures et travaux. Ces commissions ont donc, à cet égard, un pouvoir plus étendu que celui des conseils municipaux. Mais vous veillerez, Monsieur le Préfet, à ce qu'elles ne l'exercent qu'en se conformant aux règles générales, notamment à celles de l'adjudication publique. Que si des circonstances spéciales leur faisaient préférer le mode des marchés de gré à gré, vous devriez examiner avec soin, pendant le délai suspensif déterminé par l'article 8 précité, la nature de ces circonstances, et user, au besoin, du droit d'annulation que le même article vous confère.

« Vous remarquerez, au surplus, que la loi du 7 août 1851 s'applique seulement aux hospices et hôpitaux. Quant aux autres établissements, notamment les bureaux de bienfaisance, c'est à vous qu'il appartient de statuer sur les marchés de gré à gré, et vos décisions doivent être basées sur les mêmes principes que ceux qui ont été exposés ci-dessus au sujet des baux, à savoir : que le marché de gré à gré est une exception qui ne doit être admise que dans des cas déterminés.

« Le modèle de vos décisions en cette matière est ci-annexé sous les nos 42 et 43 (1).

315. —§ 49. Approbation des plans et devis de travaux des communes et des établissements de bienfaisance, quel qu'en soit le montant.

« L'attribution qui vous est conférée pour l'approbation, sans limite, des plans et devis de travaux est de la plus haute importance et appelle toute votre attention. En effet, c'est une des parties les plus essentielles de l'administration des communes et des établissements charitables, celle peut-être qui affecte le plus sensiblement leur état financier, qui les expose le plus à des mécomptes et, par suite, à de graves désordres dans leur service. Plusieurs causes y contribuent : la rédaction défectueuse des projets, la tendance qu'ont généralement les administrations locales à donner une apparence somptueuse à des constructions dont la destination ne comporte pas autant de décoration ; l'étude insuffisante des voies et moyens d'exécution, l'abus des travaux supplémentaires. Il importe donc, en premier lieu, Monsieur le Préfet, que vous fassiez vérifier avec soin, par des hommes de l'art, les plans et devis qui seront soumis à votre approbation. Vous devrez toujours prendre, à cet effet, l'avis de la commission d'architecture établie près de votre administration. Lorsqu'en raison, soit de l'importance, soit de la nature spéciale des travaux, tels que ceux de chauffage et de ventilation des établissements hospitaliers, vous désirerez avoir l'avis du conseil des bâtiments civils ou du conseil des ponts et

(1) Voy. *suprà*, no 300, à la note.

chaussées, vous trouverez toujours l'administration supérieure empressée de concourir aux moyens d'éclairer votre décision. L'étude que vous aurez à faire personnellement, en dehors des questions d'art qui sont plus particulièrement du ressort des hommes spéciaux, est celle de l'utilité des constructions projetées, de leurs rapports avec les besoins et les convenances du service, de leur caractère architectural, qui doit varier suivant la destination de l'édifice projeté. En ce qui concerne particulièrement les constructions d'hôpitaux et hospices, on ne doit pas s'écarter d'une noble simplicité.

« Vous devrez aussi porter toute votre attention sur l'état des ressources applicables à la dépense.

« En principe, et à moins d'une extrême urgence, il convient de n'approuver les plans et devis que lorsque les voies et moyens d'exécution sont réalisés, ou du moins complétement assurés. Le défaut de cette précaution salutaire a été plus d'une fois la source de graves embarras financiers pour les communes et les établissements charitables.

« Quant à l'abus des travaux supplémentaires, exécutés sans autorisation, et qui trop souvent viennent déjouer les prévisions financières, je ne puis que me référer aux circulaires des 5 août 1828 et 10 février 1840, dont les dispositions ne sont pas abrogées par le décret du 25 mars 1852. Vous y trouverez, Monsieur le Préfet, toutes les indications propres à vous guider en cette matière, et notamment, en ce qui concerne la responsabilité des architectes et des entrepreneurs, des règles dont je vous recommande la sévère application.

« Vous m'adresserez une copie de vos décisions, dans la forme tracée dans le modèle ci-joint sous les nos 44 et 45 (1).

316. — § 50. Plans d'alignement des villes.

« Cette attribution, Monsieur le Préfet, vous impose, en matière de voirie urbaine, de nouvelles et sérieuses obligations. C'est à vous désormais qu'il appartient d'arrêter les plans d'alignement des villes ou communes, quel que soit le chiffre de leur population. Mais aucune modification n'est apportée à l'instruction relative à la rédaction de ces plans; le mode seul d'homologation est changé. La mission que vous avez à remplir est délicate et souvent difficile. Les intérêts de la viabilité et de la salubrité sont fréquemment en opposition avec les intérêts apparents, plutôt que réels, des propriétaires riverains de la voie publique. Vous devrez, tout en sauvegardant les intérêts généraux dont la défense vous est confiée, apporter dans l'exercice de votre pouvoir tous les ménagements que réclament les droits de la propriété. A cet effet, je ne saurais trop vous recommander de veiller avec attention à ce que les règles prescrites par la loi soient scrupuleusement observées. C'est souvent un moyen efficace de repousser les réclamations que de leur opposer le respect des formes établies; car, dans un grand nombre de cas, la forme est protectrice du fond.

« Pour prévenir toute erreur ou vice de procédure, je crois devoir, Monsieur le Préfet, vous rappeler,

(1) Voy. *suprà*, no 300, à la note.

aussi succinctement que possible les principales formalités à remplir. D'après la loi du 16 septembre 1807 et les circulaires ministérielles des 17 août 1813 et 25 octobre 1837, toutes les localités réputées villes et les communes ayant une population agglomérée de 2,000 habitants et au-dessus doivent être pourvues d'un plan général d'alignement. Les frais relatifs à sa confection ont été rangés au nombre des dépenses obligatoires par l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837. Vous êtes donc armé d'un pouvoir suffisant pour vaincre l'inertie ou la résistance des communes qui n'ont point encore satisfait aux prescriptions de la loi. La circulaire précitée du 25 octobre 1837 contient à ce sujet des instructions détaillées auxquelles je vous engage à vous reporter. J'appelle votre attention sur la nécessité de doter ces communes d'un plan d'alignement ; il est très-regrettable qu'elles aient pu, en aussi grand nombre, se soustraire jusqu'à ce jour aux obligations que la loi leur impose.

« Je passe maintenant aux formalités dont l'accomplissement est essentiel.

« 1° Le plan, rédigé par un agent voyer, par un architecte ou tout autre homme de l'art, doit être dressé en double expédition, suivant les indications de tracé prescrites par la circulaire du 2 octobre 1815.

« 2° Il est soumis à l'examen du conseil municipal qui donnera son avis sur les alignements proposés.

« 3° Il est ensuite procédé à une enquête, suivant les formes tracées par l'ordonnance réglementaire du 23 août 1835, ainsi que le porte la circulaire du 23 août 1841.

« 4° Le conseil municipal est appelé à examiner et à discuter les réclamations qui seront consignées ou annexées au procès-verbal d'enquête.

« 5° Toutes les pièces de l'affaire sont adressées au sous-préfet, qui doit vous les transmettre sous un bref délai, avec son avis motivé.

« 6° Afin d'éclairer votre décision sur le mérite graphique du plan projeté, il convient de prendre l'avis d'hommes spéciaux. A cet effet, vous devez former, s'il n'existe déjà dans votre département, un conseil des bâtiments civils, composé d'un ingénieur des ponts et chaussées, de l'agent voyer en chef, de l'architecte du département, et de tels autres hommes de l'art que vous jugerez nécessaire d'y adjoindre.

« 7° Enfin, sur l'avis de ce conseil, vous prenez, à l'effet d'homologuer le plan, un arrêté qui doit être libellé conformément au modèle ci-annexé sous le n° 46.

« Lorsque, par suite des observations du conseil des bâtiments civils, il vous paraîtra nécessaire d'apporter des modifications aux alignements proposés, il y aura lieu de procéder à une nouvelle enquête, et à prendre de nouveau l'avis du conseil municipal avant de statuer définitivement.

« Si, dans quelques circonstances exceptionnelles, il vous paraissait utile d'avoir l'avis du conseil général des bâtiments civils qui siége au ministère de l'intérieur, vous pourrez m'adresser le dossier de l'affaire, et j'aurai soin de vous le renvoyer, sous un bref délai, avec les observations et l'avis du conseil. Comme ce n'est là qu'une simple faculté, il vous appartient de juger de l'opportunité de ces communications.

« Toutefois, Monsieur le Préfet, cette communication à l'autorité supérieure des plans en cours d'instruction sera obligatoire, 1° lorsqu'il s'agira d'arrêter, dans une place de guerre ou un port de mer, les alignements des voies publiques avoisinant les établissements militaires (décret du 9 décembre 1811) ; 2° lorsque ces alignements devront affecter un monument historique ou précieux sous le rapport de l'art, ou un bâtiment quelconque appartenant au domaine de l'État.

« Enfin, vous ne perdrez pas de vue que toutes les fois qu'il y aura lieu à expropriation, le dossier de l'affaire devra m'être adressé, afin que je provoque, s'il y a lieu, le décret qui déclarera l'utilité publique et arrêtera en même temps les alignements qui devront être exécutés immédiatement ; en un mot, les règles établies en matière d'expropriation continueront à être observées comme par le passé. Vous aurez, en conséquence, à soumettre à mon approbation les arrêtés de cessibilité que vous aurez pris en exécution de l'article 11 de la loi du 3 mai 1841.

« Sous ces réserves, vous agirez dans la plénitude de votre droit, en arrêtant les plans généraux d'alignement des communes.

317. — § 51. Cours d'eau, curage et élargissement.

« Le curage des cours d'eau non navigables ni flottables peut s'effectuer soit en vertu d'anciens règlements, soit en vertu d'usages locaux, soit enfin conformément à un nouveau règlement dressé en exécution de la loi du 14 floréal an XI.

« Pour les deux premiers cas, je n'ai point d'in

structions spéciales à vous donner, attendu que vous étiez déjà compétent, avant le décret du 25 mars, pour statuer. Je ne puis que vous renvoyer aux circulaires des 10 décembre 1837 et 18 mars 1839.

« Ce n'est que dans la troisième hypothèse que vous aurez à rédiger le règlement relatif au curage. A cet effet, vous ferez préparer un projet par un agent voyer ou tout autre homme de l'art ; vous le soumettrez à une enquête, et, après délibération du conseil municipal ou des conseils municipaux des communes traversées par le cours d'eau, vous prendrez un arrêté portant règlement d'administration publique, et qui sera libellé conformément au modèle ci-annexé sous le n° 47.

« Lorsque le projet de curage comprendra aussi des travaux d'élargissement, au moyen de l'occupation de propriétés particulières, c'est-à-dire quand on voudra augmenter la largeur naturelle du cours d'eau, vous devrez vous assurer, avant de le rendre exécutoire, du consentement des propriétaires ainsi que de la réalisation des ressources pour leur payer des indemnités, à moins que la cession ne soit gratuite. A cet effet, le conseil ou les conseils municipaux devront voter les fonds nécessaires ; car, en pareil cas, on ne peut mettre la dépense des terrains à la charge des propriétaires qui, par la situation de leurs héritages, sembleraient les plus intéressés à l'opération. Dans le cas où il y aurait lieu de recourir à l'expropriation, vous ne seriez plus compétent, et vous devriez m'adresser le dossier de l'affaire pour me mettre à même de préparer le décret à intervenir.

318. — § 52. Assurances contre l'incendie.

« En vous attribuant le droit de statuer d'une manière générale sur les assurances contre l'incendie, le décret du 25 mars a fait disparaître la distinction qui, aux termes de la circulaire du 10 août 1836, existait entre les assurances des compagnies à primes et celles des compagnies mutuelles. A l'avenir, vous serez compétent pour approuver les polices passées avec ces dernières compagnies et qui étaient soumises à la sanction ministérielle, quelle que fût l'importance des établissements. La seule recommandation que j'aie à vous adresser, c'est d'inciter les corps municipaux et les administrations charitables, à assurer les bâtiments et les mobiliers confiés à leurs soins, et de veiller à ce qu'ils ne traitent qu'avec des compagnies qui offrent, par la date de leur autorisation et l'étendue de leurs opérations, toutes les garanties désirables.

« Vos décisions devront être conformes aux modèles ci-annexés sous les nos 48 et 49 (1).

319. — § 53. Tarif des droits de voirie.

« Les droits de voirie ont été compris au nombre des recettes ordinaires des communes par l'art. 31 de la loi du 18 juillet 1837. La circulaire du 2 avril 1841 renferme, sur la marche à suivre pour la préparation des tarifs, les instructions les plus claires et les plus précises. Je n'ai rien à y ajouter. Je me bornerai à vous donner ci-joint, sous le n° 50, le modèle de l'arrêté que vous avez à prendre pour approuver ces tarifs.

(1) Voy. *supra*, n° 300, à la note.

320. — § 54. Établissement de trottoirs.

« Dans les villes où il n'existe pas d'anciens usages locaux, les propriétaires riverains des voies publiques peuvent être appelés à payer la moitié de la dépense de construction de trottoirs, lorsque l'établissement en a été déclaré d'utilité publique, conformément à la loi du 7 juin 1845. C'est à vous maintenant, Monsieur le Préfet, à faire cette déclaration, attendu qu'il n'y a point là une expropriation proprement dite. Toutefois, deux conditions essentielles doivent être préalablement accomplies pour que vous puissiez faire application de la loi : la première est que le conseil municipal en fasse la demande, et la seconde que les alignements des rues dans lesquelles les trottoirs doivent être établis aient été régulièrement arrêtés. Ces conditions réunies, il sera dressé un devis des travaux qui indiquera les différentes espèces de matériaux entre lesquels, aux termes de la loi du 7 juin 1845, les propriétaires seront autorisés à faire un choix ; une enquête sera ouverte suivant les règles tracées par l'ordonnance du 23 août 1835, le conseil municipal sera appelé à délibérer sur le procès-verbal d'enquête ; ensuite vous prendrez, sur l'avis des ingénieurs des ponts et chaussées et du sous-préfet, un arrêté conforme au modèle ci-annexé sous le n° 51 (1).

321. — § 54. Frais de pavage, conversion en taxe fixe.

« Cet objet ne se trouve pas énuméré dans le tableau A, annexé au décret du 25 mars ; mais il est implicitement compris dans le paragraphe 55, qui em-

(1) Voy. *supra*, n° 300, à la note.

brasse généralement tous les objets d'administration départementale et communale non exceptés de la décentralisation.

« L'art. 28 de la loi du 25 juin 1841 porte que, dans les villes où, conformément aux usages locaux, le pavage de tout ou partie des rues est à la charge des propriétaires riverains, l'obligation qui en résulte, pour les frais du premier établissement ou d'entretien, pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal, et sur un tarif approuvé par ordonnance royale, être convertie en une taxe payable en numéraire et recouvrable comme les cotisations municipales. En cette matière encore, Monsieur le Préfet, vous ne pouvez agir d'office. Pour que la conversion puisse être opérée, il est nécessaire qu'elle ait été demandée ou consentie par le conseil municipal. Je pense que vous ferez bien d'appeler, sur les avantages de cette conversion, l'attention des conseils municipaux des villes où il existe des usages locaux. Il serait vivement à désirer que cette mesure se généralisât ; car elle a pour résultat de prévenir des difficultés et de simplifier la marche de l'administration. Quant aux formalités à remplir, elles sont peu compliquées ; les voici : 1° délibération du conseil municipal contenant le tarif de conversion ; 2° enquête conformément à l'ordonnance du 23 août 1835 ; 3° nouvelle délibération du conseil municipal discutant les réclamations consignées ou annexées au procès-verbal de l'enquête ; 4° avis des ingénieurs des ponts et chaussées ; 5° avis du sous-préfet. Ces pièces doivent être visées dans votre arrêté approbatif dont vous trouverez ci-joint un modèle sous le n° 52.

322. —§ 55. Enfin tous les autres objets d'administration départementale, communale et d'assistance publique, sauf les exceptions ci-après.

« Je n'ai point d'instructions à vous donner, Monsieur le Préfet, du moins en ce qui concerne l'administration communale et hospitalière, sur les objets exceptés de la décentralisation et énumérés à la suite du paragraphe 55, depuis la lettre A jusqu'à la lettre Y (1).

(1) Voici cette nomenclature telle qu'elle est annexée au décret:

A. Changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux.

B. Contributions extraordinaires à établir et emprunts à contracter dans l'intérêt du département.

C. Répartition du fonds commun affecté aux dépenses ordinaires des départements.

D. Règlements des budgets départementaux; approbation des virements de crédits d'un sous-chapitre à un autre sous-chapitre de la première section du budget, quand il s'agit d'une dépense nouvelle à introduire, et des virements de la seconde et de la troisième section.

E. Règlement du report des fonds libres départementaux d'un exercice sur un exercice ultérieur, et règlement des comptes départementaux.

F. Changement de destination des édifices départementaux affectés à un service public.

G. Fixation du taux maximum du mobilier des hôtels de préfecture.

H. Acceptation ou refus des dons et legs faits au département, qui donnent lieu à réclamation.

I. Classement, direction et déclassement des routes départementales.

J. Approbation des règlements d'administration et de discipline des prisons départementales.

K. Approbation des projets, plans et devis des travaux à exécuter aux prisons départementales ou aux asiles publics d'aliénés, quand ces travaux engagent la question de système de régime intérieur, quelle que soit d'ailleurs la quotité de la dépense.

L. Fixation de la part contributive du département aux travaux exécutés par l'État, et qui intéressent le département.

Vous continuerez à me transmettre ces sortes d'affaires dans les formes tracées par les règlements antérieurs.

« Toutefois, le dernier article de cette nomenclature, rangé sous la lettre Y, rend quelques explications nécessaires, parce que les principes qui régissent la matière se sont affaiblis dans la pratique et courraient le risque de tomber en désuétude, s'ils n'étaient raffermis. Je veux parler de la création d'établissements publics de bienfaisance.

M. Fixation de la part contributive du département aux dépenses et aux travaux qui intéressent à la fois le département et les communes.

N. Organisation des caisses de retraites ou de tout autre mode de rémunération ou de secours en faveur des employés de préfectures ou de sous-préfectures et des autres services départementaux.

O. Règlement du domicile de secours pour les aliénés et les enfants trouvés lorsque la question s'élève entre deux ou plusieurs départements.

P. Suppression des tours actuellement existants ; ouverture de tours nouveaux.

Q. Approbation des taxes d'octroi.

R. Frais de casernement à la charge des villes ; leur abonnement.

S. Impositions extrordinaires pour dépenses facultatives lorsque les centimes additionnels excèdent le nombre de vingt et que la durée de l'imposition dépasse cinq ans.

T. Emprunts, lorsque le terme du remboursement excédera dix années, ou que ce remboursement devra s'opérer au moyen d'une imposition extraordinaire soumise à l'approbation de l'autorité centrale.

U. Expropriation pour cause d'utilité publique, sans préjudice des concessions déjà faites en faveur de l'autorité préfectorale par la loi du 21 mai 1836, relative aux chemins vicinaux.

V. Legs, lorsqu'il y a réclamation de la famille.

X. Ponts communaux à péage.

Y. Création d'établissements de bienfaisance (hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété).

323. — § 55. Création d'établissements de bienfaisance (hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété).

« D'après l'ancienne législation, aucun établissement destiné à recevoir et à soulager les pauvres ne pouvait être fondé sans l'autorisation du gouvernement. Les édits de décembre 1666 et d'août 1749 portaient, notamment, qu'il ne pouvait être créé aucune maison ou communauté, même sous prétexte d'hospices et hôpitaux, sans une permission expresse accordée par des lettres patentes dûment enregistrées. La législation nouvelle est moins explicite ; mais comme elle n'a point abrogé les dispositions rappelées ci-dessus, elle les a, par cela même, virtuellement maintenues. Un avis du conseil d'État, du 17 janvier 1806, faisant application aux sociétés libres de charité des principes consacrés par les anciens édits, porte que les établissements de bienfaisance dirigés par ces sociétés, et qui rassemblent dans un bâtiment des femmes en couche, des malades, des orphelins, des vieillards et des pauvres, ne peuvent exister régulièrement qu'en vertu d'une décision de l'empereur, rendue sur l'avis du conseil d'État. Cette jurisprudence s'applique avec d'autant plus de raison aux communes et aux établissements publics qui veulent créer des maisons de charité avec leurs propres ressources, que ces communes et établissements sont mineurs, qu'ils n'ont pas la libre disposition de leurs biens, et qu'en conséquence l'autorisation qu'exige en elle-même la fondation des maisons de secours tire, dans ce cas, un motif de plus de la situation particulière des fondateurs.

« Il résulte de là que, d'après l'ancienne et la nou-

velle législation, les établissements publics de bienfaisance, quelle que soit leur origine, ne peuvent exister qu'en vertu de l'autorisation du gouvernement.

« Sans avoir été contestés, ces principes ont cessé, dans beaucoup de cas, de recevoir leur application. Ainsi les bureaux de bienfaisance sont presque toujours créés par de simples décisions préfectorales; quelquefois un seul arrêté fait surgir plus de cent de ces établissements. Le gouvernement a pensé que c'était là un excès de pouvoir contraire aux règles traditionnelles, à l'ordre public et aux principes mêmes d'une charité éclairée.

« Il ne faut pas perdre de vue, en effet, qu'en créant un établissement public de bienfaisance, on crée une personne civile ayant capacité de recevoir des legs et donations, de posséder des biens, de vendre, d'acquérir, en un mot, d'exercer tous les actes de la vie civile, et dont l'existence tend à accroître la masse de biens de mainmorte enlevés à la circulation. La concession d'un semblable privilége n'a pas un intérêt purement local; elle touche aux intérêts de l'Etat lui-même. C'est donc un acte de haute administration publique que le gouvernement seul peut accomplir avec le concours des lumières du conseil d'Etat.

« D'un autre côté, il semble y avoir plus d'inconvénients que d'avantages à multiplier des établissements de bienfaisance qui, le plus souvent, sont dépourvus de dotations propres et ne peuvent disposer que de ressources éventuelles. Outre le danger de développer ainsi le paupérisme, en habituant les

hommes à compter sur l'assistance publique plutôt que sur eux-mêmes, il y a celui de leur offrir un appât trompeur en leur faisant espérer des secours qu'on peut se trouver dans l'impossibilité de leur accorder, et de faire naître des exigences qui, n'étant pas satisfaites, s'arment contre la société du bien même qu'elle a voulu, mais n'a pu accomplir. On est conduit à conclure de là qu'il faut se borner à organiser des établissements de bienfaisance dans les communes où les besoins locaux réclament véritablement leur création et où, à défaut de dotations spéciales, le concours certain des fortunes particulières et des fonds communaux garantit que cette organisation ne sera pas illusoire. Il y a donc dans les affaires de cette nature une question importante d'appréciation, indépendamment du point de droit auquel je me suis attaché ci-dessus.

« Tels sont, Monsieur le Préfet, les motifs qui ont déterminé le prince président à consacrer l'ancienne règle, pour dissiper toute espèce de doute sur la nécessité de l'autorisation du gouvernement en pareille matière.

« Vous remarquerez qu'à l'égard des monts-de-piété, le décret du 25 mars dernier n'a fait que confirmer les dispositions formelles de la loi du 16 pluviôse an XII et de celle du 24 juin 1851, d'après lesquelles ces établissements devaient être institués, par le gouvernement, comme établissements d'utilité publique.

« Vous devrez donc m'adresser, à l'avenir, pour être soumises au chef de l'Etat, les propositions qui seront faites par des particuliers, des communes ou des éta-

blissements publics, pour la création d'hospices ou hôpitaux, de bureaux de bienfaisance et de monts-de-piété, lorsque ces propositions vous paraîtront susceptibles de recevoir une suite utile. Vous aurez soin d'y joindre les délibérations y relatives, les avis des conseils municipaux, lorsque les propositions n'émaneront pas des communes elles-mêmes, et tous les renseignements propres à éclairer l'administration supérieure sur l'utilité de l'établissement projeté, son mode de constitution, les ressources et les garanties de stabilité et de durée qu'il pourra présenter.

« Il est bien entendu que les établissements qui seront fondés avec l'autorisation du gouvernement ne pourront cesser d'exister, en droit, qu'en vertu d'une décision émanant de la même autorité.

« Il arrive assez fréquemment, Monsieur le Préfet, que des dons et legs sont faits pour la fondation d'hospices ou de bureaux de bienfaisance. L'autorisation d'accepter ces libéralités, bien qu'elle implique naturellement l'exécution des conditions qui y sont attachées, ne saurait dispenser de l'institution spéciale nécessaire à l'établissement projeté pour lui conférer le caractère d'un établissement public. En effet, il s'agit d'actes tout à fait différents dans leurs buts comme dans leurs effets. L'un donne au légataire la faculté d'accepter les valeurs destinées à la fondation ; l'autre assure la fondation elle-même. Il est à observer, d'ailleurs, que le décret du 25 mars vous ayant rendu compétent pour autoriser l'acceptation des dons et legs qui ne donnent pas lieu à réclamation, vous serez appelé à statuer sur la plupart des libéralités destinées à la création d'établissements de bienfaisance, et que

votre décision, si elle devait suffire, annulerait, par le fait, le droit qu'attribue à l'administration centrale le paragraphe Y du tableau A annexé audit décret. Vous aurez donc soin, après l'acceptation des dons et legs, et lorsque, les voies et moyens étant assurés, il s'agira de réaliser les intentions du fondateur, de soumettre une proposition à l'administration supérieure dans les formes indiquées ci-dessus, afin que l'établissement projeté soit constitué régulièrement et puisse être mis en activité.

« Je n'ai pas besoin d'ajouter, Monsieur le Préfet, que le gouvernement n'aura point à intervenir lorsque des fondations nouvelles seront faites dans le seul but d'accroître et de développer la fondation primitive; par exemple, s'il s'agit de créer de nouveaux lits dans un hospice ou un hôpital déjà autorisé.

« Il est arrivé quelquefois qu'à l'occasion de sinistres ou d'épidémies les préfets ont établi des bureaux de bienfaisance chargés de centraliser et de répartir les ressources provenant de dons, collectes et souscriptions volontaires. L'existence de ces établissements est alors éphémère ; elle cesse avec les causes qui l'ont provoquée. Exiger que, dans ces conditions, les bureaux de bienfaisance soient soumis à l'autorisation préalable du gouvernement, ce serait mettre des entraves à l'exercice de la charité dans un moment où la promptitude des secours est, en quelque sorte, la loi suprême. Vous pourrez, dans ces circonstances, et en présence d'un besoin pressant, créer des bureaux de bienfaisance *à titre purement provisoire*, sauf à m'en rendre compte immédiatement, afin que je puisse veiller à la suppression de ces établissements ou à leur régularisation dans

le cas où, par des raisons particulières, il semblerait utile de les conserver.

« Je termine ici, Monsieur le Préfet, mes instructions sur l'exécution des dispositions du décret du 25 mars dernier relatives à l'administration des communes et des établissements de bienfaisance. Vous les suivrez, je n'en doute pas, avec l'exactitude, le zèle et l'intelligence sans lesquels la grande mesure de la décentralisation prise par le prince président, n'aurait pas tous les résultats qu'on doit s'en promettre. D'autres instructions successives et plus complètes sur chaque matière vous seront d'ailleurs adressées ultérieurement, afin de mieux assurer, dans tous les départements, l'unité des lois et des règlements touchant l'administration communale et hospitalière. Celles que je vous transmets aujourd'hui ne pouvaient, à raison du grand nombre d'objets dont elles traitent, recevoir beaucoup de développement sur chacun d'eux. Mais vous y trouverez des indications suffisantes pour vous permettre d'exercer immédiatement et sans hésitation les nouveaux pouvoirs que vous confère le décret du 25 mars dernier. . . .

« De votre côté, Monsieur le Préfet, vous devez vous appliquer à me rendre facile le contrôle dont je suis chargé par l'art. 6 du décret. Vous y parviendrez en suivant ponctuellement les modèles de décisions annexés à la présente circulaire, et en m'adressant des copies de vos arrêtés dès que vous les aurez pris. C'est seulement ainsi que l'autorité centrale pourra savoir si les préfets ne s'écartent pas des règles tracées, s'ils s'inspirent du véritable esprit des lois administratives, et s'ils ont partout la fermeté nécessaire pour résister

aux influences locales, trop disposées à intervenir pour appuyer des intérêts privés. N'oubliez jamais que la justice est le premier besoin des populations, et qu'elle seule peut donner une véritable force à l'autorité. Expédiez le plus promptement qu'il vous sera possible les affaires soumises à votre décision. Ce sont là les deux moyens les plus efficaces de seconder les vues élevées qui ont animé le prince président lorsqu'il a signé le décret du 25 mars sur la décentralisation. »

324. — Le concours du préfet à la tutelle du département n'est pas à beaucoup près aussi étendu. L'exercice du pouvoir tutélaire était réservé par la loi du 10 mai 1838 au souverain, aux ministres, et, dans certaines circonstances, au législateur lui-même.

Pour les aliénations et acquisitions à titre onéreux, cette loi attribuait bien au préfet l'homologation des délibérations du conseil général; mais seulement, dans le cas où l'opération ne portait pas sur une valeur supérieure à 20,000 francs. (Voy. art. 5 et 29.)

Il n'était autorisé à pourvoir à la gestion des propriétés départementales qu'en cas d'urgence, et jamais qu'à titre provisoire. (Voy. *ibid.*, art. 30.)

Il n'approuvait les projets et devis en matière de constructions ou réparations d'édifices départementaux, que pour les dépenses de 50,000 francs au plus. (Voy. *ibid.*, art. 32.)

En dehors des cas d'urgence, il ne pouvait agir en justice, en vertu d'une simple délibération du conseil général et sans attendre l'autorisation du chef de l'Etat, que lorsque le rôle du département était celui de défendeur. (Voy. *ibid.*, art. 36.)

325. —Le décret sur la décentralisation a apporté

des modifications profondes au principe que la loi du 10 avril 1838 avait pris pour base. Sans rien changer au rôle et aux attributions du conseil général, qui aura toujours à délibérer sur toutes les affaires pour lesquelles son concours était nécessaire d'après la loi de 1838, les lois spéciales ou les règlements, il a substitué pour un grand nombre d'objets, l'autorité déléguée du préfet à l'autorité directe du gouvernement.

Ces objets sont énumérés dans le tableau A annexé à l'article 1^er^ que nous avons déjà reproduit (Voy. *suprà*, n° 298), du § 1^er^ au § 33 inclusivement, ainsi qu'il suit :

« 1° Acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales non affectées à un service public;

« 2° Affectation d'une propriété départementale à « un service d'utilité départementale, lorsque cette « propriété n'est déjà affectée à aucun service ;

« 3° Mode de gestion des propriétés départemen- « tales ;

« 4° Baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer « par le département ;

« 5° Autorisation d'ester en justice;

« 6° Transactions qui concernent les droits des dé- « partements ;

« 7° Acceptation ou refus des dons faits au départe- « ment, sans charge ni affectation immobilière, et des « legs qui présentent le même caractère ou qui ne « donnent pas lieu à réclamation ;

« 8° Contrats à passer pour l'assurance des bâti « ments départementaux ;

« 9° Projets, plans et devis de travaux exécutés sur « les fonds du département, et qui n'engageraient pas

« la question de système ou de régime intérieur, en ce « qui concerne les prisons départementales ou les asiles « d'aliénés ;

« 10° Adjudications de travaux dans les mêmes li- « mites ;

« 11° Adjudications des emprunts départementaux « dans les limites fixées par les lois d'autorisation ;

« 12° Acceptation des offres faites par des communes, « des associations ou des particuliers pour concourir « à la dépense de travaux à la charge des départe- « ments ;

« 13° Concession à des associations, à des com- « pagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt « départemental ;

« 14° Acquisitions de meubles pour la préfecture ; « réparations à faire au mobilier ;

« 15° Achat, sur les fonds départementaux, d'ou- « vrages administratifs destinés aux bibliothèques des « préfectures et des sous-préfectures ;

« 16° Distribution d'indemnités ordinaires et extra- « ordinaires allouées sur le budget départemental aux « ingénieurs des ponts et chaussées ;

« 17° Emploi du fonds de réserve inscrit à la deuxième « section des budgets départementaux pour dépenses « imprévues ;

« 18° Règlement de la part des dépenses des aliénés, « enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres, « à mettre à la charge des communes, et bases de la « répartition à faire entre elles ;

« 19° Traités entre les départements et les établisse- « ments publics ou privés d'aliénés ;

« 20° Règlement des budgets des asiles publics ;

« 21° Règlement des frais de transport, de séjour « provisoire et du prix de pension des aliénés ;

« 22° Dispenses de concours à l'entretien des aliénés réclamés par les familles ;

« 23° Mode et condition d'admission des enfants « trouvés dans les hospices ; tarifs des mois de nourrice et de pension ; indemnités aux nourriciers et « gardiens ; prix des layettes et vêtures ;

« 24° Marchés de fournitures pour les prisons départementales, les asiles d'aliénés et tous les établissements départementaux ;

« 25° Transfèrement des détenus d'une prison départementale dans une autre prison du même département ;

« 26° Création d'asiles départementaux pour l'indigence, la vieillesse, et règlements intérieurs de ces « établissements ;

« 27° Règlements intérieurs des dépôts de mendicité ;

« 28° Règlements, budgets et comptes des sociétés « de charité maternelle ;

« 29° Acceptation ou refus des dons et legs faits à « ces sociétés, quand ils ne donnent point lieu à réclamation ;

« 30° Rapatriement des aliénés étrangers soignés en « France et *vice versâ ;*

« 31° Dépenses faites pour les militaires et les marins aliénés, et provisoirement pour les forçats libérés ;

« 32° Autorisation d'établir des asiles privés d'aliénés ;

« 33° Rapatriement d'enfants abandonnés à l'étran-

« tranger ou d'enfants d'origine étrangère abandonnés « en France. »

Une circulaire du 5 mai 1852, qui a eu pour objet de donner des instructions aux préfets pour l'exécution du décret du 25 mars en ce qui concernait particulièrement l'administration départementale, va nous guider pour reconnaître la juste portée des termes de la nomenclature : reprenons chacun de ses paragraphes.

326. — 1° Acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales non affectées à un service public (1).

« Aux termes de l'art. 29 de la loi du 10 mai 1838, les acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, devaient être approuvés par un décret rendu en conseil d'État, lorsque la valeur de la propriété à acquérir, à aliéner ou à échanger dépassait 20,000 francs.

« Lorsque la valeur n'excédait pas cette limite, votre autorisation en conseil de préfecture était suffisante.

« Désormais, quelle que soit la valeur de la propriété, ces actes seront affranchis de l'approbation par décret. Néanmoins, vous devrez toujours procéder en conseil de préfecture ; l'art. 29 n'est pas modifié en ce point.

« Vous ne perdrez pas de vue non plus, que cette latitude s'applique seulement aux acquisitions à l'amiable. Il n'est rien innové à l'égard des acquisitions

(1) Nos observations sur ce paragraphe et les seize paragraphes suivants recevront un peu plus d'étendue que celles relatives aux paragraphes consacrés aux affaires communales, parce que l'administration départementale ne doit pas faire pour nous le sujet d'une étude à part.

à faire pour cause d'utilité publique et par la voie d'expropriation forcée ; la loi spéciale du 3 mai 1841 et les ordonnances qui la complètent conservent leur empire. En outre, votre droit n'ira pas jusqu'à autoriser des acquisitions qui nécessiteraient la création ultérieure de ressources départementales extraordinaires.

« L'établissement de ces ressources est réservé au gouvernement et au pouvoir législatif ; ce serait engager leur sanction par avance, et détruire en partie l'effet de cette réserve, que de vous accorder la faculté d'autoriser des dépenses qu'il faudrait ensuite nécessairement solder au moyen de nouveaux centimes additionnels.

« Vous ne pourrez donc statuer, Monsieur le Préfet, que sur les acquisitions dont le conseil général aurait assuré le paiement, en votant une allocation à la deuxième section du budget, ou, tout au moins, en prenant, par une délibération spéciale, l'engagement formel d'y pourvoir intégralement sur les fonds de cette section. Je vous recommande la stricte observation de cette règle.

« Quant aux actes qui porteraient sur des propriétés *affectées à un service public*, ils devront, comme par le passé, être soumis à l'autorité centrale.

« Elle n'a pu se dessaisir du droit de statuer sur le sort d'immeubles qui empruntent un caractère exceptionnel de leur affectation à un des services généraux de l'État.

« Ainsi, Monsieur le Préfet, vous serez compétent pour aliéner ou échanger un immeuble affecté à une pépinière départementale ou loué à des particuliers au

profit du département, etc. Vous cesserez de l'être pour faire, par exemple, la cession d'un édifice dans lequel serait établi l'hôtel de la préfecture ou qui serait consacré soit aux services judiciaires, soit au service des prisons départementales, etc.

« Vous me rendrez compte des actes que vous ferez pour acquisition, aliénation et échange, lorsqu'il s'agira d'une valeur excédant 20,000 francs Je ne m'occuperai des actes qui porteraient sur une valeur moindre qu'autant qu'ils donneraient lieu à réclamation. » (Circulaire du ministre de l'intérieur du 5 mai 1852.)

Le droit donné au préfet n'a trait qu'aux aliénations ou acquisitions à titre onéreux.

327. — Le ministre veut que le préfet statue en conseil de préfecture. Le décret ne dit rien de semblable, et on a, dans l'art. 3, la preuve que lorsqu'il a cru devoir stipuler cette garantie, il a eu le soin de s'en expliquer. On ne peut d'ailleurs supposer qu'il ait entendu se référer, sous ce rapport, à l'art. 29 de la loi du 10 mai 1838; car le décret ne fait nulle mention de cette loi, et a précisément pour but de constituer un droit nouveau.

Nous pensons donc que l'approbation donnée par le préfet, en dehors du conseil de préfecture, à la délibération du conseil général, suffirait à la validité de la vente et que la décision ministérielle qui en prononcerait l'annulation par le seul motif que le préfet aurait négligé de prendre l'assistance du conseil de préfecture, pourrait être attaquée avec succès, devant le conseil d'État, par les parties intéressées.

328. — Le préfet, dans l'exercice du droit que lui

confère la disposition que nous examinons, n'a à remplir qu'une mission de tutelle, jusqu'alors réservée au gouvernement ; il ne lui appartient pas de *disposer* au nom du département ; le conseil général garde toute son autorité comme maître et gardien des intérêts départementaux, et le préfet n'a d'autre pouvoir que celui de donner ou de refuser aux délibérations de ce conseil, l'approbation sans laquelle elles ne sauraient être exécutées.

La circulaire ministérielle établit une distinction aussi claire que juste, entre les mesures auxquelles il doit être pourvu avec les ressources ordinaires et celles pour la réalisation desquelles on devra recourir aux ressources extraordinaires. Ce n'est que pour les délibérations relatives aux premières que l'homologation du préfet est suffisante.

Le *service public* dans le § 1er du tableau A est pris par opposition au service départemental proprement dit. Le gouvernement a voulu se réserver le droit d'homologation pour les délibérations portant sur des immeubles affectés aux besoins à l'égard desquels le département est chargé de suppléer le gouvernement lui-même.

329. — 2° Affectation d'une propriété départementale à un service d'utilité départementale, lorsque cette propriété n'est déjà affectée à aucun service.

« La même distinction que ci-dessus doit être faite, et la même règle appliquée aux changements de destination d'édifices départementaux. C'est une nouvelle dérogation à l'art. 29 de la loi de 1838. Vous n'aurez pas de compte à rendre à cet égard. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

L'art. 29 de la loi du 10 mai 1838 exigeait que les délibérations du conseil général, relatives aux changements de destination des édifices et bâtiments départementaux, fussent approuvées par une ordonnance royale, le conseil d'État entendu.

Le décret du 25 mars appelle le préfet à suppléer le gouvernement pour cette approbation, à l'égard des délibérations qui ne porteront pas sur un immeuble déjà affecté à un *service*. La restriction ne doit s'entendre que des immeubles affectés à un *service public*, dans le sens du paragraphe précédent. On ne comprendrait pas qu'il fût interdit au préfet d'autoriser la substitution d'une affectation à une autre dans la sphère des services d'utilité départementale, alors qu'il lui est loisible d'autoriser l'aliénation de tout immeuble affecté à un service départemental.

C'est là, sans doute, ce qu'exprime la circulaire d ministre.

330. — 3° Mode de gestion des propriétés départementales.

« Dans le système de la loi de 1838 (art. 30), vous ne pouviez pourvoir qu'en cas d'urgence et que provisoirement, à la gestion des propriétés départementales. Les délibérations du conseil général à cet égard ne devenaient valables que par la ratification ministérielle ; elles le seront à l'avenir par votre seule approbation. Vous statuerez dans tous les cas et d'une manière définitive. Je vous laisse le soin de me rendre compte de ceux des actes de gestion dont il vous paraîtrait essentiel que je fusse instruit. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

La commission de la chambre des députés, dans la

discussion de la loi de 1838, avait proposé d'abandonner au département les dispositions relatives à la jouissance des propriétés départementales productives de revenus, et à cet effet, de charger le conseil général de *régler* le mode de gestion de ces propriétés. Mais cette proposition fut rejetée et la loi n'accorda aux conseils généraux que le droit de *délibérer* sur le mode de gestion des propriétés départementales.

L'art. 30 ajoutait : « Les délibérations du conseil « général, relatives au mode de gestion des propriétés « départementales, sont soumises à l'approbation du « ministre compétent. En cas d'urgence, le préfet « pourvoit provisoirement à la gestion. »

Le décret, qui s'est contenté du contrôle du préfet pour les actes concernant la propriété, ne pouvait hésiter à retirer le droit d'approuver les simples actes de jouissance à l'autorité centrale, pour le confier à l'autorité locale.

331. — 4° **Baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer par le département.**

« Une ordonnance du 22 octobre 1825, confirmée par le règlement de comptabilité du ministère de l'intérieur en date du 30 novembre 1840, soumettait à l'approbation supérieure ceux de ces actes qui étaient passés pour six ou neuf années consécutives, ou pour un plus long terme, ou dont le prix total excédait 20,000 francs. Désormais, sans distinction de durée, de prix et de destination, votre compétence s'exercera librement en cette matière.

« La loi de 1838 n'a pas compris les baux parmi les actes sur lesquels les conseils généraux sont appe-

lés à délibérer; néanmoins, il vous sera toujours loisible, Monsieur le Préfet, de leur soumettre ces contrats. Je vous recommande même de provoquer leur examen sur ceux qui engageraient pour un long terme l'avenir et les ressources du département, à moins, toutefois, qu'une décision d'urgence ne fût justifiée par des raisons dont vous serez juge.

« Vous me transmettrez copie des baux que vous aurez passés pour plus de douze années consécutives ou dont le prix total excéderait 20,000 francs. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

332. — La loi n'a tracé aucune règle sur la forme des baux des propriétés départementales. Dans le silence de la loi, nous pensons qu'il est sage de suivre autant que possible les règles tracées pour les baux des biens appartenant aux communes.

Le préfet dressera un cahier de charges pour la stipulation des clauses et conditions de la mise en ferme. Il fera annoncer la mise en ferme par affiches et publications dans les formes prescrites tant par l'article 13 de la loi du 5 novembre 1790 et par la loi du 11 février 1791, que par le décret du 12 août 1807; il sera ensuite procédé à l'adjudication à la chaleur des enchères, et on fera passer acte de l'adjudication pardevant notaire.

333. — 5° Autorisation d'ester en justice.

« En matière administrative, la jurisprudence avait déjà reconnu au département l'aptitude à recourir, sans autorisation spéciale, à la juridiction du conseil de préfecture ou du conseil d'Etat.

« Le décret du 25 mars lui attribue une faculté ana-

logue en matière judiciaire. Vous pourrez donc, Monsieur le Préfet, ester en justice au nom du département, à titre de demandeur ou de défendeur, en vertu de la seule délibération du conseil général.

« En cas d'urgence, vous aurez toujours le droit de vous passer de cette intervention, conformément à l'art. 36 de la loi de 1838. Ce même article est maintenu en ce point que, s'il y a litige entre l'Etat et le département, l'Etat sera représenté par vous et le département par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions.

« J'ai la confiance, Monsieur le Préfet, que votre esprit de prudence et de conciliation saura préserver le département de contestations judiciaires qui ne pourraient qu'aboutir à des frais inutiles. Vous m'instruirez immédiatement de l'autorisation que vous auriez accordée et des circonstances propres à m'en faire apprécier l'opportunité. » (Circulaire du 5 mai 1852.

On avait étendu aux départements le bénéfice de jurisprudence qui avait établi que l'autorisation n'était nécessaire aux communes que pour les actions à intenter ou suivre devant les tribunaux civils, et qu'elles n'avaient pas à la demander pour procéder devant la juridiction administrative.

334. — Au premier coup d'œil, il semble que le droit attribué au préfet de *statuer sur l'autorisation d'ester en justice*, doit s'exercer vis-à-vis des communes aussi bien que vis-à-vis du département. Mais une étude plus attentive de la disposition du décret nous amène à penser qu'elle ne s'applique pas aux communes. L'art. 1^er^ du décret ne remet aux préfets que les affaires qui *exigeaient la décision du chef de*

l'Etat ou du ministre de l'intérieur; or, ce n'est ni du chef de l'Etat ni du ministre que les communes ont à attendre l'autorisation d'ester en justice. Le décret n'ayant pour objet que de substituer l'autorité locale à l'autorité centrale pour certaines attributions jusqu'alors réservées à cette dernière, il n'avait pas à dessaisir le conseil de préfecture que la loi appelait à statuer sur les autorisations de plaider pour les communes, à titre, précisément, d'autorité locale.

335. — La circulaire enjoint aux préfets de rendre immédiatement compte au ministre des autorisations qu'ils auraient cru devoir accorder. Nous ne faisons pas de doute, que le préfet ne statue que sous le contrôle du ministre; qu'il accorde ou qu'il refuse l'autorisation, sa décision est incontestablement susceptible d'être réformée par l'autorité supérieure, à savoir le ministre.

Quant à la décision du ministre lui-même, il ne faudrait pas songer à l'attaquer devant le conseil d'Etat. Le gouvernement, lorsqu'il prononce sur les demandes d'autorisation de plaider, ne procède qu'à des actes de *tutelle*. Le conseil d'Etat n'a jamais attribué d'autre caractère aux arrêtés des conseils de préfecture eux-mêmes en cette matière, (Voy. ordon. 15 février 1833, commune de Saint-Pierre en Val; 22 janvier 1838, Gruter; 22 février 1838, Serre); et la loi du 15 juillet 1837, qui a cru devoir réserver pour les communes le recours au conseil d'Etat contre ces arrêtés, a pris soin d'exprimer que ce recours serait introduit et jugé en la forme administrative. (Art. 50.)

336. — La circulaire du ministre se réfère à l'ar-

ticle 36 de la loi du 10 mai 1838. Cet article reste en vigueur dans toutes ses dispositions, autres que celle qui subordonne l'action du *préfet à l'autorisation du roi en son conseil d'Etat;* il convient de le reproduire en entier :

« Art. 36. Les actions du département sont exercées par le préfet, en vertu des délibérations du conseil général, et avec l'autorisation du roi en son conseil d'Etat.

« Le département ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction, qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

« Le préfet peut, en vertu des délibérations du conseil général et sans autre autorisation, défendre à toute action.

« En cas d'urgence, le préfet peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération du conseil général, ni autorisation préalable.

« Il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de la déchéance.

« En cas de litige entre l'Etat et le département, l'action est intentée ou soutenue au nom du département par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions. »

L'art. 37 a également conservé toute sa force ; il est conçu ainsi :

« Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, *à peine de nullité*, être intentée, contre un département, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de la réclamation. Il lui en est donné récépissé ; l'action ne

« peut être portée devant les tribunaux que deux mois « après la date du récépissé, sans préjudice des actes « conservatoires. Durant cet intervalle, le cours de « toute prescription demeurera suspendu. »

337. — 6° Transactions qui concernent les droits du département.

« L'art. 38 de la loi de 1838 disparaît devant le droit nouveau ; cependant, si l'intervention du conseil d'Etat et du pouvoir exécutif n'est plus nécessaire, vous n'êtes pas dispensé de prendre l'avis du conseil de préfecture et de demander une consultation à trois jurisconsultes désignés par vous.

« Cette double obligation résulte de l'arrêté du 21 frimaire an XII, qui n'est pas abrogé ; elle est, au surplus, justifiée par la nature de l'acte dont il s'agit. Transiger, c'est céder une partie de son droit; il importe dès lors que vous n'agissiez en pareille matière qu'avec une extrême réserve, et qu'après avoir fait appel aux lumières les plus spéciales.

« Même obligation de rendre compte que pour les autorisations d'ester en justice. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

338. — La loi du 10 mai 1838 portait : « Art. 38. « Les transactions délibérées par le conseil général ne « peuvent être autorisées que par ordonnance du roi, « le conseil d'Etat entendu. » Le conseil d'Etat avait d'ailleurs étendu aux transactions des départements l'application de l'arrêté du 21 frimaire an XII, en ce sens qu'il exigeait que la délibération du conseil général ayant pour objet une transaction, fût prise sur la consultation de trois jurisconsultes désignés par le préfet.

Nous sommes bien disposé à admettre que le décret du 25 mars n'a point entendu déroger à cette sage pratique. Et il sera toujours facile au préfet d'y ramener le conseil général, puisqu'il lui suffira d'en faire une condition de l'homologation de la délibération. La circulaire va plus loin et fait une obligation au préfet de prendre l'avis du conseil de préfecture. L'arrêté du 21 frimaire dit, en effet, que les communes ne pourront transiger que sur l'autorisation du préfet donnée d'*après* l'avis du conseil de préfecture, et on a quelque peine à comprendre que la garantie ne soit pas la même pour les transactions des départements. Mais il n'en est pas moins vrai que le décret du 25 mars n'en dit rien, qu'il ne se réfère, en aucune façon, à l'arrêté du 21 frimaire, et que le droit conféré aux préfets est absolu. D'où je conclus que si le ministre annulait une transaction par le seul motif que le préfet n'aurait pas pris ou n'aurait pas suivi l'avis du conseil de préfecture, sa décision pourrait être déférée au conseil d'Etat par la voie contentieuse comme entachée d'excès de pouvoir.

La faute a été, c'est encore le lieu de le rappeler, de ne pas astreindre, par l'art. 1^er^, le préfet à statuer en conseil de préfecture, comme on l'a fait dans l'article 3 du décret !

339. — 7° Acceptation ou refus de dons faits au département sans charge ni affectation immobilière, et des legs qui présentent le même caractère ou qui ne donnent pas lieu à réclamation.

« Le décret du 25 mars ne vous confère pas un droit absolu ; l'acceptation des libéralités avec condition onéreuse, ou qui soulèveraient des réclamations,

est réservée au gouvernement. On a pu craindre que le département ne fût pas suffisamment dégagé de préoccupations intéressées dans des questions de cette nature. Il appartient à l'Etat de veiller à ce que des dispositions particulières ne privent pas complétement des familles peu aisées de leurs légitimes espérances, ou ne créent pas des charges aux départements sous l'apparence de libéralités.

« Vous aurez donc soin de n'accepter directement que les dons et legs qui ne présentent aucun caractère litigieux ; mais, dans ce cas même, je désire que vous me teniez toujours informé des acceptations que vous prononcerez au nom du département.

« En ce qui touche les dons et legs faits spécialement aux prisonniers, vous vous conformerez à la jurisprudence du conseil d'Etat et aux dispositions des règlements, qui ne permettent de distribuer qu'aux détenus qui sortent de prison le produit de ces libéralités. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

340. — La réserve pour le gouvernement de statuer sur l'acceptation des legs qui donneront lieu à *réclamation*, ne s'applique pas seulement aux legs dont la validité serait contestée et que le département ne pourrait accepter sans affronter un procès. Le mot *réclamation*, dans l'acception qui lui appartient ici, doit s'entendre des prétentions de la part des parents et héritiers du testateur, de faire réduire la libéralité faite à leur préjudice.

341. — Mon ancien confrère, M. Dumesnil, s'est demandé quel pouvait être le résultat quant aux libéralités faites au département, de la dissidence entre le conseil général et le gouvernement sur la question

d'acceptation ou de refus, et il a résolu la question en ces termes :

« Nous croyons que, quelle que fût la volonté du conseil général exprimée dans sa délibération, l'ordonnance royale portant règlement d'administration publique aurait le droit de statuer, d'une manière définitive, sur le sort des dons et legs.

« Cette opinion nous paraît fondée sur plusieurs motifs : d'abord il n'est pas possible, à cause des droits des tiers qui se trouvent engagés dans la question, de la laisser en suspens comme lorsqu'il s'agit de délibération du conseil général ayant pour objet le classement d'une route, des acquisitions, échanges, etc. On conçoit que, dans ces circonstances, si la délibération n'est pas approuvée par le gouvernement, on ne puisse pas imposer d'office au département la volonté de l'autorité supérieure. Aussi le conseil général et le gouvernement resteraient en présence jusqu'à ce qu'ils tombent d'accord sur la mesure proposée.

« Mais, pour les dons et legs, on ne peut agir ainsi à cause des tiers ; il faut nécessairement que les dispositions faites au profit du département soient acceptées ou refusées.

« En second lieu, l'art. 910 du Code civil a subordonné l'effet des donations et legs faits à des communes et établissements publics, à leur autorisation par ordonnance royale rendue, d'après la loi nouvelle, le conseil d'Etat entendu, pour ce qui concerne les départements.

« La loi a donc remis au gouvernement le droit de décider souverainement du sort des dispositions entre-vifs ou testamentaires, faites au profit des départe-

ments. C'est là, sans doute, une exception à la valeur attribuée, en général, au droit de délibération que possède le conseil général ; mais ici le droit cède devant des circonstances impérieuses qui affectent les intérêts et les droits des tiers. » (Voy. *de l'organisation et des attributions des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement*, tome I, page 394.)

En présence de la loi qui subordonne le refus, aussi bien que l'acceptation, à une autorisation du gouvernement, il nous semble difficile de se refuser à souscrire à cette doctrine et à l'appliquer au droit conféré au préfet.

Mais nous regrettons que la réserve stipulée pour le gouvernement n'embrasse pas le cas où il y aura dissidence entre le conseil général et le préfet.

342. — 8° Contrats à passer pour l'assurance des bâtiments départementaux.

« La circulaire ministérielle du 21 mai 1841 devient sans objet ; vous serez seul juge du choix des compagnies d'assurances et des conditions qui seront faites au département. C'est là un acte implicitement compris dans le droit général de gestion : la loi de 1838 n'exige pas la délibération du conseil général sur les contrats d'assurance. Je ne vous demande, d'ailleurs, à cet égard, aucun compte. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

343. — Une circulaire du ministre de l'intérieur du 23 novembre 1831, appuyée sur deux avis du comité de l'intérieur, avait annoncé aux préfets que l'as-

surance contre l'incendie des bâtiments départementaux ne serait point autorisée.

Le ministre, provoqué par les nombreuses réclamations suscitées dans le sein des conseils généraux par la résolution adoptée en 1831, examina de nouveau la question après la loi du 10 mai 1838, et résolut, d'accord avec le comité de l'intérieur, que la prohibition de l'assurance des bâtiments départementaux contre l'incendie, ne devait pas être maintenue en présence des modifications qu'avait subies la législation sur l'administration et les finances des départements.

Une circulaire en date du 21 mai 1841 fit connaître aux préfets que si, à l'avenir, les conseils généraux inscrivaient à leurs budgets des crédits destinés à assurer des bâtiments départementaux contre les risques de l'incendie, le ministre proposerait au chef de l'Etat de maintenir ces crédits. Elle signalait d'ailleurs aux préfets et les invitait à faire remarquer aux conseils généraux que ces crédits ne pourraient être admis qu'à la seconde section du budget. « Ce n'est là, en effet, porte la circulaire, qu'une dépense facultative, puisque la loi du 10 mai 1838 ne l'a pas classée dans les dépenses ordinaires. Il s'agit, d'ailleurs, de prévenir les conséquences de sinistres qui pèseraient seulement sur la deuxième section du budget, puisqu'il s'agirait de reconstruction d'édifices. » Enfin, il était dit que les polices seraient signées par le préfet, mais que celui-ci devrait les soumettre à l'approbation préalable du ministre et lui fournir les explications nécessaires pour le mettre à même d'apprécier ces engagements.

344. — M. le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire pour l'exécution du décret du 25 mars, déclare que celle de 1841 devient sans objet, et que le préfet sera seul juge du choix des compagnies d'assurances et des conditions qui seront faites au département ; il y fait d'ailleurs remarquer que la loi de 1838 n'exige pas la délibération du conseil général sur les contrats d'assurances.

Il faut se tenir en garde contre ces indications. Le préfet, sans doute, est dégagé de l'obligation qu'il avait à remplir vis-à-vis du ministre, il n'a plus à lui soumettre les polices d'assurances avant de les signer. Mais sa position vis-à-vis du conseil général est toujours la même. A défaut d'une disposition spéciale, dont l'absence s'explique dans la loi de 1838 par le fait même que ce n'est que l'application de cette loi dans la partie relative au *fonds commun*, qui a fait sentir la nécessité de reconnaître la faculté pour les départements de faire assurer leurs bâtiments, on tombe, pour les assurances, comme pour toutes les questions d'aliénation ou de conservation de propriété et pour toutes les dépenses qui s'y peuvent rapporter, sous l'empire des principes qui appellent les conseils généraux à *délibérer* sur tout ce qui tient à la gestion des propriétés départementales et interdisent au gouvernement d'inscrire d'office sur leur budget aucune dépense facultative d'utilité départementale. Ce n'est qu'en vertu et dans les conditions déterminées par une *délibération* du conseil général, prise sur la proposition du préfet ou de l'un de ses membres, que le contrat d'assurance pourra être passé. (Voy. L. 10 mai 1838, art. 4 et 48.)

345. — 9° Projets, plans et devis de travaux exécutés sur les fonds départementaux et qui n'engageraient pas la question de système ou de régime intérieur en ce qui concerne les prisons départementales ou les asiles d'aliénés.

« Une ordonnance du 22 mai 1822 avait dispensé de l'approbation ministérielle les projets de travaux dont la dépense ne devait pas excéder 20,000 francs L'art. 32 de la loi de 1838 ne soumettait à cette approbation que les projets dont la dépense était supérieure à 50,000 francs.

« Le décret du 25 mars supprimant toute limite à cet égard, vous devenez compétent pour autoriser l'exécution des travaux d'intérêt départemental. Cependant, deux sortes de bâtiments demeurent assujetties aux règles anciennes; savoir : 1° les prisons départementales, toutes les fois que les plans proposés engagent la question de système pénitentiaire, quelle que soit la quotité de la dépense, qu'il s'agisse de construction totale, de construction partielle ou même de réparation; 2° les asiles départementaux d'aliénés, quand les plans touchent au régime intérieur et au mode de traitement des malades, qu'il s'agisse d'un établissement entièrement nouveau ou de l'appropriation d'un quartier distinct d'hospice déjà établi. Ainsi que je l'ai dit plus haut, d'une part, la nécessité de maintenir dans les prisons l'uniformité du régime disciplinaire, et par suite l'égalité du châtiment pénal; d'autre part, la nécessité d'appliquer au traitement des aliénés, dans les meilleures conditions possibles, les méthodes consacrées par l'expérience et les progrès de la science, justifient suffisamment cette double exception.

« Une troisième réserve doit être faite à l'égard des édifices affectés collectivement aux services judiciaires des tribunaux et de la cour d'appel : ces édifices ont un caractère mixte; ils sont construits, améliorés et entretenus par le département et par l'Etat, dans la proportion même des services qui sont à leur charge.

« Tout ce qui touche à ces intérêts communs ne peut être réglé que par l'administration centrale.

« Enfin je renouvellerai, relativement aux travaux, une observation que j'ai faite plus haut à l'égard des acquisitions. Vous ne devez autoriser que l'exécution des projets à la dépense desquels le conseil général aura pourvu par l'allocation à la deuxième section des crédits nécessaires, ou par l'engagement formel de les allouer ultérieurement. Le gouvernement conserve implicitement le droit d'examiner, soit au point de vue de leur opportunité, soit au point de vue de leur utilité absolue, les projets qui conduiraient à la nécessité de créer des ressources extraordinaires.

« Votre autorité plus étendue, Monsieur le Préfet, vous impose le devoir de redoubler de soin dans le contrôle des projets que vous aurez à soumettre au conseil général. Vous ne négligerez pas d'en examiner les diverses parties, quelle que puisse être l'habileté de l'architecte départemental, non-seulement sous le rapport de la convenance des lieux, de l'appropriation et de la distribution intérieure, mais encore sous celui de la rédaction des plans et devis. Vous devrez, surtout, vous renfermer strictement dans les limites des plans une fois adoptés, et vous mettre en garde contre l'abus si fréquent des devis supplémentaires; vous trouverez, au surplus, sur ce point et sur d'autres

relatifs aux bâtiments départementaux, dans la circulaire du 26 décembre 1838, des instructions qui peuvent être encore utilement consultées.

« Toutefois, si le contrôle du conseil des bâtiments civils n'est plus légalement indispensable, rien ne s'oppose à ce que vous me demandiez de le provoquer dans des cas importants, lorsque vous n'aurez pu réunir par vous-même, tous les éléments d'une décision éclairée. Vous savez tout le prix qu'on peut attacher à cet examen préalable; mais je verrais avec regret que vous prissiez le parti de m'entretenir d'intérêts dont l'appréciation ne présenterait pas de difficultés réellement sérieuses. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

346. — Je ne veux pas entrer dans l'examen des diverses espèces de travaux d'utilité départementale, indiquer les règles à suivre par le préfet pour la rédaction des projets, plans et devis. Je dois me borner à faire remarquer qu'il n'est pas dérogé aux dispositions relatives au classement des routes départementales, non plus qu'à celles dont l'objet est de définir les droits et pouvoirs du conseil général en matière de travaux à payer sur les fonds des départements.

347. — 10° Adjudication des travaux dans les mêmes limites.

« Les formes à suivre dans les marchés passés au compte de l'Etat ont été réglées par l'ordonnance du 4 décembre 1836.

« Les dispositions de cette ordonnance ont été étendues par analogie aux marchés pour les travaux et les autres dépenses à la charge des départements. Ces travaux continueront à faire l'objet d'adjudications

avec concurrence et publicité, sauf les exceptions expressément prévues par l'ordonnance elle-même, et sauf les cas extraordinaires où vous croiriez devoir solliciter de l'administration centrale l'autorisation de déroger à cette règle.

« Le décret du 25 mars, ne changeant rien à cet état de choses, vous attribue seulement le droit de rendre les adjudications définitives par votre seule approbation ; il n'y a d'exception que pour les adjudications de travaux réservés par le § 9 ci-dessus. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

348. — L'ordonnance du 4 décembre 1836, après avoir établi en principe que tous les marchés au nom de l'Etat seront faits avec concurrence et publicité, énumère à titre d'exception, les ouvrages, fournitures et objets d'art pour lesquels il sera loisible de traiter de gré à gré, et trace successivement les règles à suivre pour les *adjudications* et pour les *marchés de gré à gré.*

Dans le décret du 25 mars, il n'est fait mention que des adjudications, nous croyons donc que la dérogation à la prescription qui subordonnait tous les marchés passés par les préfets à l'approbation du ministre, n'a trait qu'aux adjudications, et que pour les marchés de gré à gré, les préfets restent soumis à la disposition suivante de l'art. 12 de l'ordonnance de 1836 :

« Les marchés de gré à gré passés par les délégués « d'un ministre, et les achats qu'ils auront faits, se- « ront subordonnés à son approbation, à moins, soit « de nécessité résultant de force majeure, soit d'une « autorisation spéciale ou dérivant des règlements,

« circonstances qui devront être relatées dans lesdits « marchés, ou dans les décisions approbatives des « achats. »

349. — 11° Adjudication des emprunts départementaux dans les limites fixées par les lois d'autorisation.

« Ces adjudications seront également consommées par votre seule approbation en conseil de préfecture; mais vous aurez soin de vous conformer aux conditions posées par les lois spéciales d'autorisation.

« Quelque soit d'ailleurs le taux de l'intérêt exprimé dans ces lois, je vous recommande de nouveau, en règle générale, de ne pas adjuger d'emprunt à un taux supérieur à 4 1/2 p. 100; c'est celui auquel la caisse des dépôts et consignations a ramené l'intérêt des prêts, ainsi que je vous l'ai fait connaître par une circulaire du 4 mars.

« Vous ne devrez accepter le taux maximum de 5 p. 100 que dans des circonstances exceptionnelles dont vous me ferez juge.

« Vous conservez le droit de traiter directement avec la caisse des dépôts et consignations, lorsque l'appel à la concurrence reste sans succès; quant aux traités que vous auriez à passer de gré à gré avec des particuliers pour la réalisation des emprunts, ces contrats (rares, d'ailleurs) devront, à raison de leur nature exceptionnelle, être soumis à mon approbation.

« Vous m'instruirez toujours immédiatement des adjudications d'emprunts que vous aurez prononcées. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

350. — J'ai à reproduire ici l'observation que m'a suggérée le passage de la circulaire qui astreint le

préfet à prendre l'assistance du conseil de préfecture pour l'exercice du droit conféré par le § 6. (Voy. *supra*, n° 338.) Il ne peut appartenir à la circulaire de *refaire* le décret; la recommandation de *statuer en conseil de préfecture* sur l'adjudication des emprunts ne doit donc être acceptée et suivie qu'à titre de conseil de prudence et de sagesse, et non comme une restriction au droit du préfet.

Ce droit n'a d'ailleurs trait qu'à la réalisation de l'emprunt. Le recours à l'emprunt comme ressource pour subvenir aux dépenses départementales, ne cesse pas d'être régi par l'art. 34 de la loi du 10 mai 1838. La délibération par laquelle le conseil général vote un emprunt, doit être soumise au pouvoir législatif, et ce n'est qu'en vertu d'une autorisation de ce pouvoir qu'il peut être procédé à son exécution.

Nous retrouvons la distinction établie dans le paragraphe précédent, entre les adjudications et les marchés de gré à gré. L'approbation est réservée au ministre pour les traités faits de gré à gré.

La circulaire implique l'existence d'une exception à cet égard pour les traités avec la caisse des dépôts et consignations. Elle s'explique par ce fait qu'il est pour ainsi dire de règle, aujourd'hui, que chaque loi qui autorise un département à emprunter, l'autorise en même temps à traiter de gré à gré avec la caisse des dépôts et consignations.

351. — 12° Acceptation des offres faites par des communes, des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense de travaux à la charge des départements.

« Lorsqu'il s'agira d'offres ayant le caractère de vé-

ritables subventions et pouvant se réaliser en nature ou en argent, vous serez compétent pour statuer après délibération du conseil général; néanmoins, comme les subventions pécuniaires doivent être rattachées en recette à la deuxième section du budget départemental, elles seront en fait implicitement approuvées par le décret réglementaire du budget.

« Si ces offres devaient, au contraire, se traduire en *simples avances de fonds*, elles tendraient à constituer des emprunts irréguliers en opposition avec les prescriptions formelles de l'article 34 de la loi de 1838; vous engageriez votre responsabilité en autorisant des transactions de cette nature, en fraude de la loi. Ainsi que le dit une circulaire de l'un de mes prédécesseurs, en date du 10 septembre 1840, c'est en effet emprun ter, dans le vrai sens du mot, que de contracter, sous quelque nom que ce soit, des obligations que l'avenir devra acquitter. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

352. — Les offres faites pour concourir à la dépense de travaux d'utilité départementale, sont presque toujours accompagnées de conditions dont l'appréciation fait le principal objet de la délibération que le conseil général est appelé à prendre. (Voy. art. 4, n° 10, loi du 10 mai 1838.)

Si le conseil général se prononce pour le refus, le préfet n'a aucun moyen de passer outre. Dans le cas où le conseil général vote l'acceptation, sa délibération ne devient exécutoire que par l'approbation du préfet. Le préfet n'est point admis à suppléer la volonté du conseil général ou à lui faire violence, sa mission n'est que de garantir le département d'engagements onéreux ou contraires aux lois.

353. — Lorsqu'il y a eu acceptation par le préfet, conformément à la délibération du conseil général, le département se trouve lié par un véritable contrat, et si une contestation venait à naître relativement à l'accomplissement des obligations respectivement prises, elle tomberait dans le domaine du contentieux administratif, et la décision devrait être demandée en première instance au conseil de préfecture et, en appel, au conseil d'Etat.

354. — 13° Concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental.

« Il n'est rien changé aux lois et règlements qui régissent cette matière. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

Le préfet est, en vertu de ce paragraphe, substitué au ministre et pour l'approbation de la délibération du conseil général prévue et réglée par le § 11 de l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838, et pour l'acte de concession, qui devrait, dans certains cas, être soumis à l'homologation du ministre de l'intérieur.

La concession peut être faite moyennant un prix déterminé, et dans ce cas, après l'entier achèvement des travaux et leur réception définitive, le département a à en acquitter le prix.

La concession peut aussi être faite moyennant l'établissement pour un certain laps de temps, de taxes ou droits de péage à percevoir par les concessionnaires.

Le tarif de ces taxes ou droits doit être proposé par la délibération du conseil général qui vote la concession ; mais il n'est définitivement réglé sur l'avis du préfet et le rapport du ministre de l'intérieur, que par

un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

355.— Les concessionnaires de travaux départementaux sont, vis-à-vis des tiers, assimilés aux entrepreneurs de travaux publics et jouissent de tous leurs priviléges. Ils participent également du sort de ces entrepreneurs au point de vue de la compétence, pour toutes les difficultés concernant le sens et l'exécution de leurs marchés. C'est au conseil de préfecture qu'il appartient d'en connaître.

356. — 14° Acquisitions de meubles pour la préfecture, réparations à faire au mobilier.

« Vous étiez tenu jusqu'ici de soumettre à l'approbation ministérielle un état d'emploi des crédits que le conseil général avait votés, soit pour l'acquisition d'objets nouveaux, à titre de complément ou de renouvellement de mobilier, soit pour des réparations extraordinaires aux meubles compris dans l'inventaire.

« Vous êtes affranchi maintenant de cette obligation, qui entravait votre liberté d'action et provoquait, trop souvent, l'intervention de l'autorité supérieure dans le règlement de détails tout à fait intérieurs et secondaires.

« Vous apporterez un soin d'autant plus scrupuleux à vous renfermer dans la limite des crédits votés, que vous jouirez d'une latitude plus grande, et vous ferez, je n'en doute pas, prédominer sur vos convenances personnelles les nécessités publiques de la haute position que vous occupez. C'est assez vous dire que l'ameublement des appartements de réception devra être,

comme toujours, le premier objet de votre sollicitude.

« Au surplus, je vous invite à vous reporter à l'ordonnance du 7 août 1841 et aux instructions ministérielles des 9 août et 30 décembre de la même année. Rien n'est changé aux dispositions qui concernent la fixation du maximum de la valeur et la composition du mobilier légal, le mode d'établissement et de récolement de l'inventaire, le taux et l'emploi du crédit annuel de l'entretien, la réforme des meubles hors de service, etc.

« Vous me transmettrez tous les six mois, un état détaillé de l'emploi des crédits alloués pour achats de meubles neufs ou pour réparations, sans préjudice de la justification déjà exigée pour l'entretien. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

357.— L'ordonnance du 7 août 1841 place le mobilier des préfectures sous la surveillance spéciale des conseils généraux de département. Les inventaires et récolements faits par un agent des domaines sont vérifiés par deux membres du conseil délégués à cet effet. (Voy. art. 5.) Chaque année, ce conseil vote le fonds d'entretien et les crédits nécessaires pour les réparations extraordinaires (Voy. art. 6 et 7) ; et il est appelé à délibérer toutes les fois qu'il y a à décider si des meubles doivent être réformés et remplacés par des meubles nouveaux. L'ordonnance dit, d'ailleurs, que les meubles réformés seront vendus au profit du département.

358. — 15° Achat sur les fonds départementaux d'ouvrages administratifs destinés aux bibliothèques des préfectures et sous-préfectures.

« Je confie à votre discernement, sans vous en demander compte, le choix des ouvrages les plus propres à figurer utilement dans des bibliothèques qui ont, avant tout, un caractère administratif. Je me réserve toujours de signaler officieusement à votre attention les ouvrages qui me paraîtraient devoir offrir une utilité particulière à l'administration. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

Le gouvernement avait pensé qu'il serait utile de créer, dans les préfectures et sous-préfectures, des bibliothèques administratives dont les départements et l'État feraient les frais, et il demanda, en 1839, l'allocation d'un crédit de 25,000 francs pour réaliser ce projet. Mais les Chambres crurent devoir laisser cette dépense à la charge exclusive des départements.

Un grand nombre de conseils généraux ont, depuis, voté des fonds pour l'achat de livres et documents administratifs.

Aux termes d'une circulaire du 30 juillet 1838, les préfets devaient, pour l'emploi de ces sortes d'allocations, prendre l'autorisation du ministre et lui adresser, à cet effet, un état des ouvrages qu'ils se proposaient d'acquérir.— Le décret les affranchit de cette obligation.

359. — 16° Distribution d'indemnités ordinaires et extraordinaires allouées sur le budget départemental aux ingénieurs des ponts et chaussées.

« Conformément aux circulaires des 12 juillet 1817 et 20 août 1846, vous continuerez à régler directe-

ment, après l'approbation du budget départemental, la répartition des indemnités ordinaires entre les ingénieurs et autres agents des ponts et chaussées, attachés au service des routes départementales, d'après les propositions qui vous seront faites par l'ingénieur en chef.

« Vous réglerez également, sans recourir à mon approbation, la répartition des indemnités extraordinaires qui seraient allouées par le conseil général, soit à la 2e, soit à la 3e section du budget départemental, mais il convient que ces indemnités ne soient acquises, comme par le passé, qu'après l'exécution des travaux auxquels elles se rapportent. De plus, vous aurez soin de ne jamais confondre ces deux natures d'indemnités et de ne pas répartir, à titre d'indemnités extraordinaires, des allocations que le conseil général n'aurait pas expressément votées pour cet objet.

« Il est d'ailleurs bien entendu que l'allocation au budget d'indemnités ordinaires ou extraordinaires ne constitue pas pour ces agents un droit absolu, et que ceux-là seulement doivent être appelés à y participer, qui remplissent leurs devoirs avec zèle, intelligence et dévouement.

« Vous aurez à me rendre compte, en fin d'exercice seulement, de l'emploi détaillé des crédits affectés à cette destination. » (Circulaire du 5 mai 1852.)

360. — C'est à 1817 que remontent par leur origine, les allocations d'indemnités aux ingénieurs sur les fonds départementaux.

Quelques préfets ayant demandé si, du moment que les routes départementales étaient mises à la charge des départements, le corps des ponts et chaussées ne devait pas cesser de s'occuper de ces routes et si, par

cela même, les ingénieurs n'étaient pas fondés à réclamer une indemnité comme pour un travail étranger à leur service toutes les fois qu'ils étaient employés pour les routes départementales, le ministre répondit par une circulaire à la date du 25 mars 1817 : « La « première question se trouve résolue par le décret « cité (celui du 7 fructidor an XII) et par celui du « 16 décembre 1811, portant classification de toutes « les routes de France. Il résulte de ces deux décrets, « que les ingénieurs sont chargés du service de toutes « les routes tant royales que départementales. A la « vérité le décret du 7 fructidor an XII ne parle pas « de cette distinction établie postérieurement ; mais « l'art. 24 du décret du 16 décembre 1811 ne laisse « aucun doute à cet égard.

« La seconde question se trouve résolue par la pre- « mière ; car si les obligations des ingénieurs com- « prennent positivement les routes départementales, « ils n'ont aucune prétention à élever par suite du « service de ces routes.

« Cependant, plusieurs préfets, soit en émettant « leur opinion personnelle, soit en s'appuyant sur « celle des conseils généraux, m'ont proposé d'accor- « der une indemnité aux ingénieurs des ponts et « chaussées, motivée sur les dépenses que leur occa- « sionnent les tournées qu'ils font sur les routes, et « les divers frais de bureau, et sur ce que les traite- « ments, et les sommes qui sont accordés par l'État « aux ingénieurs pour leurs frais de bureau et de « voyage, leur paraissaient généralement insuffisants. « Ce vœu favorable m'a paru susceptible d'être ac- « cueilli, et j'ai considéré, en outre, que le supplé-

« ment qu'ils recevraient sur les fonds départemen-
« taux, serait pour eux un motif de plus d'apporter
« tout le soin possible à cette partie de leur service. »

Les principes sont nettement posés dans cette circulaire. L'indemnité n'a rien d'obligatoire. Les conseils généraux ne l'allouent qu'à titre d'encouragement, et il en faut conclure qu'ils seraient maîtres de la refuser.

Depuis la loi du 10 mai 1838, les dépenses pour les routes départementales sont divisées en dépenses ordinaires et en dépenses extraordinaires. Les premières sont celles affectées à l'entretien, les secondes ont pour objet les travaux neufs de *construction* de routes. Les indemnités ordinaires correspondent aux travaux d'entretien et les indemnités extraordinaires aux travaux neufs.

361. — La répartition entre l'ingénieur en chef, les ingénieurs ordinaires et même les conducteurs, des fonds alloués a été, de tout temps, confiée aux préfets. Le décret ne fait que sanctionner la règle établie par l'usage.

Le ministre prend soin de faire remarquer que l'allocation faite au budget ne saurait constituer un droit absolu pous les divers agents appelés à participer à la répartition. C'est une conséquence du principe sur lequel est basée l'allocation elle-même. Il en résulte qu'on ne pourrait songer à saisir le conseil d'Etat d'aucune réclamation contre l'arrêté de répartition; mais il n'en résulte pas qu'on n'aurait pas la ressource d'en appeler au ministre. L'art. 6 du décret autorise-rait à lui demander réparation de l'injustice dont on se croirait frappé.

362. — 17° Emploi du fonds de réserve inscrit à la deuxième section des budgets départementaux pour dépenses imprévues.

« Le fonds de réserve est applicable à certaines dépenses urgentes qui n'ont été l'objet d'aucun vote du conseil général, et qui se produisent en cours d'exercice. Il peut également être employé à combler l'insuffisance de crédits qui n'auraient pas été votés limitativement par le conseil général ; mais, en tout cas, il importe que ce fonds ne soit affecté qu'à des dépenses d'intérêt départemental. En en faisant désormais l'emploi sous votre responsabilité, vous ne perdrez pas de vue ces principes.

« C'est également en fin d'exercice que je vous invite à me communiquer l'état d'emploi du fonds de réserve. (Circulaire du 5 mai 1852.)

363. — 18° Règlement de la part des dépenses des aliénés, enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres, à mettre à la charge des communes, et bases de la répartition à faire entre elles (1).

« Vous vous reporterez sur ce point, aux instructions contenues dans les circulaires des 5 et 21 août 1839, 3 et 5 août 1840 : ces instructions fixent la limite du concours des communes. En ce qui concerne les aliénés, elles posent, comme base de ce concours, le chiffre du revenu des communes, et pour les enfants trouvés et orphelins pauvres, le chiffre du même revenu combiné avec celui de la population. L'application de

(1) Nous rappellerons l'attention sur les objets mentionnés dans ce paragraphe et dans les paragraphes suivants, lorsque nous nous occuperons des *hospices et établissements de bienfaisance*. Nous n'offrirons ici pour tout commentaire, que la circulaire ministérielle.

ces principes, sauf les cas d'exception dont vous serez juge, me paraît devoir être maintenue.

« Vous aurez soin de consigner aux sous-chapitres 10 et 11 du budget, les éclaircissements propres à justifier vos décisions. (Circulaire du 5 mai 1852.)

364. — 19° Traités entre les départements et les établissements publics ou privés d'aliénés.

« Il convient que vous évitiez d'engager votre département pour un trop long espace de temps. Il peut arriver, en effet, qu'un asile public y soit créé ou que vous trouviez, de la part d'un asile autre que celui avec lequel vous aviez contracté, des conditions plus avantageuses. Il faut donc, autant que possible, borner à une année la durée des traités, ou y introduire une clause qui vous donne la faculté de résiliation dans des cas déterminés.

« Vous me fournirez une copie des traités que vous aurez passés. (Voy. circul. 5 mai.)

365. — 20° Règlement des budgets des asiles publics.

« J'appelle toute votre attention sur cette partie importante de l'administration des asiles publics d'aliénés. Vous ne perdrez pas de vue le caractère spécial qu'ils ont reçu de la loi du 30 juin 1838. » (Voy. circul. du 5 mai.)

« La comptabilité des asiles étant distincte de la comptabilité départementale, je joins à la première circulaire :

« 1° Un modèle de budget primitif ;

« 2° Un modèle de budget supplémentaire, que je vous invite à adopter à l'avenir ;

« Vous remarquerez que l'article 4 du budget primitif a pour titre : *Aliénés au compte du département d...* Cet article doit contenir la totalité de la somme représentant par prévision le nombre de journées d'entretien des aliénés. Il n'y a point lieu de faire entrer en compte les sommes laissées, par vos arrêtés d'admission, à la charge des familles ou des communes.

« En effet, l'article 28 de la loi du 30 juin met les aliénés indigents à la charge du département ; l'asile a donc une action directe et exclusive contre le département, qui est son seul débiteur.

« La rédaction de l'article 1^er^ du sous-chapitre XI du budget départemental ne saurait, par conséquent, être maintenue pour le budget spécial de l'asile. Cette rédaction n'a d'autre objet que de faire apprécier par le conseil général la quotité de la dépense réelle à voter pour ce service.

« Vous remarquerez encore que le receveur de l'asile n'a pas mission d'assurer le recouvrement des portions de dépenses laissées à la charge des familles et des communes. Elles ne constituent, vous le savez, que des créances départementales, dont il appartient au département seul de poursuivre le remboursement. Vous les ferez percevoir par vos agents; et, en cas de difficultés, par les préposés des domaines, pour les centraliser ensuite entre les mains de M. le receveur des finances, sous le titre de *Fonds destinés aux pensions des insensés placés dans les maisons de santé.* (Instruction générale du ministre des finances.)

« De cette caisse elles passeront directement, par vos mandats, dans celle de l'asile, à titre d'à-comptes payés par le département.

« Vous mettrez tous vos soins à ce que les sommes provenant du concours des familles, des communes ou des hospices soient acquittées, autant que possible, pendant l'année courante, ou au moins avant la clôture de l'exercice.

« Dans le cas où, après deux exercices révolus, il resterait encore des sommes dues par des familles ou des communes, vous auriez à demander au conseil général les fonds nécessaires pour désintéresser l'asile, et vous feriez poursuivre la rentrée de ces créances spécialement pour le compte du département.

« Vous m'adresserez une expédition du budget primitif et du budget supplémentaire de l'asile, aussitôt que vous les aurez approuvés.

« Enfin, vous soumettrez, comme par le passé, à mon approbation le compte rendu que le directeur dresse chaque année, aux termes des instructions, et dans lequel il résume toutes les opérations financières et administratives de l'asile. (Voy. circul. 4 mai 1822.)

« Il est bien entendu que vous n'aurez à statuer en cette matière que lorsqu'il n'y aura pas de doute sur la question de savoir si c'est à votre département ou à un autre qu'incombe la dépense.

« En cas de contestation entre deux ou plusieurs préfets, je serai seul compétent pour prononcer; car il s'agira alors, avant tout, de résoudre une question de domicile de secours.

366. — 21° Règlement des frais de transport, du séjour provisoire et du prix de pension des aliénés.

« Quant au prix de pension des aliénés au compte du département, je vous rappelle qu'il ne doit pas

être calculé seulement d'après la somme qui serait suffisante pour couvrir chaque année les dépenses de l'asile, et en tenant compte d'ailleurs des bénéfices réalisés sur les aliénés pensionnaires. Le prix de journée des aliénés indigents doit représenter la dépense qu'ils occasionnent; cette dépense peut être facilement évaluée, si l'on fait entrer en ligne de compte :

« 1° Les frais de nourriture de chaque aliéné, calculés d'après le régime alimentaire de l'asile ;

« 2° Les frais de vêture ;

« 3° Les frais généraux d'administration et les honoraires du médecin.

« Vous me transmettrez, chaque année, copie des arrêtés que vous aurez pris à l'effet de régler les frais de transport et de séjour, ainsi que pour fixer les prix de journée. » (Voy. circul. du 5 mai.)

567. — 22° Dispenses de concours à l'entretien des aliénés réclamées par les familles.

« Lorsque vous aurez à statuer sur les réclamations relatives aux dispenses de concours, vous saurez concilier les intérêts du département et ceux des familles.

« Dans ce but, je vous invite à n'appliquer à la dépense occasionnée par l'aliéné que le revenu de ses biens propres, car on doit prévoir le cas où il sortirait de l'asile par suite de guérison, et alors il ne faut pas qu'il soit privé des ressources qu'il possédait au moment de sa séquestration.

« Chaque année, à l'époque de la clôture de l'exercice, vous m'adresserez un état nominatif des aliénés indigents séquestrés par vos ordres; vous y indiquerez

dans une colonne la part de dépense laissée à la charge de l'aliéné ou de sa famille, et, dans une autre, vous mentionnerez sommairement les réclamations formées à ce sujet par les familles des aliénés.» (Voy. circul. 5 mai.)

368. — 23° Mode et conditions d'admission des enfants trouvés dans les hospices, tarifs des mois de nourrice et de pension, indemnités aux nourrices et gardiens, prix des layettes et vêtures.

« L'examen des budgets départementaux me mettra en mesure de constater la quotité des crédits alloués au sous-chapitre X pour le service des enfants trouvés. Je vous invite à suivre avec soin les indications énoncées dans ce sous-chapitre, notamment celles qui touchent au nombre d'enfants de chaque catégorie, et au chiffre moyen de la dépense à laquelle ils donnent lieu. Au besoin, vous consignerez en marge les explications propres à me faire apprécier rapidement, et cependant avec certitude, les causes de l'augmentation ou de la diminution survenue dans les crédits portés à ce sous-chapitre. » (Voy. circ. 5 mai 1852.)

369. — 24° Marchés de fournitures pour les prisons départementales, les asiles d'aliénés et tous les établissements départementaux.

« Le droit qui vous est donné d'approuver les marchés de fournitures pour les établissements départementaux n'implique aucune dérogation aux prescriptions des ordonnances relatives aux adjudications publiques. Ainsi, pour les prisons, vous continuerez à observer les formes déterminées par l'ordonnance du 4 décembre 1836 et l'instruction ministérielle du 30 oct. 1841.

« Pour les asiles d'aliénés et les établissements de bienfaisance, vous vous reporterez à l'ordonnance du

14 novembre 1837, qui impose la règle de la publicité et de la concurrence, sauf les exceptions mentionnées dans son article 2.

« Quant aux marchés de gré à gré, pour les prisons comme pour les asiles, vous ne les soumettrez à mon approbation qu'autant qu'ils ne rentreraient pas dans les exceptions déterminées par les ordonnances.

« La question s'était élevée de savoir si les adjudications d'objets de consommation, pour le service des aliénés, devaient être passées par les préfets ou les directeurs des asiles; cette question se trouve résolue par le décret du 25 mars. Puisqu'il vous appartient, Monsieur le Préfet, d'approuver les procès-verbaux d'adjudication, et le plus souvent les marchés de gré à gré, c'est le directeur qui doit procéder aux adjudications, et passer les marchés de toute nature pour le service des aliénés. » (Voy. circ. 5 mai 1852.)

370. — 25° Transfèrement des détenus d'une prison départementale dans une autre prison du même département.

« Cet objet est réglé par les circulaires des 15 juillet et 26 septembre 1850, auxquelles je vous engage à vous reporter lorsque vous aurez à faire opérer le transfèrement de détenus dans l'intérieur même de votre département. Vous ne serez pas compétent lorsqu'il s'agira de les transférer dans un autre département. » (Voy. circ. 5 mai 1852.)

371. — 26° Création d'asiles départementaux pour l'indigence, la vieillesse, et règlements intérieurs de ces établissements.

« La création des dépôts de mendicité (§ 27) et des asiles d'aliénés (§ 9 et lettre K) est subordonnée à

l'autorisation de l'administration supérieure, de même que l'établissement des hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété (lettre Y du tableau A); vous pourrez autoriser la création d'asiles pour l'indigence et la vieillesse, lorsque la dépense en sera assurée au moyen de ressources exclusivement départementales, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des centimes extraordinaires.

«Ces établissements ne pourront, d'ailleurs, comme tous les autres, acquérir un caractère public et l'existence de personnes civiles, qu'avec l'autorisation du gouvernement. » (Voy. circ. 5 mai 1852.)

372. — 27° Règlements intérieurs des dépôts de mendicité.

« L'interdiction de la mendicité et la création d'un dépôt départemental qui, d'après la législation, en est le préalable obligatoire, sont des actes de haute administration qui présentent un caractère d'intérêt général et qui, par conséquent, doivent être soumis à l'autorité supérieure ; mais il vous appartient de réglementer les dépôts qui seraient déjà établis ou de passer des traités pour le placement des mendiants dans les dépôts situés hors de votre département.

« Quant au renvoi des mendiants dans les départements auxquels ils appartiennent, comme il s'agit presque toujours, en pareille circonstance, d'une question de domicile de secours, il m'appartiendra de statuer à cet égard, comme par le passé. » (Voy. circul. 5 mai.)

373. — 28° Règlements, budgets et comptes des sociétés de charité maternelle.

« Vous me fournirez une copie des budgets et des comptes des sociétés de charité maternelle. Le compte de chaque année devra m'être adressé dans le mois de janvier suivant, afin que je puisse y trouver les éléments de la répartition à faire, entre toutes les sociétés existantes, du crédit ouvert en leur faveur au budget de l'État.

« Les demandes formées par ces sociétés, à l'effet d'être reconnues comme établissements d'utilité publique, devront m'être transmises par vous, accompagnées des pièces justificatives et notamment de la délibération du conseil municipal de la commune dans laquelle la société est établie.

« Il en sera de même pour les autres sociétés de bienfaisance qui solliciteront l'existence civile. » (Voy. circul. 5 mai 1852.)

374. — 29° Acceptation ou refus des dons et legs faits à ces sociétés, quand ils ne donnent point lieu à réclamation.

« Vous pourrez prononcer sur l'acceptation des dons et legs faits à ces sociétés, même quand ils seront soumis à des charges ou à des conditions onéreuses ; vous ne serez plus compétent lorsqu'ils donneront lieu à réclamation. Dans tous les cas, vous aurez à me rendre compte de l'acceptation de ces libéralités. » (Voy. circul. 5 mai.)

375. — 30° Rapatriement des aliénés étrangers soignés en France *et vice versa*.

« D'après les principes de notre droit public, vous

ne devez pas correspondre directement avec les autorités des gouvernements étrangers.

« Vous ne devez pas correspondre non plus avec les agents français à l'étranger. Vous ne pourrez donc, Monsieur le Préfet, traiter les questions de rapatriement que par l'entremise du ministre des affaires étrangères. En cas de contestation entre un gouvernement étranger et un département au sujet de la dépense occasionnée par un aliéné français, vous m'en référerez. » (Voy. circul. 5 mai 1852.)

376. — 31° Dépenses faites pour les militaires et les marins aliénés et provisoirement pour les forçats libérés.

« Les dépenses faites par les militaires ou les marins aliénés qui ne sont pas, par eux-mêmes ou par leur famille, en position de supporter les frais de leur entretien dans un asile public, sont à la charge des ministères de la guerre et de la marine, jusqu'à ce que ces militaires aient été réformés. A partir de ce moment, ces dépenses doivent être mises à la charge du département et des communes où ces malades ont leur domicile de secours, d'après les règles tracées par le titre V de la loi du 24 vendémiaire an II.

« Quant à la dépense d'entretien des forçats aliénés, il y a dissentiment entre le ministère de la marine et le ministère de l'intérieur sur la question de savoir auquel des deux elle doit incomber. Vous devrez donc vous abstenir provisoirement de statuer jusqu'à ce que la question ait été résolue.

« Lorsqu'il s'agira des frais d'entretien de forçats libérés dans un asile public d'aliénés, il y aura lieu

d'appliquer les règles ordinaires du domicile de secours. » (Voy. circul. 5 mai 1852.)

377. — 32° Autorisation d'établir des asiles privés d'aliénés.

« Pour l'exercice du droit qui vous est attribué d'autoriser l'établissement d'asiles privés d'aliénés, vous trouverez surtout votre règle de conduite dans l'ordonnance du 18 décembre 1839 (titre II), qui détermine les conditions auxquelles les autorisations doivent être accordées, les obligations auxquelles sont soumis les établissements autorisés, et les cas dans lesquels les autorisations peuvent être retirées.

« Je vous adresserai ultérieurement à ce sujet une instruction particulière et détaillée.

« Quant à présent, je me borne à vous recommander de vous montrer sévère dans l'observation des mesures qui tendent à sauvegarder les bonnes mœurs, la sûreté des personnes et la santé publique. » (Voy. circul. 5 mai.)

378. — 33° Rapatriement d'enfants abandonnés à l'étranger ou d'enfants d'origine étrangère abandonnés en France.

« Les observations faites au paragraphe 30 (rapatriement des aliénés) s'appliquent au présent paragraphe. »

Art. 2. — Actes des préfets.

379. — Transition.
380. — Lettres missives. — Transmission des lois et ordonnances.
381. — Lettres missives. — Instructions.
382. — Effets des lettres missives.
383. — Actes de gestion. — Contrats.

384. — Actions au nom de l'Etat. — Remise d'un mémoire aux parties adverses, avant l'assignation.
385. — Actions contre l'État. — Remise d'un mémoire au préfet.
386. — Suite. — Le préfet est soumis aux règles ordinaires de la procédure. — Dispense du ministère d'avoué.
387. — Actions au nom et pour le compte du département. — Autorisation à demander au conseil général.
388. — Actions contre le département. — Remise d'un mémoire au préfet.
389. — Actions dans lesquelles le département a à prendre position contre l'Etat. — Remplacement du préfet.
390. — Le caractère des actes du préfet dans les procès intéressant l'Etat ou le département, est celui d'actes de procédure.
391. — Actes d'autorité. — Il faut considérer séparément les dispositions générales ou réglementaires et les dispositions individuelles et spéciales ou d'application.

—

379. — Nous nous sommes efforcé, dans l'article précédent, de distinguer les fonctions diverses des préfets et nous avons successivement considéré les principaux objets de leurs attributions, pour définir leur mission à l'égard de chacun d'eux. Attachons-nous maintenant aux actes auxquels ils ont à procéder pour la remplir ; recherchons sous quelle forme et avec quels effets se manifeste l'autorité dont la loi les a armés.

380. — « Tous les actes des préfets qui ont pour « objet la transmission des lois, décrets, règlements, « instructions et décisions de l'autorité supérieure, « sont rédigés dans la forme de *lettres missives*. » (Voy. M. Macarel, *Cours de droit administratif*, t. I^er^, p. 198.)

381. — Cette forme est également celle dont use le préfet pour donner des instructions, des directions,

des impulsions à ses subordonnés, et leur distribuer les éloges ou le blâme. (Voy. *ibid.*)

La forme de *lettres missives* est affectée aux relations que le préfet a à entretenir avec les agents inférieurs pour porter à leur connaissance les ordres qu'ils ont à exécuter et pour les éclairer et les guider ; mais elle reste étrangère aux mesures d'autorité proprement dite ; dès qu'il s'agit de *statuer*, il ne suffit plus d'une *lettre missive*.

382. — Le propre de ces lettres est, par conséquent, de ne s'adresser qu'au fonctionnaire et de n'avoir d'autre effet que de lui exprimer, de la part du supérieur, l'opinion ou la volonté dont le principe de la hiérarchie lui fait une loi de tenir compte dans l'exercice de l'autorité qui lui est confiée. Elles n'ont nul trait aux rapports de l'administrateur avec ses administrés, et tout ce qui est *droit*, dans le sens juridique de ce mot, échappe à leur atteinte. (Voy. *supra*, chap. *des ministres*, n° 142.)

383. — Dans l'exercice des pouvoirs qui répondent à sa qualité de représentant, soit de la personne de l'État, soit de la personne du département, le préfet entre sans doute en contact avec les administrés, mais seulement pour stipuler avec eux ou plaider contre eux. Les actes auxquels il a recours n'ont rien de commun avec les actes de la puissance publique.

Les contrats passés par le préfet pour acheter, vendre, échanger, louer ou emprunter, comportent certaines formes particulières, celle de l'adjudication, par exemple ; mais, dans leurs effets, ces contrats ne se distinguent pas des contrats du droit commun, et

c'est aux dispositions du Code civil qu'il faut emprunter des principes pour les régir.

Nous ne retrouvons même pas ici l'exception consacrée, relativement à la compétence, pour les marchés réservés aux ministres. (Voy. *supra*, n° 169.) Le département n'a à invoquer, sous ce rapport, aucun privilége, sa condition dans les actes où il a à figurer comme personne civile, n'est point autre que celle d'un particulier (1).

Dans les procès à engager ou soutenir pour l'État, le préfet a seul l'action, et cependant il ne fait guère que donner son visa, sa signature et son nom. Le rôle le plus considérable appartient en réalité à l'administration des domaines, sous la surveillance du ministre des finances. Elle effectue les recherches, prépare l'instruction, rédige les mémoires, décide s'il y a lieu de recourir au ministère de l'avocat et de l'avoué, les choisit et les dirige à peu près exclusivement. (Voy. ord. du 6 mai 1838, art. 1.)

384. — Lorsque l'administration se propose de recourir aux tribunaux, le directeur des domaines remet au préfet, qui en adresse copie aux parties, un mémoire dans lequel les prétentions de l'État sont formulées et justifiées ; les parties ont un mois pour répondre, le préfet, sur le vu de leurs observations, prononce sous forme d'avis, et si cet avis n'est pas de soutenir le procès, il le transmet au ministre des finances et attend sa décision.

Il n'est cependant rien d'obligatoire dans cet usage.

(1) Il n'en est autrement des adjudications de travaux à faire pour les départements, que parce qu'on met ces travaux au rang des *travaux publics*. (Voy. chap. des *Travaux publics*.)

La loi, bien loin de subordonner l'assignation à l'accomplissement d'aucune formalité, n'exige point qu'elle soit précédée d'une citation en conciliation. (Voy. art 49 du Code de procédure civile.)

385. — Le débat s'engage moins simplement lorsque l'Etat est appelé à se défendre. Nul ne peut intenter une action contre l'Etat sans avoir préalablement remis un mémoire au préfet. (Voy. L. des 23, 28 oct., 5 nov. 1790, et avis du 23 août 1828.) La remise de ce mémoire constitue une tentative de conciliation, elle avertit le préfet et le met en demeure de consulter le ministre des finances et de prendre ses instructions ; mais il n'est accordé qu'un mois à l'administration pour délibérer ; à défaut d'acquiescement de sa part, il est permis d'assigner dès que ce délai est expiré. (Voy. *ibid.*)

386. — En dehors de ces préliminaires, le préfet est soumis à toutes les règles et déchéances de la procédure ordinaire ; il a seulement la faculté de se dispenser du ministère de l'avoué et de faire présenter ses conclusions et moyens par le procureur impérial ou le procureur général. (Voy. arrêté du 10 thermidor an IV.)

387. — L'exercice des actions du département a fait l'objet de dispositions précises, dans la loi du 10 mai 1838.

On n'a pas voulu qu'il ne dépendît que du préfet de jeter le département dans tous les dangers d'un procès. Pour introduire une demande soit en première instance, soit même en appel, il doit justifier d'une autorisation du conseil général qui est institué pour délibérer sur les intérêts particuliers du département.

Ce n'est qu'en cas d'urgence que le préfet est abandonné à ses propres inspirations et peut intenter toute action ou y défendre sans délibération du conseil général. (Voy. L. 10 mai 1838, art. 36.)

388. — « Aucune action, autre que les actions « possessoires, porte l'art. 37 de la loi du 10 mai « 1838, ne peut, à peine de nullité, être intentée « contre un département qu'autant que le demandeur « a préalablement adressé au préfet un mémoire expo- « sant l'objet et les motifs de sa réclamation. — Il lui « en est donné récépissé. — L'action ne peut être « portée devant les tribunaux que deux mois après la « date du récépissé, sans préjudice des actes conser- « vatoires. — Durant cet intervalle, le cours de toute « prescription demeurera suspendu. »

On a senti la nécessité de ménager les chances d'une conciliation au département, aussi bien qu'à l'État. Le mémoire sera naturellement soumis au conseil général, lorsqu'il aura à procéder à la délibération dont le préfet a besoin pour soutenir le procès. Mais son importance est aussi fort grande pour celui-ci, dans le cas surtout où il a à se déterminer d'urgence. (Voy. *supra*, n° 333.)

389. — La loi de 1838, avertie par les difficultés que la jurisprudence avait rencontrées, a pourvu au remplacement du préfet, comme représentant du département dans les procès contre l'Etat. Le préfet plaide pour l'Etat et l'action est intentée ou soutenue pour le département, par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions. (Voy. L. 10 mai 1838, art. 36.)

390. — On ne peut dire que les actes qui se rat-

tachent à l'exercice des pouvoirs en vertu desquels le préfet agit en justice, tant pour le département que pour l'Etat, restent étrangers aux particuliers. Il est bien certain que ces actes ont directement trait aux droits engagés dans la contestation qui les motive. Mais ils ne se produisent que comme actes de procédure; les principes qui président aux débats juridiques sont les seuls à appliquer pour en déterminer la portée et en régler les effets, et ces principes ne sauraient recevoir leur développement que dans le chapitre qui traitera spécialement du *domaine de l'État*. (Voy. *infra*.)

391. — Pour rencontrer les actes les plus importants à considérer dans leurs rapports avec les tiers, il faut suivre le préfet dans l'exercice des pouvoirs dont il est investi pour ordonner certaines mesures, interdire certaines choses ou certaines actions, autoriser, permettre, accorder, refuser, concéder, approuver, homologuer, annuler, suspendre, réformer, nommer, révoquer, etc.

Tous les actes émis dans cet ordre de fonctions « sont rédigés en forme d'*arrêtés*, c'est-à-dire que le « préfet énonce tout d'abord la fonction dont il est « revêtu et dans laquelle il agit; qu'il vise ensuite les « plaintes, rapports, actes et informations qui donnent « lieu à la mesure, et enfin la loi ou le règlement sur « lesquels est fondé le droit qui va être exercé, et cela « fait, il statue et ordonne ce que de droit, par une ou « plusieurs dispositions, divisées, s'il y a lieu, en arti- « cles. » (Voy. Macarel, *Cours de droit administratif*, t. I^er^, p. 198.) Ils ne comportent qu'une même dénomi-

nation, celle d'*arrêtés* (1) et leur commun caractère est de constituer des *actes d'autorité*, mais entre eux, l'analogie ne va pas plus loin, et pour en étudier la force et les effets, il faut nécessairement recourir à des distinctions.

Celle que nous avons établie pour les actes de la puissance suprême, entre *les dispositions générales ou réglementaires* et *les dispositions individuelles et spéciales*, et que nous avons retrouvée dans la sphère de l'action ministérielle, se présente encore ici, la première. Attachons-nous donc d'abord aux arrêtés qui se produisent à titre de prescriptions générales et sont destinés à faire office de *règlements*.

§ 1. — Des dispositions générales ou réglementaires.

392. — Actes du préfet en qualité de représentant du chef du pouvoir exécutif dans le département.
393. — Suite. — Caractère de ces actes.
394. — Les tribunaux sont juges de leur légalité.
395. — Actes du préfet à titre de chef de l'administration dans le département.
396. — Suite. — Le préfet a succédé aux administrations centrales dans l'exercice du pouvoir réglementaire pour les besoins particuliers du département.
397. — Droit de contrôle réservé au chef de l'Etat sur les mesures réglementaires abandonnées aux préfets
398. — L'exercice de ce droit appartient-il au ministre?

(1) « Cette dénomination d'*arrêtés*, fait observer M. Macarel, est celle que la loi des 15-27 mars 1791 a elle-même établie pour les actes de l'administration départementale, en ces termes :

« Les actes des directoires ou conseils de district ou de départe-
« ment, ne pourront être intitulés ni décrets, ni règlements, ni
« proclamations, ils porteront le nom d'*arrêtés*. » (Art. 1er);

« Cette disposition est évidemment applicable aux préfets, qui ont succédé, en 1800, aux administrations départementales de 1789. »

399. — Objets susceptibles de motiver des mesures réglementaires particulières au département.
400. — Police de la grande voirie.
401. — Assimilation de la navigation à la circulation par les voies de terre.
402. — Règlements pour les chemins vicinaux.
403. — Police de la chasse. — Conciliation des pouvoirs du préfet avec ceux des maires.
404. — Cours d'eau. — Renvoi.
405. — Conciliation du pouvoir des préfets avec les attributions faites aux maires en matière de police.
406. — Les mesures prises par le préfet lient les maires.
407. — Le préfet est-il en droit de s'immiscer lui-même dans la police municipale?
408. — Annulation par les préfets des arrêtés des maires. — Peuvent-ils les modifier?
409. — Le préfet est-il autorisé par la loi à prendre lui-même un arrêté de police municipale, à défaut du maire?
410. — Le pouvoir réglementaire confié au préfet comporte les mêmes règles que le pouvoir réglementaire réservé à l'empereur.
411. — Sanction des règlements préfectoraux.
412. — Dénomination des règlements pris par les préfets.
413. — Caractères distinctifs des mesures réglementaires dans la sphère de l'action préfectorale.
414. — Publication des règlements préfectoraux.
415. — Recours. — A défaut du recours par la voie contentieuse, n'a-t-on pas la ressource d'en appeler au gouvernement?
416. — Application et interprétation des dispositions réglementaires émanées des préfets.

---

392. — La loi du 28 pluviôse an VIII a fait du préfet, nous l'avons vu, le représentant du chef du pouvoir exécutif dans le département. A ce titre, son droit et son devoir est de pourvoir à toutes les nécessités d'administration ; il lui appartient de suppléer l'empereur lui-même, dès que les circonstances ne

permettent pas d'attendre l'intervention de l'autorité centrale.

La mission du préfet s'élève alors à toute la hauteur du gouvernement ; elle embrasse tout ce qui est du domaine de l'action administrative ; et soit qu'il prenne des dispositions individuelles, soit qu'il émette des prescriptions générales, il donne à ses actes la force d'actes de la puissance publique. (Voy. ord. 22 juin 1836, Pernel.)

Il n'était cependant pas dans l'esprit de nos institutions de laisser les citoyens à la merci d'un simple délégué, et la loi a fait en sorte de circonscrire dans les plus étroites limites la durée de pouvoirs si exorbitants.

Le droit de s'en armer ne naît pour le préfet que des suprêmes exigences de l'intérêt public et prend fin avec elles. La légitimité des mesures qu'il consacre a sa source dans l'urgence qui les motive ; et le compte à rendre au gouvernement, dont la responsabilité peut seule le couvrir, offre aux citoyens une première garantie.

393. — Il en est une plus directe ; elle réside dans le caractère essentiellement provisoire des arrêtés relatifs aux objets du ressort de l'autorité supérieure. On provoque le contrôle de cette autorité, on en appelle au pouvoir qui lui a été réservé et qu'elle ne saurait perdre, et ce qui n'a été et n'a pu être fait qu'en son absence et pour la suppléer, ne lui fait nul obstacle ; elle statue, et, au besoin, elle efface et répare. (Voy. *infra*, n° 404.)

394. — Je n'ai point appelé l'attention sur la protection à obtenir des tribunaux ; ce n'est pas qu'ils

fassent ici défaut comme juges de la légalité des dispositions dont l'application est réclamée devant eux.

Un employé au service du chemin de fer de Paris à Rouen étant poursuivi pour contravention à un arrêté du préfet de l'Eure du 28 mai 1844, pris en conformité d'un règlement du ministre des travaux publics, la cour de cassation a rendu un arrêt ainsi concu :

« La cour ; — attendu que l'art. 471, n° 15, du Code « pénal ne punit que les infractions aux règlements « administratifs qui sont légalement faits ; que l'*ar-* « *rêté du préfet de l'Eure* du 28 mai 1844, auquel le « sieur de Bumann était prévenu d'avoir contrevenu, « *était, non une mesure particulière et locale prise* « *d'urgence par le préfet, mais un règlement général* « *et permanent*, pour l'exploitation du chemin de fer « de Paris à Rouen dans toute son étendue ;

« Que, d'après l'art. 10 de la loi de concession du « 15 juillet 1840, les mesures nécessaires pour assurer « la police du chemin de fer doivent être déterminées « par des règlements d'administration publique, c'est- « à-dire, ainsi que cela résulte de l'art. 52 de l'acte « constitutionnel du 22 frimaire an VIII et des art. 8 « et 9 de l'arrêté des consuls du 5 nivôse suivant, et 6 « de l'ordonnance du 19 avril 1817, par des ordon- « nances du roi délibérées en conseil d'Etat ; que l'ar- « rêté du préfet de l'Eure, invoqué dans la cause, ne « peut remplacer l'ordonnance royale exigée par l'arti- « cle 10 ci-dessus rappelé ; qu'il en est de même du rè- « glement fait par le ministre des travaux publics, dont « cet arrêté paraît être la reproduction ; que dès lors, « ni l'un ni l'autre n'ont droit à la sanction pénale de

« l'art. 471, n° 15, et qu'en refusant de prononcer « contre le sieur de Bumann les peines dudit article, « le jugement attaqué n'a point violé ses dispositions; « rejette. » (Voy. arrêt du 2 mai 1845, min. publ. contre de Bumann.)

On voit que, dans la pensée de la cour de cassation, il est du devoir des tribunaux de se refuser à venir en aide à tout arrêté préfectoral qui, dans les matières réservées à l'autorité centrale, est formulé comme règle permanente, au lieu de n'intervenir qu'à titre provisoire et pour cause d'urgence.

Mais du moment que, le titre provisoire étant énoncé et le motif d'urgence allégué, l'examen de la légalité de l'acte impliquerait une appréciation des circonstances sous l'empire desquelles le préfet a statué, il n'y a plus rien à attendre de la vigilance et de l'indépendance du juge; l'appréciation de l'urgence n'est et ne peut être que de l'office de l'administrateur. (Voy. *infra*, n° 404.)

395. — Si les principes que je viens d'exposer ont été bien saisis, on a compris que le pouvoir réglementaire dont le préfet est autorisé à s'armer sous l'empire des circonstances extrêmes, n'est qu'un pouvoir d'emprunt. Mais n'a-t-il pas été lui-même, comme chef de l'administration dans le département, constitué dépositaire d'une portion de ce pouvoir; n'a-t-il pas à l'exercer dans le cercle de ses propres attributions?

La loi du 22 décembre 1789, après avoir indiqué les fonctions que les administrations de département ont à remplir sous l'inspection du corps législatif, ajoute aussitôt :

« Les administrations de département seront en-
« core chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi,
« comme chef suprême de la nation et de l'administra-
« tion générale du royaume, de toutes les parties de
« cette administration, notamment de celles qui sont
« relatives : 1° au soulagement des pauvres et *à la*
« *police des mendiants et vagabonds ;* 2° à l'inspection
« et à l'amélioration du régime des hôpitaux, Hôtels-
« Dieu, établissements et ateliers de charité, prisons,
« maisons d'arrêts et de correction ; 3° à la surveil-
« lance de l'éducation publique et de l'enseignement
« politique et moral ; 4° à la manutention et à l'em-
« ploi des fonds destinés, en chaque département, à
« l'encouragement de l'agriculture, de l'*industrie* et à
« toute espèce de bienfaisance publique; 5° *à la con-*
« *servation des propriétés ;* 6° *à celle des forêts, ri-*
« *vières, chemins et autres choses communes ;* 7° à la
« direction et confection des travaux pour la confection
« des routes, canaux et autres ouvrages publics, auto-
« risés dans le département ; 8° à l'entretien, répara-
« tion et reconstruction des églises, presbytères et
« autres objets nécessaires au service du culte reli-
« gieux ; 9° *au maintien de la salubrité, de la sû-*
« *reté et de la tranquillité publiques ;* 10° enfin, au
« service et à l'emploi des milices ou gardes natio-
« nales, ainsi qu'il sera réglé par des décrets particu-
« liers. »

On lit d'ailleurs dans la loi, en forme d'instruction, des 12-20 août 1790 :

« Les administrations de département ne peuvent
« faire ni décrets, ni ordonnances, ni règlements;
« *elles ne peuvent agir que par les voies*, ou de sim-

« ples délibérations sur les matières générales, *ou*
« *d'arrêtés sur les affaires particulières*, ou de cor-
« respondance avec les administrations de district, et,
« par elles, avec les municipalités. Leurs délibérations
« prises en assemblée générale ou de conseil sur les
« objets particuliers qui concerneront leur départe-
« ment, mais *qui intéresseront le régime de l'admi-*
« *nistration générale du royaume, ne pourront être*
« *exécutées qu'après qu'elles auront reçu son appro-*
« *bation*, » (l'approbation du chef du pouvoir exécutif).

396. — En face des lois des 22 décembre 1789 et 20 août 1790, il faut bien reconnaître que les administrations de département étaient appelées à participer à l'exercice du pouvoir réglementaire. Elles étaient chargées de régler les affaires particulières concernant le département, par voie d'*arrêtés*, tandis qu'elles ne pouvaient prendre que de simples *délibérations* sur les affaires générales. Le pouvoir réglementaire, dans son application aux affaires particulières du département, appartenait donc aux administrations départementales.

Depuis, par l'effet du partage, effectué dans la loi du 28 pluviôse an VIII, des attributions conférées à ces administrations, entre le conseil général, le conseil de préfecture et le préfet, ce dernier a été seul préposé à l'action administrative. C'est par conséquent dans les mains du préfet que se trouve aujourd'hui le pouvoir d'édicter les dispositions réglementaires réclamées par les besoins particuliers du département.

397. — Le législateur, en déléguant ce pouvoir

aux assemblées départementales, avait pris soin d'en placer l'exercice sous l'autorité et l'inspection du chef suprême de l'administration, et de déclarer spécialement que les dispositions relatives aux objets particuliers au département, qui seraient de nature à intéresser le régime de l'administration générale, ne pourraient être exécutées qu'après avoir reçu l'approbation du pouvoir exécutif. Et ce n'est que sous la même réserve que l'attribution est passée au préfet. Marquons-en la juste portée.

L'empereur a l'autorité et l'inspection sur toute mesure réglementaire, dans la sphère circonscrite par les lois des 22 décembre 1789 et 20 août 1790. Je suis porté à en conclure que le gouvernement est toujours maître d'intervenir au cours de l'exécution de ces mesures, pour en exiger la modification et, au besoin, les annuler.

Son droit va plus loin pour celles qui intéressent le régime de l'administration générale ; il lui est donné d'en prévenir l'exécution, car elle ne peut avoir lieu qu'en vertu de son approbation.

398. — Mais ce contrôle constitue-t-il un attribut du chef suprême de l'administration, en ce sens qu'un arrêté réglementaire du préfet ne puisse être frappé que par un décret?

La réponse se tire des formes assignées par la Constitution à l'autorité impériale. La Constitution détermine les objets auxquels il doit être pourvu par des actes de l'empereur lui-même, et fait des ministres, à l'égard de tous les autres, ses représentants et ses organes. Or, l'empereur n'a à s'immiscer personnellement dans l'exercice du pouvoir réglementaire que par

des dispositions directes, par des décrets ou règlements ; et au point de vue de la dépendance qui caractérise l'action préfectorale, c'est dans le ministre qu'il faut voir le dépositaire de l'autorité centrale.

399. — On a, dans la loi du 22 décembre 1789, une énumération assez longue d'objets susceptibles de motiver des mesures particulières au département. Les précautions contre les mendiants et vagabonds, la conservation des forêts, rivières, chemins et choses communes, le maintien de la salubrité, de la sûreté et de la sécurité publiques sont les principaux et suffisent à donner une idée du domaine de la police départementale.

Ce n'est cependant pas toujours et exclusivement à la loi du 22 décembre, ou même du 20 août 1790, qu'il convient de se reporter soit pour distinguer les dépendances de ce domaine, soit pour découvrir les principes qui le régissent. Les attributions du préfet ont été reprises et organisées de nouveau pour la plupart des objets mentionnés dans la loi fondamentale de 1789 ; il a d'ailleurs reçu des délégations toutes spéciales à mesure que la législation s'est développée et complétée ; et en dernier lieu, le décret sur la décentralisation a constitué son action dans des conditions toutes nouvelles d'étendue et d'indépendance

400. — Pour la grande voirie, il est expressément dit dans l'art. 6 du décret du 7 septembre 1790, que *l'administration appartiendra aux corps administratifs*, et la police de conservation aux tribunaux. Un décret du 7 octobre 1790 explique d'ailleurs que cette administration comprend notamment, dans toute l'étendue du royaume, l'alignement des rues, des villes,

bourgs et villages qui servent de grande route, alignement que la loi du 16 septembre 1807 n'a fait nulle difficulté de considérer comme étant de l'office du préfet. Enfin, le décret du 23 juin 1806 autorise les préfets à faire des règlements pour étendre, au besoin, l'application du tarif sur les poids et chargements aux voitures habituellement employées à l'exploitation des carrières et forêts, et pour les soustraire ainsi à l'empire de l'exception consacrée par l'art. 9 du décret pour les objets indivisibles tels que pierres et arbres ; et la loi du 29 floréal an X les autorise également à suspendre le roulage pendant le dégel. (Voy. L. 29 flor. an X, art. 6.)

On a conclu de ces dispositions diverses qu'en principe, la police de la grande voirie, dans chaque département, appartient au préfet et que c'est à lui de prendre toutes les mesures locales commandées par les exigences de la circulation.

401. — Une ordonnance du 27 février 1836, rendue sur la requête d'un sieur Maillet-Duboulay, s'est prévalue de ce principe pour repousser, par assimilation de la navigation à la circulation par voie de terre, le recours dirigé contre un arrêté du préfet de la Seine-Inférieure, pris à l'effet de prescrire les précautions destinées à préserver de tout danger les bateaux naviguant sur la basse Seine, dans les limites du département, à l'approche de la saison des glaces et des grandes eaux. On a jugé que l'arrêté était intervenu dans les limites des pouvoirs attribués au préfet, en matière de navigation et de grande voirie, par la loi que nous venons de citer.

402. — En ce qui concerne les chemins vicinaux,

l'art. 21 de la loi du 21 mai 1836 charge expressément le préfet de chaque département de régler soit les détails d'exécution qui échappent aux prévisions du législateur, soit les mesures locales sur lesquelles doit influer la diversité des contrées. Le pouvoir réglementaire est tout entier concentré dans les mains du préfet; mais son exercice est soumis à certaines formes. Un règlement en matière de chemins vicinaux n'est légal qu'autant qu'il a été communiqué au conseil général, et l'exécution n'en peut avoir lieu qu'en vertu de l'approbation du ministre de l'intérieur. (Voy, *infra*, chap. *des chemins vicinaux.*)

403. — Nous n'avons point à revenir sur les pouvoirs conférés au préfet touchant la police de la chasse. Ils sont nettement définis par les dispositions de la loi du 3 mai 1844. Mais il importe de faire observer que les dispositions prises dans les limites de ces pouvoirs, ne sauraient préjudicier aux droits que l'autorité municipale tient des lois du 14 déc. 1789, art. 50, et du 6 oct. 1791, titre II, art. 9. « Il a été jugé que, « d'après ces lois, un maire pouvait, légalement, « défendre de chasser dans tel cantonnement de sa « commune avant la fin du ban des vendanges et grap- « pillages, à une distance moindre de cent mètres des « vignes (Voy. arrêt de la cour de cassation du « 3 mai 1834, min. publ. contre Berault.) (1); qu'il « pouvait défendre la divagation des chiens dans les « récoltes (Voy. arrêt de la cour de cassation du 16 dé-

(1) La cour a reconnu que le règlement avait pour objet de prévenir les accidents et, par conséquent, de pourvoir à la sûreté des campagnes, que les lois ont confiée à la vigilance de l'autorité municipale.

« cembre 1826, min. publ. contre Bertot.); qu'il pouvait « prescrire d'attacher un bâton au cou de ces animaux « pendant la saison des vendanges (Voy. arrêt de la « cour de cassation du 10 janvier 1834, min. publ. « contre Danglard.), pour obvier aux dégats que peu- « vent causer les chiens dans les vignes, où la récolte « est en maturité. Ces décisions devraient encore avoir « de l'autorité aujourd'hui ; elles trouveraient leur « sanction dans l'art. 471, n° 15, du Code pénal. » (Voy. M. Berriat-St-Prix, *Législation de la chasse*, p. 27.)

404. — Nous avons défini dans l'article précédent les pouvoirs du préfet en matière de cours d'eau ; et l'examen auquel nous nous sommes livré du décret de décentralisation, nous a conduit à reconnaître et marquer, sur chaque point, les limites qui circonscrivent la sphère de la police départementale. Essayons maintenant de suivre l'action préfectorale dans ses rapports avec les objets du domaine de la police municipale.

405. — Dans les lois des 14 décembre 1789, 24 août 1790 et 22 juillet 1791 (1), l'énumération des objets confiés à la vigilance de l'autorité municipale n'a trait qu'à la définition du pouvoir réglementaire déposé aux mains du magistrat placé à la tête de l'administration communale. Le législateur s'est uniquement proposé d'indiquer, parmi les nombreux intérêts du domaine de la police soit générale, soit départe-

(1) Nous n'épuiserons ce sujet que dans le chapitre qui traitera des maires. Il faut par conséquent se reporter à ce chapitre pour toutes les questions qui ne se trouveraient pas prévues et résolues dans le présent travail.

mentale, ceux qui étaient de nature à motiver des mesures de police municipale. Cette énumération ne fait nul obstacle à l'exercice des pouvoirs conférés au préfet pour la police du département. Dès qu'il s'agit de statuer, non point à l'égard d'une ou plusieurs circonscriptions communales, mais à l'égard de tout ou partie de la circonscription constitutive du département, le préfet est en droit de prendre directement des arrêtés de police, même sur les objets confiés, dans la commune, à la vigilance de l'autorité municipale. M. Henrion de Pansey ajoutait après avoir soutenu que le préfet ne pouvait prendre d'arrêtés sur les objets confiés à la vigilance des maires : « Il en serait « autrement si des circonstances particulières, telles « qu'une maladie épidémique sur les hommes ou sur « les bestiaux, exigeaient un règlement général, un « règlement qui étendît son influence sur plusieurs « communes. On sent qu'une mesure de cette espèce « ne pourrait être prise que par le préfet ; mais, dans « ce cas, il agirait, non en vertu du pouvoir municipal, qu'il ne peut jamais exercer, puisqu'il n'en est « pas investi, mais en sa qualité d'administrateur, et « comme agent du pouvoir exécutif, auquel seul il « appartient de faire des règlements qui concernent « l'ordre public et la sûreté générale. » (Voy. *Traité du pouvoir municipal*, chap. XXVI.) Et même depuis la loi du 18 juillet 1837, la cour de cassation s'est énergiquement prononcée dans ce sens.

Le préfet de la Mayenne avait pris un arrêté pour défendre, dans l'étendue de son département, de couvrir les toits en chaume, paille et autres matières combustibles.

L'administrateur de l'hospice de Fougerolles poursuivi pour contravention à cet arrêté, fut relaxé par jugement du tribunal de police de Landivy, par le motif que l'arrêté du préfet, portant sur un objet confié à la vigilance de l'autorité municipale, était intervenu en dehors de ses attributions.

Il y eut pourvoi, et la cour de cassation, à la date du 12 septembre 1845, rendit, après délibéré en chambre du conseil, un arrêt ainsi conçu :

« La cour, vu les art. 13 de la Charte constitution-« nelle, 3, tit. XI de la loi des 16-24 août 1790, et 9, « n° 3, de celle du 18 juillet 1837 ; attendu qu'il « appartient au roi, suivant le premier de ces articles, « de faire les règlements et ordonnances nécessaires « pour l'exécution des lois ; qu'il peut, dès lors, par « des actes généraux ou spéciaux de son autorité sou-« veraine, ordonner toutes les mesures de sûreté géné-« rale qui se trouvent énoncées dans l'art. 3, tit. XI « de la loi des 16-24 août 1790 ; que la loi du 18 juil-« let 1837 n'a nullement modifié cette attribution « absolue, puisque le n° 3 de son art. 9 charge, au « contraire, les maires, sous l'autorité de l'administra-« tion supérieure, de faire exécuter ces mesures ; que « les préfets, qui sont les mandataires de la puissance « royale, ont donc le même droit, chacun dans sa « circonscription administrative, d'où il suit que les « arrêtés qu'ils prennent à cet égard sont pleinement « légaux et obligatoires ;

« Et, attendu que l'arrêté du 25 mai 1844, par « lequel le préfet de la Mayenne a défendu à tous les « habitants de ce département de couvrir aucuns bâ-« timents en chaume, paille ou autres matières com-

« bustibles, quel que soit l'usage auquel il sera destiné, « rentre dans les dispositions du n° 5 de l'art. 3, tit. XI, « de la loi des 16-24 août 1790 ; que le tribunal de « simple police de Landivy devait, dès lors, confor- « mément à l'art. 471, n° 15, du Code pénal, réprimer « la contravention dont il s'agit dans l'espèce, par l'ap- « plication des peines que cet article prononce ; que le « jugement dénoncé qui a relaxé de la poursuite le « prévenu sur le motif que les maires sont seuls com- « pétents pour porter individuellement cette défense, « a donc tout ensemble faussement interprété l'art. 11 « de la loi du 18 juillet 1837, et commis une viola- « tion expresse des dispositions ci-dessus visées ; — « casse, etc. »

406. — Il est d'ailleurs vrai de dire, à l'égard des arrêtés ainsi pris par les préfets, que l'autorité municipale se trouve avoir été suppléée et reste dominée par l'autorité départementale. Le préfet a pourvu à la police au lieu et place du maire, et celui-ci est vis-à-vis de l'arrêté dans la position d'un agent inférieur vis-à-vis de l'acte de son supérieur ; il ne saurait ni le rapporter, ni le modifier, ni dispenser personne de s'y conformer. (Voy. arrêt du 23 avril 1835, min. publ. contre Dangler.)

407. — La cour de cassation allait bien plus loin ; elle reconnaissait au préfet le droit de s'immiscer dans la police municipale elle-même, en prenant des arrêtés à l'effet de pourvoir, dans une commune, à l'un des objets confiés à la vigilance du maire.

Un arrêté du préfet du département du Doubs avait fixé l'heure de la clôture des cafés et cabarets de la commune de Tavenay ; un procès-verbal constata que

le sieur Roy, habitant de cette commune, avait vendu à boire chez lui, sans licence, et *à des heures indues*.

Roy, en état de contravention aux lois sur les contributions indirectes, et au règlement du préfet, fut traduit en police correctionnelle ; sur l'appel devant la cour de Besançon, le ministère public requit contre lui une condamnation, tant pour la contravention aux lois sur les contributions indirectes que pour celle à l'arrêté du préfet. La cour, par arrêt du 12 septembre 1827, renvoya Roy de toute action sur le premier chef ; et, à l'égard de la contravention au règlement du préfet, ordonna, avant faire droit, que le ministère public rapporterait un arrêté du maire de Tavenay, auquel aurait contrevenu le prévenu, *l'arrêté du préfet rendu hors de ses attributions devant rester sans effet*.

Pourvoi du procureur général ; et, à la date du 18 janvier 1828, arrêt de la cour de cassation ainsi conçu :

« La cour, attendu que l'arrêt attaqué a sursis à « statuer sur ce chef de prévention, en se fondant sur « ce que les préfets n'ont pas le droit de faire des « règlements sur la police des lieux publics ; que ce « droit n'appartient qu'aux maires, et qu'ainsi le mi- « nistère public devait représenter un arrêté du maire « de la commune du prévenu ;

« Attendu qu'aux termes des art. 3, n° 3, sect. 2, « de la loi du 24 août 1790, et de l'art. 46, sect. 1re, « de la loi du 22 juillet 1791, les corps municipaux « ont le droit de faire des règlements sur la police des « cafés et des cabarets ; que l'arrêté du préfet du « Doubs rentrait donc dans les attributions du pou-

« voir municipal; que si les tribunaux ne sont pas « tenus d'exécuter les règlements de l'autorité muni- « cipale, lorsqu'ils portent sur des objets qui ne sont « pas confiés à sa surveillance, il ne leur appartient « pas de régler la compétence respective des fonction- « naires de l'ordre administratif, et de se refuser à « l'exécution d'un arrêté, sous prétexte qu'il a été « pris par un fonctionnaire de cet ordre, tandis qu'il « aurait dû être pris par un autre ; attendu, d'ailleurs, « que les fonctions municipales sont, d'après la loi du « 28 pluviôse an VIII, remplies aujourd'hui par les « maires, sous l'autorité des préfets, leurs supérieurs « dans la hiérarchie administrative, que *les préfets,* « *investis du droit d'approuver ou de réformer les rè-* « *glements des maires sur les objets de police admi-* « *nistrative, ont essentiellement le pouvoir de prescrire* « *directement des règles sur ces mêmes objets;* qu'en « décidant le contraire, l'arrêt attaqué a violé les lois « précitées; — casse, etc. »

La cour décidait, en principe, que le droit d'approuver ou de réformer les arrêtés des maires impliquait, pour les préfets, le droit de prendre eux-mêmes des arrêtés de police municipale. Mais cette jurisprudence était combattue par les auteurs.

« C'est au pouvoir municipal, et à ce pouvoir seul, « écrivait M. Henrion de Pansey, que la loi confie le « soin de régler la police intérieure des communes. « Cette loi est celle du 14 décembre 1789, dont l'ar- « ticle 50 dit, en termes formels, que les fonctions « *propres* au pouvoir municipal sont de faire jouir les « habitants des avantages d'une bonne police. Le lé- « gislateur ne pouvait pas s'exprimer avec plus d'é-

« nergie. Ces fonctions sont *propres* au pouvoir mu-
« nicipal, c'est-à-dire qu'elles sont de son essence, et
« qu'elles dérivent de sa nature ; ce qui nous conduit
« nécessairement à cette conséquence, que la police
« immédiate des communes appartient aux officiers
« municipaux, à l'exclusion de tous les autres fonc-
« tionnaires.

« Je n'ignore pas que, dans plus d'un département,
« les préfets, par un zèle louable sans doute, mais
« peu éclairé, se permettent quelquefois de régler eux-
« mêmes la police intérieure des communes : c'est
« substituer le pouvoir administratif au pouvoir mu-
« nicipal ; et cette invasion dans le domaine des mu-
« nicipalités, outre les inconvénients qu'elle partage
« avec toutes les usurpations de cette espèce, en a qui
« lui sont particuliers.

« D'abord, en s'emparant ainsi des fonctions muni-
« cipales, le préfet se subroge à des hommes qui,
« n'eussent-ils sur lui d'autre avantage que de vivre
« au milieu des habitants, en connaissent mieux le
« caractère, l'esprit et les besoins, qu'il ne pourra
« jamais le faire.

« En second lieu, humiliés par cette initiative prise
« sur eux, les officiers municipaux s'en vengeront en
« déversant, d'une manière plus ou moins directe,
« le mépris sur le règlement qu'ils ont reçu de la pré-
« fecture, et le mépris des actes administratifs ne
« manque jamais de déconsidérer les administrateurs.

« Troisièmement ; entraînés par l'exemple de leur
« supérieur, ces mêmes officiers municipaux s'accou-
« tument à méconnaître, comme lui, les bornes de leur
« compétence, et finissent par user envers leurs admi-

« nistrés de l'arbitraire que l'on fait peser sur eux. »
(Voy. *Traité du pouvoir municipal*, chapitre 26.)

Lorsqu'il s'agit, en 1837, de pourvoir par une loi fondamentale à l'administration municipale, le gouvernement entreprit de faire triompher la doctrine de la cour de cassation. Emporté par l'esprit de centralisation, il avait, dans le projet présenté aux Chambres, placé sous l'empire des pouvoirs *délégués* la police municipale et rurale, que la loi de 1789 avait placée dans les dépendances des pouvoirs *propres*. Mais la discussion devant la chambre des députés a fait triompher le principe de l'indépendance du pouvoir municipal. M. Vivien avait dit, dans son rapport, pour préciser la portée de ce principe : « Le roi, « chargé de la police du royaume, pourvoit par des « ordonnances aux mesures générales qui ont pour « objet la sécurité, le repos de tous les citoyens. Les « préfets exercent le même pouvoir dans leurs départements ; leurs arrêtés régissent les diverses communes de leur territoire considérées collectivement. « Lorsqu'il s'agit de l'exécution de ces mesures, le « maire remplit les fonctions de délégué de l'administration supérieure. Mais quand les objets de police « à régler ne s'appliquent qu'au territoire de la commune, c'est à lui seul qu'il appartient de prescrire « les mesures nécessaires, de faire les règlements que « comportent les circonstances, et d'en ordonner l'exécution. Cette autorité lui est expressément attribuée « par la loi du 19-22 juillet 1791. » Et c'est pour répondre à cette distinction, attaquée à plusieurs reprises et toujours défendue avec une haute supériorité de raison et de talent par le rapporteur de la com-

mission, qu'après avoir dit dans l'art. 9, que « le maire « était chargé, *sous l'autorité de l'administration su-* « *périeure*, 1° de la publication et de l'exécution des « lois et règlements ; 2° des fonctions spéciales qui lui « sont attribuées par les lois ; 3° de l'exécution des « mesures de sûreté générale, » on s'est exprimé en ces termes dans l'art. 11 :

« Art. 11. Le maire prend des arrêtés à l'effet :

« 1° D'ordonner les mesures locales sur les objets « confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ;

2° De publier de nouveau les lois et règlements de « police, et de rappeler les citoyens à leur observation.

« Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement « adressés au sous-préfet. Le préfet peut les annuler « ou en suspendre l'exécution.

« Ceux de ces arrêtés qui portent règlement perma- « nent ne seront exécutoires qu'un mois après la re- « mise de l'ampliation, constatée par les récépissés « donnés par le sous-préfet. »

La loi est claire et positive, elle fait de la police municipale l'attribution exclusive des maires, et inter- dit aux préfets de pourvoir par eux-mêmes aux exi- gences de cette police.

408. — Toutefois, il a fallu s'expliquer sur la con- ciliation de ce principe avec le droit de contrôle ré- servé à l'autorité supérieure. La difficulté est signalée et résolue dans une instruction adressée aux préfets par le ministre de l'intérieur, à la date du 1er juil- let 1840, comme l'expression d'avis émis par le con- seil d'Etat sur diverses questions relatives à l'exécution de la loi du 18 juillet 1837 ; on y lit :

« ..... 5° Le droit d'annuler les arrêtés des maires

donne-t-il aux préfets le droit de les modifier, c'est-à-dire d'en annuler seulement une partie, en laissant à quelques articles leur force exécutoire, ou bien l'annulation doit-elle frapper l'acte dans son ensemble? C'est ce qui a été demandé également, et à l'appui de la première opinion, il a été dit qu'un arrêté de maire pouvait renfermer des dispositions bonnes et utiles et d'autres qui ne pouvaient être maintenues. Il paraissait donc fâcheux d'empêcher l'exécution de la partie de l'arrêté qui présente de l'utilité, par cela qu'il contient quelque défectuosité ; et on en concluait que le préfet pouvait, par une annulation particulière, amender ce que l'arrêté aurait de défectueux.

« Quelque avantage que pût présenter cette manière de procéder, il faut reconnaître, Monsieur le Préfet, que le silence de la loi la rend inadmissible. L'article donne au préfet le droit d'*annuler* ou de *suspendre;* il ne lui donne pas celui de *modifier*. En n'accordant pas à l'autorité supérieure cette faculté, le législateur a craint, sans doute, que des modifications apportées aux arrêtés municipaux n'allassent jusqu'à en changer l'esprit, à les rendre autres que ce qu'ils devaient être dans l'intention du magistrat qui les a rédigés. Le droit d'annulation suffisait à l'intérêt public, et le concert qui doit exister entre le préfet et les maires donne toujours la certitude de voir disparaître des arrêtés municipaux des dispositions qui devraient apporter à leur exécution un empêchement absolu.

« En effet, pendant le délai d'examen d'un arrêté portant règlement permanent, le prefet doit signaler au maire les dispositions de cet acte qui, se trouvant en opposition avec la législation ou l'intérêt public,

feraient obstacle à ce que force exécutoire y fût laissée; il peut indiquer au maire quelles modifications, quelles suppressions devraient y être faites. Il n'est pas douteux que ces avertissements auront presque toujours pour résultat d'amener le maire à modifier son premier travail (1); s'il en était autrement, le droit d'annulation reste entier, et il devrait être exercé.

« 6° L'annulation pourrait même être motivée afin d'établir d'une manière claire et patente l'obligation dans laquelle s'est trouvée l'autorité supérieure de remplir le devoir que la loi lui impose. »

409. — La même instruction répond à une question non moins délicate, relative à l'application de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837.

Cet article, qui vient à la suite de l'indication, dans les articles 9, 13 et 14, des attributions diverses que le maire a à remplir, porte que : « dans le cas où le maire « refuserait ou négligerait de faire des actes qui lui « seraient prescrits par la loi, le préfet, après l'en « avoir requis, pourra y procéder d'office par lui-« même ou par un délégué spécial. » Et on a demandé si, dans les termes de l'article 15, le préfet ne

(1) Un arrêt de la cour de cassation, du 25 avril 1842 (Pierret), se fonde pour apprécier la portée d'un arrêté de police municipale, sur ce que le préfet n'ayant approuvé une première disposition de l'arrêté que sous la condition du retranchement de la seconde, le maire n'avait, en effet, publié que la partie approuvée. On a cru pouvoir citer cet arrêt comme impliquant pour le préfet le droit de modifier l'acte du maire (Voy. Dictionnaire d'administration (V° *Règlement*), mais sa signification est toute contraire; il suppose que le maire s'est conformé à une invitation du préfet et a, sur son indication, consenti à modifier lui-même le règlement qu'il avait arrêté.

peut pas prendre lui-même un arrêté de police municipale.

« La solution de cette question, écrit le ministre, ne se trouve pas dans l'appréciation du seul article 11 de la loi du 18 juillet 1837; pour l'obtenir, il faut combiner les dispositions de cet article avec celles de l'article 15. Il est incontestable, en effet, que la loi du 18 juillet 1837 a laissé entre les mains des maires les pouvoirs propres dont les lois des 14 décembre 1789 et 19 juillet 1791 les avaient investis, et les préfets ne peuvent, en thèse générale, se substituer aux maires, en prenant des arrêtés qui rentrent dans les attributions de l'autorité municipale; mais si cette autorité reste inactive malgré la réquisition de l'autorité supérieure, celle-ci peut et doit agir comme lui en donne le droit l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837.

« L'arrêté que prendra le préfet dans ces limites, pour assurer l'exécution d'une disposition de loi, sera donc parfaitement légal et obligatoire pour les citoyens, comme l'aurait été l'arrêté municipal qu'il est destiné à remplacer. »

A cette opinion, quelque gravité qu'elle emprunte à l'avis du conseil d'Etat que le ministre dit avoir consulté, nous préférons celle émise par M. Duvergier, dans ses notes sur l'art. 15, que nous examinons.

« Il ne faut pas, dit-il, se méprendre sur le sens de « cette disposition et la considérer comme donnant au « préfet le droit d'exiger du maire tel ou tel acte, « telle ou telle mesure qu'il juge utile ou convenable, « et d'y procéder lui-même, si le maire refuse ou « néglige de se rendre à l'invitation qu'il a reçue. La « faculté pour le préfet d'agir aux lieu et place du

« maire n'existe que pour les actes qui sont formelle-
« ment prescrits par la loi ; ainsi, un maire refuserait
« de dresser un acte de l'état civil, il négligerait de
« procéder à la révision des listes électorales, ou de
« dresser les tableaux de recensement pour le recrute-
« ment, le préfet pourrait et devrait intervenir, et,
« par lui-même ou par un délégué, faire les actes que
« je viens d'indiquer. Mais un maire ne croirait pas
« nécessaire de prendre un arrêté de police muni-
« cipale, sur un objet d'intérêt purement local, le
« préfet pourrait le stimuler, le blâmer, le suspendre
« ou provoquer sa révocation, mais il n'aurait pas
« le droit de faire lui-même l'arrêté. Il faut, a dit
« M. Vivien dans son rapport, que le préfet ne soit
« admis à user du droit que le projet lui confère, que
« pour les actes formels, précisément exigés par la loi,
« et qu'à l'aide de ce droit, il ne puisse pas annuler
« l'autorité municipale; pour prévenir toute incerti-
« tude, nous avons effacé de l'article tous les mots
« qui présentaient une signification vague et nous
« limitons le droit du préfet aux seuls cas où le maire
« a refusé ou négligé de faire *un acte prescrit par la*
« *loi.* »

Et, en effet, il suffit de se reporter à la mission du pouvoir de police pour comprendre que l'exercice de ce pouvoir se résume toujours en une appréciation d'opportunités et d'exigences, et qu'autoriser le préfet à suppléer le maire dans ces appréciations, c'est faire ouvertement violence à l'esprit de la loi, qui, en lui remettant le pouvoir de police à titre de pouvoir *propre*, a voulu, par-dessus tout, qu'il fût indépendant et libre dans l'usage de ce pouvoir.

410.— Les règles qui tiennent à l'essence du pouvoir réglementaire et qui le circonscrivent dans ses points de contact avec le pouvoir législatif, le suivent dans les mains du préfet. Et, à cet égard, la condition des arrêtés réglementaires des préfets n'est point autre que celle des règlements d'administration publique. (Voy. *supra*, n^os^ 50 et suivants.)

411.— Leur sanction pénale est dans l'article 471, n° 15, du Code pénal.

Toutefois, les arrêtés qui tendent à procurer l'exécution d'une loi qui, elle-même, établit une peine, échappent à l'empire de cet article 471. Leurs prohibitions ou prescriptions tombent naturellement sous la sanction de la peine édictée par la loi spéciale. (Voy. arrêt du 14 nov. 1839, min. publ. contre Delaguépière.)

412.— Les actes réglementaires des préfets ne comportent aucune dénomination particulière; ils prennent le nom d'*arrêtés*, qui est commun à tous les actes préfectoraux.

413.— Et quant à leurs caractères distinctifs, ce sont ceux que nous avons définis pour les dispositions réglementaires émanant du chef de l'Etat. (Voy. *supra*, n° 59.)

414.— Il est de maxime que tout règlement administratif n'a force d'exécution que par la connaissance qui en est donnée à ceux qu'il est destiné à atteindre. (Voy. L. 24 août 1790, tit. 11. art. 1.) Cette connaissance est légalement présumée pour tout acte régulièrement publié. Mais il faut dire en quoi doit consister la publication.

Les arrêtés préfectoraux ne tombent point sous

l'empire des articles 1 et 3 du Code civil et des dispositions de l'ordonnance du 27 novembre 1816, qui régissent les lois et ordonnances. (Voy. arrêt du 5 juillet 1845, Lerain.) Leur publication n'est point soumise à des conditions rigoureusement déterminées; il faut, par conséquent, se reporter au but de la publication pour en régler le mode. Elle résultera, suivant nous, non-seulement de l'affiche, de la proclamation à son de trompe ou de caisse et de tout autre moyen d'annonce analogue, mais aussi de l'envoi qui pourra être fait, par voie administrative, aux individus que la mesure concerne (1). (Voy. arrêt 31 août 1821, min. publ. contre Debierre.)

Les employés à l'exploitation d'un chemin de fer soutenaient, pour échapper à une poursuite en contravention à un règlement pris par le préfet dans un intérêt de sûreté, que l'envoi de ce règlement au directeur ne pouvait équivaloir à une publication.

Mais la cour de cassation a annulé le jugement qui avait admis ce système, par un arrêt ainsi conçu :

« La cour, vu l'avis du conseil d'Etat approuvé le « 23 prairial an XIII, et l'article 471, n° 15, du Code « pénal;

« Attendu que les actes de l'autorité qui s'adressent « à l'universalité des habitants sont les seuls qui aient « besoin, pour être obligatoires, d'être publiés dans

(1) La publication des arrêtés préfectoraux a été régularisée par une circulaire du ministre de l'intérieur à la date du 19 décembre 1846. Nous rapporterons cette circulaire et nous nous expliquerons au long sur la publication des arrêtés préfectoraux, qui est confiée aux maires, dans le chapitre consacré à ces fonctionnaires.

« les formes ordinaires ; qu'il suffit de notifier les « autres aux personnes qu'ils concernent ; que cela est « ainsi décidé, relativement aux décrets impériaux, « par l'avis du conseil d'Etat ci-dessus visé, dont les « dispositions doivent servir de règle pour les règle- « ments et arrêtés ;

« Attendu que les arrêtés pris pour prescrire cer- « taines mesures de sûreté dans l'exploitation d'un « chemin de fer, sont valablement notifiés au direc- « teur représentant la compagnie concessionnaire, le- « quel se trouve chargé d'en donner connaissance à « tous les agents de l'entreprise appelés par les fonc- « tions qu'ils remplissent à y conformer leurs actes ; « que l'administration n'a aucun moyen de connaître « ces agents et de leur notifier personnellement son « arrêté ; que ces agents, lorsqu'ils sont poursuivis « comme y ayant contrevenu, ne peuvent donc pré- « tendre, pour s'excuser, qu'ils en ont ignoré les dis- « positions, pas plus que dans les cas prévus par les « articles 68 et 69, nos 3 et 6, du Code de procédure « civile, les sociétés ou administrations, assignées « conformément à ces articles, ne peuvent être ad- « mises à prouver qu'elles n'ont point eu connaissance « des exploits à elles notifiés en parlant à leurs pré- « posés ;

« Attendu, en conséquence, qu'en renvoyant Deyme « des poursuites dirigées contre lui, par le motif que « l'arrêté du préfet du Loiret n'avait reçu d'autre pu- « blicité que celle de la notification faite à la com- « pagnie, et qu'il était établi, par les débats, que la « compagnie n'en avait point donné connaissance à « Deyme, quoique, d'ailleurs, l'infraction à l'arrêté fût

« constatée par un procès-verbal régulier et reconnu « par le juge, le jugement attaqué a violé l'avis du « conseil d'Etat du 23 prairial an XIII et l'article 471, « n° 15, du Code pénal ; casse, etc. » (Voy. arrêt du 9 mai 1844, min. publ. contre Deyme.)

Cet arrêt implique, tout à la fois, que l'envoi direct supplée à la publication pour les règlements qui ne concernent qu'une certaine classe de personnes, et que pour les personnes placées sous le commandement et la direction d'un chef, il n'est même pas besoin d'un envoi à chacune, et que la notification au directeur suffit.

Mais, pour en préciser la portée, il importe de faire remarquer qu'un envoi *officiel* est le seul qui puisse équivaloir à une publication. Il est bien certain qu'un simple avertissement verbal ne saurait offrir assez de garantie pour qu'on en fasse la base d'une présomption légale. (Voy. arrêt du 31 août 1821, min. publ. contre Debierre.)

415. — Les dispositions réglementaires prises par les préfets n'empruntent, aussi bien que celles qui émanent de l'empereur, leur force qu'au pouvoir régulateur de la société ; elles ne sont, par conséquent, susceptibles d'aucun recours devant l'autorité juridique. La voie contentieuse est fermée à toute réclamation suscitée par un acte du pouvoir réglementaire.

Mais la position de subordonné qui est faite au préfet vis-à-vis du dépositaire de l'autorité centrale, ménage aux citoyens qui peuvent avoir à souffrir de ses mesures, la ressource de solliciter l'intervention du ministre.

Les attributions conférées par les lois de 1789 et

1790 aux administrations départementales, ne leur ont été données que pour être exercées *sous l'inspection et l'autorité du chef du pouvoir exécutif.*

Je n'hésite point à en conclure que, dans le cercle de ses attributions générales, et en dehors de toute délégation consacrée par une loi spéciale, l'action préfectorale est soumise au contrôle de l'autorité supérieure. Cette autorité est l'autorité impériale dont l'exercice, sauf pour certains actes réservés à l'empereur lui-même, est confié aux ministres. Les ministres se trouvent donc ainsi investis du droit d'annuler les arrêtés réglementaires des préfets ou d'en suspendre l'exécution. (Voy. *supra*, n° 398.)

Ce droit, qui rattache et subordonne l'administration locale à l'administration générale, est fondamental; il a sa raison dans le principe de centralisation qui fait la base de notre organisation administrative, et demeure toujours réservé dans les attributions que les préfets peuvent recevoir de lois spéciales. (Voy. *supra*, n° 241.) Le gouvernement, au moment même où il se dessaisissait des affaires locales au profit des préfets, a pris soin de protester contre toute idée de dérogation à ce principe. C'est à cet effet qu'il a dit dans l'article 6 du décret du 25 mars 1852 : « Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront.

« Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents. »

416.— L'application des dispositions prises par

les préfets est comme l'application des dispositions prises par l'empereur, confiée à l'autorité judiciaire, qui en vérifie la légalité et qui, au besoin, procède à leur interprétation conformément aux règles que nous avons établies pour ces dernières. Nous devons donc nous borner à renvoyer aux explications dont elles ont fait le sujet dans les n^os^ 68 et suivants de l'article 2 du chapitre 1^er^.

§ 2. — Des dispositions individuelles et spéciales ou d'application.

417. — Arrêtés de nomination et révocation d'agents et employés.
418. — Arrêtés de police. — Permissions et autorisations.
419. — Suite. — Injonctions et interdictions.
420. — Sanction des refus de permissions et autorisations.
421. — Sanction des injonctions et interdictions.
422. — Recours. — Appel au ministre.
423. — Recours au conseil d'État.
424. — Interdiction des moulins dans le rayon de la douane sur les frontières.
425. — Tarif des eaux minérales.
426. — Reconnaissance des limites des chemins vicinaux et déclarations de vicinalité.
427. — Actes de tutelle. — Vente, baux à ferme, acceptation de dons et legs.
428. — Annulation et approbation des délibérations des conseils municipaux.
429. — Règlement des budgets des communes.
430. — Agents inférieurs. — Réclamations contre leurs actes. — Approbation des arrêtés des maires.
431. — Exercice du droit d'annuler les arrêtés des maires ou d'en suspendre l'exécution.
432. — Délai pour l'exercice de ce droit.
433. — Actes de juridiction. — Transition.
434. — Attributions juridiques des préfets. — Courses de chevaux.
435. — Grande voirie.
436. — Décisions entre les employés de la régie et les débitants.

437. — Droit d'assister à l'assemblée pour la nomination des prud'hommes.
438. — Contestations entre les communes et les régisseurs ou fermiers d'octroi.
439. — Contestations entre la régie et les débitants relativement à l'abonnement.
440. — Vente de domaines nationaux.
441. — Dans la sphère de ces attributions, les actes préfectoraux participent de la nature des décisions juridiques.
442. — Du droit pour le préfet de *connaître* des réclamations contre les actes des autorités inférieures.
443. — Conflits. — Renvoi.
444. — Formes des arrêtés. — Arrêtés pris en conseil de préfecture. — Circulaire du 29 septembre 1835.
445. — Mode de procéder devant les préfets.
446. — Notification des arrêtés.
447. — Notification et rapport des arrêtés.
448. — Recours. — Appel au ministre. — Recours au conseil d'Etat.
449. — Suite. — Délai du recours.
450. — De la réserve du recours au conseil d'Etat dans certaines attributions conférées aux préfets par des lois spéciales.
451. — Le délai est-il applicable au recours au conseil d'Etat, *omisso medio ?*
452. — Le conseil de préfecture ne connaît pas des actes des préfets. — Exceptions.
453. — Interprétation des actes des préfets.

---

417. — Les arrêtés de nomination et révocation se présentent tout d'abord, dès qu'on veut passer des actes généraux aux actes individuels de l'administration préfectorale. Ce n'est pas cependant qu'ils soient de nature à arrêter bien longtemps l'attention. Tout ce qui est nomination et révocation d'employés ou de fonctionnaires est évidemment du ressort d'une autorité purement discrétionnaire. Ces actes tombent, néanmoins, comme tous les autres, sous le contrôle du

ministre. (Voy. décr. 25 mars 1852, art. 6.) Il est prescrit aux préfets, par la circulaire du 5 mai 1852, de transmettre au ministre de l'intérieur les arrêtés pris pour nommer les directeurs des maisons d'arrêt et des prisons départementales, les médecins des asiles publics d'aliénés, les directeurs des dépôts de mendicité, les architectes et les archivistes départementaux. Et le ministre veut que, lorsque des raisons graves les forceront de prononcer la révocation d'un de ces fonctionnaires, ils l'en instruisent immédiatement et lui adressent, à l'appui de la décision, des explications justificatives.

418. — L'exercice des pouvoirs de police est plus important à étudier.

La loi, en confiant à la vigilance des préfets les droits et les intérêts qu'elle a été amenée à considérer comme objets de police, s'est fait un devoir de dégager de toute entrave l'autorité qui en devait faire la sauvegarde. Le préfet est toujours maître d'atteindre, par une prescription individuelle et spéciale, les faits qui échappent à ses prescriptions générales. Il accorde ou refuse des permissions, il formule des injonctions ou des interdictions.

Les établissements insalubres ou incommodes, les réparations ou constructions de bâtiments avoisinant les dépendances de la grande voirie, la délivrance des permis de port d'armes, les spectacles, donnent lieu à nombre d'arrêtés portant octroi ou refus de permissions et autorisations.

419. — Pour rencontrer des arrêtés impliquant un ordre, il suffit de se reporter à la police des cours d'eau. Un obstacle est-il opposé au libre écoulement

des eaux, le droit et le devoir du préfet est de le faire disparaître, il ordonne la destruction des plantations ou la démolition des travaux qui empiètent sur le lit de la rivière. (Voy. ord, 26 déc. 1837, Hagnié; 30 déc. 1842, Leguest.)

La protection due aux besoins de la circulation sur les grands chemins et les fleuves et rivières navigables, est également de nature à motiver à tout instant des injonctions ou des interdictions aux propriétaires des héritages limitrophes.

A plus forte raison, tiendra-t-on pour légitimes toutes celles dont le but sera de répondre aux exigences de la sûreté ou de la salubrité publiques. Qu'un bâtiment limitrophe d'une grande route menace ruine, le préfet s'empressera d'ordonner au propriétaire de le réparer ou de le démolir, et on ne sera certainement pas tenté de supposer qu'en cela il a excédé ses pouvoirs.

420. — Les lois ou règlements qui soumettent les citoyens à la nécessité de se munir, dans certains cas et pour certains actes, d'une permission ou d'une autorisation préalable, leur imposent, à cet égard, une obligation que le juge chargé de leur application a, par cela même, mission de faire respecter.

421. — Quant aux injonctions et interdictions, l'article 457 du Code pénal offre une sanction aux arrêtés dont le but est de fixer la hauteur du déversoir, dans les usines établies sur les cours d'eau; et l'article 471, n° 5, du même Code prévoit et punit la négligence ou le refus d'obéir à la sommation de réparer ou de démolir les édifices menaçant ruine. Mais c'est vainement que l'administration cherche, en dehors

des prévisions spéciales de la loi, à appeler les tribunaux à son aide pour faire exécuter ses prescriptions individuelles. On lui répond que l'article 471, n° 15, du Code pénal ne délègue le juge civil que pour l'application des mesures réglementaires en général et des arrêtés émanés de l'autorité municipale en particulier (1). Elle est réduite à exécuter elle-même; et les difficultés qu'elle est exposée à rencontrer dans ses poursuites à l'effet de recouvrer les frais que pourra

(1) On lit, dans un arrêt qui prononce la cassation d'un jugement du tribunal de simple police de Lodève : « Vu le n° 1^er^ « de l'art. 3, titre 11, de la loi des 16-24 août 1790, et l'art. 46, » titre 1^er^, de celle des 19-22 juillet 1791 ; ensemble les art. 4 et 5 « de l'édit du mois de décembre 1607 ; 29, tit. 1^er^, de la loi précitée « de 1791 ; 161, Code d'instr. crim., et 471, n° 4, Code pénal ;

« Attendu que le préfet de l'Hérault, procédant en exécution « de l'ordonnance du roi, du 10 mai 1818, qui approuve le plan « de la ville de Lodève, a légalement enjoint aux héritiers Maury, « par son arrêté du 13 mai dernier, de démolir, dans le délai de « huitaine, à compter de la notification à eux faite de cet arrêté, « les ouvrages évidemment confortatifs qu'ils ont fait exécuter « sans autorisation et alignement préalables, à la maison dont il « s'agit, laquelle, d'après ledit plan, est sujette à reculement ; que « le tribunal de simple police, saisi de la contravention résultant « de l'inexécution de cette injonction, ne pouvait donc régulière- « ment s'abstenir de la réprimer, qu'en déclarant formellement « que cette maison ne touche point à la voie publique actuelle, et « que son jugement ne contient pas cette déclaration expresse..... »

Cette décision vient à l'appui de la doctrine que nous avons émise : la cour suprême, en effet, n'a point cherché la sanction de l'arrêté préfectoral dans la disposition du n° 15 de l'art. 471 ; réduite à la demander à une prescription spéciale, elle s'est emparée de la disposition du n° 4, dont l'objet est de réprimer les empêchements et entraves à la liberté et à la sûreté du passage, et, au risque d'en méconnaître la juste portée, elle a fait en sorte, pour en justifier l'application, d'assimiler la consolidation d'un bâtiment sujet à reculement, à un obstacle à la circulation.

entraîner l'exécution ne l'arrêtent que trop souvent. Les ingénieurs des ponts et chaussées, notamment, hésitent assez ordinairement à proposer les mesures qu'ils présument devoir jeter l'administration dans ces embarras.

422. — Qu'il accorde ou refuse des permissions ou autorisations, qu'il enjoigne ou qu'il défende, du moment qu'il émet une prescription individuelle, le préfet ne vient point en aide au législateur pour compléter en la développant la règle qu'il a posée; il fait œuvre d'application, et son acte, envisagé dans son but et dans ses effets, participe des caractères et doit suivre le sort des actes de l'office de l'autorité préposée à l'application des lois et des règlements. C'est dire que ces actes n'ont en eux rien qui soit exclusif de la garantie du recours.

Pour en appeler au ministre, on n'a point à se préoccuper de la nature de la question tranchée par l'arrêté. Son contrôle s'étend même aux actes du pouvoir discrétionnaire (1).

423. — La distinction entre ce qui est du contentieux et ce qui n'en est pas fait, au contraire, le point de départ du recours au conseil d'État. Une réclamation ne peut être portée devant lui qu'autant qu'elle est basée sur un *droit* que l'on prétend avoir été mé-

(1) Le projet du gouvernement, dans la loi sur la police de la chasse, réservait expressément l'appel au ministre de l'intérieur, en cas de refus de permis de chasse par le préfet, et cette réserve n'a été supprimée, lors de la discussion de l'art. 6, que sous le bénéfice de la déclaration faite par le garde des sceaux, que la faculté de se pourvoir auprès du ministre était de droit. (Voyez M. Berriat Saint-Prix, p. 61.) Dans le décret sur la décentralisation, l'art. 6 fait du recours au ministre une règle générale et absolue. (Voy. *supra*, n° 415, et *infra*, n° 448.)

connu. Les plaintes suscitées par les injonctions et les interdictions de police offrent assez généralement cette condition. Le propriétaire sommé de réparer ou de démolir sa maison, celui qui a vainement sollicité l'autorisation d'établir une manufacture sur un terrain qui est le sien, le maître d'usine auquel il a été prescrit d'abaisser son déversoir, le riverain d'un cours d'eau qui a reçu injonction de faire disparaître ses plantations, dénoncent dans l'arrêté du préfet une atteinte au droit de propriété, et la voie qui s'ouvre devant eux pour le recours est celle du contentieux.

L'existence des faits qui motivent la mesure est le point sur lequel le débat s'engage tout d'abord. Mais la meilleure part des considérations qui justifient l'arrêté échappe à la discussion. Le conseil d'État, à moins qu'une disposition expresse et spéciale de la loi ne lui en fasse un devoir, n'a point à s'immiscer dans l'appréciation des exigences de l'intérêt général, de l'ordre public; elle est du ressort exclusif de l'administrateur, représentant et gardien de l'utilité publique. Le juge n'a à intervenir que pour vérifier si les faits sont ceux prévus et déterminés par la loi et si la mesure prise était dans les attributions du préfet; la question d'opportunité et d'efficacité reste étrangère à la décision; et les moyens tirés de l'incompétence et de l'excès de pouvoir sont les seuls dont on puisse s'armer (1). (Voy. ord. 26 déc. 1837, Hagnié; 30 décembre 1842, Leguest; 15 avril 1843, Delattre.)

(1) Les arrêtés des préfets ne peuvent, en effet, être attaqués devant le conseil d'État directement, que pour cause d'excès de pouvoir. Il n'y a d'exception à l'obligation de s'adresser d'abord au ministre, que pour les matières à l'égard desquelles le recours di-

424. — La loi du 30 avril 1806 dit, dans son art. 76 : « Les moulins situés à l'extrême frontière « pourront être frappés d'interdiction par mesure ad- « ministrative et par décision des préfets, lorsqu'il « sera justifié qu'ils servent à la contrebande des « grains et farines; le tout sauf le pourvoi par-devant « Sa Majesté en son conseil d'Etat. » Et l'art. 77 ajoute : « Ces faits devront être légalement constatés « par procès-verbaux de saisie ou autres, dressés « par les autorités locales ou par les préposés des « douanes. »

Je vois là une attribution de police. La mission du conseil d'Etat saisi du recours n'est, après avoir reconnu en principe la compétence du préfet, que de vérifier si les faits sont prouvés conformément au vœu de la loi. (Voy. ord. 11 janv. 1838, Desfontaines.)

425. — C'est aussi à l'exercice du pouvoir de police qu'il faut rattacher les arrêtés dont l'objet est de fixer le tarif des eaux minérales. (Voy. arrêté du 6 nivôse an XI.) Mais ces arrêtés qui, au regard du propriétaire ou fermier des eaux, ne renferment que des prescriptions individuelles, n'ont pour base qu'une appréciation d'utilité publique; on ne conçoit la possibilité du recours contre leurs dispositions que pour cause d'excès de pouvoir.

426. — Dans la reconnaissance des anciennes limites des chemins vicinaux et les déclarations de vicinalité, l'action préfectorale n'a pas moins d'indépendance. Les arrêtés pris par le préfet pour répondre

rect, *omisso medio*, comme on dit, a été autorisé par une disposi- on dérogatoire à la règle générale. (Voy. au chapitre du *Conseil Etat.*)

aux besoins de la circulation ne sauraient être attaqués devant le conseil d'Etat que pour vices de forme et excès de pouvoir.

427. — Dans l'accomplissement de la mission de tutelle dont il est investi vis-à-vis du département, de la commune et des établissements publics, le préfet ne règle que des intérêts abandonnés à sa protection. Les arrêtés en matière d'autorisation, pour les acquisitions, aliénations, échanges, emprunts et acceptations de dons et legs, n'échappent point au contrôle du ministre. Mais ils ne sauraient comporter nul recours par la voie contentieuse. (Voy. ord. 17 janvier 1838, commune de Vellerat-les-Belvoir; 23 août 1845, Barbier de Lassaux.)

428. — Toute partie intéressée tient de l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837 le droit de réclamer devant le préfet contre les délibérations des conseils municipaux sur les objets qu'il leur est donné de *régler*. (Voy. loi 18 juillet 1837, art. 17.) Le préfet est maître de les *annuler*. D'un autre côté, les délibérations relatives aux objets sur lesquels le conseil municipal est appelé à *délibérer*, ne sont exécutoires qu'en vertu d'une approbation du préfet, et l'accès est naturellement ouvert devant lui pour le prier d'accorder ou de refuser son homologation. (Voy. *ibid.*, art. 19 et 20.) Le préfet a donc là des arrêtés à prendre soit d'office, soit sur dénonciation des intéressés. Ces arrêtés pourront être déférés au ministre, mais seront-ils attaqués par la voie du contentieux? Si des droits se trouvaient lésés, on serait certainement admis à aller du ministre au conseil d'Etat. Mais, en fait, la mesure a presque toujours sa raison dans une appréciation de l'office de

l'administrateur, et ce n'est guère que l'excès de pouvoir qui peut offrir une base au recours (1).

429. — Ces principes conviennent également aux arrêtés pour le règlement des budgets (2). (Voy. loi du 18 juillet 1837, art. 34, 36, 38 et 39.)

430. — Les plaintes et réclamations suscitées par les actes de ses inférieurs dans l'ordre hiérarchique, tiennent aussi une large place dans la sphère des arrêtés individuels du préfet. J'indiquerai tout à l'heure celles qui se produisent à titre d'appel par voie juridique ; ici, je dois appeler l'attention sur les actes qui se rattachent au contrôle du préfet sur les arrêtés de police municipale.

On a demandé si les préfets ont à apposer un visa approbatif sur les arrêtés des maires.

« Pour résoudre cette question, dit la circulaire du 1er juillet 1840, que nous avons déjà eu l'occasion de citer, il suffit de se reporter au texte de l'article de la loi dont nous nous occupons (l'art. 11 de la loi du 18 juillet 1837), et nous reconnaîtrons que ces arrêtés des maires ont force et autorité par eux-mêmes, et qu'ils n'ont besoin pour être exécutés d'aucune approbation des préfets. La loi nouvelle, comme la législation antérieure, n'attribue aux préfets qu'un droit de contrôle et de révision sur les arrêtés des maires ; tous les arrêtés que prennent les maires, sur quelque objet qu'ils portent et quelque peu d'importance qu'ils aient, sont soumis nécessairement à ce contrôle ; tous doivent être adressés au préfet, et le maire qui négli-

(1) et (2) Les développements viendront plus à propos lorsque nous traiterons *des Communes*.

gerait de remplir cette obligation, contreviendrait à une injonction formelle de la loi. Mais, si le préfet n'use pas du droit d'annuler, ou s'il ne suspend pas l'exécution, les arrêtés des maires sont exécutoires de plein droit, savoir, ceux qui statuent sur un intérêt individuel, du moment où le récépissé en a été délivré par le sous-préfet, et ceux qui portent règlement permanent, un mois après la remise de l'ampliation constatée par le récépissé du sous-préfet.

« En règle générale, les préfets ne doivent donc pas apposer sur les arrêtés des maires un visa approbatif que la loi n'exige pas d'eux, et qui pourrait les gêner plus tard dans l'exercice du droit d'annulation dont ils sont investis, en ce qu'ils sembleraient alors se mettre en contradiction avec l'approbation d'abord exprimée. Toutefois, il est des circonstances dans lesquelles une approbation du préfet peut donner plus de force morale aux arrêtés du maire, en témoignant de l'adhésion et du concours de l'autorité supérieure, et comme aucune disposition de la loi ne s'oppose à ce que les préfets donnent une telle approbation, si elle leur est demandée, je ne vois pas d'empêchement à ce qu'ils l'accordent quand l'intérêt public leur paraît l'exiger. »

451. — La faculté, pour le maire, de demander pour ses arrêtés le visa du préfet, ou de s'en passer, laisse subsister dans son intégralité le droit pour celui-ci d'en prononcer l'*annulation* ou d'en suspendre l'exécution dans les termes de l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837.

Et quant à ses arrêtés à cet effet, ils tombent, en ce qui a trait au recours, sous l'empire des règles appli-

cables aux arrêtés de police pris par le préfet lui-même. (Voy. *supra*, n° 422.)

432. — Je reprends la circulaire du 1er juillet 1840.

« Il a été demandé si, pour les arrêtés d'intérêt individuel, il y avait un délai passé lequel les préfets ne pouvaient plus les suspendre ou les annuler.

« Le texte même de l'article de loi que nous examinons répond pleinement à cette question. Les arrêtés des maires doivent tous, et sans aucune exception, être renvoyés au sous-préfet aussitôt qu'ils sont rendus, et il en est donné récépissé. Ceux de ces arrêtés qui ne portent pas règlement permanent, c'est-à-dire qui statuent sur des cas individuels, n'étant soumis par la loi à aucun délai pour leur mise à exécution, sont exécutoires de plein droit dès que le récépissé en a été donné ; mais aussi le préfet peut les annuler à quelque époque que ce soit, car cette attribution lui est conférée d'une manière générale, absolue, et sans restriction de temps. Il est entendu, toutefois, que les faits accomplis pendant que ces arrêtés étaient exécutoires, sont légalement accomplis ; que l'annulation de l'arrêté n'entraîne pas la nullité de ce qui a été fait précédemment en vertu de cet acte (1). »

433. — Dans les dispositions que nous avons successivement prévues et considérées, l'intérêt d'ordre et de gouvernement est le motif déterminant de la mesure, et encore bien qu'on ait dû prévoir les rapports que ces mesures pouvaient avoir avec les droits privés et les soumettre, à cet égard, à un contrôle de forme juri-

(1) Voyez le chapitre *des Maires*.

dique, leur caractère distinctif est bien celui d'actes d'administration. Abordons maintenant un ordre de dispositions dans lesquelles l'administrateur s'efface pour ne laisser paraître que le juge.

434. — Le décret du 4 juillet 1806 charge le préfet de prononcer définitivement sur les difficultés entre les concurrents pour les courses de chevaux (1).

435. — La loi du 29 floréal an X prescrit de porter devant lui les réclamations contre les arrêtés pris par le sous-préfet pour assurer, par des mesures provisoires, la cessation du dommage, en matière de contravention de grande voirie.

436. — Il connaît aussi des décisions prises par les maires entre les employés de la régie et les débitants, relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente. (Voy. L. 28 avril 1816, art. 49.)

437. — Le préfet statue sur le droit d'assister à l'assemblée pour la nomination des prud'hommes. (Voy. L. 18 mars 1806; décret 3 juillet 1806, art. 5.)

438. — Il tranche les contestations sur l'administration ou la perception des octrois entre les communes et les régisseurs, ou entre les communes et les fermiers, sur le sens des clauses des baux. (Voy. décret 17 mai 1809, art. 136.)

439. — Il prononce entre la régie et les débitants pour l'abonnement destiné à remplacer l'exercice (Voy. L. 28 avril 1816, art. 70, 78 et 79), et entre la régie et la commune pour l'abonnement destiné à rempla-

(1) La décision provisoire est réservée aux maires. En rappelant l'attribution qu'ils tiennent en cela du décret de 1806, nous nous expliquerons sur les arrêtés du ministre de l'intérieur relatifs aux courses de chevaux.

cer soit l'inventaire sur les vins nouveaux, soit le paiement immédiat et par douzième du droit sur les vendanges. (Voy. L. 21 avril 1832, art. 40.)

440. — En matière de vente de domaines nationaux, le préfet vise et rend exécutoire l'état des sommes dues, dressé par l'administration des domaines, et statue sur les difficultés relatives au chiffre ou à l'exigibilité de la dette. (Voy. arrêté 4 thermid. an XI; L. 11 frim. an VIII, art. 11.)

Cette attribution consacrée pour les ventes en exécution des lois de la révolution a, comme la compétence des conseils de préfecture, survécu aux faits qui l'avaient motivée. (Voy. M. Trolley, t. Ier, n° 273, p. 328.)

441. — Dans ces divers cas, ce n'est plus par un mouvement spontané, ce n'est plus pour exercer l'action administrative que le préfet prend une disposition ; son intervention est provoquée par une réclamation, son attention est appelée sur une lutte engagée au nom de droits privés ; et il lui faut prendre connaissance des moyens invoqués par les parties et prononcer ensuite, par un arrêté qui ne constitue, dans son but et dans son principe, qu'une décision juridique. Il est donc de l'essence de cet ordre de dispositions de comporter le recours par la voie contentieuse.

442. — En dehors des attributions qu'il tient des dispositions que nous venons de parcourir, le préfet peut-il être appelé à prononcer sur des questions du contentieux ?

Nous avons démontré que les ministres étaient les juges ordinaires du contentieux administratif. (Voy. *supra*, n° 171.) Ce principe doit se combiner, dans l'ap-

plication, avec un autre principe non moins absolu et non moins fondamental, celui de la hiérarchie. Dans la sphère de l'action administrative, l'acte du subordonné tombe fatalement sous le contrôle du supérieur, et de là nécessité d'ouvrir contre les actes du subordonné la voie du recours à l'autorité supérieure. A ce titre, les préfets connaissent, indépendamment de toute attribution spéciale, des réclamations relatives aux actes de l'administration municipale.

Un sieur Doumas avait été déclaré adjudicataire pour trois ans, de la ferme des droits de pesage, mesurage et jaugeage d'une commune du département de Vaucluse.

Invité à payer la première annuité de son bail, il s'y refusa et engagea une instance à l'effet de faire prononcer la nullité du procès-verbal d'adjudication qu'on lui opposait. Après une involution de procédure, dans laquelle il est inutile de suivre les parties, le préfet statua par un arrêté portant que le procès-verbal attaqué était déclaré et maintenu valide.

Le sieur Doumas déféra l'arrêté au conseil d'État, comme entaché d'excès de pouvoir, et soutint *qu'il s'agissait d'une question essentiellement contentieuse, et que la solution, dès lors, n'en pouvait appartenir qu'au conseil de préfecture.*

Sur ce moyen, le conseil d'Etat a jugé « qu'aux « termes de l'art. 20 de la loi du 18 juillet 1837, il « appartenait au préfet d'approuver l'adjudication du « bail à ferme des droits de pesage, mesurage et jau- « geage publics dans la commune ; qu'aucune dispo- « sition n'attribuait au conseil de préfecture le droit de « décider si le procès-verbal constatant ladite adjudi-

« cation était revêtu des formes et remplissait les « conditions prescrites pour sa régularité ; que dès lors « c'était au préfet, sauf recours devant le ministre de « l'intérieur, s'il y avait lieu, à statuer sur la question « de savoir si les irrégularités ci-dessus spécifiées « étaient établies ou étaient de nature à entraîner la « nullité dudit procès-verbal; que le préfet s'est borné « à prononcer sur cette question, et qu'ainsi, en dé- « clarant, par suite, que l'acte dont il s'agit était exé- « cutoire et devait recevoir son exécution dans les « formes tracées par la loi, il n'a ni dépassé les limites « de sa compétence ni excédé ses pouvoirs. » (Voy. ord. 17 mai 1851; Doumas.)

Le conseil d'Etat n'a pas cru que la compétence du préfet fût subordonnée à l'existence d'une disposition attributive de juridiction; il lui a suffi de constater que l'adjudication avait été passée par le maire sous le contrôle du préfet, pour en conclure qu'il n'appartenait qu'au préfet de prononcer sur la validité de l'acte.

Le droit du préfet de *connaître* des réclamations contre les actes des maires semble, au premier coup d'œil, ne laisser qu'une faible portée à la doctrine qui fait de la juridiction ministérielle la juridiction du droit commun. Mais allons au fond des choses. Il n'y a, pour agir devant le préfet, ni formes, ni délai à observer; sa décision n'intervient jamais en dernier ressort, elle n'est pas même susceptible de passer, par simple trait de temps, en force de chose irrévocablement jugée ; toute réclamation portée devant le préfet aboutit inévitablement au ministre, et c'est en réalité au ministre qu'il est réservé de faire office de juge. Cela est si vrai que de graves autorités ont été entraî-

nées à ne considérer les décisions des préfets que comme des décisions préparatoires et, en quelque sorte, comme des actes d'instruction destinés à préparer la *solution* à attendre du ministre. Le domaine de la juridiction ministérielle n'a donc, en aucune manière, à souffrir du droit que le préfet doit à sa position hiérarchique.

443. — Dans l'énumération et l'examen des actes que les préfets ont à émettre pour exercer l'autorité administrative que la loi a déposée dans leurs mains, nous avons omis avec intention les actes qui ont trait à l'exercice du droit relatif aux conflits d'attribution. L'étude de ces actes viendra plus à propos lorsque nous indiquerons, dans un chapitre spécial, les règles de procédure en matière de conflits.

444. — Le plus ordinairement, le préfet prononce seul, mais il lui est toujours loisible de consulter le conseil de préfecture, et dans certaines matières, c'est pour lui une obligation de prendre son arrêté en conseil de préfecture. Il est aujourd'hui reconnu que le conseil de préfecture est seulement consulté, et que son opinion ne se produit que sous forme et avec force de simple avis, de sorte que la décision est l'œuvre propre du préfet, qui la prend à ses risques et périls, et que, par suite, on n'a à attaquer, s'il y a lieu, qu'un arrêté préfectoral. (Voy. ord. 5 mai 1831, Daguy; 5 mai 1831, commune de Gilly-sur-Loire.) Mais l'arrêté doit constater qu'il a été pris en conseil de préfecture ou vu l'avis du conseil de préfecture, sinon il serait nul pour excès de pouvoir, dans le cas où la formalité n'aurait pas été remplie, et pour vice de forme, dans le cas où on aurait simplement omis d'en mentionner l'accomplis-

sement. (Voy. M. Trolley, n° 256, t. Ier, p. 305.) Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 29 sept. 1835, donne aux préfets, sur ce point, des instructions. On y lit :

« Dans tous les cas où les préfets doivent prononcer en conseil de préfecture, il est bien évident qu'il faut que leurs arrêtés constatent qu'ils ont rempli, à cet égard, le vœu de la loi ; il faut également qu'ils constatent que les membres du conseil assistaient en nombre suffisant. Ces arrêtés doivent donc être libellés ainsi : *Le préfet du département de..... séant en conseil de préfecture*, où étaient présents MM..... Il est également important que, dans l'arrêté, on vise la loi ou l'ordonnance en vertu de laquelle le préfet statue en conseil de préfecture. Enfin, l'arrêté ne doit contenir aucune mention de la discussion à laquelle a pu donner lieu l'affaire, ni rien qui puisse indiquer que les voix ont été comptées ; le fait que le conseil a été consulté devra donc être constaté par cette seule phrase, qui précédera immédiatement le dispositif : *l'avis du conseil de préfecture entendu.*

« Quant à la signature des arrêtés des préfets en conseil de préfecture, il ne faut pas perdre de vue que ces actes ne sont que des arrêtés de préfets, pris en matière administrative sous la seule responsabilité de ces magistrats, et réformables par le ministre de l'intérieur, comme tous les autres actes des préfets. Ils doivent donc être signés par le préfet seul, car la signature des membres du conseil de préfecture n'y ajoute aucune force ; elle ne pourrait que constater leur présence, et cette présence se trouvera suffisamment constatée par l'intitulé : Le préfet séant en con-

seil de préfecture, où étaient présents MM... et encore par cette mention : *l'avis du conseil de préfecture entendu.* Si les membres du conseil de préfecture signaient l'arrêté, il serait à craindre qu'on ne fût porté à croire que cet acte a été soumis, non à leur simple avis, mais à leur sanction. Il pourrait d'ailleurs arriver que, si l'arrêté était contraire à l'opinion d'un ou plusieurs d'entre eux, ils s'abstinssent alors de le signer; ce qui aurait pour effet de faire connaître leur avis, tandis que rien ne doit constater la nature de cet avis.

« Je n'ai sans doute pas besoin de vous dire que les arrêtés que vous prenez en conseil de préfecture doivent être inscrits, non pas au registre des arrêtés du conseil de préfecture, mais au registre des arrêtés du préfet. »

445. — Le mode de procéder devant les préfets n'a pas été plus organisé que le mode de procéder devant les ministres. Tous leurs actes, quelle qu'en soit la nature, reçoivent la dénomination d'*arrêtés.* Leur préparation a lieu dans les bureaux, d'après des règles qui n'ont pour base que la volonté du préfet ou, plutôt, les usages particuliers à chaque préfecture. Souvent, on va jusqu'à négliger de mettre les parties en demeure de fournir leurs observations ou moyens de défense, et ce n'est jamais que par voie de pétitions et dépôt de mémoires que les citoyens expriment ou soutiennent leurs prétentions. Mais l'usage a introduit et maintient dans la forme des arrêtés préfectoraux une régularité que nous avons été réduits à regretter pour les décisions ministérielles. Les arrêtés pris par les préfets imitent la forme

des arrêtés des conseils de préfecture : ils visent les pièces et documents fournis, renferment des motifs exprimés sous forme de considérants et se terminent par un dispositif, avec cette formule : *Le préfet arrête... ;* ou bien : *Le préfet, en conseil de préfecture, arrête...*

446. — Les arrêtés des préfets sont obligatoires du jour qu'il en est donné connaissance aux personnes qu'ils concernent, conformément à l'avis du 25 prairial an XIII. Il suffit, pour les arrêtés individuels, d'une notification administrative. (Voy. circulaire du 21 sept. 1815.)

447. — Il est de l'essence des actes administratifs, dont la destinée est de pourvoir à toutes les choses qui par leur mobilité et leur diversité échappent à l'empire des lois, de pouvoir être à tout instant modifiés et réformés. Le préfet, comme tout administrateur, a le pouvoir de rapporter ses arrêtés et ceux de ses prédécesseurs. Ce droit souffre cependant de graves exceptions.

« 1° L'arrêté confirmé par une ordonnance royale « ou une décision ministérielle ne lui appartient plus ; « en se réformant, il réformerait le roi ou le ministre ;

« 2° L'arrêté qui a servi de base à des décisions « judiciaires est mis par la force du même principe en « dehors de son autorité ; autrement, il porterait at- « teinte à l'indépendance des tribunaux (1) ;

« 3° Quelquefois l'arrêté constitue pour une partie « un droit acquis. Posons une hypothèse, elle fera « comprendre le principe : — Riverain d'une grande

(1) Voy. ord. du 11 janvier 1813, Deselve.

« route, je demande, et le préfet me donne un alignement ; je construis en conséquence. Mais voilà que « le préfet se ravise, adopte un autre plan, rétracte « son premier alignement et m'ordonne de reculer ma « construction. Le peut-il ? Oui, en m'expropriant « suivant les formes prescrites par la loi du 3 mai « 1841, et moyennant une juste et préalable indemnité ; mais non autrement ; le bénéfice du premier « alignement m'est acquis. Il pouvait bien être rapporté par le ministre ou par le préfet, mais seulement tant que les choses étaient entières (1). » (Voy. M. Trolley, t. I, n° 309, p. 587.)

448. — Qu'il accorde, refuse, ordonne, interdise ou juge, le préfet garde sa qualité de fonctionnaire subordonné au pouvoir central déposé dans les mains du ministre. De ce principe découlent les règles relatives au recours contre les divers actes de l'autorité préfectorale. Sauf les arrêtés de conflit, tous les actes préfectoraux peuvent être attaqués devant le ministre que la matière concerne, sans distinction entre ceux qui ne blessent que des convenances et ceux qui méconnaissent des droits acquis. Pour ces derniers, la loi accorde aux citoyens la faculté du recours au conseil d'État, mais elle ne peut être exercée qu'après que le ministre a lui-même prononcé ; il n'est pas permis de

(1) M. Trolley cite une ordonnance du 14 juin 1836, rendue à la requête de la ville de Boussac ; mais cette ordonnance décide que le riverain qui est surpris dans le cours de ses constructions sur alignement obtenu du maire, par un arrêté préfectoral rendu sur recours et modifiant l'alignement, n'a droit qu'à une indemnité pour la démolition de ses constructions faites de bonne foi ; elle n'a donc trait à la règle qu'en tant qu'elle la frappe d'une restriction !

saisir le conseil d'État directement, *omisso medio*, comme on dit, il faut d'abord s'adresser au ministre. (Voy. ord. du 27 août 1840, Castilhon.) Cette dernière règle ne souffre exception que dans deux cas, celui où l'on attaque l'arrêté pour cause d'incompétence, et celui où on l'attaque pour excès de pouvoir. Lorsqu'on se fonde, pour demander l'annulation d'un acte préfectoral, sur ce que le préfet a statué sur une question placée hors des limites de sa juridiction, ou sur ce que cet acte a pour objet une mesure que nulle loi n'autorise celui-ci à prendre, le recours peut être indifféremment, et même simultanément, porté devant le ministre et devant le conseil d'État. (Voy. ord. 4 févr. 1836, de Saint-Didier.) Seulement, le conseil d'État, s'il est saisi directement, s'abstient de connaître des reproches étrangers à l'excès de pouvoir ou à l'incompétence, et renvoie les parties à se faire juger par le ministre.

449. — A la différence de ce qui a lieu pour toutes les autres décisions rendues en matière administrative, la faculté du recours contre les actes qui émanent des préfets n'est limitée par aucun délai; elle peut toujours être exercée. (Voy. ord. 30 juin 1839, Cogordan.) Mais d'une part, il sont sujets aux déchéances résultant de l'acquiescement qui a pu être donné à leurs prescriptions (1). Et d'autre part, nous avons à faire observer qu'une fois déférés au ministre, les arrêtés préfectoraux, fussent-ils confirmés, sont couverts et absorbés par la décision ministérielle; que c'est, dès lors, contre celle-ci et selon les formes et délais

(1) L'acquiescement implique la renonciation à un droit, c'est-à-dire qu'il ne saurait se présumer.

propres aux décisions des ministres, que le recours doit être dirigé.

450. — L'art. 139 du décret du 17 mai 1809 sur les difficultés entre les régisseurs d'octroi ou les fermiers et les communes, les art. 70, 78 et 79 de la loi du 28 avril 1816 sur les abonnements avec la régie, le décret du 3 juillet 1806 sur les assemblées pour la nomination des prud'hommes et l'art. 28 du décret du 4 juillet 1806 sur les courses de chevaux qui appellent le préfet à statuer, prévoient et réservent le recours au conseil d'État en ces termes : *sauf recours au conseil d'État*. S'ensuit-il qu'on ne puisse s'adresser préalablement au ministre ? Non sans doute. On ne peut supposer que la loi ait eu pour but d'enlever aux parties l'avantage que pourrait leur offrir le droit de contrôle que les ministres tiennent de leur titre hiérarchique; car rien ne justifierait une telle mesure. C'est avec raison que le conseil d'État ne fait nulle difficulté de statuer sur le recours dirigé, tant contre la décision ministérielle approbative de l'arrêté du préfet que contre cet arrêté lui-même. (Voy. ordon. 23 oct. 1835, Chéry-Salvador; 7 avril 1835, Issoudun.)

L'auteur du *Traité de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative* va plus loin. (Voy. t. II, n° 1034, p. 273). Il soutient que l'intermédiaire est obligatoire. Suivant lui, la loi, qui souvent exprime la réserve du recours en disant, *sauf recours au ministre et ensuite au conseil d'État, s'il y a lieu*, n'omet parfois de mentionner le recours au ministre que *brevitatis causâ ;* ce qu'elle ne dit point, elle le sous-entend. L'interprétation contraire entraînerait, d'ailleurs, des difficultés de nature à la faire

écarter. Si le préfet, pour certaines affaires déterminées, relevait immédiatement du conseil d'Etat, il tomberait inévitablement dans la catégorie des autorités qui, aux termes de l'art. 11 du décret du 11 juillet 1806, *ressortissent* au conseil d'Etat, et dont les actes doivent être attaqués dans un délai rigoureux de trois mois. Mais cette déchéance n'étant point applicable au recours devant le ministre, le même arrêté, devenu inattaquable devant le conseil d'Etat, pourrait être déféré au ministre, et si l'on dirigeait ensuite le recours contre la décision approbative de celui-ci, on parviendrait, en passant par un intermédiaire, à échapper à une déchéance encourue.

La doctrine qui fait une obligation, pour tous les cas, du recours au ministre, nous semble, en effet, devoir être adoptée comme plus simple et plus conforme à l'ordre hiérarchique si généralement respecté. Elle paraît même se confirmer par les termes d'une ordonnance du 11 janvier 1838 rendue sur le recours d'un sieur Desfontaines. On y lit « qu'aux « termes de l'art. 76 de la loi du 30 avril 1806 (1), « c'est aux préfets, *sous l'autorité du ministre des* « *travaux publics*, sauf le pourvoi par-devant le roi « en son conseil d'Etat, qu'il appartient de prononcer « sur les mesures administratives à prendre contre « les usines et moulins situés dans la ligne des « douanes, qui auraient servi à favoriser la contre- « bande. »

Cependant, le conseil d'Etat n'hésite point à la laisser de côté pour prononcer sur le recours porté devant

(1) Cette disposition porte que le préfet prononce, *sauf pourvoi au conseil d'Etat.*

lui directement. Et dans ce cas, il y a, sans nul doute, à appliquer la disposition qui n'accorde qu'un délai de trois mois pour le recours contre les actes de toute autorité ressortissant au conseil d'Etat. (Voy. ordon. 20 avril 1839, John Collier; 11 juillet 1842, Deschamps.)

451. — Faut-il également l'appliquer au recours porté devant le conseil d'Etat, *omisso medio*, pour cause d'incompétence ou excès de pouvoir?

M. de Cormenin répond par la lettre de l'art. 11 du décret du 22 juillet 1806. Cet article dit : « Le « recours au conseil contre la décision d'une autorité « *qui y ressortit* ne sera pas recevable après trois « mois du jour où cette décision aura été notifiée ; » et l'auteur des *Questions de droit* s'attache à ces mots : *qui y ressortit*, pour en conclure que la déchéance ne saurait être opposée au recours *omisso medio* dont le propre est d'amener devant le conseil d'Etat des décisions qu'il ne lui appartient point d'examiner comme juge d'appel. (Voy. M. de Cormenin, 2e édit. t. Ier, p. 304.)

J'ajoute que le principe même de la déchéance, résiste à l'application qu'on en voudrait faire. La déchéance a sa raison dans une présomption d'acquiescement, présomption résultant du silence gardé pendant un temps assez prolongé. Or, l'acquiescement ne saurait être admis comme moyen de couvrir une violation de règles dont l'observation est d'ordre public. A quel étrange résultat, d'ailleurs, ne se trouverait-on pas amené ? On aurait la ressource de déférer l'arrêté au ministre puisque le recours au ministre n'est soumis à aucun délai, et on échouerait contre une

déchéance dans la voie du recours au conseil d'État ! Le même arrêté serait passé en force de chose jugée vis-à-vis de l'autorité suprême, et l'autorité inférieure pourrait encore le réformer !

452. — En principe, le conseil de préfecture ne saurait connaître des actes des préfets. (Voy. *supra*, n° 442, et *infra*, chapitre du *Conseil de préfecture.*)

Ce principe, toutefois, n'est pas sans comporter quelques exceptions. Le conseil de préfecture prononce sur les oppositions aux arrêtés d'autorisation pour les ateliers insalubres de première et de seconde classe. (Voy. décr. 15 oct. 1810, art. 7 ; et décret 25 mars 1852, art. 2.) Les demandes en déchéance ou réduction de cotes formulées contre les rôles des contributions directes se portent également devant lui. (Voy. L. 28 pluv. an VIII, art. 4.) Il en est de même des réclamations contre les rôles de répartition des dépenses de curage des rivières et canaux. (Voy. loi 14 flor. an XI, art. 4.) Enfin, il lui appartient, en matière de grande voirie, de statuer définitivement sur les contraventions qui ont pu faire l'objet d'arrêtés provisoires de la part du préfet ou du sous-préfet. (Voy. loi 29 flor. an X, art. 3 et 4.)

453. — Lorsqu'il s'est agi de pourvoir à l'interprétation des arrêtés réglementaires, je n'ai point hésité à dire qu'il en était de ces arrêtés comme des dispositions législatives, et que du moment que leur destination était de compléter l'œuvre du pouvoir régulateur, il importait de n'en confier l'interprétation par voie de décision individuelle, qu'à l'autorité juridique. Il ne faut pas, en effet, que sous prétexte d'être interprétée, la règle puisse être changée et perdre la

garantie d'impartialité attachée à sa généralité ; il ne faut pas que le règlement plus que la loi, se puisse produire par jugement ou arrêt.

Mais quant à l'interprétation des dispositions individuelles elles-mêmes, on n'a pas à redouter le danger de voir modifier la règle générale sous l'influence de circonstances et de faits particuliers, et on reste sous l'empire de la maxime *Cujus est condere ejusdem est interpretari.* L'autorité qui a rendu une décision, est évidemment celle qui en connaît le mieux le sens et la juste portée. L'interprétation, d'ailleurs, quand elle se produit dans un acte de même nature que l'acte à interpréter conduit si inévitablement à le réformer, que la confier à une autorité distincte, ce serait appeler cette autorité à absorber le pouvoir de procéder à l'acte lui-même.

La jurisprudence ne s'y est pas méprise.

Un sieur Delarue demandait qu'il fût déclaré qu'un arrêté d'alignement, émané du préfet de la Seine, ne préjugeait rien sur les questions de dommages-intérêts susceptibles de surgir de droits de servitude prétendus à l'égard du terrain sur lequel l'arrêté d'alignement autorisait à construire. Et il a été décidé « qu'il « appartenait au préfet, sauf recours, et non au con- « seil de préfecture, de statuer sur la demande de « déclaration dont il s'agissait. » (Voy. ord. 22 février 1844, Delarue.) On a donc admis en principe, que l'interprétation de ses arrêtés était réservée au préfet ; car, demander de déclarer que l'arrêté n'avait que telle portée, c'était bien en demander l'interprétation !

Art. 3. — Préfet de la Seine et préfet de police.

454. — Nécessité d'une organisation exceptionnelle pour Paris
455. — L'administration dans Paris a à sa tête deux préfets.

---

454. — La nécessité de pourvoir à la sûreté du gouvernement et la difficulté d'assurer l'ordre et d'entretenir « la sécurité dans une ville dont la population, « y compris la banlieue, dépasse 1,100,000 âmes, où « sont rassemblés plus de 200,000 ouvriers, où fermen- « tent les passions les plus désordonnées, où se don- « nent rendez-vous les bandits les plus dangereux, (1)» a fait placer le département qui renferme Paris sous un régime exceptionnel.

455. — L'administration, dans le département de la Seine, a à sa tête deux préfets, le préfet de la Seine, et le préfet de police, dont le traitement est fixé pour chacun, à 50,000 francs. (Voy. décret 28 mars 1852.)

§ 1. — Du préfet de la Seine.

456. — Le prefet de la Seine est le chef de l'administration du département et le chef de l'administration de la ville.
457. — Fonctions du préfet de la Seine, comme chef de l'administration du département.
458. — L'administration municipale, dans Paris, se partage entre le préfet de la Seine et le préfet de police.
459. — Attributions municipales du préfet de la Seine.
460. — Le décret de décentralisation n'est point applicable au préfet de la Seine.
461. — Actes du préfet de la Seine en qualité, soit de préfet, soit de maire central.

(1) Voy. dans les *Etudes administratives* de M. Vivien, celle dont le préfet de police a fait le sujet.

456. — Le préfet de la Seine est, tout à la fois, le chef de l'administration départementale pour le département de la Seine, et le chef de l'administration municipale pour la ville de Paris.

Indiquons les attributions qui répondent à chacune de ces qualités.

457. — Comme chef de l'administration dans le département, le préfet de la Seine exerce la plupart des fonctions conférées aux préfets des autres départements.

Il est notamment chargé, à ce titre :

« De la direction et de la surveillance des travaux « publics dans le département ;

« De la direction des opérations du recrutement de « l'armée ;

« De la mise à exécution des rôles pour le recou- « vrement des contributions directes, et de l'appré- « ciation des demandes en remise et modération ;

« De la confection des listes électorales et du jury, « comme aussi de celle des notables commerçants ;

« De l'exercice de la tutelle administrative, dans « les limites de la délégation que les lois et les règle- « ments ont faite aux préfets ;

« De l'exercice du droit d'élever le conflit d'attri- « bution relativement aux matières dans lesquelles « s'exerce son autorité ;

« De la surveillance de l'instruction publique ;

« De l'exercice des actions de l'Etat, devant les « tribunaux judiciaires ou administratifs ;

« De la convocation du conseil général et des con- « seils d'arrondissement pour leurs sessions annuelles, « et de l'ouverture de la session du conseil général...

« Il prépare et propose le budget spécial du dépar-
« tement;

« Il présente au conseil général son compte annuel
« d'administration ;

« Il gère les propriétés départementales ;

« Il rend exécutoires les rôles et états des contri-
« butions extraordinaires, et des ressources éventuel-
« les du département ; il en surveille le recouvrement;

« Il met à exécution les délibérations du conseil
« général, régulièrement autorisées, qui sont relatives
« à des acquisitions, aliénations et échanges des pro-
« priétés départementales, ainsi qu'aux changements
« de destination des édifices et bâtiments départe-
« mentaux ;

« Il opère lui-même, et sans autorisation préalable,
« mais seulement après avoir pris l'avis du conseil de
« préfecture, les acquisitions, aliénations et échanges,
« lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas
« 20,000 francs ;

« Il poursuit la demande d'autorisation nécessaire
« pour accepter les legs et donations faits au départe-
« ment, et il y pourvoit à titre conservatoire ;

« Il exerce les actions du département, et fait tous
« les actes conservatoires ou interruptifs de la dé-
« chéance ;

« Il accepte enfin, pour le département, les tran-
« sactions régulièrement autorisées (1). »

458. — Aux termes de l'article 11 de la loi du 20 avril 1834 sur l'organisation municipale de la ville

(1) J'emprunte ce tableau au *Cours de droit administratif* de M. Macarel. (Voy. t. Ier, p. 379.)

de Paris, « le corps municipal de Paris se compose du « préfet du département de la Seine, du préfet de « police, des maires, des adjoints et des conseillers « élus par la ville de Paris. »

Le préfet de la Seine et le préfet de police sont sur le même rang; l'administration municipale se partage entre eux et chacun en est le chef pour la part qui lui est dévolue.

459. — Le partage a été fait par voie de distraction. Il résulte de l'arrêté du 12 messidor an VIII, qui détermine les fonctions du préfet de police. Le préfet de la Seine a, comme chef d'administration municipale, comme maire central de Paris, toutes les attributions du domaine du pouvoir municipal, à l'exception de celles qui en ont été détachées au profit du préfet de police.

C'est ainsi qu'il a :

« 1° La plus grande partie de la gestion financière « de la ville;

« 2° La répartition des contributions directes;

« 3° L'administration et la direction de la garde « nationale;

« 4° L'état civil et politique des citoyens;

« 5° Les formalités relatives à toutes les élections;

« 6° La direction et la surveillance des travaux de « la ville;

« 7° L'administration et la conservation des pro- « priétés communales;

« 8° La surveillance de l'instruction publique;

« 9° La direction et la surveillance de tous les établissements d'humanité et de bienfaisance;

« 10° L'administration de la grande voirie (1);

« 11° L'exercice des actions de la ville de Paris,

« tant en demandant qu'en défendant (2). »

460. — Le décret sur la décentralisation, du 25 mars 1852, n'est point applicable au département de la Seine, en ce qui concerne l'administration départementale proprement dite et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris : ce sont les termes mêmes de l'art. 7. Les attributions du préfet de la Seine restent donc ce qu'elles étaient avant ce décret.

461. — Dans l'exercice de ses fonctions, soit de préfet, soit de maire central, le préfet de la Seine est investi du droit de procéder aux mêmes mesures que les préfets et les maires. Il prend, notamment, sous le titre d'*arrêtés*, les dispositions individuelles ou réglementaires que peut comporter l'accomplissement de sa mission. Mais ses actes, quel qu'en soit l'objet, tombent sous l'empire des règles que nous avons tracées pour les actes des préfets en général ; et nous aurons à en faire l'application aux plus importants, lorsque nous traiterons de la voirie; ce n'est donc point ici le lieu d'en faire le sujet d'une étude spéciale.

§ 2. — Du préfet de police.

462. — Les attributions du préfet de police ne sont point bornées à la police municipale.

(1) La distinction entre la *grande* et la *petite* voirie pour Paris est établie dans l'arrêté du 12 messidor an VIII, et dans un décret du 27 oct. 1808. (Voy. *infra*, le chapitre *de la Voirie*.)

(2) Voy. M. Macarel, *Cours de droit administratif*, t. I^er^, p. 386.

463. — Arrêté du 3 brumaire an IX.
464. — Loi du 10 juin 1853.
465. — Circonscription du domaine du préfet de police.
466. — Enumération des objets rentrant dans les attributions du préfet de police. — Attributions de police générale. — Passe-ports.
467. — Cartes de sûreté.
468. — Permis de séjour.
469. — Mendicité et vagabondage. — Arrestation et détention des mendiants et gens sans aveu.
470. — Prisons, maisons d'arrêts.
471. — Hôtels garnis et logeurs.
472. — Maisons de débauche.
473. — Attroupements, coalitions. — Mesures préventives.
474. — Imprimerie et librairie. — Dessins, gravures.
475. — Théâtres.
476. — Poudres et salpêtres.
477. — Réunions pour l'exercice des cultes.
478. — Chasse. — Clôture et ouverture de la chasse. — Permis de chasse.
479. — Recherche des déserteurs et prisonniers de guerre évadés.
480. — Fêtes publiques.
481. — Attributions de police municipale.
482. — Petite voirie.
483. — Suite. — Distinction entre les saillies mobiles et les saillies faisant corps avec le bâtiment.
484. — Liberté et sûreté de la voie publique.
485. — Salubrité publique.
486. — Accidents et maisons de secours.
487. — Bourse (police de la).
488. — Sûreté du commerce.
489. — Foires, marchés, établissements sur la rivière.
490. — Approvisionnements.
491. — Monuments publics.
492. — Réparations qu'il est de son droit de requérir.
493. — Marchés et adjudications pour le balayage, l'arrosement et l'éclairage de la voie publique.
494. — Règlement des dépenses pour les visites d'officiers de santé, les transports de malades et blessés, etc.
495. — Dépenses pour les incendies, débordements et débâcles.

496. — Employés des bureaux de la préfecture de police, nombre et traitement.
497. — Machines et chaudières à vapeur.
498. — Travail des enfants dans les manufactures.
499. — Sociétés anonymes.
500. — Sociétés de secours mutuels.
501. — L'énumération des objets du domaine du préfet de police n'est point limitative.
502. — Suite. — Application du principe à l'égard des chemins de fer.
503. — Décret sur la décentralisation.
504. — Pouvoirs du préfet de police dans la sphère assignée à son action.
505. — Suite. — Il prend toutes les mesures qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission.
506. — Actes du préfet de police. — Ils participent de la nature des actes des préfets.
507. — Ses règlements prennent le nom d'*ordonnances*.
508. — Recueil des ordonnances de police.
509. — Le préfet de police relève du ministre de l'intérieur.

---

462. — L'art. 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII, dont l'objet est de fixer les bases de l'organisation municipale pour Paris, dit simplement : « qu'un « préfet de police sera chargé de ce qui concerne la « police. » Mais on voit par l'arrêté du 12 messidor an VIII que les fonctions du préfet de police vont bien au delà des limites de la police confiée aux maires, qui est la police municipale proprement dite. Cet arrêté, dans les dispositions comprises sous l'intitulé de *police générale*, indique pour le préfet de police des attributions qui ne sont évidemment que du ressort de l'autorité préfectorale, par exemple, la délivrance des passe-ports et la police des prisons. Il en est de même de celles que le préfet de police tient de quelques lois ou ordonnances spéciales, notam-

ment en matière d'ateliers insalubres ou incommodes.

465. — Un arrêté du 3 brumaire an IX a eu pour objet de définir les pouvoirs que le préfet aurait à exercer en dehors de Paris. Il est ainsi conçu :

« Art. 1^er^. Le préfet de police de Paris exercera « son autorité *dans toute l'étendue du département* « *de la Seine*, et dans les communes de Saint-Cloud, « Meudon et Sèvres, du département de Seine-et-Oise, « en ce qui touche les fonctions qui lui sont attribuées « par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII : « — art. 5, sur la mendicité et le vagabondage ; — « art. 6, §§ 1, 2 et 3, sur la police des prisons ; — art. 7, « 8 et 9, sur les maisons publiques ; — art. 10, sur la « librairie et l'imprimerie ; — art. 13, sur les poudres « et salpêtres ; — art. 19, sur la recherche des mi- « litaires et marins déserteurs, prisonniers de guerre, « mais par droit de suite, lorsqu'ils se seront réfugiés de « Paris dans les autres communes du département ; « — art. 23, sur la salubrité ; — art. 24, § 4, sur « les débordements et débâcles ; — art. 26, sur la sû- « reté du commerce ; — art. 32, §§ 1, 2 et 3, sur la « surveillance des places et lieux publics ; — art. 33, « sur les approvisionnements.

« Art. 2. Le préfet de police aura, à cet effet, sous « ses ordres, pour cette partie de ses attributions seu- « lement, les maires et adjoints des communes, et les « commissaires de police, dans les lieux où il y en a « d'établis ; il correspondra avec eux directement, ou « par l'intermédiaire des officiers publics sous ses or- « dres, et il pourra requérir immédiatement, ou par « ses agents, l'assistance de la garde nationale desdites « communes.

« Art. 3. Le préfet de police remplacera le préfet « du département de la Seine pour la délivrance des « passe-ports à l'étranger. »

464. — Aujourd'hui l'arrêté de brumaire se trouve profondément modifié par la loi nouvelle du 10 juin 1853, qui porte : « Art. 1er Le préfet de police « de Paris exercera dans toutes les communes du dé- « partement de la Seine les fonctions qui lui sont défé- « rées par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII.

« Art. 2. Toutefois, les maires des communes du « département de la Seine resteront chargés, sous la « surveillance du préfet de la Seine, et sans préjudice « des attributions, tant générales que spéciales, qui « leur sont conférées par les lois, de tout ce qui con- « cerne la petite voirie, la liberté et la sûreté de la « voie publique, l'établissement, l'entretien et la con- « servation des édifices communaux, cimetières, pro- « menades, places, rues et voies publiques ne dépen- « dant pas de la grande voirie, l'éclairage, le ba- « layage, les arrosements, la solidité et la salubrité « des constructions privées, les mesures relatives aux « incendies, les secours aux noyés, la fixation des « mercuriales, l'établissement et la réparation des fon- « taines, aqueducs, pompes et égouts, les adjudica- « tions, marchés et baux.

« Art. 5. Un décret déterminera le nombre et le « traitement des commissaires de police et des agents « nécessaires pour la surveillance des communes du « département de la Seine (Paris excepté).

« La proportion dans laquelle chaque commune « participera aux dépenses du service sera fixée par le

« préfet du département de la Seine en conseil de pré-« fecture. »

465. — En présence de ces textes, le domaine du préfet de police est facile à circonscrire. Dans Paris, pas de distinction entre la police départementale et la police municipale, l'une aussi bien que l'autre est confiée au préfet de police. En dehors de Paris et pour tout le département de la Seine, le préfet de police exerce bien les fonctions qui lui sont déférées par l'arrêté du 12 messidor an VIII; mais la police municipale, pour tout ce qui a trait à la voirie, et divers autres objets du ressort de cette police déterminés par la loi du 10 juin 1853, sont restés en dehors de la délégation faite au préfet de police. Enfin, pour Saint-Cloud, Meudon et Sèvres, qui dépendent du département de Seine-et-Oise, les attributions du préfet de police n'ont plus le même caractère de généralité. L'arrêté du 3 brumaire an IX énumère limitativement les objets confiés à la vigilance du préfet de police, mais il les prend tant dans le ressort de la police municipale que dans le ressort de la police départementale, de telle sorte que pour les objets attribués au préfet de police, on n'a encore nul compte à tenir de la distinction entre ces deux polices (1).

(1) La cour de cassation nous semble avoir admis ces principes dans deux arrêts que nous aurons l'occasion de citer un peu plus loin. Il est dit dans le premier, rendu à la date du 31 novembre 1824, sur le pourvoi d'un sieur Dupont; « que l'art. 16 de « la loi du 28 pluviôse an VIII, qui ne charge les maires de la « ville de Paris, que de la partie administrative et des fonctions « relatives à l'état civil, attribue expressément et exclusivement « la police au préfet qu'elle a institué pour l'exercer. » Et le second, pour justifier l'application d'une ordonnance de police hors

466. — L'arrêté du 12 messidor offre le tableau des mesures de l'office du préfet de police ; suivons ses indications.

Le préfet de police délivre les passe-ports pour voyager de Paris tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'empire. Il vise les passe-ports des voyageurs en passage à Paris. Les militaires ou marins qui ont obtenu des congés limités ou absolus, et qui veulent résider ou séjourner à Paris, sont tenus, indépendamment des formalités prescrites par les règlements militaires, de faire viser leurs permissions ou congés par le préfet de police. (Voy. arrêté du 12 messidor an VIII, et arrêté du 3 brumaire an IX, art. 3.)

467. — Il délivre aussi les cartes de sûreté pour le séjour et la circulation dans Paris. (Voy. arrêté du 12 messidor an VIII, art. 4.)

La loi du 19 septembre 1792 voulait que tout citoyen de Paris, âgé de vingt et un ans, se pourvût d'une carte de sûreté. Mais « aujourd'hui, cette mesure « s'applique presque exclusivement aux individus de « la classe ouvrière, aux journaliers proprement dits, « aux serviteurs et domestiques ; elle a pour but d'at- « teindre les vagabonds et gens sans aveu, qui cher- « chent un refuge dans cette grande cité. » (Voyez M. Macarel, t. I, p. 405.)

468. — Il en faut dire autant des permis de séjour

de Paris, bien que dans le département de la Seine, constate que l'objet auquel elle se rapporte est du nombre de ceux que l'arrêté du 3 brumaire an IX soumet à l'autorité du préfet de police dans toute l'étendue du département de la Seine. Cet arrêt, du 23 avril 1835, est intervenu sur le pourvoi du ministère public, contre un sieur Bourgeot.

qu'il est réservé au préfet de police d'accorder aux voyageurs qui veulent résider à Paris plus de trois jours. (Voy. arrêté du 12 messidor an VIII, art. 5.)

469. — « Le préfet de police, dit le § 2 de l'art. 5 « de l'arrêté de messidor, fera exécuter les lois sur la « mendicité et le vagabondage. En conséquence, il « pourra envoyer les mendiants, vagabonds et gens « sans aveu, aux maisons de détention, même à « celles qui sont hors Paris, dans l'enceinte du dé- « partement de la Seine.

« Dans ce dernier cas, les individus détenus par « ordre du préfet de police ne pourront être mis en li- « berté que d'après son autorisation.

« Il fera délivrer, s'il y a lieu, aux indigents sans « travail qui veulent retourner dans leur domicile, les « secours autorisés par la loi du 30 mai-13 juin « 1790. »

Cette attribution a trait au pouvoir que l'autorité administrative, indépendamment de son droit de recourir à la justice répressive dans les termes des articles 274 à 282 du Code pénal, tient des lois du 22 décembre 1789-janvier 1790, 16-26 mars 1790 et de la loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790, chap. 7, de procéder elle-même à l'arrestation des mendiants, vagabonds et gens sans aveu et de les déposer dans des établissements spéciaux.

« Dans la pratique, écrit M. Macarel, tous ces gens « dangereux sont envoyés dans la maison de *Saint-* « *Denis*, près Paris, qui est tout à la fois une maison « de correction et un dépôt de sûreté.— On pourrait « presque dire que les ordres du préfet de police, à « cet égard, sont des espèces de *lettres de cachet* que

« la loi lui confie, et dont il use sous son entière res-
« ponsabilité ; mais elles s'adressent, du moins, in-
« contestablement aux individus de l'espèce la plus
« dangereuse ; et c'est ainsi que le magistrat qui est
« investi de ce pouvoir préserve chaque jour la société
« parisienne des plus graves atteintes et quelquefois
« de grands dangers, sans qu'elle s'en aperçoive et
« s'en inquiète, et sans que le moindre abus ait été si-
« gnalé depuis quarante-trois ans !

« Le régime de ce dépôt de sûreté est sévère,
« comme il doit l'être. Celui de Villers-Cotterets, qui
« est situé hors du département de la Seine, mais qui
« n'en est pas moins administré par le préfet de police
« est beaucoup plus doux. Ce dernier établissement
« est destiné aux vieux mendiants des deux sexes.
« C'est sans doute une maison de répression ; les men-
« diants y sont détenus, et par conséquent logés
« nourris, vêtus, chauffés, soignés dans leurs mala-
« dies ; mais ils n'y ont pas perdu toute liberté per-
« sonnelle ; car il leur est permis, à tour de rôle, de
« sortir de l'établissement pour se livrer au travail ou
« simplement à la promenade.

« A Villers-Cotterets où à Saint-Denis, le préfet a le
« droit de retenir les individus qu'il y a envoyés ; ils
« ne peuvent être mis en liberté que d'après son au-
« torisation. » (Voy. *Cours de droit administratif*, t. I, p. 410.)

470.— Le préfet de police a la police des prisons, maisons d'arrêts, de justice, de force et de correction de la ville de Paris et de la maison de Bicêtre. Il nomme les concierges, gardiens et guichetiers de ces maisons. Il délivre les permissions de communiquer avec les dé-

tenus pour faits de police. Il fait délivrer aux détenus indigents, à l'expiration du temps de détention porté en leurs jugements, des secours pour se rendre à leur domicile, suivant l'arrêté du 23 vendémiaire an V. (Voy. arrêté 12 messidor an VIII, art. 6.)

471. — Il fait exécuter les lois et règlements de police concernant les hôtels garnis et les logeurs. (Voy. *ibid.*, art. 7.)

472. — Conformément à la loi du 22 juillet 1791, il fait surveiller les maisons de débauche, ceux qui y résident où s'y trouvent. (Voy. *ibid*, art. 9.)

473. — Il prend les mesures propres à prévenir ou dissiper les attroupements, les coalitions d'ouvriers pour cesser leur travail ou enchérir le prix des journées, les réunions tumultueuses ou menaçant la tranquillité publique. (Voy. *ibid.* art. 10.)

« Le Code pénal, art. 414 et 415, porte, contre tous « ces abus, des peines de police correctionnelle, gra- « duées comme la nature du délit. Mais souvent il « vaut mieux *prévenir* que réprimer ; ce rôle hono- « rable est attribué à la police administrative. C'est « le préfet de police qui le remplit à Paris, et son in- « tervention, ses observations, ses remontrances « même portent souvent la conviction dans les esprits « égarés, et les font rentrer dans le devoir, au grand « avantage de l'industrie, de la paix publique et des « familles. » (Voy. M. Macarel, t. 1, p. 420.)

474. — Il fait exécuter les lois de police sur l'imprimerie et la librairie, en tout ce qui concerne les offenses faites aux mœurs et à l'honnêteté publique. (Voy. arrêté 12 messidor, art. 11.)

Aux termes du décret du 22 janvier 1852 sur la

presse, aucun journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou d'économie sociale ne peut être créé ou publié sans l'autorisation préalable du gouvernement. Cette autorisation est pareillement exigée à raison de tous changements opérés dans le personnel des gérants, rédacteurs en chef, propriétaires ou administrateurs d'un journal. Le droit du gouvernement va plus loin; il implique le pouvoir de donner des avertissements motivés et de suspendre tout journal pendant deux mois, après deux avertissements. (Voy. art. 1 et 32.) Pour les dessins, gravures, lithographies, médailles, estampes ou emblèmes de quelque nature et espèce qu'ils soient, l'autorisation préalable exigée pour la publication, exposition ou mise en vente est donnée par le ministre de l'intérieur. (Voy. *ibid.* art. 22.) Ce sont là autant de dispositions pour l'application desquelles le préfet de police est l'auxiliaire du ministre.

475. — Il a la police des théâtres, mais seulement en ce qui touche la sûreté des personnes et les précautions à prendre pour prévenir les accidents et assurer le maintien de la tranquillité et du bon ordre, tant au dedans qu'au dehors. (Voy. arrêté 12 messid. art. 12.) C'est au ministre d'État pour les théâtres subventionnés, et au ministre de l'intérieur pour les autres, qu'il est réservé, à Paris, d'accorder l'autorisation exigée pour la représentation d'une pièce. Le préfet de police n'a à cet égard qu'à veiller à l'exécution de la loi. S'il n'est point justifié de l'autorisation, il interdit la représentation et fait au besoin fermer la salle (1). (Voy. L. 9 sept. 1835, art. 21.)

(1) L'arrêté du préfet de police qui ordonne la fermeture d'un

476. — Le préfet de police surveille la distribution et la vente des poudres et salpêtres, (Voy. arrêté 12 mess. an VIII, art. 13.) Quant aux poudres, il a à empêcher l'introduction des poudres étrangères (Voy. L. 13 fructidor an V, art. 21.), la fabrication et la vente des poudres par tous autres que par les débitants institués et reconnus par l'administration (1), (Voy. L. 13 fructid. an V, art. 24, et ord. royale du 25 mars 1818.) et enfin la conservation, chez les citoyens, de plus de 5 kilogrammes de poudre. (Voy. M. Macarel, t. I, p. 436.) Quant aux salpêtres, l'emploi des matériaux de démolition pour sa fabrication est réservé à l'Etat. (Voy L. 10 mars 1819, art. 3, 4 et 5.)

477. — Il surveille les lieux où l'on se réunit pour l'exercice des cultes (2). (Voy. arrêté du 12 messidor an VIII, art. 17.) Cette surveillance n'a pour but que de protéger les intérêts d'ordre et de sûreté publics. Mais il faut remarquer qu'elle n'est pas circon-

théâtre ouvert sans autorisation est susceptible de recours devant le ministre de l'intérieur : mais la décision du ministre ne comporte pas de recours par la voie contentieuse. (Voy. ord. 26 mai 1842, veuve Gérot.)

(1) « Les débitants établis dans le ressort de la préfecture de « police, doivent, indépendamment de la commission des contri- « butions indirectes, être pourvus d'une permission spéciale déli- « vrée par ce magistrat ; cette permission n'est donnée qu'autant « que l'architecte de l'administration a constaté que les localités « sont convenablement disposées, sous le rapport de la sûreté pu- « blique. » (Voy. M. Trébuchet, *Dictionnaire de police*, Vo Poudre.)

(2) L'art. 17 de l'arrêté du 12 messidor, charge aussi le préfet de police, par une première disposition, de recevoir les déclarations des ministres des cultes et leur promesse de fidélité à la constitution de l'an VIII. Mais cette attribution a disparu avec la législation à laquelle elle se rattachait.

scrite dans l'enceinte des églises, temples, synagogues, oratoires. (Voy. L. 7 vendém. an IV, et art. 291 et 294, Code pén.) Elle suit aussi les cultes dans leurs cérémonies extérieures. M. Macarel cite, à cet égard (Voy. t. I, p. 439.), une ordonnance de police du 3 mai 1833, provoquée par l'établissement de diverses sectes religieuses dans quelques communes du département de la Seine, et dont l'objet a été d'interdire, dans les communes, toute cérémonie hors des édifices consacrés au culte. (Voy. *Dictionnaire de police*, V° Culte.)

478. — L'exécution de la loi sur la chasse est confiée au préfet de police (Voy. arrêté 12 messid. an VIII, art. 18.); il délivre les permis de port d'armes, et fixe le temps durant lequel la chasse est permise.

479. — Il fait faire la recherche des militaires ou marins déserteurs et des prisonniers de guerre évadés. (Voy. arr. 12 messid, an VIII, art. 19.)

480. — Il fait observer les lois et arrêtés sur les fêtes publiques. (*Ibid.* art. 20.) « Débarrasser, pré-
« parer le terrain entier du parcours, éloigner les
« dangers, prévenir les accidents, interdire tout ce
« qui pourrait gêner ou blesser la foule, tenir prêts
« tous les secours nécessaires, diviser au besoin les
« points attrayants de la fête, et disposer jusqu'à la
« pompe du spectacle, de manière à ce qu'aucun
« malheur ne soit à déplorer : telle est la mission de
« l'autorité. » (Voy. M. Macarel, t. I, p. 445.)

481. — Ici se termine l'énumération des attributions indiquées et classées par l'arrêté du 12 messidor comme *attributions de police générale*. Nous avons maintenant à parcourir les attributions dont il donne

le tableau sous le titre d'*attributions de police municipale* (1).

482. — Le préfet de police est chargé de tout ce qui a rapport à la petite voirie, sauf le recours au ministre de l'intérieur contre ses décisions.

Il a à cet effet sous ses ordres un commissaire chargé de surveiller, permettre ou défendre l'ouverture des boutiques, étaux de boucherie et de charcuterie; l'établissement des auvents ou constructions du même genre qui prennent sur la voie publique; l'établissement des échopes ou étalages mobiles; d'ordonner la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine. (Voy. arrêté 12 messid. an VIII, art. 21.)

483. — Il faut ici prendre garde de se méprendre sur la distinction entre les attributions du préfet de la Seine et celles du préfet de police, quant aux saillies sur la voie publique.

Le préfet de la Seine règle tout ce qui concerne les saillies faisant corps avec le bâtiment, et par exemple les entablements et corniches en plâtre ou en pierre, tandis que c'est au préfet de police qu'on a à s'adresser pour les saillies mobiles, pour celles qui doivent résulter de l'application contre le bâtiment d'un objet en métal, en pierre ou en bois, et par exemple, pour l'établissement de corniches de boutiques, de pilastres en menuiserie, de seuils, socles,

(1) On s'est fondé sur ce que les attributions du préfet de police sont de deux natures, les unes relatives à la *police générale* et les autres à la *police municipale*, pour décider que son traitement devait être payé en partie par l'Etat et en partie par la ville de Paris. (Voy. ord., 16 déc. 1841, ville de Paris.)

grilles, appuis et devantures de boutiques, de tableaux, d'enseignes, montres et attributs, de tuyaux de descente ou d'éviers, de jalousies, volets, persiennes ou contrevents, de lanternes, etc.

484. — Aux termes de l'article 22 de l'arrêté du 12 messidor, le préfet de police procure la liberté et la sûreté de la voie publique, et est chargé à cet effet d'empêcher que personne n'y commette de dégradation, de la faire éclairer, de surveiller le balayage auquel les habitants sont tenus devant leurs maisons, et de le faire faire aux frais de la ville dans les places et la circonférence des jardins et édifices publics; de faire sabler s'il survient du verglas, et de déblayer, au dégel, les ponts et lieux glissants des rues; d'empêcher qu'on n'expose rien sur les toits ou fenêtres qui puisse blesser les passants en tombant.

Il fait observer les règlements sur l'établissement des conduits pour les eaux de pluie et des gouttières.

Il empêche qu'on ne laisse vaguer des furieux, des insensés, des animaux malfaisants ou dangereux, qu'on ne blesse les citoyens par la marche trop rapide des chevaux ou des voitures, qu'on n'obstrue la libre circulation, en arrêtant ou déchargeant des marchandises devant les maisons, dans les rues étroites ou de toute autre manière.

Il fait effectuer l'enlèvement des boues, matières malsaines, neiges, glaces, décombres, vases sur les bords de la rivière, après les crues des eaux.

Il fait faire les arrosements dans la ville, dans les lieux et dans la saison convenables.

485. — La salubrité publique est aussi l'objet des préoccupations du préfet de police. (Voy. arrêté du 12

messidor, art. 23.) « Les égouts qui promènent sous « nos pieds leurs longues galeries, les égouts curés et « entretenus, s'ouvrent à l'écoulement de toutes les « eaux ménagères; chaque année, plus de six mille « fosses d'aisance sont vidées et réparées; des agents « divers et nombreux surveillent les établissements « incommodes et insalubres, classés; recherchent et « font abattre les animaux attaqués de maladies conta- « gieuses; détruisent les chiens errants; comblent les « puits infects; visitent les vases et ustensiles de cuivre « dans les lieux publics, tels que restaurants, cafés, « liquoristes, confiseurs, etc.; font ventiler en hiver « et fermer en été les amphithéâtres et salles de dis- « section; surprennent et dénoncent les remèdes se- « crets, les pharmacies tenues irrégulièremeut; sai- « sissent les médicaments gâtés ou mal préparés; « surveillent les fabriques et les dépôts d'eaux miné- « rales factices; répandent dans le ruisseau les vins « frelatés; suppriment les comestibles corrompus, et « prennent une foule de mesures du même genre, « toutes dirigées vers le même but. » (Voy. M. Vivien, *Études administratives, du préfet de police*, p. 399.)

486. — Les précautions contre les accidents et la préparation et l'emploi des moyens de secours tiennent une place non moins importante dans les fonctions du préfet de police. Il prend les mesures propres à prévenir ou arrêter les incendies. Il donne des ordres aux pompiers, requiert les ouvriers charpentiers, couvreurs, ainsi que la force publique, et en détermine l'emploi. Il a la surveillance du corps des pompiers; le placement et la distribution des corps de garde et magasins des pompes, réservoirs, tonneaux,

seaux à incendies, machines et ustensiles de tout genre destinés à les arrêter.

En cas de débordements et débâcles, il ordonne les mesures de précaution, telles que déménagement des maisons menacées, rupture de glaces, garage des bateaux.

Il est chargé de faire administrer des secours aux noyés. Il détermine à cet effet, le placement des boîtes fumigatoires et autres moyens de secours.

Il accorde et fait payer les gratifications et récompenses promises par les lois et règlements, à ceux qui retirent les noyés de l'eau. (Voy. arrêté, 12 messidor, art. 24.)

487. — Il a la police de la Bourse et des lieux publics où se réunissent les agents de change, courtiers, échangeurs et ceux qui négocient et trafiquent sur les effets publics. (Voy. *ibid.*, art. 25.)

488. — Il procure la sûreté du commerce en faisant faire des visites chez les fabricants et les marchands, pour vérifier les balances, poids et mesures, et faire saisir ceux qui ne sont pas exacts ou étalonnés; en faisant inspecter les magasins, boutiques et ateliers des orfévres et bijoutiers, pour assurer la marque des matières d'or et d'argent, et l'exécution des lois sur la garantie. Indépendamment de ses fonctions ordinaires sur les poids et mesures, le préfet de police fait exécuter les lois qui prescrivent l'emploi des nouveaux poids et mesures. (Voy. *ibid.*, art. 26.)

Il fait observer les taxes légalement faites et publiées. (Voy. *ibid.*, art. 27.)

Il fait tenir les registres des mercuriales, et consta-

ter le cours des denrées de première nécessité. (Voyez arrêté, 12 messid. an VIII, art. 28.)

Il assure la libre circulation des subsistances, suivant les lois. (Voy. *ibid.*, art. 29.)

Il exige la représentation des patentes des marchands forains; et peut se faire représenter les patentes des marchands domiciliés. (Voy. *ibid.*, art. 30.)

Il fait saisir les marchandises prohibées par les lois. (Voy. *ibid.*, art. 31.)

489. — Il fait surveiller spécialement les foires, marchés, halles, places publiques, et les marchands forains, colporteurs, revendeurs, portefaix, commissionnaires; la rivière, les chemins de halage, les ports, chantiers, quais, berges, gares, estacades, les coches, galiotes, les établissements qui sont sur la rivière pour les blanchisseries, le laminage ou autres travaux, les magasins de charbons, les passages d'eaux, bacs, batelets, les bains publics, les écoles de natation, et les mariniers, ouvriers, arrimeurs, chargeurs, déchargeurs, tireurs de bois, pêcheurs et blanchisseurs; les abreuvoirs, puisoirs, fontaines, pompes et les porteurs d'eau; les places où se tiennent les voitures publiques pour la ville et pour la campagne, et les cochers, postillons, charretiers, brouetteurs, porteurs de chaises, porte-falot; les encans et maisons de prêt ou de mont-de-piété, et les fripiers, brocanteurs, prêteurs sur gages; le bureau des nourrices, les nourrices et les meneurs. (Voy. arrêté, 12 messid. an VIII, art. 32.)

490. — Il assure les approvisionnements et, à cet effet, il fait inspecter les marchés, ports et lieux d'arrivage des comestibles, boissons et denrées dans l'intérieur de la ville; les marchés où se vendent les bestiaux

pour l'approvisionnement de Paris, à Sceaux, Poissy, la Chapelle et Saint-Denis. Et il rend compte au ministre de l'intérieur des connaissances qu'il a recueillies par ses inspections sur l'état des approvisionnements de la ville de Paris. (Voy. *ibid.*, art. 33.)

491. — Il protége et préserve les monuments et édifices publics, fait veiller à ce que personne ne les altère ou ne les dégrade, indique au préfet du département et requiert les réparations, changements ou constructions qu'il croit nécessaires à la sûreté ou à la salubrité des prisons et maisons de détention qui sont sous sa surveillance.

492. — Il requiert aussi, quand il y a lieu, les réparations et l'entretien des corps de garde de la force armée sédentaire; des corps de garde des pompiers, des pompes, machines et ustensiles; des halles et marchés; des voiries et égouts; des fontaines, regards, aqueducs, conduits, pompes à feu et autres; des murs de clôtures; des carrières sous la ville et hors les murs; des ports, quais, abreuvoirs, bords, francs-bords, puisoirs, gares, estacades; et des établissements et machines placés près de la rivière pour porter secours aux noyés; de la Bourse; des temples ou églises destinés aux cultes. (Voy. *ibid.*, art. 34.)

493. — Le préfet de police est chargé sous les ordres du ministre de l'intérieur, de faire les marchés, baux, adjudications et dépenses nécessaires pour le balayage, l'enlèvement des boues, l'arrosage et l'illumination de la ville. (Voy. arrêté, 12 messid., art. 41.)

494. — Il règle et arrête les dépenses pour les visites d'officiers de santé et artistes vétérinaires, transport des malades et blessés, transport de cadavres,

retrait des noyés et frais de fourrière. (Voyez *ibid.*, art. 42.)

495. — Il ordonne les dépenses extraordinaires en cas d'incendie, débordements et débâcles. (Voy. *ibid.*, art. 43.

496. — Il règle, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, le nombre et le traitement des employés de ses bureaux, et de ceux des agents sous ses ordres qui ne sont pas institués, et dont le nombre n'est pas déterminé par les lois. (Voy. *ibid.*, art. 44.)

497. — Quelques attributions étrangères aux prévisions de l'arrêté du 12 messidor an VIII, dépendent encore de la préfecture de police.

Les ordonnances royales des 22 et 23 mai 1843, relatives l'une aux machines et chaudières à vapeur, l'autre aux bateaux à vapeur, préposent le préfet de police aux mesures de prudence et de sûreté qui font l'objet de leurs prescriptions.

498. — Il a été chargé de l'exécution de la loi sur le travail des enfants dans les manufactures.

499. — Il est consulté et donne son avis sur les statuts des sociétés anonymes qui réclament l'approbation du gouvernement.

500. — Il révise et approuve les statuts des sociétés de secours mutuels qui se forment dans les diverses classes d'ouvriers.

501. — J'ai voulu, pour donner une idée du nombre et de la variété des mesures de l'office de la police, dans une société aussi avancée que la nôtre, descendre dans le détail des attributions du préfet de police. Il me reste maintenant à établir que l'énumération n'a rien de limitatif, et qu'elle est do-

minée par des délégations essentiellement générales.

502. Dans les attributions de police générale, le préfet de police n'a de contestations à redouter que sur les limites qui séparent son domaine du domaine du préfet de la Seine. Celui-ci peut songer à soutenir qu'il n'a perdu que ce qui lui a été expressément enlevé; mais il résulte de l'art. 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII, que le préfet de police est chargé *de ce qui concerne la police;* tout objet de police est donc du ressort exclusif du préfet de police.

A l'égard de la police municipale, le préfet de police est évidemment investi de toutes les attributions conférées aux corps municipaux. On se reporte à la disposition de l'art. 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790, et on lui accorde le droit de pourvoir à tous les besoins qui s'y trouvent définis (1).

(1) Le tribunal de police de Paris avait refusé d'appliquer à un marchand de vins de Saint-Denis, une ordonnance du préfet de police qui défendait d'ouvrir aucuns billards publics sans autorisation préalable, et cela : « attendu que l'arrêté du 3 brumaire « an IX qui a étendu l'autorité du préfet de police sur tout le département de la Seine, ne lui confère que les attributions expressément spécifiées par l'arrêté antérieur du 12 messidor « an VIII; que ce dernier arrêté ne met une maison tenant billard, ni au nombre des maisons publiques, ni au nombre des « lieux publics sur lesquels il lui attribue surveillance. »

Il y eut pourvoi du ministère public, et le jugement fut cassé par un arrêt du 23 avril 1835, dans lequel on lit :

« Vu l'arrêté du gouvernement du 3 brumaire an IX; — attendu que l'art. 1er de cet arrêté charge le préfet de police de « Paris, d'exercer son autorité dans toute l'étendue du département « de la Seine, *sur les maisons publiques et lieux publics;* que cette « disposition et celles des art. 7 et 32 de l'arrêté antérieur des « consuls, du 12 messidor an VIII, auxquels elle se réfère, sont « purement énonciatives, et ne sauraient être limitées seulement

C'est ainsi que, dès l'établissement des chemins de fer de Paris, le préfet de police a pu s'armer de cette disposition, dans le paragraphe qui confie à la vigilance des corps municipaux *tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et* VOIES PUBLIQUES, pour régler le service de ces chemins. Quatre ordonnances de police ont été successivement rendues à cet effet, l'une, le 26 août 1837, pour le chemin de fer de Paris à Saint-Germain; une autre, le 6 septembre 1839, pour le chemin de Paris à Versailles par la rive droite; une troisième, le 8 septembre 1840, pour le chemin de Paris à Versailles par la rive gauche; et la quatrième, le 19 septembre 1840, pour le chemin de Paris à Corbeil (1).

503. — L'exception à l'application du décret sur la décentralisation stipulée par l'art. 7 de ce décret, pour ce qui concerne l'administration départementale proprement dite, et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris, n'a point trait aux attributions du préfet de police. Il profite, par consé-

« à la surveillance des hôtels garnis et des logeurs, non plus que « des lieux publics énumérés dans ledit article 32, puisqu'aux « termes de la loi des 16-24 août 1790, tit. II, art. 5, n° 3, ces mots « *maisons publiques*, *places et lieux publics* comprennent, dans « leur acception légale, tous les endroits où il se fait ou peut se faire « de grands rassemblements d'hommes, et spécialement les bil- « lards publics, cafés, estaminets, guinguettes, etc.; que le préfet « de police a donc le droit, dans tous les lieux pour lesquels il lui est « accordé, de prescrire, relativement à ces établissements, comme « à l'égard des hôtels garnis et des logeurs, tout ce qu'il juge de- « voir lui faciliter les moyens d'assurer la tranquillité publique... »

(1) Il faut remarquer que ces ordonnances n'ont pour objet que des mesures essentiellement locales. Un règlement général n'aurait pu émaner que du chef du pouvoir exécutif. (Voy. *suprà*, n° 394.)

quent, de l'extension donnée aux pouvoirs préfectoraux pour les objets énumérés dans les tableaux B, C, D annexés au décret du 25 mars 1852. (Voy. *suprà*, nos 241, 245 et 274.)

504. — Quant aux pouvoirs qu'il est donné au préfet de police d'exercer, ils ne sont pas moins étendus que ceux appartenant aux préfets et aux maires. Il prend toutes les dispositions réclamées par les intérêts confiés à ses soins ; et ses prescriptions sont légales et obligatoires, à la seule condition de ne pas excéder la sphère assignée à son action.

La jurisprudence a sanctionné ce principe.

En 1831, de vives réclamations s'élevèrent contre une ordonnance prise par le préfet de police, à la date du 30 novembre, pour enjoindre aux propriétaires de maisons dans Paris, d'établir des gouttières sous leurs toits et des conduits pour recevoir les eaux et les amener sur la voie publique. On entreprit de soutenir que la mesure constituait un empiétement sur les attributions de l'autorité municipale remise aux mains du préfet de la Seine, pour tout ce qui concerne les constructions, les alignements, les embellissements, etc.

Mais la cour de cassation appelée à se prononcer, a proclamé la légalité de l'ordonnance par un arrêt de principe, rendu à la date du 31 novembre 1834, dans les termes que voici :

« La cour ; attendu, en droit, que l'art. 16 de la loi « du 28 pluv. an VIII, qui ne charge les maires de la « ville de Paris que de la partie administrative et des « fonctions relatives à l'état civil, attribue expressé- « ment et exclusivement la police au préfet qu'elle a « institué pour l'exercer ;

« Qu'il suit de cette disposition combinée avec la « section 3 de l'arrêté du gouvernement du 12 messi- « dor an VIII, et notamment avec l'art. 21 de cette « section, intitulée : *Police municipale,* que le préfet « de police est investi en cette matière du pouvoir « conféré aux corps municipaux par les art. 3 et 4, « tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790, et 46, tit. Ier, « de celle des 19-22 juillet 1791 ;

« Qu'il peut donc, comme les maires de toutes les « autres villes du royaume, prescrire les mesures qui « rentrent dans l'exercice régulier de l'autorité muni- « cipale, et que les ordonnances qu'il rend pour l'exé- « cution des articles ci-dessus rappelés de ladite loi « de 1790, sont de plein droit obligatoires, d'après « l'art. 21 dudit arrêté du 12 messidor an VIII, tant « qu'elles n'auront pas été modifiées ou réformées par « l'administration supérieure ;

« Et, attendu en fait, que le préfet de police, afin « d'empêcher « que les eaux pluviales provenant des « toitures des maisons riveraines de la voie publique, « en tombant directement sur le sol, incommodent les « passants, dégradent le pavé et enlèvent à la circu- « lation des piétons une partie de la largeur des rues « et notamment des trottoirs, » a prescrit aux pro- « priétaires de ces maisons de faire établir des che- « naux ou des gouttières sous l'égout de leurs toits, et « d'en conduire les eaux jusqu'au niveau de la rue au « moyen de tuyaux de descente appliqués le long du « mur de face ;

« Que cette ordonnance du 30 novembre 1831, « approuvée par le ministre au département du com- « merce et des travaux publics, a pour objet d'assurer

« l'exécution de l'art. 3, n° 1, tit. XI de la loi des 16-
« 24 août 1790 ;

« Que l'ordonnance du lieutenant de police du
« 3 juillet 1764, celle du bureau des trésoriers de
« France de la généralité de Paris du 1er septembre
« 1769 ; l'art. 3 de l'arrêté du préfet de police du
« 26 brumaire an XI, et l'art. 23 de l'ordonnance du
« 23 décembre 1823, qui ne concernent que la sup-
« pression des gouttières saillantes, s'opposaient d'au-
« tant moins à la mesure en question, qu'elle en est la
« suite et le complément nécessaire pour la commodité
« du passage dans les rues et places publiques ;

« Que cette mesure n'est pas, non plus, une viola-
« tion de l'art. 681 du Code civil, puisque régler dans
« cet intérêt l'exercice de la servitude par lui décla-
« rée, ce n'est pas empêcher l'effet de celle-ci ;

« Qu'en confirmant, dès lors, la condamnation pro-
« noncée par le tribunal de simple police de Paris, le
« jugement du tribunal correctionnel de la Seine n'a
« fait que se conformer aux principes de la matière,
« et assurer légalement l'exécution de l'ordonnance
« dont il s'agit, rejette. »

Cet arrêt décide que, relativement aux objets de police municipale, le préfet de police a les mêmes pouvoirs que les maires. En voici un qui décide, en général, qu'il est maître de prescrire les mesures qu'il juge nécessaires dans le domaine de la police.

505. — Une ordonnance de police du 28 août 1837 portait :

« Art. 1er. Tout propriétaire de carrosses, coupés
« et cabriolets de remise offerts au public pour mar-
« cher à l'heure ou à la course, sera tenu de se pré-

« senter à la préfecture de police, pour y déclarer le « nombre de carrosses, coupés et cabriolets qu'il en- « tend mettre en circulation et le lieu où il se propose « de remiser ces voitures.

« Art. 2. Lorsqu'un propriétaire de carrosses, cou- « pés et cabriolets de remise aura fait la déclaration « prescrite par l'article précédent, il sera vérifié si les « stations ou remises indiquées ne présentent aucun « danger pour la sûreté et la liberté de circulation. « Après la vérification dont il s'agit, il sera délivré, « s'il y a lieu, une autorisation spéciale pour chaque « remise..... »

Le tribunal correctionnel de la Seine avait, sur l'appel d'un sieur Férail, condamné pour contravention, considéré cette ordonnance comme entachée d'excès de pouvoir.

Mais son jugement a été cassé par un arrêt du 21 décembre 1838, dans lequel on lit :

« Attendu, en droit, qu'en confiant au pouvoir mu- « nicipal le soin d'assurer la libre circulation sur la « voie publique, les lois sus-datées de 1790 et 1791 « lui ont virtuellement donné le droit de prescrire et « de défendre tout ce qu'il juge nécessaire dans cet « objet; qu'il peut donc, par suite, comme l'a fait « l'ordonnance de police du 28 août 1837, subordon- « ner à son autorisation préalable le stationnement « dans les locaux particuliers ouverts et attenants à la « voie publique, des voitures qu'on y tient à la dispo- « sition des habitants pour marcher à la course ou à « l'heure, puisqu'il importe essentiellement à la sûreté « commune que ce stationnement ne puisse pas la me- « nacer ou la compromettre incessamment par le mou-

« vement continuel de leur sortie et de leur rentrée ;

« Que cette mesure est pleinement obligatoire pour « les citoyens qu'elle concerne, comme pour les tribu- « naux chargés de lui prêter la sanction de la loi pénale, « sauf la faculté accordée par ledit art. 46 de la loi de « 1791 à ceux qui s'en croiraient lésés sans un motif « suffisant d'utilité publique, d'en provoquer la modi- « fication auprès de l'administration supérieure ;

« Qu'en refusant donc d'assurer son exécution dans « l'espèce, par le motif que les cabriolets du prévenu « stationnent sous une remise dont il est locataire, et « que, dès lors, ils se trouvent hors de la surveillance « du préfet de police tant qu'ils ne paraissent pas sur « la voie publique, le jugement dénoncé a méconnu « la légalité du règlement dont il s'agit, faussement « appliqué l'art. 159 du Code d'instruction criminelle « et violé expressément les règles de la compétence ;

« En conséquence, la cour, faisant droit au pourvoi « et vidant le délibéré par elle ordonné à son audience « du 15 de ce mois, casse et annule le jugement que « le tribunal correctionnel de la Seine a prononcé en « faveur de Férail, le 14 décembre dernier. »

Le conseil d'Etat eut ensuite à se prononcer sur un recours dirigé par le sieur Férail contre une lettre portant refus d'autorisation de conserver sa remise, et il saisit cette occasion de proclamer, à son tour, la légalité de l'ordonnance du 28 août 1837 ; il déclara « qu'aux termes des lois de 1790 et 1791 et de « l'arrêté du 12 messidor an VIII, le préfet de police « avait le droit de prescrire et de défendre tout ce « qu'il jugeait nécessaire pour assurer la libre circu- « lation sur la voie publique et que, dès lors, l'or-

« donnance ne contenait aucun excès de pouvoir. » (Voy. ordonn. 5 février 1841, Férail.)

506. — Les actes du préfet de police n'ont, dans leur forme ni dans leurs effets, rien qui les distingue des actes des préfets. Ils tombent, par conséquent, sous l'empire des règles que nous avons tracées soit pour les dispositions individuelles, soit pour les dispositions générales ou réglementaires du ressort de l'autorité préfectorale; et l'assimilation à cet égard s'applique aux mesures de police municipale, aussi bien qu'aux mesures de police générale; le magistrat chargé de la police est à la fois maire et préfet en ce qui a trait aux fonctions de police municipale. (Voy. arrêté 12 messidor an VIII, art. 1er.)

507. — Mais tandis que les actes des maires et des préfets ne prennent que le nom d'arrêtés, les règlements du préfet de police reçoivent la qualification d'ordonnances, à l'instar des dispositions qui émanent du chef de l'État lui-même (1). (Voy. arrêté 12 messidor an VIII, art. 2.)

508. — Le recueil des ordonnances du préfet de police, de 1800 à 1844 inclusivement, a été publié en 1845, et contient les plus précieux documents. En même temps « que ces ordonnances sont comme le « reflet des événements qui ont occupé la période « qu'elles embrassent » (Voy. M. Vivien, *Études ad-*

(1) La police était, dans les temps anciens, confiée au prévôt de Paris, dont les règlements furent obligatoires pour tout le royaume jusqu'à la fin du quatorzième siècle, et recevaient à ce titre la qualification d'*ordonnances*, de même que les décisions royales. La qualification a survécu à l'institution qui la justifiait; elle est restée affectée aux règlements pour la police de Paris. (Voy. *Mémoires* de M. Gisquet, t. Ier, p. 14.)

ministratives, p. 335), elles offrent le tableau le plus complet des mesures si nombreuses et si variées que comporte la police dans une civilisation avancée.

509. — Le préfet de police est, pour tous ses actes, placé sous le contrôle du ministre de l'intérieur. C'est devant ce ministre que doit se produire toute réclamation soulevée par une mesure émanée du préfet de police.

CHAPITRE QUATRIÈME.

DES SOUS-PRÉFETS.

510. — L'arrondissement ne constitue pas une unité administrative.
511. — Le sous-préfet n'est qu'un intermédiaire placé entre le préfet et les maires.
512. — Il est, cependant, délégué pour certains actes d'administration.
513. — Ses attributions en matière de garde nationale.
514. — Adjudication des travaux de route.
515. — Exploitation de tourbières.
516. — Etablissement des manufactures et ateliers insalubres de troisième classe.
517. — Réclamations contre le tableau de recensement.
518. — Attributions pour la destruction des tabacs plantés en contravention et pour faire cesser les contraventions en matière de grande voirie.
519. — Du principe que l'arrondissement n'est point une personne civile.
520. — Recours contre les arrêtés du sous-préfet.
521. — Nomination, remplacement, congé du sous-préfet.
522. — Division des sous-préfectures en trois classes. — Traitement.
523. — Les augmentations de traitement n'impliquent pas nécessairement un changement de résidence.

524. — L'ameublement des sous-préfectures est à la charge des départements.
525. — Entretien du mobilier.
526. — Contributions.

—

510. — L'assemblée constituante, en donnant pour base à l'organisation administrative du pays l'institution, comme individualité administrative et comme personne civile, d'une part, du département, et de l'autre, de la commune, avait subdivisé le département, pour la facilité de son administration, en circonscriptions désignées sous la dénomination de *districts*, remplacée depuis par celle d'*arrondissements*.

Le chapitre 1^er^ de la loi, en forme d'instruction, des 12-20 août 1790 expliquait, d'ailleurs, que le district ou l'arrondissement ne devait pas être considéré comme unité administrative. « Les administrations de « district, y est-il dit, sont entièrement subordonnées « à celles de département; elles ne peuvent prendre « aucune délibération en forme d'instruction générale, « et si quelques circonstances extraordinaires les « avaient portées à s'écarter de cette règle essentielle, « leurs délibérations ne pourraient être mises à exé- « cution, même par leurs directoires, qu'après avoir « été représentées à l'administration de département « et autorisées par elle. Les fonctions des administra- « tions de district se bornent à recueillir toutes les « connaissances et à former toutes les demandes qui « peuvent intéresser le district, à exécuter, sous l'au- « torité de l'administration de département, toutes les « dispositions arrêtées par celle-ci; à faire les vérifi- « cations et donner tous les avis qui leur seront de-

« mandés sur les affaires relatives à leur district;
« enfin, à recevoir les pétitions des municipalités et à
« les faire parvenir avec leurs observations, à l'admi-
« nistration départementale. » On voit, par les fonctions assignées aux administrateurs du district, que leur position, au regard de l'administration du département, n'était que celle d'organes et d'instruments.

511. — La loi du 28 pluviôse an VIII, qui reprit la division créée par l'assemblée constituante, fit pour le district ou l'arrondissement ce qu'elle avait fait pour le département; sans changer les attributions conférées au directoire de district, elle sépara la délibération de l'action, et confia l'une au conseil d'arrondissement et l'autre à un fonctionnaire unique, qui reçut la qualification de sous-préfet.

Le sous-préfet ne représente donc point, à la tête de l'arrondissement, comme le préfet pour le département ou le maire pour la commune, le chef de l'administration. Il n'a été placé entre eux que comme intermédiaire, pour faciliter leurs rapports : sa mission est simplement celle d'un agent de transmission, d'information et de surveillance.

512. — Le législateur, toutefois, ne s'est point arrêté devant ce principe, lorsqu'il a cru devoir rapprocher l'autorité des citoyens; le sous-préfet est délégué pour certains actes d'administration.

513. — Il approuve le règlement du maire pour le service de la garde nationale; et si elle est organisée en bataillons cantonaux (1), il arrête lui-même

(1) Lorsqu'il est créé des bataillons de garde nationale cantonaux, la répartition de la portion afférente à chaque commune du canton dans les dépenses obligatoires du bataillon, autres que

le règlement du maire, et, sur la proposition du commandant (Voy. décret 11 janvier 1852, art. 19 et 20), nomme les membres des jurys de révision (Voy. décret 11 janvier 1852, art. 10) ; il requiert et met en mouvement les détachements de garde nationale en service ordinaire pour agir dans toute l'étendue de l'arrondissement, aux cas prévus par l'art. 107 du décret du 13 juin 1851. (Voy. décret 13 juin 1851, art. 108.)

514. — Il prononce l'adjudication des travaux de route. (Voy. décr. 16 déc. 1811, art. 44.)

515. — D'autres fois, il lui appartient de prononcer sur une demande, et même sur un véritable litige.

Les propriétaires qui veulent exploiter des tourbières, déposent leurs déclarations à cet effet entre ses mains et attendent son autorisation. (Voy. loi 21 avril 1810, art. 84.)

516. — Il autorise aussi l'établissement des manufactures et ateliers insalubres de troisième classe. (Voy. ord 14 janvier 1815, art. 3.)

517. — La loi du 21 mars 1832 sur le recrutement dispose que le « sous-préfet statuera, après « avoir pris l'avis des maires, » sur les observations présentées par les jeunes gens ou en leur nom lors de la lecture du tableau de recensement, le jour du tirage. Sans doute, sa décision ne fera point obstacle

celles des compagnies, est faite par le préfet en conseil de préfecture, après avoir pris l'avis des conseils municipaux. Cette répartition a, d'ailleurs, lieu proportionnellement à la population de chaque commune et à son contingent dans le principal des quatre contributions directes. (Voy. décr. 22 déc. 1851, art. 16.)

à ce que la réclamation soit ensuite soumise au conseil de révision, puisqu'il lui appartient de réviser les opérations du recrutement et d'entendre les réclamations auxquelles elles auraient pu donner lieu ; mais, pour être provisoire, elle n'en a pas moins les caractères d'une décision rendue en matière contentieuse.

518. — Ce caractère nous paraît être également celui de ses actes, lorsqu'il fait détruire les tabacs plantés en contravention. (Voy. L. 28 avril 1816, art. 181.)

La loi du 29 floréal an X et le décret du 23 juin 1806 sur la police du roulage, donnaient aussi certaines attributions juridiques aux sous-préfets ; mais la loi du 30 mai 1831 qui régit seule, aujourd'hui, cette matière, ne les a pas maintenues.

519. — On est porté à supposer, au premier abord, que l'arrondissement a des intérêts particuliers qui demandent un gérant, et que cette fonction incombe naturellement au sous-préfet. Mais par cela même qu'il ne constitue qu'une subdivision établie dans une vue d'ordre intérieur, pour simplifier et activer l'administration qui a son centre au chef-lieu du département, l'arrondissement n'a capacité ni pour posséder ni pour acquérir. Comme personne civile, il se confond, il est absorbé dans le département. Si donc un legs était fait avec une destination qui ne le rendît profitable qu'aux individus compris dans les limites de l'arrondissement, comme seraient les pauvres, ce legs devrait être considéré, pour l'acceptation, comme fait au département, sous la condition d'une affectation spéciale. Les exceptions à ce principe sont fort

rares et ne peuvent jamais résulter que d'une disposition expresse du pouvoir législatif. On en a un exemple dans le décret du 9 avril 1811, qui a concédé certains immeubles aux arrondissements et a chargé l'administration des domaines *d'en faire la remise aux sous-préfets ;* il a été jugé que, « d'après les dispositions de « ce décret, et pour les actes qui tendent à son exé- « cution, les arrondissements, avec l'approbation du « conseil général, ont qualité pour agir en leur nom « personnel et peuvent être représentés par les sous- « préfets. » (Voy. ord. du 10 juillet 1835, arrondissement de Guingamp.)

520. — Les droits privés ne sont pas moins protégés contre les actes des sous-préfets que contre ceux des ministres ou des préfets. Les arrêtés du sous-préfet sont toujours susceptibles d'être réformés par le préfet (1). C'est donc devant le préfet, supérieur immédiat du sous-préfet, que doivent être portées les plaintes et réclamations suscitées par ses actes ; on n'a même pas de déchéance à redouter ; l'exercice de la faculté du recours n'est soumis à aucun délai.

521. — Le sous-préfet est nommé directement par l'empereur. Mais en cas d'absence ou d'empêchement, c'est le préfet qui désigne pour le remplacer, un fonctionnaire de l'arrondissement ou un conseiller de préfecture (2). (Voy. arrêté 17 vent. an VIII, et ordon. du 29 mars 1821.)

(1) Les réclamations contre les opérations du recrutement ne sont cependant jugées que par le conseil de révision. (Voy. L. 21 mars 1832, art. 15.)

(2) Sauf le cas d'urgence, le sous-préfet doit s'adresser au mi-

522. — Les sous-préfectures sont divisées en trois classes.

La première classe comprend Abbeville, Aix, Alais, Arles, Bayonne, Béziers, Boulogne, Brest, Cambrai, Castres, Châlons-sur-Saône, Cherbourg, Dieppe, Douai, Dunkerque, le Havre, Lorient, Lunéville, Reims, Rochefort, Saint-Denis, Saint-Étienne, Saint-Omer, Saint-Quentin, Sceaux, Toulon, Valenciennes, Verdun, Vienne.

Dans la deuxième classe, on a rangé Autun, Bastia, Beaune, Bergerac, Carpentras, Châtellerault, Dôle, Fontainebleau, Grasse, Issoudun, Libourne, Lisieux, Lodève, Louviers, Meaux, Moissac, Morlaix, Narbonne, Riom, Roanne, Saint-Flour, Saint-Malo, Saintes, Saumur, Sedan, Sens, Soissons, Thiers, Villeneuve-d'Agen.

La troisième classe se compose de toutes les sous-préfectures qui ne figurent pas dans les deux premières. (Voy. le tableau B annexé au décret du 27 mars 1852.)

Dans la première classe, le traitement des sous-préfets est de 8,000 ; dans la seconde, de 6,000, et dans la troisième de 4,500 francs.

523. — L'art. 4 du décret du 27 mars 1852 ajoute : « Les sous-préfets compris dans la troisième classe « pourront, après cinq ans de service dans la même « classe, obtenir le traitement de la deuxième, sans « qu'il soit nécessaire de les changer de résidence. « Les sous-préfets de la deuxième classe pourront, « aux mêmes conditions, obtenir le traitement de la

nistre de l'intérieur lui-même, pour obtenir un congé. (Voy. circulaire 10 mars 1820.)

« première classe. » Le but que l'on s'est proposé d'atteindre, est d'ailleurs indiqué dans les considérants qui accompagnent le décret; on y lit « qu'il « importe à la bonne administration du pays que, sous « le rapport du traitement, l'avancement des préfets, « sous-préfets et conseillers de préfecture, dépende de « leurs services personnels et non plus seulement de « leur résidence. » Et, en effet, nous croyons que la disposition que nous venons de reproduire, offre un heureux moyen d'éviter, dans le personnel des préfectures et sous-préfectures, une mobilité qui ne permet pas d'attendre de l'administrateur l'esprit de suite et la connaissance des hommes et des choses si nécessaires à la conduite des affaires.

524. — Un décret du 28 mars 1852, qui a eu pour but d'exonérer les sous-préfets de frais dispendieux et en même temps d'assurer à ces fonctionnaires une représentation en rapport avec les exigences de leur position à la tête de l'arrondissement, a mis à la charge des départements la dépense d'ameublement des hôtels de sous-préfecture; et un décret réglementaire, en date du 8 août de la même année, a déterminé les limites et les formes dans lesquelles il devait être procédé à l'acquisition, à la conservation et au remplacement du mobilier de ces hôtels.

L'ameublement comprend : « 1° Le mobilier d'un « salon de réception et d'une salle à manger au moins; « 2° le mobilier du cabinet du sous-préfet et des bu- « reaux de la sous-préfecture; 3° le mobilier d'au « moins trois chambres de maître avec leurs acces- « soires et trois chambres de domestiques; 4° les ob- « jets mobiliers nécessaires au service des cuisines et

« des écuries et remises, et les ustensiles de jardi-
« nage. » (Voy. art. 1er.)

Le ministre de l'intérieur, en transmettant le décre aux préfets, expliquait ainsi les indications données dans l'article 1er : « Vous remarquerez, Monsieur « le Préfet, que cet article n'établit qu'un *minimum* « en ce qui concerne les appartements de réception et « les chambres à coucher ; le nombre n'en est pas li-« mité ; il reste subordonné aux convenances locales, « aux dispositions de l'hôtel et aux allocations budgé-« taires.

« Par accessoires des chambres de maître, on doit « entendre les cabinets de toilette.

« La batterie de cuisine, les tables, siéges, buffets, « armoires, etc., représentent les objets mobiliers « nécessaires au service des cuisines.

« Les râteliers, seaux, crics, chevalets, coffres à « avoine, etc., constituent les objets indispensables au « service journalier des écuries et remises. Ces sortes « de dépenses devront être extrêmement restreintes et « bornées aux seuls objets qui sont placés à demeure.

« La même observation s'applique aux ustensiles de « jardinage.

« Rien n'est changé au mode d'ameublement du « cabinet du sous-préfet et de ses bureaux, seulement « les cartons destinés au classement des affaires admi-« nistratives seront considérés comme faisant partie « du mobilier des bureaux et seront payés sur les « fonds alloués pour achat de meubles.

« Il résulte de ce qui précède que l'argenterie, la « vaisselle, les cristaux, les porcelaines, sont exclus de « la composition du mobilier légal, pour les sous-pré-

« fectures comme pour les préfectures. Les tableaux, « bustes, statues et autres objets d'art n'y seront pas « non plus compris; vous ne devrez jamais en auto- « riser l'acquisition.

« Quant aux objets qui pourront être attachés aux « parquets et fixés à demeure, tels que glaces, conso- « les, poëles, cheminées, tentures, etc., ils seront im- « mobilisés et n'entreront pas dans la valeur du mo- « bilier. »

525. — L'entretien et la réparation sont prévus par les art. 6 et 7. Ces articles disposent que chaque année, le conseil général votera pour l'entretien une somme qui sera au plus du vingtième de la valeur totale et originaire du mobilier, et qu'indépendamment du fonds annuel d'entretien, il pourra être ouvert des crédits pour réparations extraordinaires.

Le ministre écrivait à cet égard aux préfets : « L'al- « location pour l'entretien sera au plus du vingtième « de la valeur totale du mobilier. Cette fixation est « purement limitative et n'établit qu'un maximum, « qu'il conviendra d'abaisser autant que le permet- « tront les besoins les plus stricts du service.

« Le fonds d'entretien ne doit jamais être appliqué « à des réparations extraordinaires ou à des acquisi- « tions de meubles nouveaux.

« Sa destination est de maintenir autant que possi- « ble le mobilier dans sa valeur primitive, ou du moins « en bon état de conservation, au moyen de répara- « tions successives effectuées avec esprit de suite et « d'économie.

« Il est cependant certains objets qui peuvent être « payés sur le fonds d'entretien, à titre d'accessoires

« des meubles, tels que les roulettes d'un lit ou d'un « canapé, le marbre d'un secrétaire ou d'une com- « mode, le tapis d'une table de jeu, les verres et les « globes de lampes, etc.; un meuble n'est complet que « lorsqu'il est garni de tous les objets qui le com- « posent. Les renouvellements que l'usage journalier « rend nécessaires ne sont qu'une des formes de l'en- « tretien.

« Le blanchissage des rideaux placés dans les divers « appartements de l'hôtel fait aussi partie de l'entre- « tien du mobilier, mais le remplacement des car- « reaux de vitres, la restauration ou la peinture des « boiseries, la pose des bourrelets, le ramonage des « poëles et cheminées ou le frottage des appartements « ne pourront être imputés que sur les fonds d'en- « tretien du bâtiment lui-même, et dans certains cas « que sur le traitement du sous-préfet.

« Les gens de la maison du sous-préfet doivent « rester chargés de tous les travaux de propreté et « d'ordre intérieur; toutefois, lorsque des opérations « spéciales exigeront des mains plus exercées, comme « le nettoyage de lampes à mécanisme, le fonds d'en- « tretien pourra supporter cette dépense.

« Les ustensiles de jardinage et les objets de ser- « vice des écuries et remises seront aussi entretenus « aux frais du département.

« Vous tiendrez la main à ce qu'aucune acquisition « nouvelle ne soit faite au moyen de fonds d'entretien.

« Rappelez à MM. les sous-préfets qu'en s'écartant « de cette règle, ils engageront leur responsabilité « personnelle, et que je suis fermement résolu à ne « pas les en affranchir.

« Lorsque, par suite d'un long usage ou d'accidents » imprévus, il y aura lieu de remettre à neuf une « partie du mobilier, vous demanderez au conseil « général une allocation spéciale (art. 7). L'emploi « de ces sortes de crédits sera subordonné à votre « approbation. »

526. — Les sous-préfets, de même que les préfets, payent la contribution mobilière et celle des portes et fenêtres pour les hôtels affectés à leur logement.

Le ministre de l'intérieur, dans une lettre en date du 17 septembre 1852, explique comment en cas de déplacement, le payement des contributions doit se régler entre le fonctionnaire qui s'en va et celui qui le remplace.

« En thèse générale, écrit le ministre, la contribu- « bution est payée intégralement par celui au nom « duquel elle a été imposée, parce que le contri- « buable qui changerait de résidence après la confec- « tion du rôle, ne se trouverait imposé nulle part.

« Mais cette considération ne peut s'appliquer aux « préfets et aux sous-préfets. Il est d'autres motifs, au « contraire, qui demandent et justifient un mode « d'exécution différent.

« L'impôt personnel et mobilier est bien plus élevé « pour les préfets et les sous-préfets à raison de la « position et de l'habitation qu'ils occupent, qu'il ne « l'eût été pour la plupart d'entre eux, avant leur « entrée dans les fonctions publiques.

« C'est, à vrai dire, une charge inhérente à leur « qualité, et il serait contraire à l'équité de la faire « peser sur eux, alors que, dans les premiers jours de « l'année, le gouvernement aurait jugé nécessaire,

« soit de pourvoir à leur remplacement, soit de les « appeler à un poste moins avantageux.

« Dans les cas particuliers où elle est appelée à « statuer, l'administration de l'intérieur a donc cons- « tamment décidé que les contributions devraient être « payées par chaque préfet et par chaque sous-préfet, « au prorata de son exercice.

« En conséquence, les préfets et les sous-préfets « doivent, avant de quitter leur résidence, avoir payé « la part des contributions afférente au temps pen- « dant lequel ils ont exercé leurs fonctions dans le « département ou dans l'arrondissement. »

CHAPITRE CINQUIÈME.

DES MAIRES.

ART. 1er. — Nomination des Maires.

527. — Position du maire dans la commune.
528. — Origine de la commune.
529. — Suite.
530. — La centralisation s'opère au profit de l'autorité royale.
531. — Suite. — Justice, finances, administration intérieure des villes.
532. — Droit pour les communes d'élire leurs magistrats; ses vicissitudes.
533. — Fin de la commune du moyen âge.
534. — Création des municipalités.
535. — Caractère de l'institution.
536. — Le résultat trompe les efforts de l'assemblée nationale.
537. — Création d'administrations municipales par la convention.
538. — Consulat. — Organisation de la commune.
539. — Suite. — Création des conseils municipaux. — Obligation

de choisir le maire parmi les membres du conseil municipal.
540. — Le choix du maire doit-il être abandonné aux habitants?
541. — Suite.
542. — Suite.
543. — Les maires et adjoints sont nommés par le chef de l'État.
544. — Conditions pour la nomination. — Age.
545. — Suite. — Domicile.
546. — Incompatibilités.
547. — Suite.
548. — Suite.
549. — Suite. — L'incompatibilité ne s'étend pas aux membres des tribunaux de commerce.
550. — Suite. — ministres des cultes.
551. — Suite. — Agents salariés du maire.
552. — Suite. — Considérations qui ont motivé les incompatibilités.
553. — Suite. — Défaut de recours.

—

527. — Le maire est le chef de l'administration dans la commune. Sa position n'est pas sans analogie avec celle qui appartient au préfet à la tête du département, mais elle a aussi des conditions qui lui sont propres et dont il faut chercher la raison dans l'histoire de la commune et dans ce fait que la commune aujourd'hui, aussi bien que dans le passé, ne représente pas simplement une circonscription artificiellement créée pour les besoins de l'administration, mais constitue une association d'individus unis par les intérêts communs qui naissent de leur rapprochement sur un même point du territoire.

528. — Le régime municipal romain s'était établi dans les Gaules à la suite de la conquête, et après l'invasion des barbares, ce régime se retrouve encore dans les villes les plus considérables de la Gaule méridio-

nale. On comprend aussi sans peine que sous l'influence des institutions féodales, les populations rurales avaient dû se grouper autour des châteaux, et la science a démontré que ces agglomérations, sans offrir rien de ce qui pouvait ressembler à une organisation, étaient cependant liées par des droits et des intérêts communs, qui procédaient le plus ordinairement de concessions faites par les seigneurs à l'effet d'attirer et de retenir des habitants sur leurs terres.

Mais ce ne sont pas là les souvenirs auxquels il faut demander le secret de l'origine de la commune, qui a joué un si grand rôle dans le moyen âge.

529. — La commune apparaît dans l'histoire, au milieu de la grande insurrection du douzième siècle. Les populations livrées à tous les abus de la force, à tous les excès de l'arbitraire se rassemblent, s'associent pour se défendre, et c'est cette association même qui constitue une *commune*. La commune s'est formée à l'encontre des anciens seigneurs; elle stipulait vis-à-vis d'eux des droits et des garanties, dans des contrats qui prenaient le nom de *chartes* et dont l'intervention a été si souvent le fait dominant dans la création de la commune, que *communes* et *chartes* sont devenus des termes corrélatifs, et que le langage des chroniques les a plus d'une fois confondus.

Envisagée dans son origine, la commune du moyen âge est née de la révolte, sa vie est l'état de guerre et sa mission de progrès et de civilisation est d'agir comme instrument de dissolution au dedans du régime féodal.

530. — L'autorité royale vint d'abord en aide à cette œuvre en favorisant la formation et le dévelop-

pement des communes. Mais l'œuvre accomplie, la royauté, entraînée par le désir inhérent à tous les pouvoirs de se fortifier et de s'étendre, s'empara des principes de droit civil et de gouvernement élaborés dans les communes comme au sein d'autant de républiques isolées, les rassembla et les concentra dans ses mains.

C'est surtout à partir du seizième siècle que se produit ce travail de centralisation qui n'avait qu'une forme, celle de l'intervention royale, et dont le résultat devait être de doter le pays de l'unité politique. Les constitutions communales avaient vieilli; la juridiction, les finances, l'administration intérieure des villes tombent jour à jour sous l'empire d'ordonnances générales, édictées et acceptées à titre de mesures de réforme, et l'indépendance de la commune qui en faisait un État dans l'État, s'affaiblit et disparaît.

531. — La création de tribunaux spéciaux pour les affaires de commerce en 1563, enlève la connaissance de ces affaires aux magistrats municipaux. L'ordonnance de Moulins en 1566, qui leur retire toute compétence en matière civile, reçoit son exécution malgré les tempêtes qu'elle soulève. Enfin, les ordonnances de Blois en 1579, et de Saint-Maur en 1589, font perdre aux municipalités leur juridiction criminelle et ne leur laissent plus qu'une juridiction de police infiniment restreinte.

Dans l'ordre des finances, l'établissement des octrois municipaux est subordonné à une autorisation du roi. L'usage à cet égard est converti en loi par les ordonnances de Moulins en 1566, et de Blois en 1579, et pour les pays d'État, par les ordonnances de 1629 et de 1683. A l'effet de protéger les propriétés commu-

nales, un édit de 1659 interdit aux magistrats municipaux d'aliéner aucuns biens et même aucuns droits sans l'autorisation du roi. Colbert fait bien plus ; il fait entreprendre la vérification générale des dettes des diocèses et des villes ou communautés dans plusieurs provinces, et notamment dans les pays d'État, comme la Bourgogne et le Languedoc. On publie ensuite l'ordonnance de 1662, qui rend l'autorisation royale obligatoire pour toute dette nouvelle. Et enfin, en 1683, Louis XIV ordonne que les budgets des villes seront réglés d'avance par les intendants des provinces et les commissaires départis.

L'administration intérieure des villes passe également dans le domaine du pouvoir royal. Lorsque les intérêts de la circulation et les exigences de salubrité et de sûreté appellent l'attention de l'autorité, c'est par des ordonnances générales concernant l'alignement et les constructions qu'il y est pourvu. Les travaux d'assainissement et toutes les améliorations dans les villes marquent le progrès de l'intervention de l'autorité centrale dans leur police. Mais c'est surtout dans les rapports avec le droit d'élire leurs magistrats, droit qui était la garantie et comme l'expression même de l'indépendance communale, qu'il est intéressant pour nous de suivre les communes dans leur lutte avec le pouvoir qui tendait à effacer les administrations de priviléges et à faire de la France une grande et forte monarchie.

532. — Les communes avaient à leur tête, sous le titre de consul, capitoul, maire ou premier échevin, un magistrat électif qui partageait le plus ordinairement l'administration avec une assemblée composée

de divers officiers électifs comme lui, et qui, suivant les lieux, s'appelaient jurés, jurats, assesseurs, conseillers, échevins, pairs-bourgeois, quarteniers, syndics ou procureurs de ville.

Dans toutes les chartes du seizième siècle, sans dénier aux communes le droit d'élire leurs magistrats, on s'efforce de ménager au roi une grande influence dans l'élection. Mais sous Louis XIV, le privilége des communes est ouvertement attaqué. En 1692, des charges de maires ou d'assesseurs à la nomination du roi, sont créées dans toutes les villes, excepté à Paris et à Lyon. En 1702 des procureurs syndics dont la nomination est également réservée au roi, sont institués pour faire fonction de maires dans toutes les villes qui n'avaient pas de chartes. Enfin, un édit de janvier 1704, érige en titre d'offices la moitié des places d'échevins, consuls, capitouls, jurats et autres officiers municipaux, et réserve l'autre moitié à l'élection.

Nombre de villes échappèrent à l'application de ces édits; pour les unes il ne fut pas pourvu aux offices, beaucoup d'autres rachetèrent leurs franchises. Les réclamations furent d'ailleurs générales, et le pouvoir royal dut reculer devant la vivacité des protestations et revenir sur ses actes. En 1705, il révoqua tous les droits attachés aux offices de nouvelle création; en 1714, il supprima tous ces offices, et un édit de juin 1717 ordonna qu'il en *serait usé au sujet de l'élection et nomination des maires, échevins, consuls, capitouls et autres officiers municipaux et syndics de paroisse, de la manière et ainsi qu'il se pratiquait avant* 1690, *et que lesdites villes seraient administrées et gouvernées comme avant la création des*

offices, dont il prononçait de nouveau la suppression. Mais ces mesures ne furent point exécutées ou ne le furent que temporairement. Dès les premières années du règne de Louis XV, les communes virent de nouveau rétablir et supprimer tour à tour les offices, puis vinrent les édits d'août 1764 et de mai 1765, qui organisèrent complétement l'administration des villes et bourgs. Il était stipulé dans l'art. 54 du dernier, que le maire serait nommé dans les villes et bourgs par le roi, sur une liste de trois candidats désignés par les *notables*, et cette fois, le principe de la nomination des magistrats municipaux par le roi, prit définitivement place dans le droit public de la France. Les obstacles que rencontra son application ne procédèrent plus que de cette confusion des pouvoirs, que de ce désordre qui appelait non plus seulement une réforme, mais une révolution.

533. — Ainsi se trouva accompli au commencement du dix-huitième siècle, le mouvement qui a mis la commune sous la dépendance du pouvoir central. Ce mouvement toutefois ne s'accomplit pas sans résistance. C'est le propre des institutions humaines de se refuser à mourir quand leur rôle est fini. Les communes qui avaient, en minant ses bases, amené la chute de l'édifice féodal, luttèrent à leur tour, sans relâche, pour conserver leurs priviléges et se défendre des envahissements de ce pouvoir central qui, pénétrant partout, portait partout avec lui l'unité qui est la première condition de l'ordre. Parfois, la couronne avançait comme d'un bond et en courant le hasard des coups d'Etat ; d'autres fois aussi, elle était réduite à reculer. Des principes formulés dès le seizième siècle

et définitivement consacrés par les lois vers le milieu du dix-huitième, en étaient encore à obtenir une application générale et incontestée au jour où éclatèrent les grands événements de 1789. La mission de les faire triompher, en brisant les obstacles qu'ils rencontraient dans les débris du passé, était réservée à un pouvoir qui devait emprunter à son origine et à la grandeur des circonstances une force et une énergie jusqu'alors inconnues. Je veux parler de l'assemblée nationale et des deux assemblées qui ont suivi. C'est à ces assemblées dont les œuvres législatives ont eu pour but et pour résultat de constituer l'égalité civile et l'unité politique, qu'il appartenait d'en finir avec la commune du moyen âge, avec cette commune dont le caractère est d'avoir été essentiellement politique.

534. — La pensée dominante de l'assemblée nationale dans l'organisation qu'elle donna au pays, fut d'effacer les traces et de prévenir le retour des obstacles que l'action du gouvernement avait rencontrés sous le régime qui venait de prendre fin. Résolue à n'admettre dans l'État d'autres divisions que celles qui seraient destinées à en faciliter l'administration, elle se refusa à adopter les circonscriptions qui, dans les institutions et dans les traditions du passé, correspondaient à des individualités politiques. Elle ne voulut ni des limites, ni des noms des anciennes provinces, et elle ne voulut pas davantage des affectations de territoire et des dénominations qui pouvaient rappeler les anciennes communes.

Au moment même où elle partageait la France en départements et constituait dans chaque département une administration subordonnée à l'autorité centrale,

pour tout ce qui pouvait intéresser l'administration générale, l'assemblée nationale supprimait les hôtels de villes, mairies, échevinats, consulats et généralement les corps et officiers municipaux sous quelque titre et qualification qu'ils existassent; décrétait qu'il y aurait une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne (1); disait que toutes les municipalités du royaume, soit de ville, soit de campagne, étant de même nature et sur la même ligne dans l'ordre de la constitution, porteraient le titre commun de *municipalités*, et le chef de chacune d'elles, celui de *maire*, et que toute autre dénomination, soit pour les corps municipaux, soit pour leurs chefs, était abolie (2), et enfin définissait les attributions des corps municipaux en ces termes :

« Art. 49. Les corps municipaux auront deux « espèces de fonctions à remplir : les unes propres « au pouvoir municipal; les autres propres à l'admi- « nistration générale de l'Etat, et déléguées par elle « aux municipalités.

« Art. 50. Les fonctions propres au pouvoir muni- « cipal, sous la surveillance et l'inspection des assem- « blées administratives, sont de régir les biens et « revenus communs des villes, bourgs, paroisses et « communautés; de régler et d'acquitter celles « des dépenses locales qui doivent être payées des « deniers communs; de diriger et faire exécuter les « travaux publics qui sont à la charge de la commu-

(1) *Voy.* décret du 12 nov. 1789.
(2) *Voy.* instruction annexée au décret du 14 déc. 1789.

« nauté ; d'administrer les établissements qui appar-
« tiennent à la commune, qui sont entretenus de ses
« deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'u-
« sage des citoyens dont elle est composée ; de faire
« jouir les habitants des avantages d'une bonne police,
« notamment de la propreté, de la salubrité, de la
« sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et
« édifices publics.

« Art. 51. Les fonctions propres à l'administra-
« tion générale, qui peuvent être déléguées aux corps
« municipaux pour les exercer sous l'autorité des
« assemblées administratives, sont : la répartition
« des contributions directes entre les citoyens dont
« la communauté est composée ; la perception
« de ces contributions ; le versement de ces contri-
« butions dans les caisses du district ou du départe-
« ment ; la direction immédiate des travaux publics
« dans le ressort de la municipalité ; la régie immé-
« diate des établissements publics destinés à l'utilité
« générale ; la surveillance et l'agence nécessaires à la
« conservation des propriétés publiques ; l'inspection
« directe des travaux de réparation ou de reconstruc-
« tion des églises, presbytères et autres objets rela-
« tifs au service du culte religieux. »

D'un autre côté, le même décret stipulait (1) que les corps municipaux seraient entièrement subordonnés aux administrations de département et de district pour tout ce qui concernerait leurs fonctions à titre de délégués de l'administration générale, et que, quant à l'exercice des fonctions propres au pouvoir municipal

(1) *Voy.* décret du 14 déc. 1789.

elles-mêmes, toutes les délibérations pour lesquelles la convocation du conseil général de la commune serait nécessaire, ne pourraient être exécutées qu'avec l'approbation de l'administration ou du directoire de département (1).

535. — L'institution est toute nouvelle, et il est aisé de voir que le rôle qui lui est assigné n'a rien de commun avec celui rempli par la commune du moyen âge. Ce n'est point en vue d'armer les populations pour la lutte, ce n'est point non plus pour assurer la conservation et favoriser le développement des lois, coutumes ou règlements particuliers aux divers points du royaume, ce n'est point en souvenir et pour le maintien de ce qu'on appelait *franchises ou libertés locales*, que l'assemblée nationale crée les municipalités. La municipalité n'est pas seulement faite pour les villes et les communautés assez fortes pour suffire à une défense; chaque bourg, chaque village, toute agglomération d'habitants dans la campagne doit avoir sa municipalité. L'organisation de cette municipalité est réglée par la loi, elle est la même partout, les pouvoirs qui lui sont attribués n'ont trait qu'à des objets d'administration, par opposition à tout ce qui est chose de gouvernement; et le maire qui en est le premier magistrat, est en même temps le délégué de l'autorité centrale pour l'exécution des mesures du ressort de cette autorité, et, dans l'exercice même du pouvoir municipal, n'est en réalité que son subordonné. Tandis que le caractère prédominant de l'ancienne commune en faisait une circonscription

(1) *Voy. ibid,* art. 55 et 56.

politique, la municipalité constituée par l'assemblée nationale ne représente à vrai dire qu'une circonscription *administrative* (1).

556. — Je n'entre point dans le détail de l'organisation donnée à l'administration municipale. On sait que le résultat trompa les efforts de l'assemblée nationale; on sait que les administrations départementales ne se trouvèrent pas rattachées par des liens assez étroits au pouvoir central, et que l'intervention des assemblées dans l'action administrative la frappa d'inertie à tous les degrés.

557. — La convention, dont la pensée fut d'enlever aux administrations locales la force et l'indépendance qu'elle reprochait à l'assemblée nationale de leur avoir données, soumit le territoire à une nouvelle division, fit du canton une circonscription administrative subdivisée en communes, mit à la tête des communes de moins de cinq mille habitants, un simple agent municipal, et établit au canton une municipalité formée de la réunion des agents municipaux des communes qu'il renfermait. Toute commune d'une population de plus de cinq mille habitants avait pour elle seule une administration municipale. Les attributions des administrations municipales de canton ou de commune se composèrent des objets précédemment confiés aux municipalités et de ceux que la loi

(1) Le décret du 14 décembre 1789 se sert bien à plusieurs reprises du mot *commune*, mais il ne l'emploie pas à titre de dénomination légale. La dénomination qu'il assigne à la circonscription que son objet est d'organiser est celle de *municipalité*. Il semble que de la commune ancienne, le législateur n'ait pas même voulu garder le nom!

du 22 décembre 1789 déléguait aux districts. Mais une disposition expresse de la constitution du 5 fructidor an III, portait que les administrations municipales étaient subordonnées aux administrations de département et celles-ci aux ministres. La constitution consacrait d'ailleurs, pour les administrations des départements, le droit de suspendre les membres des administrations municipales, et pour le directoire, le droit d'annuler leurs actes et de les destituer (1).

Dans ce système on retrouve la dénomination de commune qui était restée dans les habitudes du langage, mais on est plus loin que jamais de la signification qu'elle avait dans le passé.

La convention ne fut pas plus heureuse que l'assemblée nationale (2). On ne vit reparaître ni la célérité, ni l'ordre dans l'expédition des affaires, et on dut bientôt reconnaître que le problème était encore à résoudre.

(1) *Voy.* Constitution du 5 fructidor an III. art. 5, 178, 179, 180, 193, 194 et 196, et décret du 21 fructidor an III, art. 18, 19 et 21.

(2) La convention n'avait pas compris que le mal venait de ce que l'*action* était confiée à des administrateurs *collectifs*; et la création des municipalités cantonales ne répondit point à ses espérances. Les cantons, lit-on dans l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse, donné par M. Rœderer, « étaient trop multipliés, « les administrateurs trop nombreux, pour que l'administration « ne fût pas excessivement coûteuse.

« Les cantons étaient d'une étendue trop bornée pour fournir « généralement des administrateurs instruits, et néanmoins d'une « étendue trop grande pour que l'administration municipale pût « être présente à cette multitude d'actes qui, dans la société, exi- « gent à chaque instant son intervention.

« Ainsi la division avait le triple inconvénient de mettre en « fonctions beaucoup d'administrateurs incapables, d'éloigner des « administrés le service le plus nécessaire de l'administration et « de la rendre aussi dispendieuse que mauvaise. »

538. — L'organisation du pays fut l'œuvre du consulat. C'est le consulat qui donna à la France une administration encore aujourd'hui incomparable par l'énergie, la rapidité et la précision de l'action.

Le premier consul voulut, à la tête de chaque circonscription, à chaque degré de l'échelle administrative, un représentant et un représentant unique du pouvoir exécutif. Il voulut à la tête de chaque département un préfet et dans chaque commune un maire, qui eût pour mission d'agir au nom du gouvernement pour l'application des lois et la protection des citoyens. Son but fut tout à la fois, de prévenir le retour de la confusion et du désordre que les administrations collectives avaient jetés dans les affaires (1), et de placer non plus seulement dans chaque ville, à la tête de chaque canton, mais dans chaque bourg, dans chaque village et pour ainsi dire à côté de chaque citoyen, un agent direct du pouvoir exécutif, un magistrat chargé de procurer l'exécution de la loi, de constater les naissances, les morts, les mariages, et de pourvoir à toutes les exigences de police, de salubrité et de sûreté.

L'idée au point de vue de l'ordre à établir et maintenir dans le pays était simple et nette, mais elle admettait un complément qui devait la rendre bien autrement féconde.

Le premier consul, jaloux d'étendre aux affaires particulières au département ou à la commune les garanties d'ordre et de prospérité que l'institution des

(1) On sait qu'il prit son point de départ dans la maxime que délibérer peut être le fait de plusieurs, mais qu'agir est le fait d'un seul.

préfets et des maires devait donner aux affaires de l'Etat, entreprit de confier les affaires locales au représentant du pouvoir exécutif dans chaque circonscription.

La difficulté était de sauvegarder l'indépendance, soit du département, soit de la commune, et de faire que ces circonscriptions restassent maîtresses des intérêts qui leur étaient propres. Mais pour la résoudre, il suffit de placer près du préfet et du maire un corps délibérant pris dans la localité même, et d'astreindre le préfet et le maire à n'agir, pour la gestion des affaires locales, que d'accord avec cette assemblée. La délibération et la décision furent réservées au conseil de département ou de commune, et on n'attribua au préfet et au maire, pour toutes les affaires locales, que la mission de faire exécuter ses volontés.

Voilà donc le secret de la merveilleuse organisation due au génie de Napoléon : un bras donné à la loi, un agent ménagé au gouvernement au sein de toute agglomération d'habitants, si minime qu'elle soit, et, pour les affaires particulières à chacune de ces agglomérations, la gestion confiée au citoyen que son caractère et sa capacité ont désigné au gouvernement et qu'il a choisi pour son représentant.

539. — Le premier mérite de cette organisation, le plus immédiat, a été de rétablir l'ordre comme par enchantement, et de faire de la France le pays le mieux administré et le plus civilisé du monde entier. Mais ce mérite n'a pas été le seul ; et tant il est vrai que l'ordre n'a rien d'inconciliable avec une sage liberté, le jour où il s'est agi d'accommoder les institutions au principe du gouvernement représentatif et de faire pénétrer dans la sphère de l'administration le

principe du gouvernement du pays par le pays, c'est dans la conception même du premier consul que le problème a rencontré sa plus heureuse solution.

On déclara que les membres des conseils de département et de commune seraient élus, et on étendit en même temps les attributions de ces assemblées. On fit plus : sans méconnaître la nécessité de conserver au pouvoir exécutif la nomination de ses agents pour la prompte, égale et parfaite exécution de la loi dans la commune, on l'astreignit à ne prendre son organe que parmi les membres élus pour faire partie du conseil municipal et par conséquent, désignés à son choix par les habitants eux-mêmes.

Ce fut l'un des objets de la loi du 21 mars 1831. En consacrant cette combinaison, elle avait, suivant nous, donné pleine satisfaction à l'esprit de progrès. Et dans les concessions à demander au pouvoir, nous ne pensons pas qu'on doive jamais porter plus loin les prétentions. Le droit pour le gouvernement de choisir le maire suffit à lui assurer un agent vigilant et dévoué, et à la commune un administrateur armé de la capacité, de l'indépendance, et de la force indispensables à une bonne gestion. L'obligation de prendre ce fonctionnaire parmi les élus de la communauté elle-même, rattache le gouvernement au réseau de patronages et de clientèles qui couvre le pays, et resserre et fortifie le lien qui doit unir le gouvernement aux populations.

540. — Dans ces derniers temps, et sous l'excitation de la fièvre ardente qui a, un instant, remis tout en question dans la société, on a réclamé pour la commune le droit d'élire le maire : c'est une réclamation dont il faut faire justice une fois pour toutes !

Je veux écarter de mon esprit ce qu'il advient de l'élection sous l'influence des grandes commotions politiques. Je ne veux rien dire de ces croisades qui ont eu pour résultat d'exclure en plus d'un lieu, du corps municipal tout ce qui pouvait tenir à la bourgeoisie, et de constituer des conseils dont pas un membre ne savait écrire ni même lire. Mais qui pourrait méconnaître que l'élection, je ne dis pas dans les villes, mais dans les bourgs ou villages, est toujours et inévitablement à la merci des jalousies, des haines, des ligues de parenté, des tyrannies d'usure et des menées de cabaret, qu'elle ne remet que trop souvent les intérêts de la communauté à des mains ignorantes et lourdement passionnées, ou laisse l'habitant honnête et instruit que les hasards du scrutin ont pu jeter à la tête de la communauté, en butte aux efforts d'une minorité ardente à paralyser son action, ou bien même aux exigences partiales de la majorité qui l'a nommé (1)!

La nomination du maire par élection, c'est l'abandon des affaires de la commune à l'empire de l'ignorance et de la passion, c'est le retour à ces folles dépenses, à ces procès ruineux, et à tout ce désordre dont le consulat avait su triompher.

Et le mal ne s'arrête pas là, il est plus grave encore si l'on envisage dans le maire, non plus seulement le chef d'une association, l'organe d'une communauté, mais l'agent du pouvoir exécutif, le dépositaire d'une portion de la puissance publique, le magistrat et comme le bras de la loi.

(1) Je me suis inspiré dans ce passage des souvenirs que m'avait laissés la lecture d'une brochure publiée en 1849, si je ne me trompe, par un ancien administrateur, M. Romieu.

Dans notre législation tout aboutit au maire. C'est à lui qu'est dévolu le soin de la publication des lois, et c'est encore lui qui est le plus souvent commis à leur exécution. Il constate les naissances, les mariages, les morts, délivre les certificats de vie et d'indigence, vise les procès-verbaux pour les saisies, dresse les procès-verbaux pour les contraventions de grande voirie, assiste les employés de la régie dans les visites et perquisitions qu'ils croient devoir faire dans les habitations, reçoit et fait publier les rôles des contributions, en surveille le recouvrement, et dresse les tableaux pour le recrutement. Or, il n'est pas un de ces actes qui ne commande de réserver les fonctions de maire, non pas au plus populaire, mais au plus instruit et au plus ferme.

Veut-on le suivre dans le domaine de la police générale? Ce n'est plus un magistrat, c'est un délégué, un agent fidèle et sûr que le gouvernement doit trouver dans le maire pour tout ce qui peut tenir aux mesures de sûreté générale. Il faut qu'il puisse compter sur lui pour les informations, les renseignements de nature à l'aider à conjurer le danger qui peut menacer le repos et la sûreté des citoyens. Et si ce danger vient à éclater, le droit, le devoir même du gouvernement est de recourir aux maires comme à ses délégués, de leur donner ses ordres, et de peser sur eux de toute son autorité. Et où serait donc la responsabilité du chef de l'Etat et de ses ministres, si leur action pouvait être entravée par un pouvoir rival, ou par la résistance des autorités inférieures?

Il n'est pas enfin, jusqu'au pouvoir de police propre à l'autorité municipale qui n'implique sa subordination. Faites, en effet, du maire un régulateur indé-

pendant, abandonnez-le à ces préventions, à ces passions, à cette haine de la règle commune qui avaient, dans le moyen âge, enfanté tant de singularités tyranniques, et vous n'aurez pas seulement perverti ce pouvoir de police, dont l'exercice dans la cité et jusqu'au sein des moindres villages, a fait de la France le pays le plus civilisé du monde, vous aurez à jamais compromis dans ce pays cette unité qui fait sa force. Je sais bien qu'on a la prétention de lui réserver ce qu'on appelle l'unité politique ; mais ce n'est point assez, le législateur lui doit aussi la conservation de l'unité qui résulte de l'uniformité de lois, de langage et de mœurs et qui constitue vraiment l'unité nationale.

541. — Ceux des partisans de la décentralisation qui ont poussé le plus loin l'étude de la question ne se sont point fait illusion sur l'impossibilité de faire du maire élu un agent du gouvernement et le dépositaire d'une portion de la puissance publique, car ils ont déclaré donner pour base à leur système cette distinction, qu'ils signalaient comme capitale : « Aux élus des lo-« calités l'administration des intérêts locaux; aux agents « directs du pouvoir central, la police générale (1). »

(1) « Il est impossible, écrit M. Béchard, de laisser la police po-« litique entre les mains des fonctionnaires administratifs....

« Plus on réfléchit sur cette grave matière, plus on se sent ra-« mené à cette distinction capitale : *Aux élus des localités l'admi-« nistration des intérêts locaux ; aux agents directs du pouvoir cen-« tral, la police générale.* . . . . . .

. . . . . .

« Une réforme qui touche à la constitution même de la commune et du canton, c'est la création d'un corps d'officiers inférieurs de police qui remplaceraient, du moins en partie, ceux qui sont connus aujourd'hui sous les dénominations diverses d'appariteurs de police, d'inspecteurs de police, de gardiens de ville, de

Voilà bien, en effet, le dernier mot de la discussion. Le principe de l'élection pour le représentant de la commune entraîne irrésistiblement la séparation des deux qualités de chef de l'association communale et d'agent du gouvernement, si heureusement réunies, sinon confondues, dans la personne du maire; et par

sergents de ville, de crieurs de nuit, etc. La police municipale doit s'exercer avec une entière indépendance dans la limite des intérêts locaux, mais ne doit pas faire concurrence à la police générale. S'il en était autrement, on pourrait être ramené, par une pente insensible, à l'époque où chaque magistrat avait sa police, et où l'on voyait les agents de ces polices diverses, au lieu de réprimer en commun le désordre, en venir aux mains entre elles. Le vrai moyen d'assurer à la police générale le droit de *prévention* qui lui a été toujours reconnu, c'est d'organiser avec ensemble son système d'agents, c'est de le mettre tout entier dans les mains du gouvernement. Cet accroissement, non d'attributions, mais d'action de pouvoir central, permettrait de laisser sans danger une plus grande latitude aux libertés communales qui ne sont pas réclamées comme un moyen d'affranchir de la surveillance du gouvernement les conspirateurs et les émeutiers, mais de rendre à l'administration des intérêts purement locaux, l'indépendance sans laquelle aucun bien ne peut s'opérer.

« Ainsi, la nomination des agents auxiliaires de police serait exclusivement réservée au gouvernement, comme l'est celle des commissaires de police. Leur traitement varierait selon l'importance des localités dans lesquelles ils exerceraient, et leur nombre serait proportionnel dans chaque localité aux besoins du service.

« Ce corps formerait un cadre immense dans lequel on ferait entrer les sous-officiers sortant de l'état militaire; il constituerait une force imposante répandue sur tout le territoire, et permettrait d'envelopper la France dans un réseau de police auquel rien ne saurait échapper. » (*Voy. La Commune, l'Eglise et l'Etat dans leurs rapports avec les classes laborieuses*, par Ferdinand Béchard, Paris 1849, 1re partie, p. 41, 42 et 43.)

Nous ne savons pas jusqu'à quel point ce système serait favorable à ce qu'on appelle les *libertés locales*, mais il nous semble qu'il ne pourrait qu'être funeste aux *libertés générales!*

le seul effet de cette séparation, le lien qui, dans le régime inauguré par le premier consul, rattachait le gouvernement aux populations se trouve rompu. La commune cesse d'être un élément d'ordre dans l'État, le pouvoir gouvernemental est porté au plus haut degré de concentration, et les fonctions de maire elles-mêmes s'affaiblissent et s'abaissent.

542. — L'épreuve n'est pas à faire.

Nous avons vu le gouvernement amené par la force des choses à chercher dans les juges de paix les auxiliaires, les informateurs et les agents sûrs et dévoués qu'il ne rencontrait plus dans des magistrats municipaux sortis de l'élection, et à méconnaître ainsi le caractère et le but d'une de nos meilleures institutions. Nous avons vu aussi l'influence et l'autorité, dans un trop grand nombre de communes, échapper au maire et passer tout entières à l'instituteur communal.

On me pardonnera, je l'espère, les développements auxquels je me suis livré pour établir clairement quelles sont chez nous les fonctions du maire, et selon quel mode il doit être nommé. La question en elle-même était capitale, et elle m'a d'ailleurs, conduit à rechercher et à mettre en lumière le caractère qui appartient à la constitution de la commune dans notre organisation sociale.

J'arrive aux dispositions de la loi.

543. — La loi du 21 mars 1831, nous l'avons dit plus haut, donnait au pouvoir exécutif le droit de nommer les maires et les adjoints, mais en l'obligeant à les prendre parmi les membres du conseil municipal. L'assemblée nationale ne maintint cette disposition que pour les chefs-lieux d'arrondissement et de dépar-

tement et les communes de plus de 6,000 habitants, et décréta que, pour toutes les autres communes, les maires et les adjoints seraient choisis par le conseil municipal et pris dans son sein. (Voy. décret 3 juillet 1848, art. 10.)

Le gouvernement, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'administration intérieure, signala les difficultés dont l'application du système électif avait été la source pour l'administration, et le conseil d'État proposa de revenir au mode consacré par la loi de 1831. En 1852, on ne s'arrêta pas à la loi de 1831. Aux termes de l'art. 7 de la loi du 7 juillet 1852, les maires et adjoints doivent être nommés par le chef de l'État dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement, ainsi que dans les communes de trois mille habitants et au-dessus, et par le préfet dans les autres communes; et l'art. 8 ajoute que maires et adjoints peuvent être pris en dehors du conseil municipal.

544. — Les maires et adjoints sont nommés pour trois ans et doivent être âgés de 25 ans accomplis. (Voy. L. 21 mars 1831, art. 4.)

545. — La loi dit aussi qu'*ils doivent avoir leur domicile réel dans la commune.* (Voy. *ibid.*) Avant tout, il faut être de la commune et y demeurer. L'obligation d'y venir résider n'a pas paru assez rassurante; le maire une fois nommé, la contrainte à exercer sur lui pour l'amener à remplir cette obligation, n'eût pas été sans difficulté. Il faut dire avec le rapporteur de la chambre des députés : « Si l'électeur non « domicilié à qui on destinerait les fonctions de maire, « est réellement animé du zèle nécessaire pour s'en

« bien acquitter, il lui sera toujours possible de rem-
« plir cette condition en établissant son domicile réel
« dans la commune où se fait l'élection ; mais si une
« condition si facile arrête son zèle, il est probable que
« son administration sera peu à regretter. » Ainsi, le maire doit satisfaire à la condition de domicile au moment de sa nomination ; la capacité doit précéder le choix. L'actualité du domicile est d'ailleurs suffisante ; rien dans la loi n'autorise à exiger que le domicile ait eu une certaine durée.

Il peut arriver que le maire domicilié à l'époque de sa nomination, quitte plus tard la commune. Ce fait n'impliquerait pas, sans doute, démission de sa part, mais le droit et, le plus ordinairement, le devoir du gouvernement serait d'en faire le motif d'une révocation.

546. — Les art. 6, 7 et 8 de la loi du 21 mars 1831 n'ont pas été, non plus, abrogés par les lois postérieures ; ils portent :

« Art. 6. Ne peuvent être ni maires, ni adjoints :
« 1° Les membres des cours et tribunaux de première
« instance et des justices de paix ; 2° les ministres des
« cultes ; 3° les militaires et employés des armées de
« terre et de mer en activité de service ou en disponi-
« bilité ; 4° les ingénieurs des ponts et chaussées et des
« mines, en activité de service ; 5° les agents ou em-
« ployés des administrations financières et des fo-
« rêts (1) ; 6° les fonctionnaires et employés des collé-

(1) Les observations fournies par le ministre pour justifier la nomination d'un sieur Biron, sous-chef à l'administration des postes, aux fonctions de maire de Montmartre, faite par ordonnance à la date du 16 janvier 1843, montrent comment le gou-

« ges communaux et les instituteurs primaires ; 7° les « commissaires et agents de police.

« Art. 7. Néanmoins, les juges suppléants aux tri- « bunaux de première instance et les suppléants des « juges de paix peuvent être maires ou adjoints

vernement entend cette disposition. Le ministre s'exprimait ainsi :

« La requête est fondée sur ce que le sieur Biron étant employé à la direction générale des postes, l'une des administrations financières ressortissant du ministre des finances, n'a pu être appelé à ces fonctions sans violation de l'article 1, § 5 de la loi du 21 mars 1831, portant que les employés et agents des administrations financières et des forêts ne peuvent être ni maires, ni adjoints.

« Les exposés de motifs, rapports et discours relatifs à ladite loi ne contiennent point d'explications et de développements sur les motifs de cette exclusion, ni sur les catégories d'agents et d'employés qu'elle embrasse. La citation faite par les réclamants est le seul texte que la discussion contienne à cet égard. C'est pour cela que la circulaire du 18 septembre 1831, citée également par eux, avait dit que l'application dont il s'agit n'admet point d'exception et comprend toutes les personnes employées dans un service dépendant du ministère des finances.

« Mais en examinant plus attentivement l'esprit de la loi, il a été reconnu qu'elle ne pouvait avoir en vue que les agents d'un service extérieur, ceux qui ont un pouvoir et une action propre, des fonds à recevoir, des procès-verbaux à dresser, des vérifications, visites, surveillances à exercer, et non point des employés de bureau, qui préparent un travail dans l'intérieur des administrations, ne sont point en relations avec les citoyens ou habitants et ne sont point investis d'un caractère public. Ainsi, plusieurs employés des bureaux du ministère des finances ou des administrations qui en dépendent, domaines, contributions, ont, sans contestations, exercé des fonctions de maire et d'adjoint dans des communes voisines de Paris. En ce qui concerne l'administration des postes, l'exclusion prononcée par l'article 6 de la loi du 21 mars 1831, s'applique aux directeurs, contrôleurs et autres agents qui, dans les départements et les communes, sont chargés

« Les agents salariés du maire ne peuvent être ses « adjoints.

« Art. 8. Il y a incompatibilité entre les fonctions de « maire et d'adjoint et le service de la garde natio- « nale. »

547. — A ces incompatibilités, venaient se joindre sous l'empire de la loi de 1831, celles résultant de la désignation, faite par l'art. 18, de certaines personnes que leur position ne permettait pas d'appeler dans le conseil municipal (1). Prétendrait-on que la loi nouvelle en écartant l'obligation pour le gouvernement de ne prendre les maires et adjoints que parmi les membres du conseil municipal, a eu pour effet de faire disparaître cette seconde catégorie d'incompatibilités? Ce serait se méprendre sur la portée de l'abrogation. Dans l'économie de la loi de 1831, les incompatibilités

de distribuer les lettres, d'en percevoir les taxes et d'en verser le montant au Trésor, et qui dans l'exercice de leurs fonctions, sont quelquefois soumis à une surveillance du maire. Mais il n'y a aucune raison de l'étendre aux employés de la direction centrale, dont les fonctions ne sont pas de même nature, et qui sont uniquement chargés d'un travail de bureau analogue à celui des employés d'autres départements ministériels, il ne pourrait y avoir d'exception que pour les directeurs et administrateurs qui ont un caractère public, signent des actes et prennent des décisions que les chefs de bureau et autres employés, sous leurs ordres, sont seulement chargés de préparer. »

J'emprunte cette citation au compte rendu d'une décision du 6 septembre 1843, que j'aurai l'occasion d'invoquer un peu plus loin.

(1) Cet art. 18 est conçu ainsi : « Les préfets, sous-préfets, se- « crétaires généraux et conseillers de préfecture, les ministres des « divers cultes en exercice dans la commune, les comptables des « revenus communaux et tout agent salarié par la commune, ne « peuvent être membres des conseils municipaux. Nul ne peut « être membre de deux conseils municipaux. »

prononcées pour le conseil municipal s'appliquaient à *fortiori* aux fonctions de maire et d'adjoint. Or, ce rapport entre les dispositions de l'art. 6 et celles de l'art. 18, était bien indépendant de la restriction imposée au choix du gouvernement, et il n'a eu rien à souffrir d'une loi dont le but unique a été d'effacer cette restriction.

548. — L'incompatibilité prononcée contre les membres des cours et tribunaux de première instance et des justices de paix, atteint les greffiers des tribunaux et des justices de paix (1). «Il résulte de la discus-« sion, écrit M. Duvergier, que c'est précisément pour « que ce paragraphe leur fût applicable qu'on a con-« servé l'expression *membres des cours et tribu-« naux* etc., au lieu de dire les conseillers et les ju-« ges.» (Voy. note sur le § 2 de l'art. 6, L. 21 mars 1831.)

549. — La discussion montre que les membres des tribunaux de commerce, au contraire, sont restés étrangers à la disposition. L'expression *tribunaux de première instance*, n'a été entendue que des *tribunaux civils*.

550. — Les ministres des cultes reconnus, c'est-à-dire, non-seulement ceux dont les ministres sont *salariés* par l'Etat, mais tous ceux dont l'exercice est autorisé par un acte ou fait l'objet de prescriptions ou règlements de l'autorité publique, sont exclus des fonctions de maires et d'adjoints.

(1) A l'heure où j'écris, le fait contredit en plus d'un lieu l'opinion que j'émets ici. Mais ne puis-je répondre qu'il me reste à espérer qu'à mesure que le temps dégagera le gouvernement de la pression des circonstances, il fera retour à la saine et rigoureuse application de la loi?

551. — Quant à l'exclusion qui frappe les *agents salariés* du maire, elle ne saurait être étendue aux fermiers et colons partiaires. La chambre des députés s'en est expliquée en modifiant le projet à cet égard. Mais nous ferons observer avec M. Duvergier, que si le colon admis au partage des fruits pour une portion de terres, n'en cultivait une autre portion, ainsi que cela arrive dans certains pays pour les vignes, qu'à prix d'argent et pour une somme déterminée, il devrait être considéré, de ce chef, comme agent salarié du propriétaire.

552. — Je n'ai point à insister sur les considérations qui ont dicté les diverses incompatibilités. Elles se tirent de la nécessité de ménager soit la dignité de certaines fonctions, soit l'indépendance des officiers municipaux, soit l'indépendance des citoyens eux-mêmes, soit enfin les intérêts des administrés qui veulent que le maire réside constamment dans la commune.

553. — Mais je dois faire remarquer que l'exécution de la loi à cet égard, n'a de garantie que dans le principe de la responsabilité du gouvernement. Le conseil d'Etat s'est constamment refusé à connaître du recours contre les actes de nomination des maires. Il ne voit dans ces actes dénoncés comme contraires à la loi que *des actes de pure administration*, et déclare qu'ils ne sont pas *susceptibles de lui être déférés par la voie contentieuse* (Voy. ord. du 30 août 1843, Loiseau ; 6 sept. 1843, Tripier et consorts ; 12 mai 1846, Peigné.)

Passons aux attributions du maire.

Art. 2. — Attributions du Maire.

554. — Division.

554. — Le maire, c'est là, nous l'avons vu, ce qui caractérise l'organisation de la commune, est tout à la fois le chef de l'association communale et l'agent, le délégué du gouvernement à la tête d'une circonscription administrative.

Il importe de l'envisager successivement dans chacune de ces positions pour se rendre compte de ses attributions. La distinction a été, en effet, depuis 1789, consacrée par toutes les lois. La loi du 14 décembre 1789, désigne, dans l'art. 54, les fonctions *propres* au pouvoir municipal, tandis que l'article suivant détermine les fonctions susceptibles d'être *déléguées* aux corps municipaux. La loi du 18 juillet 1837 est plus claire et plus formelle encore. L'art. 9 dit quelles sont les attributions dont le maire est chargé *sous l'autorité* de l'administration supérieure, et l'art. 10 définit les droits qui prennent leur source dans l'autorité municipale, et pour l'exercice desquels le maire est simplement placé *sous la surveillance* de l'administration supérieure.

§ 1. — Attributions du maire en qualité de chef de l'association communale.

555. — Art. 10 de la loi du 18 juillet 1837.
556. — Le maire est dépositaire d'une portion de la puissance publique.
557. — Définition des pouvoirs du maire dans les lois de 1789, 1790 et 1791.
558. — Loi du 14 décembre 1789.
559. — Loi des 16-24 août 1790.

560. — Le domaine de la police municipale est circonscrit par la loi de 1790.
561. — La nomenclature de l'article 3 du titre XI doit-elle être considérée comme limitative?
562. — Loi du 22 juillet 1791. — Taxe du pain et de la viande.
563. — Du pouvoir de police en ce qui concerne la profession de boulanger.
564. — Suite. — Attribution réservée au maire.
565. — Attributions du maire en ce qui concerne les cimetières et lieux de sépulture.
566. — Suite. — Inscriptions tumulaires.
567. — Police rurale. — Loi du 6 octobre 1791, titre II, art 1er.
568. — Suite. — Fermeture des colombiers.
569. — Ban de vendanges.
570. — Echenillage.
571. — Suite.
572. — Epizooties.
573. — Suite. — Arrêté du 27 messidor an V.
574. — Suite. — Pénalités.
575. — Voirie municipale.
576. — Rues ou places formant le prolongement des grandes routes.
577. — Chemins communaux et chemins vicinaux.
578. — De l'intervention de l'autorité supérieure dans le domaine de la police municipale.
579. — Administration des affaires de la commune; elle est confiée aux maires.
580. — Actes conservatoires.
581. — Gestion des revenus.
582. — Les arrêtés de liquidation du maire sont exécutoires au profit de la commune.
583. — Préparation du budget.
584. — Ordonnancement.
585. — Direction des travaux communaux.
586. — Marchés, baux, actes de vente et d'échange, acceptation de dons et legs.
587. — Actions en justice.
588. — Le tableau des attributions du maire n'a rien de limitatif.
589. — Emplois à la nomination du maire.
590. — Receveur municipal.

591. — Commissaires de police.
592. — Gardes forestiers.
593. — Gardes champêtres.
594. — Instituteurs communaux.
595. — Pâtres communs, secrétaires, bibliothécaires, conservateurs des musées, etc.

---

555. — Aux termes de l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837, le maire est, en qualité de chef de l'association communale, chargé sous la surveillance de l'administration supérieure :

« 1° De la police municipale, de la police rurale et « de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécu- « tion des actes de l'autorité supérieure qui y sont « relatifs ;

« 2° De la conservation et de l'administration des « propriétés de la commune, et de faire en consé- « quence tous actes conservatoires de ses droits ;

« 3° De la gestion des revenus, de la surveillance « des établissements communaux, et de la comptabi- « lité communale ;

« 4° De la proposition du budget et de l'ordon- « nancement des dépenses ;

« 5° De la direction des travaux communaux ;

« 6° De souscrire les marchés, de passer les baux « des biens et les adjudications des travaux commu- « naux, dans les formes établies par les lois et règle- « ments ;

« 7° De souscrire, dans les mêmes formes, les actes « de vente, échange, partage, acceptation de dons ou « legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont « été autorisés conformément à la présente loi ;

« 8° De représenter la commune en justice, soit en « demandant, soit en défendant. »

Reprenons chacun de ces paragraphes pour l'envisager isolément.

556. — Le maire est chargé « de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale, « et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité « supérieure qui y sont relatifs. »

Ces attributions font du maire un magistrat, le magistrat municipal. Elles impliquent le dépôt dans ses mains d'une part de la puissance publique. L'autorité dont il est investi, et qu'il exerce dans le cercle tracé par la disposition que nous venons de rapporter, il la tient directement de la loi qui a voulu garantir à l'association communale une existence indépendante. Cette autorité a donc tout à la fois, sa raison d'être et sa mesure dans les nécessités de gouvernement et d'administration de la commune envisagée dans son individualité.

557. — Ce n'est point, au surplus, dans la loi de 1837 qu'il faut chercher les limites du pouvoir conféré au maire. Le but de cette loi était moins de définir le pouvoir municipal, que d'en régler l'exercice dans ses rapports avec le pouvoir gouvernemental; elle prend les attributions du maire dans les lois qui ont constitué les municipalités, et n'entre dans le détail des objets qu'elles renferment, que pour les distinguer et déterminer pour chacun le droit de contrôle réservé aux agents de l'administration générale.

Les dispositions encore aujourd'hui en vigueur, sur la police municipale, remontent aux lois de 1789, 1790 et 1791.

558. — On lit dans la loi du 14 décembre 1789 :

« Art. 49. Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir : les unes propres au « pouvoir municipal ; les autres propres à l'administration générale de l'Etat, et déléguées par elle « aux municipalités.

« Art. 50. Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont : de régir les biens et « revenus communs des villes, bourgs, paroisses et « communautés ; de régler et d'acquitter celles des « dépenses locales qui doivent être payées des deniers « communs ; de diriger, de faire exécuter les travaux « publics qui sont à la charge de la communauté ; « d'administrer les établissements qui appartiennent « à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, « ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des « citoyens dont elle est composée ; de faire jouir les « habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la « sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et « édifices publics. »

559. — Le législateur de 1789 n'énonce quant à la police, qu'un principe à organiser, et c'est dans la loi du 24 août 1790 que ce principe reçoit son organisation (1).

L'article 3 du titre XI est conçu ainsi : « Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :

(1) Les articles 1, 2, 5 et 6 qui consacrent tout un système de poursuites et de pénalités, ont été modifiés par des lois postérieures.

« 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité « du passage dans les rues, quais, places et voies « publiques; ce qui comprend le nettoiement, l'illu- « mination, l'enlèvement des encombrements, la dé- « molition ou la réparation des bâtiments menaçant « ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres « ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par « sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou « endommager les passants, ou causer des exhalai- « sons nuisibles;

« 2° Le soin de réprimer et punir les délits contre « la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes « accompagnées d'ameutements dans les rues, le tu- « multe excité dans les lieux d'assemblées publiques, « les bruits et attroupements nocturnes qui troublent « le repos des citoyens;

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits « où il se fait de grands rassemblements d'hommes, « tels que les foires, marchés, réjouissances et céré- « monies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises « et autres lieux publics;

« 4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées « qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, « et sur la salubrité des comestibles exposés en vente « publique;

« 5° Le soin de prévenir par les précautions con- « venables, et celui de faire cesser, par la distribution « de secours nécessaires, les accidents et les fléaux « calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, « les épizooties, en provoquant aussi dans ces deux « derniers cas, l'autorité des administrateurs de dépar- « tement et de district;

« 6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événe-« ments fâcheux qui pourraient être occasionnés par « les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par « la divagation des animaux malfaisants ou féro-« ces. »

560. — C'est à cette disposition qu'il faut se reporter pour reconnaître et circonscrire le domaine de la police municipale. Le législateur, en ménageant aux officiers municipaux une part dans le pouvoir régulateur de la société, a redouté les dangers d'une formule générale et a fait en sorte de déterminer nominalement les objets qu'il entendait confier à leur vigilance. Les attributions des maires en matière de police municipale ne vont point au delà de la nomenclature établie dans l'art. 3 de la loi de 1790, en ce sens qu'en dehors des termes de cette nomenclature, le maire n'a d'autorité que celle qu'il peut tenir d'une loi spéciale.

Nous montrerons que ce principe domine même la police rurale et la voirie municipale, que la loi de 1837 semble considérer comme également abandonnées aux maires. Mais revenons à la police municipale.

561. — La nomenclature de la loi de 1790 a cela de remarquable que dans les indications qu'elle renferme, le but à atteindre, la satisfaction à assurer à l'intérêt public, dans l'enceinte de la commune, constitue toujours et constitue seul l'énonciation limitative. Dans le § 1^er^, le maire est appelé à pourvoir à *tout ce qui intéresse* la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; les obstacles qui peuvent menacer ou entraver la cir-

culation ne sont ensuite énumérés qu'à titre d'exemples. Le § 2 le charge de même du soin de réprimer et punir la généralité des délits contre la tranquillité publique, et le texte exclut la pensée qu'il y ait rien de limitatif dans les faits cités comme de nature à compromettre la tranquillité placée sous la sauvegarde du maire ; ils ne sont rappelés que pour aider à l'interprétation par une analogie. La même forme de rédaction se rencontre dans le § 3 et le § 5, la loi fait précéder la mention des faits particuliers susceptibles de motiver la mise en action du pouvoir conféré au maire des mots : *tels que...* et marque ainsi clairement qu'elle ne s'est proposé que de faire bien comprendre et nullement de restreindre la portée de sa disposition.

Dans l'article suivant, je reviendrai et j'arrêterai l'attention sur chacun des objets de police ; nous entrerons dans le détail des mesures que les exigences de police peuvent commander, et nous nous efforcerons de dire avec précision jusqu'où va et où s'arrête le droit du maire. Ici, je dois me borner à rechercher et à caractériser à un point de vue général, les diverses dépendances du domaine du magistrat municipal.

562. — La loi du 22 juillet 1791 dont l'objet est de confirmer des règlements anciens sur certaines matières et qui en même temps, organise l'exercice du pouvoir règlementaire du maire, offre un article ainsi conçu :

« Art. 30. La taxe des subsistances ne pourra pro-
« visoirement avoir lieu, dans aucune ville ou com-
« munauté du royaume, que sur le pain et la viande
« de boucherie, sans qu'il soit permis en aucun cas,

« de l'étendre sur le vin, sur le blé, les autres grains, « ni autres espèces de denrées, et ce, sous peine de « destitution des officiers municipaux. »

Il résulte de cette disposition que l'autorité municipale est investie du droit de *taxer*, c'est-à-dire de fixer le prix de vente du pain et de la viande. On a voulu, dans l'intérêt de la subsistance publique, imposer une restriction à la liberté du commerce relativement aux denrées de première nécessité.

563. — On fait remonter le droit de police en ces matières à la loi du 17 mars 1791 abolitive des maîtrises, dont l'article 7, après avoir dit : « à l'avenir, « il sera libre à toute personne de faire le négoce et « exercer telle profession, art ou métier qu'elle « trouvera bon », ajoute aussitôt : « elle sera tenue de « se conformer aux règlements de police qui seront « ou pourront être faits. »

Le gouvernement s'empare de cette disposition qu'il rapproche d'ailleurs de celle du § 4 de l'art. 3 de la loi du 24 août 1790, portant que *l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique, est confiée à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux*, pour soutenir que la liberté de l'industrie n'est point absolue, que les lois impliquent pour le pouvoir administratif, le droit d'en régler l'exercice et de le concilier avec les exigences de l'intérêt public. Et on voit en effet, par l'arrêté des consuls du 19 vendémiaire an X, concernant le commerce de la boulangerie de Paris, et par de nombreuses ordonnances, notamment celles des 4 février 1815 et 21 octobre 1818 sur le même objet, celles

du 15 janvier 1823 sur l'exercice de la profession de boulanger dans la ville de Nîmes, du 22 mai 1825, contenant règlement sur l'exercice de la profession de boulanger dans la ville de Soissons, et du 31 octobre 1827 pour la ville de Thionville, que le chef de l'État n'a jamais fait difficulté de réglementer, soit sur la demande des administrations municipales, soit de son propre mouvement, l'exercice de la profession de boulanger.

564. — Ce droit du pouvoir central ne saurait cependant préjudicier à celui qui est écrit pour l'autorité municipale dans la loi elle-même. Que le décret ou l'ordonnance impose l'obligation, pour exercer la profession de boulanger, d'obtenir une permission spéciale, et fixe les conditions auxquelles cette permission sera accordée (1), l'attribution réservée au maire n'a point à en souffrir. Mais il en serait autrement s'il était, ne fût-ce qu'indirectement, statué sur la fixation du poids ou du prix du pain, et les dispositions qui auraient cette portée devraient être considérées comme entachées d'illégalité.

On invoquait devant la cour de cassation une disposition expresse de l'ordonnance du 22 mai 1825, portant règlement de la profession de boulanger dans

(1) Le plus ordinairement il est dit que cette permission devra être demandée au maire. Dans le cas de refus d'une permission, le boulanger a la faculté du recours à l'autorité supérieure, mais par la voie administrative. La permission n'est d'ailleurs accordée qu'à ceux qui justifient être de bonne vie et mœurs et avoir des facultés suffisantes, et qui se soumettent à l'obligation d'avoir constamment en réserve un approvisionnement, dont l'importance varie suivant les villes et la classe à laquelle doit appartenir le boulanger, en farine de froment de première qualité.

la ville de Soissons, pour soutenir qu'un arrêté du maire devait, pour devenir exécutoire, être revêtu de l'approbation du ministre, mais la Cour fit justice de cette doctrine par un arrêt qui ne laisse rien à désirer pour la défense de la prérogative municipale; on y lit:

« Sur le moyen tiré par l'intervenant de ce que le « règlement municipal auquel il est inculpé d'avoir « contrevenu, n'était pas exécutoire pour n'avoir pas « été approuvé par le ministre de l'intérieur.

« Attendu que l'article 3 du titre XI de la loi des « 16-24 août 1790, au nombre des objets de police « confiés à la vigilance et à l'autorité des corps mu- « nicipaux, plaçait l'inspection sur la fidélité du débit « des denrées qui se vendent au poids et sur la salu- « brité des comestibles exposés en vente publique;

« Que suivant l'article 6 du titre 1^er^ de la loi des « 19-22 juillet 1791, le corps municipal pouvait, « sous le nom et l'intitulé de délibération, et sauf « la réformation, s'il y avait lieu, par l'administration « du département, sur l'avis de celle du district, « faire des arrêtés sur les objets qui suivent: 1° lors- « qu'il s'agissait d'ordonner les précautions locales « sur les objets confiés à sa vigilance et à son auto- « rité, par les articles 3 et 4 du décret du 16 août, « sur l'organisation judiciaire; que ces attributions « ont été transportées aux maires, par les lois subsé- « quentes, notamment par celle du 17 février 1800 « (28 pluv. an VIII);

« Qu'il a été constamment reconnu que ces attribu- « tions comprenaient le droit et l'obligation de fixer « le poids et le prix du pain, ce qui résulte d'ailleurs,

« expressément des dispositions de l'art. 30 du titre « 1^er^ de ladite loi des 19-22 juillet 1791, et ce qui « est confirmé par l'art. 479, n° 6, C. pén.; qu'il n'est « dit nulle part que ces sortes de mesures réglemen- « taires, dont l'exécution doit être nécessairement « immédiate, ne seront pourtant obligatoires qu'après « avoir reçu l'approbation du ministre de l'intérieur; « et que si l'art. 19 de l'ordonnance royale du 22 « mai 1825, contenant règlement sur l'exercice de la « profession de boulanger, dans la ville de Soissons, « semble avoir reçu une disposition contraire, on n'en « peut pas induire une dérogation aux lois qui, en « cette matière, fixent les attributions des maires et « les seules conditions attachées à l'exercice de ces « attributions, ce qui, du reste, ne touche en rien au « droit de recourir auprès de l'autorité supérieure « contre le règlement dont les parties intéressées « croiraient avoir à se plaindre;

« Qu'au surplus, toutes difficultés seraient levées « à cet égard, par l'art. 11 de la loi du 18 juillet « 1837, postérieure à ladite ordonnance, et qui, en « autorisant les maires à prendre des arrêtés à l'effet « d'ordonner les mesures locales sur les objets con- « fiés par les lois à leur vigilance et à leur autorité, « dispose seulement que ces arrêtés sont immédiate- « ment adressés au sous-préfet et que le préfet peut « les annuler ou en suspendre l'exécution;

Reçoit l'intervention et rejette ce moyen... (Voy. arrêt. ch. crim. 1^er^ avril 1841.)

565. — On doit aussi rattacher à la police municipale les attributions que le décret sur les sépultures, du 23 prairial an XII, donne aux maires.

L'article 13 exige une permission du maire sur l'avis des administrations des hôpitaux, pour la construction, dans l'enceinte de ces établissements, des monuments pour leurs fondateurs et bienfaiteurs;

L'art. 16 porte : « Les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers, seront soumis à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales. »

L'art. 17 ajoute : « Les autorités locales sont spécialement chargées de maintenir l'exécution des lois et règlements qui prohibent les exhumations non autorisées, et d'empêcher qu'il ne se commette dans les lieux de sépulture aucun désordre, ou qu'on y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts (1). »

La police des cimetières est donc confiée aux maires.

566. — En 1842, un recours porté devant le conseil d'État souleva la question de savoir si le maire pouvait puiser dans cette attribution le droit de contrôler les inscriptions tumulaires et d'en ordonner, au besoin, la suppression. « Il faut reconnaître, disait le ministre de l'intérieur dans ses observations sur le

(1) Les droits du public sont déterminés par les art. 12 et 14.

« Art. 12. — Il n'est point dérogé, par les deux articles précédents (articles relatifs aux concessions de terrains dans les cimetières), aux droits qu'a chaque particulier, sans besoin d'autorisation, de faire placer sur la fosse de son parent ou de son ami une pierre sépulcrale ou autre signe indicatif de sépulture, ainsi qu'il a été pratiqué jusqu'à présent.

« Art. 14. — Toute personne pourra être enterrée sur sa propriété, pourvu que ladite propriété soit hors et à la distance prescrite de l'enceinte des villes et bourgs. »

« recours, que la plus grande latitude doit être laissée « à l'action du pouvoir municipal en pareille matière, « car ce qui passerait peut-être inaperçu dans le centre « d'une grande ville peut devenir, dans celui d'une « petite commune, une occasion de scandale et de « trouble. L'inscription, même la plus inoffensive, par « cela seul qu'elle pourrait servir de prétexte à quel- « ques désordres, ne devrait pas être autorisée. En un « mot, ce qu'il importe de considérer avant d'accueil- « lir ces sortes de demandes, c'est surtout quelles « conséquences peuvent en résulter, et si, abstrac- « tion faite de toute intention, les paroles gravées « sur une tombe ne seraient pas de nature à provo- « quer des manifestations publiques, contraires au bon « ordre et au respect dû aux lieux de sépulture, toutes « circonstances que le maire seul est en état d'appré- « cier. »

Le conseil se prononça dans ce sens, en décidant qu'il n'y avait point excès de pouvoir dans la décision préfectorale qui avait maintenu l'arrêté du maire portant suppression de l'inscription gravée sur une tombe. (Voy. ord. 7 janvier 1842, Alban des Héberts.)

Et l'année suivante, le gouvernement, dans l'ordonnance réglementaire du 6 décembre, sur la translation des cimetières et sur les concessions de terrain dans leur enceinte, fit de la décision du conseil une règle; il dit à l'art. 6 : « Aucune inscription ne pourra « être placée sur les pierres tumulaires ou monuments « funèbres, sans avoir été préalablement soumise à « l'approbation du maire. »

567. — La police rurale, jusqu'à la loi de 1837, n'avait fait l'objet d'aucune mention spéciale, comme

dépendance du domaine du pouvoir municipal. Nous ne supposerons cependant pas que l'intention de l'auteur de la loi ait été en cela de conférer aux maires une attribution nouvelle.

L'art. 1^er^ du titre 11 de la loi du 6 octobre 1791, titre qui a précisément pour intitulé *De la police rurale*, porte « que la police des campagnes est spécialement sous la juridiction des juges de paix et des officiers municipaux... » Et on lit dans l'art. 9 : « Les officiers municipaux veilleront généralement à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes; ils seront tenus particulièrement de faire, au moins une fois par an, la visite des fours et cheminées de toutes maisons et de tous bâtiments éloignés de moins de cent toises d'autres habitations. Ces visites seront préalablement annoncées huit jours d'avance.

« Après la visite, ils ordonneront la réparation ou la démolition des fours et cheminées qui se trouveront dans un état de délabrement qui pourrait occasionner un incendie ou d'autres accidents. »

568. — Ces dispositions suffiraient à expliquer et justifier la mention de la police rurale dans l'art. 10 de la loi de 1837. Il est vrai de dire, néanmoins, que si elle n'avait pas d'autre objet, la police rurale se confondrait en réalité avec la police municipale. Mais parmi les attributions que les maires doivent à des dispositions spéciales, il en est qui ont pour but la conservation des récoltes, et qu'il est par conséquent juste de rattacher à la police rurale.

De ce nombre est l'attribution, résultant pour les maires de l'art. 2 de la loi du 4 août 1789, qui abolit

le droit exclusif des fuies et colombiers et dispose en même temps que les pigeons seront enfermés aux époques fixées par les communautés; et que durant ce temps, ils seront regardés comme gibier, et que chacun aura le droit de les tuer.

569. — De ce nombre aussi l'attribution relative au ban de vendange ou autres bans autorisés par les usages locaux. L'art. 1, sect. v, tit. I, de la loi même du 6 octobre 1791, en même temps qu'il proclame le droit pour chaçun de faire librement sa récolte et le dégage à jamais de l'entrave des prérogatives seigneuriales, réserve pour l'autorité municipale, la faculté d'établir un ban de vendange dans les pays où le ban de vendange est d'usage. Le Code pénal dans la sanction qu'il donne en ce point aux prescriptions de l'autorité municipale, la porte un peu plus loin : « Seront « punis d'amende, depuis six francs jusqu'à dix francs « inclusivement, dit l'art. 475, 1° ceux qui auront « contrevenu aux bans des vendanges ou autres bans « autorisés par les règlements. » Comment dénier au maire, en présence de ce texte, le droit de régler par un *ban* les récoltes autres que celle du raisin, et par exemple, la fauchaison ou la moisson, dans les contrées où l'usage veut qu'il en soit ainsi ?

570. — La loi du 26 ventôse an IV sur l'échenillage, appelle le maire à prendre des mesures qui rentrent également dans la police rurale.

L'obligation d'écheniller date, pour les propriétaires fonciers, de 1732. Le parlement de Paris dont la sollicitude avait été éveillée par les dégâts que les chenilles avaient faits dans la récolte de 1731, rendit le 4 février 1732 un arrêt de règlement sur l'échenillage,

qui fut renouvelé par un second arrêt du 9 février 1787. Les dispositions de ce second arrêt ont passé dans la loi du 26 ventôse an IV, qui n'a jamais cessé d'être obligatoire.

Les propriétaires, fermiers, locataires ou autres faisant valoir leurs propres héritages ou exploitant ceux d'autrui, sont tenus d'écheniller ou faire écheniller chaque année, avant le 11 mars, les arbres desdits héritages, à peine d'amende. (Voy. L. 26 ventôse, art. 1 et 6.)

Ils sont tenus, sous les mêmes peines, de brûler sur-le-champ les bourses et toiles qui sont tirées des arbres, haies ou buissons, et ce dans un lieu où il n'y ait aucun danger de communication de feu, soit pour les bois, arbres et bruyères, soit pour les maisons et bâtiments. (Voy. *ibid.*, art. 2.) Les préfets doivent eux-mêmes faire écheniller les arbres plantés sur les domaines nationaux non affermés. (Voy. *ibid.*, art. 3.)

571. — Les maires sont tenus de surveiller l'exécution de ces mesures; ils doivent visiter tous les terrains garnis d'arbres, d'arbustes, haies ou buissons, pour s'assurer que l'échenillage a été fait exactement; et dans le cas où quelques propriétaires ou fermiers auraient négligé de le faire, le devoir des maires serait de le faire faire par des ouvriers de leur choix, aux frais des contrevenants. La loi charge le juge de paix de délivrer l'exécutoire des dépenses contre ces derniers, sans préjudice de l'amende, sur les quittances des ouvriers présentées par le maire. (Voy. loi 26 ventôse an IV, art. 4, 5 et 7.)

Le vœu de la loi est que les maires la fassent publier chaque année, le 20 janvier, et qu'ils rappellent

ainsi, tous les ans, à leurs administrés l'obligation de l'échenillage. (Voy. *ibid.*, art. 8.)

L'obligation n'est cependant pas subordonnée à l'accomplissement de cette prescription. Le maire restât-il dans le silence et l'inaction, le défaut d'échenillage n'en constituerait pas moins une infraction à la loi. L'art. 471, n° 8, du Code pénal est exprés. Il punit d'amende depuis un franc jusqu'à cinq francs inclusivement, « ceux qui auront négligé d'écheniller dans « les campagnes ou jardins où ce soin est prescrit par « la loi ou les règlements. »

572. — Le § 5 de l'art. 3 du titre XI de la loi du 24 août 1790 autorise, ainsi que nous le ferons remarquer en son lieu, le maire à prendre les mesures propres à prévenir les épizooties ou à en diminuer les ravages. (Voy. arrêt de cassation du 1er février 1822.) Mais indépendamment et en dehors de la mission que lui confère sous ce rapport la disposition générale de la loi de 1790, il a une action à exercer en vertu des lois et règlements, lorsqu'une maladie contagieuse vient à éclater sur les bêtes à cornes.

573. — Il y a eu de tout temps des règlements de police pour parer à la communication des maladies contagieuses qui menacent les animaux. En l'an V, le ministre de l'intérieur, en présence d'une épizootie meurtrière, résuma les dispositions des règlements anciens sur ce point, dans une circulaire à laquelle le directoire exécutif s'empressa de donner la force d'un arrêté à la date du 27 messidor, dont un autre arrêté du 17 vendémiaire an XI ordonna la promulgation dans les départements réunis, qu'une ordonnance royale du 27 janvier 1815 rappela aux préfets pour

leur recommander de continuer à en faire exécuter strictement les prescriptions, et qui a été sanctionnée par les art. 459 et suivants du Code pénal.

Cette circulaire qui a toute l'autorité d'un règlement, renferme les dispositions suivantes :

« Tout propriétaire ou détenteur de bêtes à cornes, « à quelque titre que ce soit, qui aura une ou plusieurs « bêtes malades ou suspectes, sera obligé, sous peine « de cinq francs d'amende, d'en avertir sur-le-champ « l'agent de sa commune (1), qui les fera visiter par « l'expert le plus prochain ou par celui qui aura été « désigné par le département ou le canton. (Arrêt du « parlement du 24 mars 1745 ; arrêt du conseil du « 19 juillet 1746, art. 3 ; autre, du 16 juillet 1784, « art. 1^er^.)

« Lorsque, d'après le rapport de l'expert, il sera cons- « taté qu'une ou plusieurs bêtes sont malades, l'agent « veillera à ce que ces animaux soient séparés des au- « tres et ne communiquent avec aucun animal de la « commune. Les propriétaires, sous quelque prétexte « que ce soit, ne pourront les faire conduire dans les « pâturages ni aux abreuvoirs communs, et ils seront « tenus de les nourrir dans des lieux renfermés, sous « peine de cent francs d'amende. (Arrêt du conseil « du 19 juillet 1746, art. 2.)

« L'agent en informera, dans le jour, le commis- « saire du directoire exécutif du canton (2), auquel il « indiquera le nom du propriétaire et le nombre des « bêtes malades. Le commissaire du directoire exécu-

(1) Aujourd'hui, le maire.
(2) Aujourd'hui, le sous-préfet.

« tif fera part du tout à l'administration centrale du « département (1). (Arrêt du conseil du 19 juil- « let 1746.)

« Aussitôt qu'il sera prouvé à l'agent que l'épizootie « existe dans une commune, il en instruira tous les « propriétaires de bestiaux de ladite commune, par « une affiche posée aux lieux où se placent les actes « de l'autorité publique ; laquelle affiche enjoindra « auxdits propriétaires de déclarer à l'agent le nombre « des bêtes à cornes qu'ils possèdent, avec désignation « d'âge, de taille, de poil, etc. Copie de ces déclara- « tions sera envoyée au commissaire du directoire « exécutif près l'administration municipale du can- « ton (2), et, par celui-ci, à l'administration centrale « du département (3). (Arrêt du conseil du 19 juil- « let 1746, art. 4).

« En même temps l'agent municipal (4) fera mar- « quer sous ses yeux, toutes les bêtes à cornes de la « commune avec un fer chaud, représentant la lettre « M. Quand l'administration centrale du départe- « ment (5) sera assurée que l'épizootie n'a plus lieu « dans son ressort, elle ordonnera une contre-marque « telle qu'elle jugera à propos, afin que les bêtes puis- « sent aller et être vendues partout, sans qu'on ait « rien à craindre. (Arrêt du conseil, du 19 juillet 1746; « et arrêt du conseil, du 16 juillet 1784.)

« Afin d'éviter toute communication des bestiaux

(1) Aujourd'hui, le préfet.
(2) Au sous-préfet.
(3) Au préfet.
(4) Le maire.
(5) Le préfet.

« de pays infestés avec ceux de pays qui ne le sont « pas, il sera fait de temps en temps, des visites chez « les propriétaires de bestiaux dans les communes in- « festées, pour s'assurer qu'aucun animal n'en a été « distrait. (Arrêt du 24 mars 1745, art. 1er.)

« Si, au mépris des dispositions précédentes, quel- « qu'un se permet de vendre ou d'acheter aucune « bête marquée dans un pays infesté, pour la conduire « dans un marché ou une foire, ou même chez un « particulier de pays non infesté, il sera puni de cinq « cents francs d'amende. Les propriétaires de bêtes « qui les feront conduire par leurs domestiques ou « autres personnes dans les marchés ou foires, ou « chez des particuliers de pays non-infestés, seront « responsables du fait de ces conducteurs. (Art. 5 et 6 « de l'arrêt du conseil, du 19 juillet 1746.)

« Pourront néanmoins, les propriétaires des bêtes « saines en pays infesté, en faire tuer chez eux ou en « vendre aux bouchers de leurs communes, mais aux « conditions suivantes :

« 1° Il faudra que l'expert ait constaté que ces bêtes « ne sont point malades ;

« 2° Le boucher n'entrera point dans l'étable ;

« 3° Le boucher tuera les bêtes dans les vingt-quatre « heures ;

« 4° Le propriétaire ne pourra s'en dessaisir, et le « boucher les tuer, qu'ils n'en aient la permission par « écrit de l'agent (1) qui en fera mention sur son état. « Toute contravention à cet égard sera punie de deux « cents francs d'amende, le propriétaire et le boucher

(1) Du maire.

« demeurant solidaires. (Art. 8 de l'arrêt du conseil, « du 19 juillet 1746.)

« Il est ordonné de tenir, dans les lieux infestés, « tous les chiens à l'attache, et de tuer tous ceux que « que l'on trouverait divaguant. » (Loi du 19 juil- « let 1791.)

« Tout fonctionnaire public qui donnera des certi- « ficats et attestations contraires à la vérité sera con- « damné en mille francs d'amende, même poursuivi « extraordinairement. (Art. 14 de l'arrêt du 24 mars « 1745.)

« Dans tous les cas où les amendes pour des objets « relatifs à l'épizootie seront appliquées, aucun juge « ne pourra les remettre ni les modérer; les juge- « ments qui interviendront en conséquence seront « exécutés par provision, et les délinquants, au sur- « plus, soumis aux lois de la police correctionnelle. « (Art. 7 et 8 de l'arrêt du parlement, de 1745; art. 15 « de celui du conseil de 1746; et art. 12 de celui de « 1784.)

« Aussitôt qu'une bête sera morte, au lieu de la « traîner, on la transportera à l'endroit où elle doit « être enterrée, qui sera, autant que possible, au « moins à cinquante toises des habitations : on la « jettera seulement dans une fosse de huit pieds de « profondeur, avec toute sa peau tailladée en plu- « sieurs parties, et on la recouvrira de toute la terre « sortie de la fosse. Dans le cas où le propriétaire « n'aurait pas la facilité d'en faire le transport, l'a- « gent municipal (1) en requerra un autre, et même

(1) Le maire.

« les manouvriers nécessaires, à peine de cinquante « francs contre les refusants. Dans les lieux où il y a « des chevaux, on préférera de faire traîner par eux « les voitures chargées de bêtes mortes ; lesquelles voi- « tures seront lavées à l'eau chaude après le trans- « port. Il est défendu de les jeter dans les bois, dans « les rivières ou à la voirie, et de les enterrer dans les « étables, cours et jardins, sous peine de trois cents « francs d'amende et de tous dommages et intérêts. « (Art. 5 de l'arrêt du parlement de 1745, et art. 6 « de celui du conseil, de 1784.)

« Enfin, les corps administratifs, conformément « au décret du 28 septembre-6 octobre 1791, em- « ploieront tous les moyens de prévenir et d'arrêter « l'épizootie ; et, en conséquence, le gouvernement « compte sur leur zèle pour faire faire des patrouilles, « mettre la plus grande célérité dans l'exécution des « lois, et ne rien épargner, soit pour préserver leur « pays de la contagion, soit pour en arrêter les pro- « grès. Lorsque l'épizootie sera déclarée dans leur « ressort, ils sont chargés d'en informer les adminis- « trations des départements voisins, et je leur recom- « mande très-expressément de m'en faire part sur-le- « champ, ainsi que des progrès que pourra faire la « maladie.

« Ce n'est qu'en suivant avec une rigueur très « scrupuleuse les mesures que j'ai indiquées, qu'il « sera possible de prévenir dans la plupart des dépar- « tements, et d'arrêter dans ceux qni sont infestés, « les effets d'une contagion ruineuse pour l'agriculture « en général, et pour les propriétaires. »

574. — Aux pénalités stipulées par les anciens

règlements et reproduites dans l'arrêté du 27 messidor an V, il faut substituer celles prononcées par le Code pénal (1). C'est l'application d'un principe qui domine toute notre législation pénale dans ses rapports avec les éléments qu'elle emprunte au passé.

575. — La voirie fera pour nous le sujet d'un chapitre spécial ; nous n'avons à dire ici qu'un mot pour indiquer ce qu'il faut entendre par *la voirie municipale* dans notre § 1^er^ de l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837.

La voirie municipale embrasse les voies de communication des villes, bourgs et villages. L'établissement et la conservation de ces voies de communication sont principalement confiés aux maires. Je dis principalement, parce que la définition des pouvoirs du maire en matière de voirie, ne comporte pas les règles géné-

(1) Les articles 459, 460 et 461 du Code pénal sont conçus ainsi :

« Art. 459. Tout détenteur ou gardien d'animaux ou de bes-
« tiaux soupçonnés d'être infectés de la maladie contagieuse, qui
« n'aura pas averti sur-le-champ le maire de la commune où ils
« se trouvent, et qui même avant que le maire ait répondu à l'a-
« vertissement, ne les aura pas tenus renfermés, sera puni d'un
« emprisonnement de six jours à deux mois, et d'une amende de
« 16 fr. à 200 fr.

« Art. 460. Seront également punis d'un emprisonnement de
« deux à six mois, et d'une amende de 100 fr., à 500 fr., ceux qui,
« au mépris des défenses de l'administration, auront laissé leurs
« animaux ou bestiaux infectés communiquer avec d'autres.

« Art. 461. Si, dans la communication mentionnée au précé-
« dent article, il est résulté une contagion parmi les autres ani-
« maux, ceux qui auront contrevenu aux défenses de l'autorité
« administrative seront punis d'un emprisonnement de deux ans
« à cinq ans; et d'une amende de 100 fr. à 1000 fr ; le tout sans
« préjudice de l'exécution des lois et règlements relatifs aux ma-
« ladies épizootiques, et de l'application des peines y portées.»

rales et absolues qui circonscrivent ses attributions en matière de police.

576. — Le maire n'est pas dénué de tout pouvoir sur les voies de communication du domaine de la grande voirie. Mais aussi, pour les rues ou places qui forment prolongement de grandes routes, son autorité doit se concilier avec celle du préposé à la grande voirie, c'est-à-dire du préfet. Le maire ne saurait, sous prétexte de donner satisfaction aux intérêts municipaux, rien prescrire qui soit préjudiciable aux besoins de la circulation générale. Ses actes ne peuvent jamais être contradictoires à ceux du préfet, et les mesures dans lesquelles l'intérêt communal et l'intérêt général se trouvent également engagés, sont réservées à ce dernier.

577. — A l'égard des simples voies de communication pour les villages et hameaux, on a aussi à distinguer entre les chemins communaux et les chemins vicinaux. Les premiers tombent sans restriction dans les attributions du maire. Les seconds se divisent en chemins vicinaux proprement dits, et chemins de grande communication, et la loi fait à l'autorité préfectorale pour l'administration de ces chemins une part qui, déjà considérable en ce qui a trait aux premiers, est infiniment plus étendue relativement aux seconds.

Ce ne sont là que des indications essentiellement générales. Les développements et les explications auront leur place dans les chapitres qui traiteront des *chemins de fer*, des *chemins vicinaux* et de la *voirie*.

578. — Le § 1^er^ de la loi de 1837, après avoir dit que le maire est chargé de la police municipale, de la

police rurale et de la voirie municipale, ajoute : « et « de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité su- « périeure qui y sont relatifs. »

Ces derniers mots ne doivent point être entendus en ce sens que le gouvernement serait en droit de se mettre à la place de l'autorité municipale, et de faire dans la commune des règlements de police. Non, le pouvoir municipal n'est pas exposé à disparaître devant le pouvoir du gouvernement. On a simplement voulu faire comprendre que le maire était préposé à l'exécution des mesures de police générale dans leur rapport avec les intérêts des localités, et aussi de tous les actes réservés à l'autorité supérieure par les lois spéciales à certains objets du domaine de la magistrature municipale, par exemple, en matière de voirie.

579. — Le maire est chargé, aux termes du second § de l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837, « de la con- « servation et de l'administration des propriétés de la « commune, et de faire, en conséquence, tous actes « conservatoires de ses droits. »

Dans ce paragraphe et dans les paragraphes suivants, le maire n'est plus le dépositaire de la puissance publique, le magistrat à la tête de la municipalité ; il ne faut plus voir en lui que le représentant, le mandataire de l'association communale pour la gestion de ses affaires.

580. — L'objet de son mandat, le but de la mission dont il est investi en cette qualité, c'est d'abord la conservation et l'administration des propriétés communes. Le soin des revenus, les dépenses à faire, les actes à passer, les actions à exercer vont venir ; mais le plus important est de pourvoir à la conservation du

domaine de la commune. Le droit, le devoir du maire à cet égard est de procéder à tous actes *conservatoires;* il n'a à attendre ni délibération, ni avis ; son autorisation est dans la loi, il agit *proprio motu.*

L'acte conservatoire est celui dont l'effet ne va pas au delà du maintien d'un état de choses présent ; il empêche le préjudice qui pourrait résulter de la réalisation d'un fait, de l'expiration d'un délai ; il sauvegarde des droits, des actions à exercer plus tard.

Ces sortes d'actes varient à l'infini, et force est d'abandonner à la prudence et à l'expérience du maire le soin de distinguer la précaution à prendre dans chaque circonstance. Il en est d'ailleurs des mesures conservatoires comme des actions elles-mêmes. La seule condition pour que le maire soit en droit d'y recourir c'est que la commune y ait intérêt. Ainsi, il fait le nécessaire pour l'interruption d'une prescription ; il interjette un appel, forme un pourvoi, sauf à justifier plus tard des délibérations et autorisations voulues pour l'exercice des actions judiciaires (1). Il procède de même, en cas d'urgence, aux acceptations de donations et aux divers contrats civils, sous réserve des autorisations, approbations ou homologations à obtenir de qui de droit.

581. — Le § 3 de notre article 10 fait mention « de la gestion des revenus, de la surveillance des « établissements communaux et de la comptabilité « communale. »

Le maire n'a point à *encaisser* , son rôle se borne à

(1) Nous ferons mention un peu plus loin du surcroît de facilités donné par l'article 55 pour les actions possessoires.

faire que rien ne se dilapide et que les revenus soient aussi élevés que possible, et à surveiller leur perception par le receveur municipal. La loi étend, par une disposition formelle, cette surveillance à toute la comptabilité communale.

582. — Avant la loi de 1837, la commune était, comme tout autre créancier, obligée de demander aux tribunaux un titre exécutoire pour la créance la plus minime et la moins contestable, et d'affronter les retards et les frais d'un procès. L'art. 63 de la loi de 1837 lui a fait une position privilégiée : « Toutes les re-« cettes municipales pour lesquelles des lois et règle-« ments n'ont pas prescrit un mode spécial de recou-« vrement, s'effectuent sur des états dressés par le « maire. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été « visés par le sous-préfet. » Le maire est là un liquidateur dont l'arrêté de compte est empreint de la force exécutoire. Le débiteur ne peut arrêter l'exécution que par une opposition.

583. — Le § 4 charge spécialement le maire « de « la proposition du budget et de l'ordonnancement des « dépenses. »

La préparation du budget réclame les soins les plus attentifs. Il est de la plus grande importance de prévoir toutes les dépenses, afin de mettre l'allocation des crédits en rapport exact avec les besoins auxquels ils doivent satisfaire.

584.—L'attribution au maire de l'*ordonnancement*, c'est-à-dire de la délivrance des mandats pour les paiements à effectuer au nom de la commune, constitue la garantie du respect dû aux prévisions budgétaires.

Le premier devoir de l'ordonnateur est de se maintenir dans les limites des allocations portées au budget. Il peut arriver, il est vrai, que ces allocations soient insuffisantes, mais alors le devoir du maire est de demander, en temps utile, les suppléments de crédits nécessaires. A défaut de cette précaution, il serait entraîné à se jeter dans l'abus des dépenses faites en sus des crédits alloués, et de là des désordres qui, par la création de déficits successifs, peuvent devenir une cause de ruine.

« Un point qu'il est essentiel de ne pas perdre de « vue, c'est que les allocations des budgets ne cons- « tituent que de simples prévisions, et que l'ouverture « d'un crédit ne donne pas le droit de faire la dépense « à laquelle il s'applique, lorsque cette dépense se rat- « tache à une mesure qui exige par elle-même une « autorisation spéciale. Par exemple, une allocation « budgétaire faite en vue de travaux de construction, « ne suffit pas pour que ces travaux, dont l'autorisation « est soumise à des règles particulières, puissent être « entrepris. L'erreur assez commune dans laquelle « tombent, à ce sujet, les administrations communales « et charitables, fait naître de graves difficultés et « compromet les intérêts qui leur sont confiés. » (Voy. *Instruction du ministre de l'Intérieur, du 5 mai* 1852, sur le décret relatif à la décentralisation.)

585. — § 5. Le maire est chargé « de la direc- « tion des travaux des communes. »

Le conseil municipal est appelé par l'art. 19 de la loi, à délibérer sur tous les travaux à entreprendre. Mais les travaux en cours d'exécution ou au moins au-

torisés sont sous la direction exclusive du maire. L'architecte et l'agent voyer ne sont à cet égard, que ses auxiliaires. C'est lui qui reçoit les travaux et délivre à l'entrepreneur le certificat de réception.

586. — Les §§ 6 et 7 stipulent pour le maire le droit exclusif,

« § 6, de souscrire les marchés, de passer les baux « des biens et les adjudications des travaux communaux, dans les formes établies par les lois et règle« ments ;

« § 7, de souscrire, dans les mêmes formes, les actes « de vente, échange, partage, acceptation de dons ou « legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont « été autorisés conformément à la présente loi. »

En tout ceci, la mission du maire est simplement de transformer en fait les délibérations du conseil municipal.

Nous n'avons, d'ailleurs, à entrer ici dans aucune explication sur les formes, non plus que sur la nature et les effets des actes énumérés ; nous les retrouverons dans le chapitre consacré aux communes, et chacun d'eux fera pour nous l'objet d'une étude particulière.

587. — De même pour le § 8, qui investit le maire du droit « de représenter la commune en justice, soit « en demandant, soit en défendant, » nous devons nous borner à le reproduire ici. L'exercice des actions judiciaires fait l'objet du titre V de la loi du 18 juillet 1837, et nous aurons à lui consacrer un article spécial dans le chapitre *des communes*.

588.—Le rapporteur a pris soin de le déclarer formellement, le tableau des attributions du maire n'a rien de limitatif. Cette observation qui s'est déjà pro-

duite dans notre commentaire sur le premier paragraphe de l'art. 10, et qu'il convenait de rappeler en abandonnant cet article, trouverait au besoin, sa justification dans les dispositions ultérieures de la loi.

589. — Les art. 12 et 13 portent :

« Art. 12. Le maire nomme à tous les emplois « communaux, pour lesquels la loi ne prescrit pas un « mode spécial de nomination. Il suspend et révoque « les titulaires de ces emplois.

« Art. 13. Le maire nomme les gardes champêtres, « sauf l'approbation du conseil municipal. Ils doivent « être agréés et commissionnés par le sous-préfet; ils « peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet « peut seul les révoquer.

« Le maire nomme également les pâtres communs, « sauf l'approbation du conseil municipal. Il peut « prononcer leur révocation. »

Voilà, en dehors de l'art. 10, des attributions que nous ne saurions passer sous silence.

Le titre de chef de l'association communale implique, pour le maire, le droit de nommer aux emplois communaux, c'est-à-dire aux emplois établis pour le service spécial de la commune, et salariés par le budget communal, et de révoquer les titulaires de ces emplois. La loi en fait un principe; mais ce principe n'est énoncé que sous réserve d'exceptions qui en restreignent singulièrement la portée. Les services communaux les plus importants, en effet, sont réglés par des lois spéciales qui n'ont tenu que fort peu de compte du droit de nomination reconnu au profit du maire par la loi de 1837.

590. — D'après les dispositions combinées d'un arrêté du gouvernement du 4 thermidor an X, du décret impérial du 27 février 1811, de la loi du 18 juillet 1837, art. 65, et du décret sur la décentralisation du 25 mars 1852, le receveur municipal est nommé, sur la présentation par le conseil municipal de trois candidats, par le préfet, pour les communes dont les revenus ne dépassent pas 300,000 fr., et par le chef de l'Etat, sur rapport du ministre des finances, pour les communes dont le revenu excède ce chiffre.

591. — Les commissaires de police ont, de tout temps, été nommés par le chef de l'Etat. (Voy. arrêté, du 19 nivôse an VIII, et loi du 28 pluviôse an VIII, art. 14 et 18.) Le maire, non plus que le conseil municipal, n'a pas même le droit de présenter des candidats. On fit remarquer dans le cours de la discussion de la loi de 1837, que le commissaire de police, agent de la police municipale, est, en même temps, officier de police judiciaire et de police administrative, et qu'il ne serait pas sans danger à ce point de vue, de faire intervenir dans sa nomination les influences de la localité.

592. — Le décret sur la décentralisation a modifié l'art. 95 du Code forestier, quant à la nomination des gardes pour les bois des communes. Cette nomination que le Code forestier donnait au maire, appartient maintenant au préfet, et doit avoir lieu *sur la présentation des chefs de service*. Le sens de ces derniers mots ne peut, d'ailleurs, faire naître aucun doute sérieux. Les chefs de service, en matière de bois soumis au régime forestier, ne sauraient être cherchés en de-

hors de l'administration forestière, à laquelle le législateur a confié, par exception, la régie des bois appartenant aux communes. Ce ne sont donc point les maires qui sont admis à présenter des candidats. C'est le conservateur des forêts. « Ce mode indiqué par le « texte du décret du 25 mars, porte l'instruction du « ministre de l'intérieur, du 5 mai 1852, est conforme « d'ailleurs, à la nature des choses, et il satisfait au « besoin senti depuis longtemps d'affranchir le choix « des gardes forestiers des entraves et des difficul- « tés de toute sorte qu'occasionnait le mode précé- « dent. »

593. — L'art. 13 de la loi du 18 juillet 1837 a été modifié, de même par le décret du 25 mars. Ce décret a enlevé la nomination des gardes champêtres au maire, pour la donner au préfet. La circulaire que je citais tout à l'heure, après avoir reproduit l'art. 13 de la loi de 1837, poursuit en disant : « Ces dispositions, où « l'on avait cherché à concilier les pouvoirs de di- « verses autorités, ont fait naître fréquemment des « conflits d'attributions sans issue, au grand détri- « ment du service; d'un autre côté, l'expérience a dé- « montré que les gardes champêtres choisis par les « maires avec l'adhésion du conseil municipal n'ont pas « toujours les qualités physiques et morales néces- « saires pour bien remplir leurs fonctions, ni l'indépen- « dance de position qui peut seule garantir une égale « répression des délits ruraux, quels qu'en soient les « auteurs.

« Le décret du 25 mars a voulu obvier à ces fâcheux « résultats en vous attribuant (au préfet) le droit de « nommer les gardes champêtres sur les présentations

« qui vous seront adressées. Mais il n'en est pas ici « comme pour les gardes forestiers; ce seront les « maires des communes qui feront ces présenta- « tions, parce qu'ils sont évidemment *chefs de ser-* « *vice*, dans le sens de l'art. 5 du décret. Cette « formalité n'aura pas, d'ailleurs, les inconvénients « qu'on eût pu appréhender à une autre époque, « puisque la nomination des maires appartiendra « directement aux préfets ou à l'administration su- « périeure. »

594. — Sous l'empire de la loi du 15 mars 1850 les représentants de la commune concouraient à la nomination des instituteurs communaux ; mais c'était le conseil municipal et non le maire que la loi appelait à concourir à ces nominations ; et l'attribution n'a pas même été maintenue (1).

595. — Il faut pour rencontrer un employé nommé par le maire, arriver au pâtre commun, dont il est spécialement fait mention à l'art. 13 de la loi. Et il est vrai de dire qu'en réalité, le droit de nomination

(1) L'art. 4 du décret du 9 mars 1852 porte : « Les recteurs, par délégation du ministre, nomment les instituteurs communaux, *les conseils municipaux entendus*, d'après le mode prescrit par les deux premiers § de l'art. 31 de la loi du 15 mars 1850. » Mais une circulaire du 3 avril 1852 a dit sur quoi le conseil municipal devait être entendu, en ces termes : « La pensée du décret « est que le conseil municipal soit mis par le recteur en demeure « de déclarer s'il désire que la direction de son école soit confiée « à un instituteur laïc ou à un membre d'une association reli- « gieuse. Le recteur choisira ensuite, selon le vœu exprimé par le « conseil municipal, l'instituteur qu'il nommera, soit sur la liste « d'admissibilité, soit parmi les présentations faites par les supé- « rieurs des associations religieuses vouées à l'enseignement et « reconnues comme établissements d'utilité publique. »

du maire ne s'applique qu'aux fonctions étrangères à tout exercice d'autorité (1), par exemple, à celles de secrétaire, de bibliothécaire, de conservateur de musées, d'architecte, de valets de ville, dans les municipalités qui ont cru devoir instituer ces sortes de fonctions.

Nous avons parcouru les attributions que le maire a à remplir comme chef de l'association communale. Il est temps de le considérer comme agent de l'autorité centrale, comme délégué du gouvernement à la tête d'une circonscription administrative.

§ 2. — Attributions du maire en qualité de délégué du gouvernement.

596. — Art. 9 de la loi du 18 juillet 1837. — Position faite au maire.

597. — Loi du 14 décembre 1789.

598. — La loi de 1837 donne une indication nouvelle des attributions du maire.

599. — Publication des lois et règlements. — Promulgation. — Ordonnances des 27 nov. 1816 et 18 janvier 1817.

600. — Suite. — Lois et règlements d'intérêt général.

(1) Même pour les employés de l'octroi, le maire n'a que le droit de présentation. Les simples préposés sont nommés par le préfet, le préposé en chef (il n'en peut être établi que dans les communes où le produit annuel de l'octroi s'élève à 20,000 fr. au moins, loi 28 avril 1816, art. 55), est nommé par le ministre des finances sur la présentation du maire, approuvée par le préfet, et sur le rapport du directeur de l'administration des contributions indirectes.

Le droit de présentation du maire passe, d'ailleurs, aux adjudicataires lorsque la perception, au lieu d'être mise en régie simple, a été affermée ou mise en régie intéressée, et au directeur local des contributions indirectes dans le cas où la commune a traité avec lui pour la gestion de l'octroi. (*Voy.* l. 18 avril 1816, art. 156; instr. min. des fin. 5 septem. 1809.)

601. — Suite. — Décrets d'intérêt local et arrêtés des préfets et des maires.
602. — Suite. — Circulaire du ministre de l'intérieur.
603. — La forme de la publication n'est pas réglée.
604. — Actes autres que les règlements, pour lesquels le maire est un agent de publicité.
605. — Exécution des lois et règlements.
606. — Suite. — Action directe du maire.
607. — Suite. — Contrôle, vérification, information par le maire.
608. — Suite. — En dehors de toute délégation spéciale, le maire est l'intermédiaire nécessaire entre les pouvoirs supérieurs et les citoyens.
609. — Fonctions spéciales.
610. — Suite. — Exemples.
611. — Attributions juridiques. — Réclamations en matière électorale.
612. — Contestations entre les maîtres et les ouvriers.
613. — Contraventions de grande voirie.
614. — Courses de chevaux.
615. — Différends entre les employés de la régie et les débitants de boissons.
616. — Exécution des mesures de sûreté générale.
617. — Suite. — Renvoi.

---

596. — « Le maire, porte l'art. 9 de la loi du « 18 juillet 1837, est chargé, sous l'autorité de l'admi- « nistration supérieure ;

« 1° De la publication et de l'exécution des lois et « règlements ;

« 2° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées « par les lois ;

« 3° De l'exécution des mesures de sûreté géné- « rale. »

Cette disposition de la loi marque nettement la position faite au maire. En tant que représentant de la commune, il était indépendant, en ce sens du moins

qu'il était maître d'agir de son propre mouvement et d'après ses inspirations personnelles, sauf le droit pour l'administration supérieure, de surveiller ses actes. Dans le cercle tracé par l'art. 3 de la loi de 1837, il n'est plus qu'un délégué ; il attend et reçoit les ordres du gouvernement qui pèse sur lui de toute son autorité.

597. — La loi du 14 décembre 1789, après avoir défini dans l'art. 50, les fonctions propres au pouvoir municipal pour être exercées sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, disait dans l'art. 51 : « Les fonctions propres à l'administra-« tion générale, qui peuvent être déléguées aux corps « municipaux pour les exercer *sous l'autorité* des assem-« blées administratives sont : la répartition des contribu-« tions directes entre les citoyens dont la communauté « est composée ; la perception de ces contributions ; « le versement de ces contributions dans les caisses « du district ou du département ; la direction immé-« diate des travaux publics dans le ressort de la muni-« cipalité ; la régie immédiate des établissements pu-« blics destinés à l'utilité générale ; la surveillance et « l'agence nécessaires à la conservation des pro-« priétés publiques ; l'inspection directe des travaux « de réparation ou de reconstruction des églises, pres-« bytères et autres objets relatifs au service du culte « religieux. »

L'art. 55 ajoutait : « Les corps municipaux seront « entièrement subordonnés aux administrations de « département et de district, pour tout ce qui concer-« nera les fonctions qu'ils auront à exercer par délé-« gation de l'administration générale. »

L'instruction jointe à la loi revenait d'ailleurs, sur

la nécessité de la subordination en ces termes : « Les « officiers municipaux se convaincront aisément que « toutes les fonctions détaillées dans l'art. 51, inté- « ressant la nation en corps et l'uniformité du régime « général, excédent les droits et les intérêts particu- « liers de leur commune; qu'ils ne peuvent pas exer- « cer ces fonctions en qualité de simples représentants « de leur commune, mais seulement en celle de pré- « posés et d'agents de l'administration générale, et « qu'ainsi, pour toutes ces fonctions qui leur seront « déléguées par un pouvoir différent et supérieur, il « est juste qu'ils soient entièrement subordonnés à « l'autorité des administrations de département et de « district. »

598. — La loi de 1837 en reprenant le principe de 1789, a donné une indication nouvelle des attributions dont le maire est chargé comme délégué du gouvernement et sous son autorité.

599. — Il est chargé « 1° de la publication des lois « et règlements. »

L'article premier du code civil fait de la *promulgation* le point de départ de l'exécution de la loi (1). Sa

(1) Cet article est conçu ainsi : « Les lois sont exécutoires dans « tout le territoire français, en vertu de la promulgation qui en a « été faite par l'empereur.

« Elles seront exécutées dans chaque partie de l'empire, du mo- « ment où la promulgation en pourra être connue.

« La promulgation faite par l'empereur sera réputée connue « dans le département de la résidence impériale, un jour après « celui de la promulgation; et dans chacun des autres départe- « ments, après l'expiration du même délai, augmenté d'autant de « jours qu'il y aura de fois dix myriamètres (environ vingt lieues « anciennes), entre la ville où la promulgation en aura été faite, « et le chef-lieu de chaque département. »

disposition se rattache à l'art. 37 de la constitution de l'an VIII qui réservant au chef du pouvoir exécutif la promulgation, c'est-à-dire, suivant une expression que j'emprunte à Toullier, l'ordre ou le commandement d'exécuter la loi et de la faire exécuter, lui imposait l'obligation de donner cet ordre le dixième jour après l'émission du décret qui avait donné l'existence à la loi.

La charte n'établit aucun intervalle entre la sanction et la promulgation de la loi et, dans le fait, la promulgation et la sanction eurent lieu en même temps, dans le même acte et par une commune formule. Il en résultait que la sanction de la loi se confondait avec la promulgation, que le délai imparti aux citoyens pour prendre connaissance de la loi était trop court et que la publicité, qui est le fondement de la présomption légale de la connaissance de la loi par celui qu'elle oblige, n'était pas suffisamment assurée.

Une ordonnance du 27 novembre 1816 eut pour objet de remédier à cet inconvénient ; ses dispositions sont les suivantes :

« Art. 1^er^ A l'avenir, la promulgation des lois et de « nos ordonnances résultera de leur insertion au Bul- « letin officiel.

« Art. 2. Elle sera réputée connue, conformément « à l'art. 1^er^ du Code Civil, un jour après que le Bulle- « tin des lois aura été reçu de l'imprimerie royale par « notre chancelier ministre de la justice, lequel con- « statera sur un registre l'époque de la réception (1).

(1) Aux termes d'un avis du conseil d'État du 24 février 1817, « les lois ne sont exécutoires *qu'un jour entier* après celui de la

« Art. 3. Les lois et ordonnances seront exécu-
« toires dans chacun des autres départements du
« royaume, après l'expiration du même délai aug-
« menté d'autant de jours qu'il y aura de fois dix
« myriamètres (environ vingt lieues anciennes), entre
« la ville où la promulgation en aura été faite et le
« chef-lieu de chaque département, suivant le tableau
« annexé à l'arrêté du 25 thermidor an XI, ou 13
« juillet 1803 (1).

« Art. 4. Néanmoins, dans les cas et les lieux où
« nous jugerons convenable de hâter l'exécution, les
« lois et ordonnances seront censées publiées et se-
« ront exécutoires du jour qu'elles seront parvenues
« au préfet, qui en constatera la réception sur un
« registre. »

Il faut rapprocher de ce dernier article l'ordonnance du 18 janvier 1817 qui a eu pour objet de le modifier et qui porte ce qui suit :

« Art. 1er. Dans les cas prévus par l'art. 4 de
« notre ordonnance du 27 novembre 1816, où nous
« jugerons convenable de hâter l'exécution des lois
« et de nos ordonnances en les faisant parvenir ex-
« traordinairement sur les lieux, les préfets prendront
« incontinent un arrêté par lequel ils ordonneront
« que lesdites lois et ordonnances seront imprimées
« et affichées partout où besoin sera.

« Art. 2. Lesdites lois et ordonnances seront exé-
« cutoires dans chacun des autres départements du
« royaume, après l'expiration du même délai aug-
« menté d'autant de jours qu'il y aura de fois dix
« myriamètres (environ vingt lieues anciennes), entre
« la ville où la promulgation en aura été faite et le
« chef-lieu de chaque département, suivant le tableau
« annexé à l'arrêté du 25 thermidor an XI, ou 13
« juillet 1803 (1).

« Art. 3. Les lois et ordonnances seront exécu-
« toires dans chacun des autres départements du
« royaume, après l'expiration du même délai aug-
« menté d'autant de jours qu'il y aura de fois dix
« myriamètres (environ vingt lieues anciennes), entre
« la ville où la promulgation en aura été faite et le
« chef-lieu de chaque département, suivant le tableau
« annexé à l'arrêté du 25 thermidor an XI, ou 13
« juillet 1803 (1).

« Art. 4. Néanmoins, dans les cas et les lieux où
« nous jugerons convenable de hâter l'exécution, les
« lois et ordonnances seront censées publiées et se-
« ront exécutoires du jour qu'elles seront parvenues
« au préfet, qui en constatera la réception sur un
« registre. »

Il faut rapprocher de ce dernier article l'ordonnance du 18 janvier 1817 qui a eu pour objet de le modifier et qui porte ce qui suit :

« Art. 1er. Dans les cas prévus par l'art. 4 de
« notre ordonnance du 27 novembre 1816, où nous
« jugerons convenable de hâter l'exécution des lois
« et de nos ordonnances en les faisant parvenir ex-
« traordinairement sur les lieux, les préfets prendront
« incontinent un arrêté par lequel ils ordonneront
« que lesdites lois et ordonnances seront imprimées
« et affichées partout où besoin sera.

« Art. 2. Lesdites lois et ordonnances seront exé-

« publication du bulletin qui les renferme ; par conséquent, le 3, si
« le bulletin porte la date du 1er. »

(1) C'est là le délai du droit commun, c'est celui auquel il faut se référer à défaut de détermination d'un délai plus long par la loi ou l'ordonnance. (*Voy.* arrêt du 19 juin 1848.)

« cutées à compter du jour de la publication faite « dans la forme prescrite par l'article ci-dessus. »

Voilà pour les lois et pour les règlements, c'est-à-dire les ordonnances, aujourd'hui les décrets, d'intérêt général.

600. — Les lois et les règlements sont, en règle générale, publiés et deviennent exécutoires sans le concours du maire (1).

Ce n'est que dans le cas où le chef du pouvoir exécutif veut hâter l'exécution de la loi ou du règlement, qu'il y a lieu à impression par les soins de l'autorité municipale.

601. — Pour les décrets d'intérêt local, non plus que pour les règlements émanés des autorités secondaires, des préfets ou des maires, la publication n'a point été prévue par les lois. Mais on n'en doit pas conclure que la publication n'est pas nécessaire pour leur exécution. Il est de principe dans le droit public de la France, principe spécialement consacré par les art. 1, titre XI, L. du 24 août 1790 et 471 § 15 du Code pénal, que tout règlement emportant l'application d'une peine, n'a force d'exécution que par la connaissance qui en est légalement donnée à ceux qu'il

(1) Cependant le législateur ou le chef du pouvoir exécutif sont toujours maîtres de dire dans une loi ou dans un règlement que la publication devra être faite dans une forme déterminée.

D'un autre côté, on ne saurait contester au préfet, ni même au maire, la faculté de faire afficher et, au besoin, publier à son de trompe les dispositions qu'il juge convenable de porter d'une manière spéciale à la connaissance des habitants d'une localité. Il faut seulement remarquer que la publication ainsi faite en dehors des exigences de la loi, est et reste sans influence sur la présomption légale de publicité prise pour point de départ de l'exécution.

oblige (1). Et la Cour de cassation a notamment fait application de ce principe en décidant qu'il ne suffisait pas de l'insertion des règlements au Bulletin des actes de la préfecture, et que ce n'était que la publication par les voies en usage dans chaque localité, qui pouvait leur conférer un caractère obligatoire (Voy. arrêt de la ch. crim., 5 juillet 1845, et un autre arrêt de la même chambre du 6 mai 1846) (2).

(1) C'est ce principe qui a servi de base à l'avis émis par le conseil d'État, à la date du 25 prairial an XIII, dans les termes suivants :

« Le conseil d'État, qui d'après le renvoi fait par sa majesté impériale, a entendu le rapport de la section de législation sur celui du grand juge, ministre de la justice, tendant à faire décider de quel jour les décrets impériaux sont obligatoires.

« Considérant que la proposition et la discussion publiques des lois ont permis de déterminer, dans l'article 1er du Code civil, un délai après lequel leur promulgation étant présumée connue dans chaque département, elles y deviennent successivement obligatoires ;

« Que les décrets impériaux étant préparés et rendus avec moins de publicité, ils ne peuvent pas être frappés de la même présomption de connaissance, et qu'en effet, ils n'ont pas été compris dans la disposition de l'article 1er du Code ;

« Qu'il faut donc, pour qu'ils deviennent obligatoires, une connaissance réelle qui résulte de leur publication ou de tout autre acte ayant le même effet ;

« Est d'avis que les décrets impériaux insérés au bulletin des lois sont obligatoires, dans chaque département, du jour auquel le bulletin a été distribué au chef-lieu, conformément à l'art. 12 de la loi du 22 vendémiaire an IV ;

« Et que quant à ceux qui ne sont point insérés au bulletin, ou qui n'y sont indiqués que par leur titre, ils sont obligatoires du jour qu'il en est donné connaissance aux personnes qu'ils concernent par publication, affiche, notification, ou envois faits ou ordonnés par les fonctionnaires publics chargés de l'exécution. »

(2) C'est par application du même principe que la cour de cassation a jugé que la publication des règlements administratifs ne

602. — Le ministre de l'intérieur a rédigé sous le coup de ces décisions, et adressé aux préfets, à la date du 19 décembre 1846, une circulaire ainsi conçue :

« Monsieur le Préfet, une circulaire de l'un de mes prédécesseurs, en date du 21 septembre 1815, a prescrit la création, dans chaque département, d'un bulletin ou mémorial qui doit contenir toutes les circulaires et instructions que les préfets ont à adresser aux maires, sur les différentes parties des services administratifs, ainsi que tous les arrêtés d'intérêt général qu'ils sont dans le cas de prendre; mais il avait été formellement dit, dans la même circulaire, que tous les arrêtés d'intérêt général devaient, outre leur insertion au mémorial, continuer à être portés à la connaissance des citoyens par la voie d'affiche et de publication.

« Cette règle, Monsieur le Préfet, a été perdue de vue dans quelques départements, où l'on se borne à insérer les arrêtés au mémorial administratif, dans l'opinion, sans doute, que ce mode de publication suffit pour qu'ils soient légalement considérés comme ayant été portés à la connaissance des citoyens.

« Cette erreur de doctrine vient d'être signalée par deux arrêts de la Cour de cassation, desquels il résulte

pouvait être suppléée par l'avis personnel donné aux citoyens par certains agents ou préposés de l'administration, et, par exemple, que l'avis donné par l'éclusier de la prohibition de passer sur le pont d'un canal, comme résultant d'un arrêté préfectoral, n'avait pu, en l'absence de publication, suffire pour constituer en état de contravention le citoyen qui s'était obstiné à franchir le pont (*Voy.* Arrêt ch. crim. 28 février 1847, et 16 nov. 1849).

que les arrêtés des préfets ne deviennent obligatoires pour les citoyens, et que les infractions à leurs dispositions ne peuvent emporter l'application d'une peine, qu'autant que ces actes ont été publiés dans chaque localité, par les moyens en usage.

« Il importe, vous le comprendrez, Monsieur le Préfet, que les actes de l'autorité administrative ne puissent pas ainsi se trouver frappés de nullité par l'effet d'un simple vice de forme ; il importe que les arrêtés que vous êtes dans le cas de prendre deviennent légalement obligatoires pour les citoyens, et puissent recevoir des tribunaux la sanction pénale qui doit en assurer l'exécution.

« Toutes les fois, donc, que vous aurez à prendre un arrêté d'intérêt général imposant des obligations aux citoyens ou contenant des dispositions prohibitives de certains actes, vous devrez, Monsieur le Préfet, non seulement faire insérer cet arrêté dans votre mémorial, mais encore le faire imprimer en placard pour être affiché et publié dans toutes les communes du département. Vous prescrirez en même temps aux maires de constater cette publication par un certificat qui devra être inscrit au registre des actes de la mairie, afin qu'il puisse en être justifié au besoin.

« Si votre arrêté ne devait pas recevoir d'exécution dans tout le département et qu'il fut spécial à une seule commune, il ne serait pas nécessaire que vous le fissiez imprimer en placard, mais en le transmettant au maire de la commune, vous inviteriez ce fonctionnaire à le porter à la connaissance des citoyens par la voie des publications, ainsi que le veut l'art. 9 de la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale.

Le maire pourrait, suivant l'importance de la localité, ou faire imprimer votre arrêté en placard; ou en faire transcrire une ou plusieurs copies à la main, dans la même forme, et il en constaterait la publication et l'affiche par un certificat inséré au registre.

« Cette dernière règle, Monsieur le Préfet, doit être appliquée aux ordonnances royales d'intérêt local qui ne s'insèrent pas au Bulletin des lois, comme sont celles qui portent homologation des plans d'alignement des villes ou communes, et celles qui autorisent certaines perceptions, soit d'octroi, soit de péages ou de droits de voirie. La Cour de cassation a également déclaré plusieurs fois, et récemment encore, qu'en raison de la non-insertion de ces ordonnances au Bulletin des lois, elles ne devenaient obligatoires, pour les citoyens et pour les tribunaux, que par la publication qui devait être faite dans la commune. Vous donnerez donc des instructions dans ce sens aux maires, toutes les fois que vous aurez à leur transmettre une ordonnance royale d'intérêt local. »

603. — La publication des décrets d'intérêt local et des règlements préfectoraux et municipaux, se trouve ainsi régularisée. La mesure n'a toutefois, d'autre caractère que celui d'une instruction ; il est toujours vrai de dire quant au mode de publication de ces actes, qu'il n'est réglé par aucune prescription de droit strict. La conséquence à en tirer c'est que la validité de la publication n'est point subordonnée à l'accomplissement de telle ou telle formalité, et que, à défaut de procès-verbal dressé pour sa constatation, le fait de la publication serait suffisamment prouvé par une déclaration du maire consignée dans un cer-

tificat dressé *ex post facto*. (Voy. arrêts des 13 avril 1833, et 18 sept. 1847, ch. crim.) (1).

604. — Le rôle du maire qui prend de si grandes proportions dans la circulaire que nous venons de reproduire, n'est cependant pas borné aux actes qu'elle a en vue. Aux termes de l'art. 24 de la loi du 21 avril 1810, « Les publications des demandes en con-« cession de mines ont lieu devant la porte de la « maison commune et des églises paroissiales ou con-« sistoriales, à la diligence des maires, à l'issue de « l'office, un jour de dimanche, et au moins une fois « par mois pendant la durée des affiches. Les maires « sont tenus de certifier ces publications. » Le maire reçoit et fait publier les mandements relatifs soit à la contribution personnelle et mobilière, soit à la fixation du contingent de la commune dans la contribution foncière (2), il fait publier les rôles pour le recouvrement (3); il prévient, par affiche, les contribuables du jour où le contrôleur doit se rendre dans la commune (4); il fait procéder à toutes les publications pour les enquêtes de commodo et incommodo; en un mot, le législateur et le gouvernement ne reconnaissent d'autre agent de publicité dans la commune, que le maire.

605. — La disposition qui charge le maire de la

(1) La cour d'appel, dont la décision a été cassée par le dernier arrêt cité, avait déclaré, en principe, que les publications ne sauraient être valables qu'autant qu'elles auraient été inscrites sur les registres des mairies, et qu'il en aurait été dressé procès-verbal.

(2) *Voy.* Loi 3 frimaire an VII, art. 30; loi 21 ventôse an IX, art. 16; loi 2 messidor an VII, art. 13.

(3) *Voy.* Instruction du ministre des finances, 17 juin 1840, art. 35.

(4) *Voy.* ibid. art. 29.

publication, dit aussi *qu'il est chargé de l'exécution des lois et règlements.* (Voy. *supra* N^os^ 538, 540 et 596.)

« C'est ici véritablement que le maire exerce la « plus notable partie des fonctions qui lui sont délé- « guées dans l'intérêt général; c'est ici qu'il se trouve « en présence des choses et des hommes sur lesquels « s'exerce l'action administrative; c'est à ce moment « que s'accomplit, en effet, la volonté du législateur « et du pouvoir institué pour son exécution. » Voy. M. Macarel, *cours de droit administratif*, t. 1, p. 270.)

606. — Tantôt son concours se produit par une action directe, immédiate, individuelle; tantôt, il n'apparaît que comme organe d'information, de vérification, de contrôle.

S'agit-il de la loi sur le recrutement? Le maire fait afficher à la porte extérieure de la mairie, l'état de répartition entre les cantons de l'arrondissement. (Voy. instruction du 12 août 1818, art. 8.) Il appelle à tirer au sort les jeunes gens de la commune inscrits sur les tableaux de recensement. (Voy. L. 21 mars 1832, art. 8.) Si les jeunes gens appelés ne se présentent pas, non plus que leurs parents, c'est le maire qui prend, pour eux, un numéro dans l'urne. (Voy. ibid. art. 12, § 2.) Il fait publier et afficher dans la commune, la liste du tirage. (Ibid. art. 12, § 5.) Enfin, il convoque par des ordres individuels, les jeunes gens qui doivent comparaître devant le conseil de révision, et les accompagne à ce conseil. (Voy. instruction 12 août 1818, art. 46, et L. 21 mars 1832, art. 13, § 1^er^.) « S'agit-il de réprimer et de punir des dé- « lits contre la tranquillité publique, tels que rixes et

« disputes, tels que bruits et attroupements nocturnes, « qui troublent le repos des citoyens? Les maires sont « chargés spécialement de ce service; ils peuvent en « conséquence, pénétrer, en tout temps, dans les lieux « où tout le monde est admis indistinctement, tels « que cafés, cabarets, boutiques, dans les lieux notoi- « rement livrés à la débauche, dans les maisons où « se tiennent habituellement des jeux de hasard.

« Ils ont même le droit d'entrer dans les maisons « des citoyens, sur les cris partis de l'intérieur et in- « voquant les secours du dehors. (L. 16-24 août « 1790, tit. 2, art. 3; et L. 19-22 juillet 1791, tit. 1er, « art. 8 et suivants.) » (Voy. M. Macarel, ibid. p. 273.)

En tout ceci, l'intervention du maire est personnelle, active, voyons-le maintenant contrôler, vérifier, informer.

607. — Le maire a-t-il des doutes en matière de recouvrement d'impôts, sur la gestion du percepteur; il se fait représenter les rôles; et constate les infractions à la loi; il en fait rapport au sous-préfet; et s'il le juge convenable, il provoque la vérification des rôles et de la caisse. (Voy. L. 3 frimaire an VII, art. 144.) Il donne son avis sur les demandes en décharge ou réduction pour la contribution des portes et fenêtres ou des patentes. Il assiste pour les demandes en remise et modération, à la vérification faite par les deux commissaires, nommés par le sous-préfet, conjointement avec le contrôleur, des événements extraordinaires, tels que grêle, inondation, etc., et de la quotité des pertes sur lesquelles ces demandes sont fondées. (Voy. L. 3 frimaire an VII, art. 25 et 28.) Le maire

surveille l'entretien des routes de sa commune et sans pouvoir ordonner ni interdire aucun travail, il rend compte au sous-préfet de son inspection. (Voy. décret 16 déc. 1811, art. 57, 58 et 59.) Il surveille également les opérations relatives à la perception des droits de passage sur les fleuves et canaux navigables. C'est en sa présence que les ingénieurs des ponts et chaussées font la visite des bacs et bateaux. (Voy. L. 6 frim. an VII, art. 31 et 34). L'exploitation des carrières à ciel ouvert (Voy. L. 21 avril 1810, art. 81); les marches, tournées, courses et patrouilles de la gendarmerie (1); (Voy. L. 16 janvier, 16 février 1791, tit. VII, § 2, art. 1); l'emploi des poids et mesures (2) (Voy. L. 15-28 mars 1790, art. 18) sont aussi confiés à sa vigilance.

608. — Ces exemples suffisent pour montrer comment en dehors d'une coopération directe et active, le maire est encore l'auxiliaire, l'agent du pouvoir exécutif; nous ne les avons empruntés qu'à l'exécution des lois, mais le principe est le même pour les règlements et, il faut le dire, pour tous les actes de l'autorité supérieure. Le maire est un intermédiaire nécessaire pour toutes les prescriptions tant du chef du gouvernement que des ministres et des préfets, il surveille les opérations qu'il n'est pas appelé à faire lui-même; placé sur le terrain même de l'exécution, en contact immédiat avec les citoyens, il est comme le bras du pouvoir exécutif. L'attribution que lui confère à ce point de vue la loi de 1837, est essentiellement

(1) Les feuilles de service lui sont présentées par les gendarmes, et il y constate leur tournée.

(2) Il les vérifie.

générale; le droit du maire est, en dehors de toute délégation spéciale, de procéder aux opérations que comporte l'application des mesures du ressort du législateur ou du pouvoir exécutif; et dans ce droit réside pour les citoyens une garantie qui n'est pas sans prix. L'autorité municipale alors même qu'elle agit comme organe de l'autorité supérieure, ne cesse pas d'être une autorité protectrice; elle s'interpose entre la puissance publique et ceux qu'elle frappe, et, par la modération et les tempéraments, elle aide à l'obéissance et à la soumission.

609. — Le maire est chargé « 2° Des fonctions spé-« ciales qui lui sont attribuées par les lois. »

Le gouvernement a pour représentant le préfet. Le préfet, chef de l'administration dans le département, est dispensé de justifier d'une délégation spéciale pour ses divers actes. La loi de pluviôse an VIII lui donne la mission de régler directement et *jure proprio*, les affaires du ressort de l'autorité administrative. (Voy. *supra* n° 218.) Il en est tout autrement du maire; en dehors des attributions propres au pouvoir municipal, le maire n'est qu'un instrument d'exécution. Sa position le désignait cependant à la confiance du législateur pour certaines mesures d'administration; mais pour chacune de ces mesures, son autorité ne prend sa source que dans une délégation spéciale. C'est ce que l'art. 9 de la loi de 1837 exprime dans la disposition qui nous occupe.

610. — Nous n'entreprendrons pas plus que les rédacteurs de la loi, d'énumérer les attributions qui, de ce chef, incombent au maire; donnons seulement quelques exemples.

En matière d'impôts, le maire est délégué pour dresser la matrice du rôle de contribution des portes et fenêtres. (Voy. L. 13 floréal an X, art. 21.) Il arrête le tableau des citoyens assujettis à la patente préparé par le contrôleur des contributions, et y joint ses observations. (Voy. arrêté 15 fructidor an VIII, art. 1.) En cas de remplacement de la perception du droit de détail sur les boissons par une somme fixe, c'est le maire qui préside à la répartition par les syndics des débitants de la somme à payer, et qui rend les rôles exécutoires. (Voy. L. 28 avril 1816, art. 77, 78 et 79.) En matière de bois et forêts, il vise les procès-verbaux de martelage dressés par les agents de la marine pour les bois, soit de l'État, soit de la commune, soit des particuliers. (Voy. Code for. art. 126.) Le maire donne aux indigents le secours qui leur est accordé pour frais de route, vise leur passeport et y relate la somme par lui délivrée. (Voy. L. 30 mai-14 juin 1790, art. 7.) Le maire pourvoit aux réparations urgentes des bacs et bateaux (Voy. L. 16 frim. an VII, art. 37 et 38.); au passage et logement des troupes. (V. L. 1er, 11 février 1791.) Il délivre les passeports. (Voy. décret 1er fév.-28 mars 1792, art. 2.) Mais parmi ses fonctions déléguées, les plus dignes d'attention pour nous, sont celles qu'il est appelé à remplir dans le domaine du contentieux administratif.

611. — Aux termes des art. 8 de la loi du 8 février 1849 et 20 de la loi du 2 février 1852, le maire, assisté de deux membres du conseil municipal, prononce sur les réclamations contre les listes électorales. (Voy. *infra*. chap. des élections.)

612. — Un arrêté du 9 frimaire an XII, relatif

aux livrets dont les ouvriers doivent être pourvus renferme une disposition ainsi conçue : « Art. 6. Si « la personne qui a occupé l'ouvrier refuse sans motifs « légitimes de délivrer le congé ou de remettre le livret, « il sera procédé contre elle de la manière et suivant les « formes établies par le titre 5 de la loi du 22 germinal. « En cas de condamnation, les dommages et inté- « rêts adjugés à l'ouvrier seront payés sur le champ. »

Les formes auxquelles l'arrêté de frimaire se réfère sont d'ailleurs, déterminées par l'art. 19 de la loi du 22 germinal an XI, ainsi qu'il suit : « Toutes les « affaires de simple police entre les ouvriers et ap- « prentis, les manufacturiers, fabricans et artisans « seront portées, à Paris, devant le préfet de police ; « devant les commissaires généraux de police, dans « les villes où il y en a d'établis, et dans les autres « lieux, devant le maire ou un des adjoints. Ils pro- « nonceront sans appel, les peines applicables aux « divers cas selon le code de police municipale. Si « l'affaire est du ressort des tribunaux de police « correctionnelle ou criminelle, ils pourront ordonner « l'arrestation provisoire des prévenus et les faire « traduire devant le magistrat de sûreté (1). »

On a demandé si l'attribution faite aux maires par l'arrêté du 9 frimaire, n'avait pas été transportée aux

(1) La juridiction en matière de simple police, donnée ou plutôt rendue aux maires, à l'égard des ouvriers et manufacturiers, comme dépendance de leur ancienne juridiction municipale, par la loi de germinal an XI, leur a-t-elle été conservée ? M. Morin, qui paraît se prononcer pour l'affirmative, cite à l'appui de son opinion deux arrêts de la Cour de cassation des 22 février 1840 et 18 juin 1846. (*Voy. Répertoire de droit criminel*, v° manufactures, § 5, n. 7.)

conseils de prud'hommes institués par le décret du 20 février 1810 ou n'avait pas fait retour au domaine de la juridiction civile ordinaire par l'effet de l'art. 1041 du code de procédure civile.

La cour de cassation a répondu dès 1813, à cette question, *que les contestations sur les congés dus aux ouvriers ou mal à propos exigés par eux avaient toujours été attribuées à la police administrative, et que la compétence attribuée aux maires et aux commissaires généraux de police par la loi du 22 germinal an XI et l'arrêté du 9 frimaire an XII leur était restée.* (Voy arrêt. 23 juin 1813 rapporté par Sirey, vol. de 1813, I^re^ part., p. 136, et par M. Dalloz, *Rec. alphab.*, v° compétence.) Et la même opinion a été consacrée beaucoup plus tard, par le conseil d'Etat. Il a jugé en 1841, relativement à l'attribution écrite au profit des maires dans l'arrêté du 9 frimaire an XII, « que cette attribution à eux conférée dans « l'intérêt de la police administrative, n'avait été mo- « difiée ni par le décret du 20 février 1810, concer- « nant l'institution des conseils de prud'hommes, ni « par l'art. 1041 du Code de procédure civile, appli- « cable seulement aux lois, coutumes, usages et règle- « ments relatifs à la procédure civile, antérieurs à sa « promulgation. » (Voy. Ord. 14 juillet 1841. Girardot.)

Voilà donc une compétence juridique pour le maire et une compétence d'autant plus remarquable qu'elle ne comporte pas de recours. L'arrêté pris par le maire ou son adjoint n'est pas susceptible d'appel; le ministre ne peut pas, plus que le préfet, connaître de la contestation. (Voy. Ord. 14 juillet 1841, Girardot.)

613. — Dans d'autres matières, le pouvoir juridique

délégué au maire n'a pas à beaucoup près, ce caractère.

Nous ferons mention dans le chapitre consacré à la voirie, du droit de statuer *sommairement* et *provisoirement* sur les contraventions de grande voirie, que le maire tient de l'art. 20 du décret du 30 mai 1851.

614. — Le décret du 4 juillet 1806 donne également au maire une juridiction sommaire et provisoire. A la suite des art. 26 et 27, dont l'objet est de charger le ministre de l'intérieur de publier des réglements et instructions pour la distribution des primes et des prix de course, et de publier des réglements particuliers pour la police des courses, l'art. 28 dit : « La con-
« naissance de toutes les difficultés qui pourront
« naître à cet égard entre les concurrents est réservée
« exclusivement aux maires des lieux pour le provi-
« soire, et aux préfets pour la décision définitive, sauf
« recours à notre conseil d'Etat. »

Nous n'hésitons point à admettre, avec M. Trolley, que la présence du préfet dessaisit le maire (Voy. t. II, p. 29), et que lorsqu'il assiste officiellement à la course, c'est à lui de statuer. Tout ce que le décret veut, c'est qu'il se rencontre un magistrat sur le lieu même, et s'il désigne le maire, c'est qu'il suppose que le préfet n'est pas là. Nous partageons d'ailleurs l'avis du même auteur touchant les réglements à publier par le ministre de l'intérieur. La légalité et la force obligatoire de ces réglements ne nous paraissent pas contestables en face de la délégation écrite dans les articles 26 et 27 du décret. Mais le droit du ministre ne saurait aller jusqu'à modifier les compétences établies par l'art. 28. Cet article stipule une réserve expresse à cet égard, et nous ne comprenons pas com-

ment le ministre a pu, nonobstant cette réserve, se croire autorisé à charger la commission qu'il instituait pour présider à l'organisation et à la police d'une course, de *juger toute contestation concernant le poids ou la conduite des jockeys et de prononcer sur les difficultés qui pourraient naître entre les concurrents avant et pendant la course, relativement aux dispositions du règlement publié pour la régir* (2).

615. — Enfin le maire prononce sur les différends entre les employés de la régie et les débitants de boissons, relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente, qui doivent servir de base à la perception. Le préfet, en conseil de préfecture, statue définitivement dans la huitaine, mais la perception se fait provisoirement en vertu de la décision du maire. (Voy. L. 28 avril 1816, art. 49.)

616. — Le maire est chargé « 3° de l'exécution « des mesures de sûreté générale. »

Un passage que j'emprunte au rapport de M. Vivien

(1) Ce règlement relatif aux courses de Caen, était daté du 7 avril 1840, et renfermait, sous l'article 35, une disposition ainsi conçue : « Toute contestation relative au poids ou à la conduite des « jockeys sera jugée aussitôt par la commission.

« Toute réclamation de quelque nature qu'elle soit, devra être « adressée à la commission après chaque épreuve et après le pe- « sage des jockeys, sinon elle ne sera plus reçue. La commission « prononcera aussitôt sur les difficultés qui pourraient naître « entre les concurrents avant et pendant les courses, relativement « à l'application des présentes dispositions.

« Ses délibérations auront lieu à la majorité des voix.

« En cas de partage, la voix du président l'emportera. Après « la signature du procès-verbal la mission de la commission cesse, « et elle n'a plus à intervenir dans les difficultés quelles qu'elles « soient, qui pourraient survenir postérieurement au sujet de ces « concours. » (*Voy.* M. Trolley, t. I, p. 349.)

sur la loi de 1837, va marquer la portée de cette disposition. Après avoir justifié la modification imposée au projet du gouvernement, à l'effet de ranger la police municipale et rurale au rang des attributs du pouvoir *propre* au maire, le savant rapporteur continue :

« On a exprimé, dans le sein de la commission, la « crainte que cette modification n'eut pour résultat « d'enlever au gouvernement le droit de prescrire, « dans certaines circonstances graves, les mesures d'or- « dre public commandées par l'intérêt général ; on a « invoqué l'exemple des commotions qui ont éclaté « dans ces dernières années sur quelques points du « royaume, et la nécessité d'investir en pareil cas, « l'autorité publique du droit de prescrire toutes les « dispositions nécessaires au rétablissement de l'ordre.

« Ces craintes sont mal fondées ; le pouvoir municipal « ne peut pas être confondu avec les droits que le gou- « vernement exerce dans l'intérêt du pays. Lorsqu'une « cité est en proie à la révolte, lorsque l'existence « même du gouvernement est attaquée à force ouverte, « il ne s'agit plus de police municipale, d'intérêt pu- « rement local, c'est la sûreté générale qui est ébran- « lée ; le droit du gouvernement, non moins que son « devoir lui prescrivent d'agir. Il intervient avec tous « les moyens qui lui sont propres ; il recourt aux « maires, comme à ses délégués ; il leur donne ses « ordres ; il pèse sur eux de toute son autorité. La res- « ponsabilité du pouvoir exécutif disparaîtrait, si son « action pouvait être entravée par un pouvoir rival, ou « par la résistance des autorités inférieures. Ces prin- « cipes n'ont jamais été contestés. Ils ne reçoivent au- « cune atteinte des attributions que nous conférons

« aux maires. Toutefois, pour ne laisser aucune place « au doute, aucun prétexte aux mauvaises volontés, « nous avons inséré une disposition nouvelle compre- « nant l'exécution des mesures de sûreté générale par- « mi les attributions dont le maire est chargé comme « délégué du gouvernement et sous son autorité. Le « roi, chargé de la police du royaume, pourvoit par « des ordonnances aux mesures générales qui ont pour « objet la sécurité, le repos de tous les citoyens. Les « préfets exercent le même pouvoir dans leurs dépar- « tements ; leurs arrêtés régissent les diverses com- « munes de leur territoire considérées collectivement. « Lorsqu'il s'agit de l'exécution de ces mesures, le « maire remplit les fonctions de délégué de l'adminis- « tration supérieure... »

617. — J'ai indiqué plus haut comment et dans quel esprit le maire devait concourir aux mesures de sûreté générale (voy. *supra*, n° 540.) Je n'ai donc point à insister sur la mission qu'il a à remplir comme auxiliaire du gouvernement dans le domaine de la police. Après avoir étudié les pouvoirs dont le maire est investi, soit comme représentant la commune, soit comme agent de l'administration générale, nous avons à le suivre dans l'exercice de ces pouvoirs.

Art. 3. — Actes des Maires.

618. — Actes du maire en qualité de délégué d'une autorité supérieure. — Renvoi.
619. — Actes de gestion. — Renvoi.
620. — Actes de nomination aux emplois communaux.
621. — Les seuls actes à considérer sont les actes de police.
622. — Les actes du maire prennent la dénomination d'arrêtés. — Division.

618. — Pour les actes que le maire accomplit comme délégué d'une autorité supérieure, les explications données dans l'article précédent suffisent. Rappelons seulement que pour chacun de ces actes, le recours est de droit.

619. — Nous devrons dans le chapitre réservé aux *communes* appeler l'attention sur les actes auxquels les maires ont à procéder pour l'accomplissement de leur mission, en ce qui a trait aux biens et intérêts de l'association communale. Nous reviendrons pour en traiter plus au long, sur la conservation et l'administration des propriétés de la commune, la gestion des revenus, la comptabilité communale, la confection du budget, les travaux communaux, les marchés, baux, ventes, échanges, partages, acceptations de dons et legs, actions en justice, transactions.

620.—Les actes de nomination aux emplois, aussi peu nombreux que peu importants d'ailleurs, dont les titulaires sont à la nomination du maire, ne demandent qu'un mot. Ces actes n'ont d'autre caractère que le caractère commun aux actes de nomination pour les fonctionnaires révocables *ad nutum*. Le maire, qui a le droit de nommer, a également le pouvoir de suspendre et révoquer (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 12 et 13), et les suspensions et révocations ne comportent ni contrôle, ni recours.

621. — Nous n'avons vraiment à considérer ici que ceux des actes du représentant de la commune qui impliquent l'exercice de la puissance publique. Les mesures à prendre par le maire relativement aux objets confiés à sa vigilance et à son autorité, ses dispositions en matière de police, voilà simplement ce qui

doit faire pour nous le sujet d'une étude particulière.

622. — « Le maire, porte l'art. 11 de la loi du « 18 juillet 1837, prend des arrêtés à l'effet : 1° d'or- « donner les mesures locales sur les objets confiés à « sa vigilance et à son autorité; 2° de publier de nou- « veau les lois et règlements de police, et de rappeler « les citoyens à leur observation. » Ainsi, tous les actes destinés à exprimer les ordres, à formuler les volontés du magistrat municipal sont compris sous une seule et même dénomination, celle d'*arrêtés*. Le chef de l'Etat *ordonne* ou *décrète*, le maire *arrête*.

Mais tantôt l'objet de l'arrêté est d'établir une règle et d'aider ainsi, à l'œuvre du législateur par une disposition secondaire; tantôt il fait application directe de la loi et, sous forme d'autorisation, d'injonction ou d'interdiction, consacre une mesure essentiellement individuelle et spéciale. Cette distinction que nous avons adoptée déjà pour les actes de l'autorité suprême (voy. *supra*, chap. 1, n° 42), et pour les actes de l'autorité préfectorale (voy. *supra*, chap. 3, n° 391), va faire la base de notre étude sur les actes de l'autorité municipale. Nous examinerons successivement les *arrêtés réglementaires* (1) et les *arrêtés individuels et spéciaux*.

(1) L'article 46 du titre Ier de la loi des 19-22 juillet 1791 porte : « Aucun tribunal de police municipale, ni aucun corps muni- « cipal ne pourra faire de règlements : le corps municipal, néan- « moins, pourra, sous le nom et l'intitulé de *délibération*, et sauf « la réformation, s'il y a lieu, par l'administration du départe- « ment, sur l'avis de celle du district, faire des arrêtés sur les ob- « jets qui suivent :

1° Lorsqu'il s'agira d'ordonner les précautions locales sur les « objets confiés à sa vigilance et à son autorité, par les art. 3 et 4

§ 1. — Arrêtés réglementaires.

623. — Pouvoir réglementaire du maire. — Son caractère et ses limites.
624. — Police municipale. — Objets qui tombent dans son domaine.
625. — Police de la voie publique.
626. — Filles publiques.
627. — Affichage et distribution d'écrits.
628. — Balayage.
629. — Voitures de remise.
630. — Écuries le long des rues et places.
631. — Dépendances de la grande voirie.
632. — Rassemblements dans les rues. — Attroupements.
633. — Du cas où la troupe est attaquée.
634. — Précautions abandonnées à la prudence du maire.
635. — Suite.
636. — Crieurs et afficheurs.
637. — Affichage.
638. — Suite. — Choix d'une place pour l'apposition des affiches.
639. — Affiches étrangères à la politique.
640. — Le juge appelé à appliquer l'arrêté de police en apprécie la portée relativement à l'intérêt confié à la vigilance municipale. — Il n'y a de légal que l'arrêté qui répond à cet intérêt. — Nulle déclaration ne peut être exigée des personnes qui viennent se fixer dans la commune.
641. — Maintien du bon ordre dans les lieux publics. — Foires et marchés.

« du titre XI du décret du 17 août sur *l'organisation judiciaire*;
« 2° De publier de nouveau, les lois et règlements de police, ou « de rappeler les citoyens à leur observation. »

L'interdiction de faire des règlements en tant qu'elle s'applique aux corps municipaux, n'a d'autre but que de prévenir, de leur part, toute invasion dans le domaine de l'administration générale. Les arrêtés que les corps municipaux sont autorisés à prendre n'en doivent pas moins obtenir tous les effets des actes réglementaires.

Cette disposition de la loi de 1791, au surplus, n'offre plus qu'un intérêt historique. Le droit municipal nouveau est tout entier dans la loi de 1837.

642. — Ventes à l'encan.
643. — Du droit pour les maires d'interdire, jusqu'à une certaine heure, l'accès du marché aux revendeurs, et de défendre d'acheter et vendre ailleurs qu'au marché.
644. — Suite.
645. — Suite.
646. — Suite.
647. — Suite. — Opinion émise par la Chambre des députés en 1842. — Reproduction d'un rapport de M. Goury.
648. — Portefaix, baigneurs, etc.
649. — Pesage et mesurage.
650. — Fêtes et réjouissances. — Précautions.
651. — Spectacles.
652. — Garanties à donner à l'ordre général indépendamment de la police locale. — Autorisation des spectacles.
653. — Suite. — Distinction entre les théâtres et les spectacles de curiosités.
654. — Police des représentations. — Censure.
655. — Suite. — Législation de 1835.
656. — Suite. — Législation actuelle.
657. — Conciliation de l'attribution réservée au Gouvernement avec le pouvoir du maire.
658. — Mesures de police locale.
659. — Police des cafés. — Décret du 29 décembre 1851.
660. — Circulaire du 3 janvier 1852.
661. — Le décret ne fait point obstacle à l'action de l'autorité municipale.
662. — Circulaire du ministre de la police du 6 avril 1853.
663. — Examen critique de cette circulaire.
664. — Cabarets, auberges, etc.
665. — Logeurs, hôteliers, etc.
666. — Portée de l'obligation imposée par l'art. 475 du Code pénal.
667. — Liberté d'action laissée à l'autorité municipale.
668. — Entrepreneurs de voitures publiques.
669. — Maisons d'accouchement. — Sages-femmes.
670. — Églises. — Pouvoir de police du maire. — Restrictions qu'il comporte.
671. — Fêtes et dimanches. — Doctrine professée par le Gouvernement.
672. — Suite. — De la loi de 1814.

673. — Ce qu'il faut entendre par *lieux publics* dans la loi de 1790.
674. — Inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure. — Uniformité des poids et mesures.
675. — Vérification des poids et mesures.
676. — Surveillance à exercer par les maires.
677. — Limites de l'attribution qui leur a été faite.
678. — Salubrité des comestibles.
679. — Boulangers. — Dérogation au principe de la liberté de l'industrie.
680. — Suite. — Mesures abandonnées à la prudence des maires.
681. — Taxe du pain.
682. — Suite. — Réglementation au point de vue de la taxe, de la fabrication et de la vente.
683. — Bouchers. — Partout ailleurs qu'à Paris, ils ne sont soumis qu'à une surveillance.
684. — Suite. — Instruction du 22 décembre 1825.
685. — Inspection des boutiques ou étaux.
686. — Conditions de salubrité.
687. — Prescriptions à l'effet d'assurer la consommation.
688. — Taxe de la viande.
689. — Comestibles autres que le pain et la viande. — Droits du maire à l'effet de protéger la santé publique.
690. — Accidents et fléaux calamiteux. — Couvertures en paille et chaume.
691. — Limites du droit pour l'autorité municipale d'interdire ces sortes de couvertures.
692. — Du danger présent ou imminent.
693. — Épidémies, épizooties,
694. — Mesures de police sanitaire du ressort du maire.
695. — Fosses d'aisance.
696. — Rouissage du chanvre.
697. — Fous ou furieux.
698. — Animaux malfaisants ou féroces.
699. — Sépultures. — Inhumations et exhumations.
700. — Police rurale. — Ordre de tenir les pigeons fermés.
701. — Ban de vendanges. — Héritages clos.
702. — Suite. — Récoltes autres que la vendange.
703. — Glanage, grappillage, etc.
704. — Chasse. — Précautions contre les accidents.

705. — Voirie. — Renvoi.
706. — Du droit de publier de nouveau les lois et règlements et de rappeler les citoyens à leur observation.
707. — Suite. — Anciens règlements appliqués comme étant encore en vigueur.
708. — Suite. — Le maire peut-il modifier les règlements qu'il fait publier de nouveau?
709. — Publication des arrêtés de police municipale.
710. — Délai pour l'exécution des arrêtés permanents.
711. — Dépend-il du préfet de hâter l'exécution?
712. — Suite.
713. — De la production du récépissé à obtenir du sous-préfet.
714. — Réclamations contre les arrêtés.
715. — Droit pour le préfet d'annuler les arrêtés ou d'en suspendre l'exécution.
716. — L'exercice de ce droit est-il soumis à un délai?
717. — Les décisions des préfets peuvent être déférées au ministre.
718. — Garantie résultant du contrôle à exercer par l'autorité judiciaire sur la légalité des arrêtés dont l'application est poursuivie devant elle.

---

623. — Le pouvoir réglementaire remis aux mains du maire ne se distingue point dans sa nature, non plus que dans son étendue par rapport au pouvoir législatif, du pouvoir réglementaire dont la plénitude appartient au dépositaire suprême du pouvoir exécutif. Ce principe entraîne l'application aux actes réglementaires de l'office du maire, de tout ce qui a été dit des limites et des caractères des dispositions réglementaires dans le chapitre consacré au chef de l'État. Nous ne reviendrons pas sur ce point.

624. — On a vu plus haut que pour distinguer les divers objets du domaine de la police municipale, il fallait s'attacher à la nomenclature dressée dans l'art. 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790 et interroger

ensuite, dans les lois spéciales, les textes qui ont pu donner aux maires mission de réglementer certaines matières. (Voy. *suprà* n° 560.)

Voyons d'abord la nomenclature. Nous savons déjà que l'énumération présentée dans chacun de ses termes, n'a rien de limitatif et que c'est l'étendue de l'intérêt, du besoin auquel la loi s'est proposé de pourvoir qui donne la mesure de l'attribution qu'elle a faite. (Voy. *suprà* n° 561).

625. — « Les objets de police confiés à la vigi-
« lance et à l'autorité des corps municipaux sont :

« 1° Tout ce qui intéresse la sureté et la commo-
« dité du passage dans les rues, quais, places et voies
« publiques; ce qui comprend le nettoiement, l'illumi-
« nation, l'enlèvement des décombres, la démolition
« ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'in-
« terdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres
« parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute,
« et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endom-
« mager les passants, ou causer des exhalaisons nui-
« sibles (1) »

Le maire puise dans cette disposition le droit d'édicter toutes les injonctions, prescriptions ou interdictions qu'il juge utiles pour écarter tout danger des habitants dans la fréquentation de la voie publique, et

(1) Le décret du 12 messidor an VIII, qui a pour objet l'organisation de la police municipale dans Paris, porte notamment :

« Art. 22. Le préfet de police procurera la liberté et la sûreté de
« la voie publique, et sera chargé à cet effet :

« D'empêcher que personne n'y commette de dégradation;

« De la faire éclairer;

« De faire surveiller le balayage, auquel les habitants sont tenus
« devant leurs maisons, et de le faire faire aux frais de la ville

leur en procurer le libre et tranquille usage. Les personnes et les choses sont soumises à son empire, dans leur rapport avec les exigences de la circulation.

626. — Un maire a-t-il cru devoir, comme garantie du bon ordre qui est la première condition de la sûreté de la voie publique, interdire aux filles publiques d'y stationner pendant le jour, de s'y faire accompagner, aborder ou suivre par qui que ce soit, et de sortir sous aucun prétexte de leurs demeures après certaine heure du soir. L'arrêté est légal et obligatoire,

« dans les places et la circonférence des jardins et édifices pu-
« blics;

« De faire sabler, s'il survient du verglas, et de déblayer, au
« dégel, les ponts et lieux glissants des rues;

« D'empêcher qu'on expose rien sur les toîts ou fenêtres qui
« puisse blesser le passant, en tombant.

« Il fera observer les règlements sur l'établissement des con-
« duits pour les eaux de pluie et les gouttières.

« Il empêchera qu'on y laisse vaguer des furieux, des insensés,
« des animaux malfaisants ou dangereux;

« Qu'on ne blesse les citoyens par la marche trop rapide des
« chevaux ou des voitures;

« Qu'on obstrue la libre circulation, en arrêtant ou déchargeant
« des voitures et marchandises devant les maisons, dans les rues
« étroites ou de toute autre manière.

« Le préfet de police fera effectuer l'enlèvement des boues, ma-
« tières malsaines, neiges, glaces, décombres, vases sur les bords
« de la rivière après les crues des eaux.

« Il fera faire les arrosements dans la ville, dans les lieux et dans
« la saison convenables. »

Ces dispositions ne sont pas indistinctement applicables à toutes les communes, et il en est qui ne conviennent qu'aux grandes cités. Il est bon cependant de les signaler à l'attention de tous les maires pour leur faciliter l'intelligence et l'application du § 1er de l'art. 3, tit. XI, de la loi du 24 août 1790. Aucun d'eux ne se méprendra sur la distinction à faire des mesures convenables à chaque localité.

et c'est vainement qu'on se retrancherait pour échapper à la défense de paraître sur la voie publique après l'heure fixée, dans le droit qu'a chacun de sortir de chez soi pour toute cause licite. (Voy. arrêt 23 avril 1842.)

627. — L'intérêt de la circulation légitimerait de même un arrêté pris à l'effet de réglementer l'affiche ou la distribution d'écrits, gravures ou lithographies sur la voie publique. (Voy. arrêt 1er juin 1849.) Mais là où l'intérêt de la circulation fait défaut, le maire est sans autorité; et pour les écrits, gravures ou lithographies, par exemple, il n'aurait rien à voir dans les distributions à domicile. (Voy. *ibid*).

628. — L'obligation du balayage journalier au-devant des maisons est imposée par les règlements municipaux dans presque toutes les villes. Elle constitue une charge de la propriété, et il s'ensuit que le propriétaire est lui-même punissable lorsqu'à défaut de son locataire, il ne satisfait pas à la prescription. (Voy. arrêt 4 mai 1848.)

Il est difficile de supposer que le droit de prescrire le balayage puisse faire le sujet d'une contestation. On a cependant vu dans certaines circonstances, la résistance emprunter un point d'appui au droit de propriété. On a répondu parfois, pour échapper à la poursuite en contravention, que la maison donnait sur un passage et non sur une rue, et d'autre fois que le devant de la maison appartenait au propriétaire et formait une cour particulière. (Voy. arrêts, 13 avril 1839 et 22 avril 1842.) A cet égard, le principe, c'est que tant qu'un terrain privé est livré à la circulation, il est virtuellement soumis aux mesures de police, et

que les passages, les ruelles et les cours communes ou non, ouvertes et adhérentes à la voie publique, en dépendent et doivent être considérées comme en faisant partie pour tout ce qui touche à la sûreté et à la salubrité.

629. — Le même principe autorise les maires à réglementer l'entrée et la sortie, le chargement et le déchargement des voitures de louage, qui stationnent dans des remises ouvertes et attenantes à la voie publique. (Voy. arrêt 8 mars 1845.)

630. — Il faut aller plus loin. La cour de cassation déclare légal et obligatoire l'arrêté municipal qui ordonne la suppression des entrées de caves établies sur la voie publique (Voy. arrêt 20 avril 1847.), de même que celui qui interdit d'avoir des écuries le long des rues et places, et, sur le motif qu'il s'en exhale une mauvaise odeur et que les animaux troublent par leurs cris et beuglements le repos et la tranquillité des passants, enjoint de les transférer derrière les habitations ou dans les cours. (Voy. arrêt 1er mars 1851.) L'intérêt et le droit de tous domine et fait au besoin, céder l'intérêt et le droit de chacun. La propriété limitrophe à la voie publique est par cela même condamnée à souffrir les restrictions commandées par les besoins de la circulation. Il est d'ailleurs vrai de dire qu'elle trouve le plus ordinairement, dans les avantages qu'elle retire de sa position, une large compensation aux sacrifices qu'elle a à supporter.

631. — Nous rappellerons l'attention sur les arrêtés touchant *la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques*, lorsque

nous traiterons à un point de vue plus général, de la *voirie municipale*, que l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837 confie à la vigilance du maire comme distincte de la police municipale. Mais je ne veux point abandonner l'attribution spéciale écrite dans le § 1er de l'art. 3, tit. XI de la loi de 1790, sans faire remarquer comment elle se concilie avec les pouvoirs réservés aux préfets pour les dépendances de la grande voirie. Les rues qui tombent dans le domaine de la grande voirie à titre de voies de communication d'intérêt général, parce que l'administration les emprunte pour la traversée des grandes routes dans les villes, n'en restent pas moins soumises à l'autorité municipale pour la circulation locale. Le droit et le devoir de cette autorité est de pourvoir à la sûreté et à la commodité du passage dans ces rues aussi bien que dans toutes les autres. (Voy. arrêts 25 avril 1839 et 27 avril 1849.)

632.— La loi du 24 août 1790 confie également à la vigilance et à l'autorité du magistrat municipal,

« 2° Le soin de réprimer et de punir les délits contre « la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes « accompagnées d'ameutements dans les rues, le tu- « multe excité dans les lieux d'assemblées publiques, « les bruits et attroupements nocturnes qui troublent « le repos des citoyens. »

Une loi, à la date du 10 avril 1831, spécialement faite contre les attroupements, n'autorisait l'emploi de la force qu'après trois sommations demeurées inutiles, n'assimilait le refus d'obtempérer à la première sommation qu'à une contravention de police et ne permettait d'élever l'emprisonnement qu'à trois mois après la seconde sommation, et à un an après la troisième.

(Voy. art. 1 et 2.) En 1848, on reconnut l'insuffisance des garanties données à l'ordre public par la loi de 1831, et de là le décret du 7 juin 1848 qui a pour base une distinction entre les attroupements armés et ceux qui ne le sont pas, et renferme notamment les dispositions suivantes :

« Art. 1er. Tout attroupement formé sur la voie « publique est interdit.

« Est également interdit, sur la voie publique, tout « attroupement non armé qui pourrait troubler la « tranquillité publique.

« Art. 2. L'attroupement est armé : 1° quand « plusieurs des individus qui le composent sont porteurs d'armes apparentes ou cachées ; 2° lorsqu'un « seul de ces individus, porteur d'armes apparentes, « n'est pas immédiatement expulsé de l'attroupement « par ceux-là mêmes qui en font partie.

« Art. 3. Lorsqu'un attroupement armé ou non « armé se sera formé sur la voie publique, le maire « ou l'un de ses adjoints, à leur défaut le commissaire « de police ou tout autre agent ou dépositaire de la « force publique et du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore, se rendra sur le lieu de l'attroupement.

« Un roulement de tambour annoncera l'arrivée « du magistrat.

« Si l'attroupement est armé, le magistrat lui fera « sommation de se dissoudre et de se retirer.

« Cette première sommation restant sans effet, « une seconde sommation, précédée d'un roulement « de tambour, sera faite par le magistrat.

« En cas de résistance, l'attroupement sera dissipé « par la force.

« Si l'attroupement est sans armes, le magistrat « après le premier roulement de tambour, exhortera « les citoyens à se disperser. S'ils ne se retirent pas, « trois sommations seront successivement faites.

« En cas de résistance, l'attroupement sera dissipé « par la force. »

Faire les sommations pour les attroupements non armés, exhorter d'abord ceux qui les composent à se disperser, voilà le devoir imposé aux officiers civils et particulièrement aux maires et adjoints à l'égard des rassemblements et attroupements.

633. — Les dispositions qui veulent que l'emploi de la force soit précédé de sommations doivent-elles être entendues en ce sens que la troupe ne pourra faire usage de ses armes avant les sommations, même dans le cas où elle serait attaquée ?

Poser la question, c'est la résoudre. La force publique ne peut avoir moins de droits qu'un particulier. Le décret du 7 juin 1848 se complète sous ce rapport, par les dispositions contenues en l'art. 25 d'une loi du 3 août 1791, loi à laquelle se référait expressément celle de 1831. Il ne règle l'emploi de la force que pour le cas où il doit être subordonné à l'autorisation d'un officier civil, et n'implique nullement l'idée d'une dérogation aux lois antérieures qui prévoient le cas où l'attaque légitime la défense (1).

(1) L'art. 25 de la loi de 1791 est ainsi conçu :

« Les dépositaires des forces publiques, appelés, soit pour assu-
« rer l'exécution de la loi, des jugements et ordonnances ou man-
« dements de justice ou de police, soit pour dissiper les émeutes

634. — Il ne faudrait pas supposer que l'effet des lois spéciales est de décharger l'autorité municipale de tout soin et de toute responsabilité, dans les circonstances en vue desquelles elles ont pu être faites. Le devoir et le droit de l'autorité municipale à cet égard, sont écrits dans le paragraphe de la loi de 1790, qui nous occupe. Maintenir l'ordre et parer à tout ce qui peut porter atteinte à la tranquillité publique, c'est une obligation générale et absolue qui ne cesse jamais de peser sur elle.

Le législateur, par exemple, a bien, par l'institution des gardes nationales, pourvu à l'organisation permanente d'une force affectée au maintien de l'ordre. Mais dans un moment de troubles, en face d'événements de la nature de ceux, par exemple, dont Paris a été le théâtre au mois de juin 1848, et pour parer aux contre-coups qu'ils pourraient avoir sur d'autres points du territoire, les maires n'en sont pas moins les maîtres de convoquer tout ou partie des hommes valides de la commune, et d'établir avec leur concours un service temporaire d'ordre et de sûreté, à la seule

« populaires et attroupements séditieux, et saisir les chefs, auteurs « et instigateurs de l'émeute ou de la sédition, ne pourront dé- « ployer la force des armes que dans trois cas :

« Le premier, si des violences ou des voies de fait étaient exer- « cées contre eux-mêmes;

« Le second, s'ils ne pouvaient défendre autrement le terrain « qu'ils occuperaient, ou les postes dont ils seraient chargés;

« Le troisième, s'ils y étaient expressément autorisés par un « officier civil, et, dans ce troisième cas, après les formalités pres- « crites par les deux articles suivants. »

Ce dernier paragraphe est à notre avis, le seul que le législateur, aussi bien dans le décret de 1848 que dans la loi de 1831, ait repris pour en consacrer et organiser à nouveau le principe.

condition de ne point contrarier ni gêner l'action de la garde nationale. (Voy. arrêt 7 déc. 1848.)

635. — En dehors des précautions extraordinaires que comportent les temps de crise, les mesures de police municipale n'ont pas à beaucoup près, cette gravité. Nous citerons les arrêtés qui, dans certaines villes, défendent aux ouvriers dits compagnons ou garçons du devoir, de se produire en groupes plus ou moins nombreux dans les rues ou tous autres lieux publics, armés de cannes ou de bâtons et décorés de rubans et autres signes particuliers. (Voy. arrêt 18 mai 1844.)

636. — Les règlements sur les crieurs et afficheurs se rattachent également à la disposition qui constitue les maires gardiens du repos public. Mais la loi n'a laissé sur ce point que bien peu de choses à faire au pouvoir réglementaire.

Aux termes de la loi du 16 février 1834, nul ne peut exercer, même temporairement, la profession de crieur, vendeur et distributeur sur la voie publique d'écrits, dessins, emblêmes, ainsi que celle de chanteur sans une autorisation du maire, qui peut toujours être retirée. Défense est faite aux crieurs d'ajouter, lire ou débiter aucun sommaire ou commentaire au titre des écrits qu'ils annoncent, et la loi les oblige au dépôt préalable, entre les mains du maire, des écrits, imprimés, chansons, dessins, emblèmes etc. (Voy. L. 10 déc. 1830, art. 3 et 7, et 16 février 1834, art. 1.)

L'autorité municipale n'a donc qu'à pourvoir à l'application de la loi par des mesures de détail. A Paris, les individus auxquels des permissions ont été accordées, sont tenus, lorsqu'ils exercent leurs professions,

de porter ostensiblement une plaque où sont gravés les mots : *Loi du* 16 *février* 1834, leurs nom et profession, et le numéro de la permission. Ils ne peuvent publier aucun écrit qu'en *circulant* sur la voie publique, et il leur est interdit de recourir, à moins d'une permission exceptionnelle, à des écriteaux, lanternes, transparents ou autres moyens d'annoncer les objets qu'ils sont chargés de distribuer. (Voy. ordonnance de police du 19 oct. 1839.)

637. — L'art. 9 de la loi du 10 décembre 1830 a abrogé l'art. 290 du Code pénal. Les afficheurs ne sont plus soumis à l'autorisation de la police; leur profession, toutefois, n'est pas devenue une profession absolument libre; quiconque veut l'exercer, même temporairement, est tenu d'en faire préalablement la déclaration devant l'autorité municipale, et d'indiquer son domicile. (Voy. L. 10 déc. 1830, art. 1.)

Les affiches d'actes émanés de l'autorité publique sont seules imprimées sur papier blanc ordinaire; les affiches des particuliers doivent être imprimées sur papier de couleur. (Voy. L. 22-28 juillet 1791.)

La désignation des lieux pour l'apposition des affiches des lois et des actes de l'autorité publique, doit être faite par un arrêté municipal régulièrement publié; et nul citoyen ne peut, sous peine d'une amende de 100 livres à prononcer par voie de police, apposer des affiches particulières en ces endroits. (Voy. L. 18-22 mai 1791, art. 11.)

638.—On peut choisir soit la mairie, soit tout autre local disponible, pour y afficher les actes de l'autorité publique; et dans les communes où il n'existe pas de bâtiment affecté à la mairie, on a la ressource de

faire, au besoin, élever à peu de frais, sur la place même de l'église, un poteau ou pilier pour supporter un tableau destiné à recevoir les affiches.

« En règle générale, les affiches ne doivent pas être « apposées sur les murs et les portes des églises. Elles « occasionnent des dégradations qu'il importe de pré- « venir dans l'intérêt des édifices religieux et des fa- « briques chargées de leur entretien ; elles entravent « la circulation par les rassemblements et les attrou- « pements de personnes qu'elles attirent; enfin, elles « donnent lieu à des conversations bruyantes, à des « discussions plus ou moins vives, qui troublent le « prêtre et les fidèles dans l'exercice du culte. Il en « résulte même quelquefois des désordres qui portent « atteinte au principe de la liberté des cultes, que la « constitution garantit à tous les citoyens. » (Voy. cir- « culaire du Min. instr. publ. et des cultes du 25 juin « 1850.)

Ce n'est pas là cependant, une règle sans exceptions. « Aux termes des art. 6, 15 et 21 de la loi du 3 mai « 1841, les actes relatifs à l'expropriation pour cause « d'utilité publique, doivent être affichés à la princi- « pale porte de l'église. L'art. 6 du décret du 7 août « 1848 prescrit, aussi, d'afficher sur la porte de « l'église la liste des jurés pour chaque commune. » (Voy. *ibid.*)

639. — Dans la loi du 10 décembre 1830, la prohibition d'afficher tout écrit ayant trait à la politique est absolue ; mais la loi ne dit rien des affiches autres que les affiches politiques, et, au premier coup d'œil, il semblerait rationnel d'en conclure que la liberté à cet égard, ne comporte ni restrictions ni entraves. Ce-

pendant, peut-on induire du silence du législateur que son intention a été de soustraire cet objet particulier à l'action du pouvoir de police dans la commune? Nous avons peine à le croire. La loi du 10 décembre 1830 n'a pas été rédigée en vue de favoriser et d'étendre le droit d'afficher; et pour rester fidèle à l'esprit dans lequel elle a été votée, il faut dire que tout ce qu'elle a laissé en dehors de la prohibition qu'elle consacre, est resté abandonné à l'empire des règles constitutives de la police municipale. La cour de cassation décide en ce sens, que la loi du 10 décembre ne concernant que les affiches politiques, le maire est en droit de prescrire les mesures qu'il juge convenables pour les autres affiches (1), et, par exemple, de soumettre l'affichage à la condition d'une permission ou d'un simple *visa* (2) à obtenir, et de faire une obligation de n'employer que les afficheurs publics. (Voy. arrêt 13 février 1834.)

640. — La protection, le maintien de la tranquillité publique est l'objet du pouvoir de police dans le paragraphe de la loi de 1790 que nous examinons; et du moment qu'un arrêté municipal a cet objet, il faut le tenir pour légal et obligatoire. Prenons garde cependant; il ne suffit pas au maire d'énoncer dans l'arrêté, que son objet est bien celui défini par la loi, il est de l'office du juge d'apprécier le but et la portée de la mesure sous ce rapport. D'un autre côté, il est essentiel de remarquer que dans l'esprit qui a dicté l'attribution

(1) A l'exception, bien entendu, des affiches faites en vertu de décisions judiciaires. (Voy. Arrêt 9 août 1838.)

(2) Le simple *visa* est ordinairement exigé pour les affiches de spectacle.

donnée au magistrat municipal, l'exercice du pouvoir de police ne doit se produire qu'en vue de faits de nature à compromettre l'ordre et la paix dans la commune, et que les actes de ce pouvoir ne doivent pas être empreints d'un caractère de généralité qui ne permettrait pas de distinguer à quelles précisions ils répondent. Cette observation m'est suggérée par la jurisprudence. La cour de cassation s'est constamment refusée à reconnaître aux maires le droit d'astreindre les personnes qui voudraient venir habiter une commune ou qui voudraient la quitter à l'obligation d'en faire la déclaration au bureau de la mairie (1). (Voy. arrêts des 1er août 1845 et 8 octobre 1846.) Elle ne voit dans les mesures de ce genre rien qui se rapporte à aucun des objets confiés à l'autorité municipale, et c'est par ce motif qu'elle les considère comme illégales ; elle entend donc que toute restriction apportée à la liberté individuelle soit justifiée par la nécessité de prévenir un mal certain, défini. Et c'est qu'en effet, l'exercice du pouvoir de police une fois dégagé de cette condition, il ne serait plus circonscrit dans aucunes limites.

641. — L'art. 3, tit. XI de la loi du 24 août 1790 met dans les dépendances du domaine de ce pouvoir :

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où « il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels

(1) La cour de cassation juge également que le maire ne peut défendre aux habitants de recevoir et prendre à leur service des domestiques qui ne seraient pas pourvus d'un livret délivré par la mairie. L'arrêté qui renferme une semblable défense ne trouve de base ni dans l'art. 3 du tit. 11 de la loi de 1790, ni dans aucune autre disposition législative. (Voy. Arrêt 9 nov. 1843.)

« que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies « publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres « lieux publics. »

Les foires et marchés feront dans la suite de notre travail, le sujet d'un chapitre spécial ; nous n'avons à en faire mention ici qu'au point de vue de l'attribution écrite dans la disposition que nous venons de reproduire.

La police des foires et marchés appartient au maire ; en conséquence, il fixe l'heure à laquelle ils s'ouvrent et l'heure à laquelle ils se ferment ; il assigne la place que les diverses marchandises doivent occuper ; il détermine les dimensions des boutiques et étaux.

642. — Les lieux où se font des ventes à l'encan étant ouverts au public, on doit, pour la police, les assimiler aux marchés. D'où pour le maire, le droit et le devoir d'y maintenir le bon ordre et d'arrêter, par exemple, que les ventes aux enchères ou au rabais ne pourront sous aucun prétexte, être faites ou continuées à la lumière, et qu'elles n'auront lieu qu'en plein jour. (Voy. arrêt, 16 oct. 1847.)

643. — Est-il dans le droit du maire 1° d'interdire à tous ceux qui n'achètent que pour revendre, de se présenter au marché avant une certaine heure ; 2° de défendre de vendre ou d'acheter dans la commune, partout ailleurs qu'au marché, les denrées au commerce desquelles il est affecté ?

La première question n'a jamais soulevé une bien vive discussion. Les auteurs sont assez généralement partis de l'idée que la principale destination des marchés était d'assurer l'approvisionnement de la ville dans laquelle ils sont établis, pour arriver à reconnaî-

tre à l'autorité locale le droit de faire en sorte que les habitants puissent jouir des avantages du marché, de préférence aux spéculateurs. La cour de cassation elle-même n'a jamais fait difficulté de rattacher au maintien du bon ordre dans les marchés et de déclarer légale et obligatoire toute prohibition faite, pour faciliter aux habitants en général, ou aux classes indigentes en particulier, les moyens de s'approvisionner, aux meuniers, blatiers, boulangers, fruitiers, aubergistes d'acheter pendant les premières heures de l'ouverture du marché. (Voy. entre autres, arrêts des 23 avril 1841, 27 nov. 1841.)

644. — Quant à la défense de vendre ailleurs qu'au marché, « il y aurait excès de pouvoir à obliger les « marchands patentés et domiciliés dans la commune, « à sortir de leurs boutiques pour apporter leurs mar- « chandises au marché. Aux termes de l'art. 7 de la « loi du 2 mars 1791, il est libre, en effet, à toute « personne de faire tel négoce, ou d'exercer telle pro- « fession, art ou métier qu'elle trouvera bon; or, in- « terdire la vente en boutique, c'est interdire le com- « merce sédentaire, le plus favorable de tous. » (Voy. M. Trolley, t. I, p. 493.)

645. — Je ne me sens pas mieux disposé à concéder au maire le droit de défendre au producteur de vendre ses denrées à domicile. Le législateur dans le § 3 aussi bien que dans le § 5 de l'art. 3 du titre XI de la loi du 24 août 1790, ne s'est occupé que des ventes publiques. Les marchands et ceux qui apportent des denrées pour les offrir aux acheteurs, voilà les vendeurs qui tombent sous la surveillance de l'autorité locale, voilà les vendeurs qu'il importe de contraindre

à venir dans un lieu déterminé, pour y subir le contrôle auquel ils sont soumis. Mais en quoi le bon ordre peut-il être intéressé à ce qu'on empêche un acheteur de se rendre chez un propriétaire ou un fabricant, et là sur la foi que lui inspire une probité ou une habileté éprouvée, de traiter pour les denrées ou les marchandises qui remplissent le grenier, la cave ou les magasins? Se retranchera-t-on dans l'obligation imposée au maire de surveiller la fidélité du débit? On le tenterait vainement; cette obligation n'a trait qu'au *débit* qui se fait sous les yeux et comme sous la protection de l'autorité. La distinction se rencontre dans la loi elle-même, car en appelant l'inspection du maire sur la salubrité des comestibles, elle prend soin de dire: *des comestibles exposés en vente publique*.

646. — Mais si je demande liberté et pleine indépendance pour tout ce qui peut se traiter sous le toit et autour du foyer domestique, je n'hésite point à étendre le droit de police du maire à tout ce qui se fait au dehors, et notamment à l'autoriser à interdire de vendre ou acheter ailleurs qu'au marché les denrées apportées pour la vente dans la commune. (Voy. en ce sens arrêts 4 févr. 1826, 8 déc. 1827 et 8 sept. 1837.) « Autrement plus de marché, plus de police; « chaque rue, chaque place, chaque cabaret devient « un marché ou une succursale de marché, et comme « il est impossible même à la police, de se trouver « partout, en même temps, elle ne peut maintenir le « bon ordre, ni surveiller la fidélité du débit et la sa« lubrité des comestibles. » (Voy. M. Trolley, t. I, « p. 493.)

647. — Ces questions, par suite de la résistance

opposée par le ministre du commerce à la doctrine que nous venons de professer, ont été soumises à la chambre des députés en 1842, et il résulte de l'adoption par la chambre, dans la séance du 4 juin (Voy. *Moniteur* du 5.), de la conclusion d'un rapport présenté par M. Goury qu'elles furent résolues conformément à la jurisprudence de la cour de cassation. Le rapport est d'ailleurs bon à connaître, parce qu'il montre comment la liberté du commerce doit se concilier avec les exigences de police locale; le voici dans son entier :

« Messieurs, M. le maire de Quimper réclame contre une décision de M. le ministre du commerce, qui lui paraît contraire aux dispositions de la loi des 16 et 24 août 1790, qui, selon lui, altérerait gravement les ressources attribuées aux communes, par les lois des 11 frimaire an VII, et 18 juillet 1837, et qui paralyserait l'action qui lui est nécessaire pour assurer la subsistance de ses administrés, et prévenir les désordres que le manque de denrées de première nécessité pourrait entraîner.

« Dans l'intention de faciliter et de régulariser l'arrivage des denrées sur les marchés de la commune, et d'assurer à chaque habitant les moyens d'y faire ses approvisionnements à des conditions raisonnables, M. le maire de Quimper prit, le 23 avril 1838, un arrêté dans lequel, reproduisant les dispositions d'actes semblables émanés de ses prédécesseurs, il faisait défense à toutes personnes qui apporteraient, les jours de marché, des denrées destinées à l'approvisionnement de la ville, de les vendre ailleurs que sur lesdits marchés, et de stationner sur les places, carrefours et

lieux autres que ceux affectés à la vente desdites denrées;

« Défense était réciproquement faite aux habitants d'acheter lesdits jours, le gibier, la volaille, les légumes et autres denrées, ailleurs que sur les marchés; c'est-à-dire d'aller les acheter sur les chemins environnant la commune et dans les rues ou places qui ne sont pas affectées à la tenue des marchés;

« Défense était encore faite aux revendeurs, aux courriers, aux conducteurs de diligence, généralement à tous ceux qui n'achètent les denrées que pour les revendre ou les exporter, de se présenter sur les marchés avant huit heures en été et neuf heures en hiver, comme aussi d'aller au-devant de ceux qui les apportent à la ville, dans la vue de les acheter, retenir ou arrêter.

« Cet arrêté n'étant que la répétition simplifiée d'actes de même nature qui avaient reçu leur complète et entière exécution, sans aucune opposition, il fut soumis à M. le préfet du Finistère.

« Ce magistrat consulta M. le ministre du commerce; il en reçut l'ordre de s'opposer à l'exécution de l'arrêté de M. le maire de Quimper, sous le prétexte qu'il contenait des dispositions contraires à la législation sur la matière et aux règlements en vigueur. M. le préfet prit en conséquence, sous la date du 30 août, un arrêté qui annulait celui de M. le maire.

« L'administration municipale de Quimper, dans l'intérêt de ses concitoyens, crut devoir poursuivre devant le conseil d'Etat la réformation de cet arrêté; elle demanda que son pourvoi fût admis en la forme administrative. Il fut répondu qu'on ne pouvait étendre

les dispositions exceptionnelles de l'art. 50 de la loi du 18 juillet 1837; que cet article ne s'appliquait qu'aux autorisations de plaider, refusées par les conseils de préfecture; que, dans l'espèce, la marche était déterminée par le décret du 22 juillet 1806.

« En renvoyant les pièces qui lui avaient été soumises, M. le ministre faisait observer qu'en matière de police administrative, le mérite des décisions de l'autorité supérieure ne pouvait donner lieu à aucun recours par la voie contentieuse de la part des autorités secondaires, à moins qu'il ne s'agît d'incompétence ou d'excès de pouvoir, et que l'administration municipale de Quimper agirait prudemment en ne s'engageant dans la voie de l'appel, qu'après s'être assurée que son pourvoi était recevable, ce que M. le ministre de l'intérieur regardait comme fort douteux.

« L'administration municipale de Quimper n'a point partagé ce doute; mais, dans l'intérêt de ses administrés, elle a pris le parti de déférer à la chambre la décision de M. le ministre du commerce.

« La question qui vous est soumise est d'une haute importance; le droit que l'on conteste à l'administration municipale de Quimper est mis en pratique sur presque tous les points de la France; chacun de vous sait ce qui se passe dans sa commune, et peut apprécier l'influence que la négation de ce droit aurait sur les ressources communales et sur la tranquillité publique.

« Les raisons que M. le maire développe pour défendre son arrêté ne sont pas sans intérêt : l'autorité municipale est chargée d'assurer le maintien du bon ordre dans les marchés, de veiller à la fidélité dans le

débit et à la salubrité des comestibles exposés en vente; elle doit ensuite s'assurer que les marchés seront convenablement approvisionnés; la tranquillité publique y est intéressée.

« Comment satisfaire à ces devoirs, s'il n'y a pas un lieu spécialement affecté à la vente de chaque nature de denrées; si, quand le lieu de la vente est désigné par un règlement de police, on peut vendre et acheter partout ailleurs les denrées qui arrivent les jours de marché en destination dudit marché; si chacun peut aller au-devant des gens de la campagne pour acheter, pour s'emparer de leurs denrées et venir ensuite les revendre à des prix plus élevés, ou même pour les exporter; si l'on ne fixe pas l'heure à laquelle pourront arriver sur les marchés ceux qu'aucun besoin direct n'y attire, et qui n'y viennent que pour spéculer et porter le renchérissement quelquefois sur les denrées de première nécessité; enfin, si l'armée des revendeurs peut se porter à toutes les issues de la ville, pour intercepter les denrées nécessaires à la subsistance des habitants, exposant ceux-ci à tous les inconvénients que peut entraîner le manque ou la cherté des denrées de première nécessité?

« Comment la police pourra-t-elle s'assurer de la fidélité des ventes, de la qualité des objets vendus pour la consommation, si ces objets, détournés de leur destination, n'apparaissent pas à la vue, et si les agents de la police locale n'ont pas les moyens de les visiter et d'en vérifier la nature et le poids?

« Ces dispositions de bonne et sage prévoyance sont aussi des moyens de revenus, que la loi de 1837 prévoit et prescrit en quelque sorte d'établir. Doit-on

altérer des ressources qui seront bientôt les seules qui resteront aux communes de l'Ouest, si les prétentions qui se manifestent sur certains points de la France sont accueillies?

« M. le ministre du commerce convient que l'autorité municipale, chargée de maintenir l'ordre sur la voie publique, peut y interdire les rassemblements de vendeurs et d'acheteurs, qui pourraient gêner la circulation; mais il pense qu'elle n'a pas le droit d'empêcher les citoyens de se donner des paroles sur la voie publique, et de régler la manière dont les transactions commerciales doivent s'opérer hors des marchés.

« Il n'apparaît pas à votre commission que l'autorité municipale de Quimper ait eu l'intention de s'opposer à ces sortes de transactions. Ce n'est pas contre l'échange de paroles qui peut se faire sur la voie publique qu'elle dirige des mesures, mais contre la vente et la livraison des denrées destinées à l'approvisionnement des marchés, ailleurs que sur ces marchés.

« M. le ministre trouve qu'exclure les revendeurs des marchés avant une certaine heure, ce serait établir, au profit d'une classe d'acheteurs, au détriment des vendeurs, un privilége contraire aux principes de notre législation commerciale.

« Le commerce a ses règles et ses immunités; il faut les respecter. Mais est-ce donc les enfreindre que d'empêcher des spéculations contraires aux intérêts du pauvre comme aux intérêts du riche, et les marchés qui pourraient se conclure en dehors de toute surveillance et des lieux destinés pour la vente? La loi ordonne de prendre des précautions pour que les marchandises ne soient livrées qu'à certaines conditions,

pour qu'elles ne soient ni altérées ni viciées. Il ne faut donc pas repousser les mesures qui peuvent amener ce précieux résultat.

« On peut stipuler, dans un but de surveillance, que ces objets n'entreront en France ou n'en sortiront que par des points que l'administration désigne; c'est assurément là une gêne pour le commerce; cependant on l'impose dans des vues d'intérêt général bien entendu. Pourquoi la mesure ne se reproduirait-elle pas, sur une échelle moindre, dans l'intérêt des communes? Pourquoi l'autorité municipale ne pourrait-elle pas indiquer les points où chaque denrée sera apportée pour y être vendue sous sa surveillance et son utile inspection, lorsque l'hygiène publique, la tranquillité des citoyens, que des accaparements peuvent compromettre; lorsque les besoins de toutes les classes de la société commandent des mesures que la loi ne défend pas, et que la jurisprudence autorise?

« Pour que le commerce soit réputé libre, est-il donc nécessaire que quelques individus aient le droit de tout acheter, de tout enlever avant que les habitants de la cité soient pourvus de ce qui leur est nécessaire? Il n'y aurait pas, en effet, de raison pour que tout ne fût pas arrêté et détourné aux portes de la ville.

« Je pourrais citer, à ce sujet, des exemples qui m'ont été signalés par un de mes honorables collègues.

« L'autorité municipale de Quimper appuie ses prétentions sur divers arrêts de la cour de cassation.

« M. le ministre du commerce prétend qu'elle les interprète mal, que le maire ne s'est pas rendu compte de leur sens. Il dit que, dans chacune des espèces citées, le tribunal de simple police, au lieu de réprimer

une contravention commise contre un arrêté de police municipale en vigueur, discutait la légalité même de l'arrêté ; que c'est cet écart de la compétence que la cour suprême avait entendu condamner ; il ajoute que, par son arrêt du 18 janvier 1838, la cour de cassation a décidé que tout arrêté de police qui excédait les pouvoirs de l'autorité municipale était sans force obligatoire.

« M. le ministre du commerce ajoute que l'autorité municipale *n'a le droit d'exiger l'apport au marché que des marchandises destinées à être vendues* ; mais que tout marchand, domicilié ou non, a le droit d'exposer en vente et de vendre ces denrées dans sa boutique ou son magasin. Il ne paraît pas que M. le maire de Quimper ait l'intention de contester ce dernier principe, bien qu'il en eût peut-être le droit, et la concession qui le précède semble justifier les dispositions de son arrêté du 23 avril 1838. Tout ce que veut cet arrêté, c'est que, les jours de marché, la vente de ces denrées ne se fasse pas dans les rues et sur les places autres que celles désignées par l'autorité locale, dans l'intérêt de la police et de la surveillance qu'il lui est recommandé d'exercer.

« Pour mettre la Chambre à même de reconnaître qui a le mieux interprété les intentions des arrêts invoqués, j'ai pensé qu'il convenait d'en rapporter le dispositif ; voici les termes de l'arrêt du 8 décembre 1827 :

« L'arrêté du maire de Besançon, qui interdit aux
« marchands de poissons, comestibles, etc., de porter
« leurs marchandises ailleurs qu'aux marchés, rentre
« pleinement dans les attributions du pouvoir munici-

« pal. » Des arrêts nombreux pourraient être invoqués à l'appui de cette citation.

« La loi du 22 mai 1812, destinée à faire cesser le régime exceptionnel auquel était soumis le commerce des grains, dispose qu'il ne sera rien innové aux usages des lieux où les marchands ne peuvent acheter qu'à des heures indiquées ; ainsi la loi elle-même sanctionne les usages locaux, qui, dans l'intérêt de l'approvisionnnement des habitants, interdisent aux spéculateurs l'entrée des marchés avant certaines heures.

« L'arrêt du 5 décembre 1833 est conçu en ces termes :

« Attendu que l'arrêté du maire de Marennes, qui « défend aux revendeurs de s'introduire dans les mar- « chés avant les heures par lui fixées, rentre dans « l'exercice légal du pouvoir dont est investie l'autorité « municipale en cette matière ; que cette disposition « d'intérêt général pour les habitants de la commune, « qui, sans elle, seraient exposés à ne pouvoir pas « subvenir à leur approvisionnement ou à subir le « prix auquel les revendeurs élèveraient les denrées « ou comestibles dont ils font trafic, est dès lors évi- « demment obligatoire, etc. »

« Votre commission n'a pas cru nécessaire d'étendre davantage les citations, qui deviendraient surabondantes.

« Si la cour de cassation a entendu condamner des écarts contre la compétence, elle a posé les principes d'une manière si claire et si précise, que votre commission n'a pu les interpréter que dans un sens justificatif de l'arrêté de M. le maire de Quimper. Elle pense donc que ce magistrat était en droit d'interdire

que la vente des denrées destinées à l'approvisionnement des marchés se fît ailleurs que sur lesdits marchés; et par une conséquence naturelle, de défendre aux habitants d'aller au-devant des denrées pour les acheter dans les rues et places qui ne sont pas affectées à la tenue des marchés; de défendre enfin aux revendeurs, et à tous ceux qui n'achètent les denrées que pour les revendre ou les exporter, de se présenter avant huit heures en été, et neuf heures en hiver.

« Ces règlements sont en usage partout; ceux d'entre vous qui exercent des fonctions municipales peuvent en attester la nécessité. Quelle serait d'ailleurs l'utilité du champ de foire, des marchés, des halles que l'on construit à grands frais, si la fréquentation en restait facultative? L'action de l'administration municipale ne serait plus qu'un vain mot, si on la réduisait à interdire les rassemblements qui gêneraient la voie publique; si, sous le prétexte de ne pas gêner la liberté du commerce, qui ne doit pas dégénérer en licence, on lui refusait le droit de prendre ses mesures pour assurer l'approvisionnement des marchés : Dieu sait tout ce qui pourrait advenir pour la tranquillité publique.

« D'après tout ce qui vient d'être dit, votre commission m'a chargé de vous proposer le renvoi de la pétition devant le ministre du commerce, pour qu'il veuille bien examiner de nouveau la question; de l'envoyer également à M. le ministre de l'intérieur, dans le double intérêt des ressources communales, qui se trouveraient essentiellement altérées, et de la tranquillité publique, qui pourrait être compromise par la suppression des mesures de surveillance locale que

l'usage a consacrées partout, et que les art. 10 et 11 de la loi du 18 juillet 1837 confient au maire le soin d'ordonner. »

648. — La mission de pourvoir au maintien du bon ordre implique, pour l'autorité municipale, le pouvoir de réglementer les professions de nature à s'exercer pour le service du public, dans tous les lieux où il se fait de grands rassemblements. De là, pour cette autorité, le droit de n'admettre que des individus commissionnés par elle à faire le service de portefaix, pour le chargement ou le déchargement des marchandises sur les ports (Voy. arrêt 27 nov. 1841.); celui de baigneurs aux bains de mer, celui de porteurs dans les établissements thermaux (Voy. arrêt 24 janvier 1840.); celui de commissionnaires sur les places et marchés, et de les soumettre à une police particulière. De là aussi, pour elle, le droit d'obliger par des prescriptions rigoureuses, le public à ne faire emploi que des personnes qu'elle a instituées. (Voy. arrêts précités des 27 nov. 1841 et 24 janv. 1840.)

649. — Le même principe serait évidemment applicable au pesage et mesurage dans les foires et marchés; mais le législateur qui, nous l'avons vu, n'abandonne jamais au pouvoir réglementaire que ce qu'il dédaigne ou ce qu'il est dans l'impossibilité de faire lui-même (Voy. *supra*, chap. 1^er^ n° 50.), a étendu ses prévisions sur ce point. Les fonctions de peseur, mesureur et jaugeur sont régies par un arrêté du 7 brumaire an IX, et par la loi du 29 floréal an X. Le maire est, par conséquent, lié par les dispositions d'une autorité supérieure. Il ne saurait user du pouvoir qui lui est propre, que pour assurer l'application

des prescriptions de la loi spéciale. Tout arrêté de sa part doit donc, pour être légal et obligatoire, ne statuer que dans l'esprit qui a dicté les règles tracées par le législateur. La cour de cassation a refusé la sanction judiciaire à un arrêté du maire de Tarascon portant défense à toute personne non attachée au service des bureaux de pesage et de mesurage de peser et de mesurer *dans l'intérieur et les faubourgs de la ville jusqu'aux limites de l'octroi inclusivement ;* elle a considéré que « cet arrêté, en comprenant l'enceinte « tout entière de la ville et des faubourgs dans des « prohibitions que l'arrêté du 7 brumaire an IX ne « permettait d'appliquer qu'à l'enceinte des marchés, « halles et ports, avait donné à cette loi fondamentale « une extension dont elle n'était pas susceptible, et se « trouvait ainsi en opposition avec elle (1). » (Voyez arrêt 7 nov. 1851.)

650. — Les fêtes, réjouissances et cérémonies publiques sont signalées à la surveillance du maire. Son

(1) Le point de droit est d'ailleurs établi dans un premier motif qui est ainsi conçu :

« Attendu que, si la loi des 16-24 août 1790 attribue à l'autorité « des corps municipaux le droit de faire des règlements pour le « maintien du bon ordre dans les foires, marchés et autres lieux « publics, cette disposition ne peut s'appliquer aux objets sur les- « quels il a été statué par des lois spéciales ; — attendu que l'arrêté « du 7 brumaire an IX défend, par son art. 4, à toutes personnes « autres que les employés de l'administration d'exercer les fonc- « tions de peseur, mesureur et jaugeur, mais seulement dans « l'enceinte des marchés, halles et ports ; — attendu que l'art. 1 de « la loi du 29 floréal an X déclare en outre qu'on ne sera contraint « de recourir au ministère des peseurs, mesureurs et jaugeurs pu- « blics qu'en cas de contestation ; — attendu qu'il résulte du rap- « prochement et de la combinaison des dispositions précitées que, « hors des marchés, halles et ports, il n'est pas interdit aux sim-

premier devoir est de ménager à la foule des voies d'écoulement faciles, d'interdire ou de régler la circulation des voitures, et, en un mot, de prévenir par de sages précautions tous les accidents que peut entraîner une trop grande affluence de la population. L'intérêt public réclame si impérieusement le maintien de l'ordre dans de semblables circonstances, que la légalité des mesures prises dans ce but n'est jamais contestée. La jurisprudence ne nous fournit aucune décision qui mérite d'être relevée.

651. — La vigilance, la protection de la police municipale a mission de suivre les habitants au *spectacle*, comme dans tous les autres lieux ouverts au public. Et le spectacle, dans le sens de la loi de 1790, ce n'est pas seulement le théâtre; la dénomination de spectacle comprend les petits théâtres, tous les cabinets de curiosités, machines, figures, animaux, toutes les joutes et jeux; le spectacle, c'est tout ce qui peut piquer la curiosité, tout ce qui s'adresse à l'œil ou à l'ouïe.

Pour se faire une idée bien exacte des pouvoirs de l'autorité municipale en cette matière, il est essentiel de ne pas confondre l'autorisation à obtenir pour donner un spectacle, non plus que l'approbation préalable exigée pour les pièces de théâtre, avec les autres mesures d'ordre.

652. — En raison même de leur destination, qui est d'attirer un grand concours de citoyens, et de les tenir rassemblés sous le coup des émotions les plus

« ples citoyens d'exercer la profession de peseur, mesureur ou « jaugeur, pourvu qu'ils se conforment, quant à la régularité des « instruments par eux employés, aux lois et règlements sur les « poids et mesures. »

vives, les spectacles font inévitablement courir des dangers à l'ordre dans la cité. Mais ce n'est pas seulement la paix et le repos de la commune, c'est l'ordre social lui-même qui peut être menacé, sinon par tous les genres de spectacles, au moins par les représentations dramatiques, dont le propre est de s'armer, pour réveiller et exciter les passions, du prestige de la littérature, de la peinture, de la déclamation et de tous les arts réunis. « Il n'est personne, disait M. Monet, le rappor-
« teur sur la proposition qui a donné naissance à la
« loi du 30 juillet 1850, qui ne se préoccupe de l'in-
« fluence qu'exercent les théâtres sur les sociétés mo-
« dernes, et de la puissance avec laquelle ils peuvent
« agir sur les mœurs, l'opinion et l'esprit publics.
« Multipliés en nombre toujours croissant dans les
« grandes villes, ouverts à des troupes sédentaires ou
« nomades, dans les cités moins importantes, ils peu-
« vent, s'ils sont convenablement dirigés, former le
« goût, les idées, le cœur des nombreuses personnes
« qui les fréquentent chaque jour; mais ils peuvent
« aussi les pervertir, si leur direction est mauvaise. »

Le législateur de 1790 ne pouvait pas méconnaître que la surveillance sur les spectacles ne devait pas seulement s'exercer dans l'intérêt de l'ordre local, mais aussi et d'abord, dans l'intérêt de l'ordre général; et c'est là, sans doute, ce qui l'amène à faire du droit d'autoriser les spectacles publics, l'objet d'une attribution spéciale. Cette attribution est réglée dans la loi des 16-24 août 1790 par l'article 4 du titre XI qui la confie, comme l'attribution générale écrite dans le § 3 de l'art. 3, aux officiers municipaux, aujourd'hui le maire.

653. — Sous le consulat, on avait compris que la société voulait pour ses intérêts les plus élevés d'autres et de plus sûres garanties. Le décret concernant les théâtres, du 8 juin 1806, reprit l'attribution, la réserva au chef de l'Etat pour Paris, et la donna au préfet pour les autres villes. (Voy. art. 1 et 7.) L'abrogation de la loi de 1790, en ce point, est formelle. Il faut remarquer, néanmoins, que le décret de 1806 établit une distinction entre les *théâtres* et les *spectacles de curiosités* (1), et qu'il n'assujettit que les théâtres à la nécessité de l'autorisation du chef de l'État ou du préfet. (Voy. art. 1, 7 et 15.) Il en résulte que, pour les spectacles de curiosités, tels que les funambules, les polichinelles, les oiseaux, les chiens savants et tout ce qu'on entend dans le langage usuel, par *petits théâtres*, l'art. 4 de la loi de 1790 est resté en vigueur, et que l'autorisation est donnée par le maire (2).

Dans plus d'une localité, les maires ne se contentent même pas de la part qui leur a été laissée. Non-

(1) L'art. 15 du décret de 1806, est conçu ainsi :

« Les spectacles de curiosités seront soumis à des règlements « particuliers et ne porteront plus le titre de théâtres. »

(2) Il en était autrement d'après la loi du 9 septembre 1835. Elle disait qu'il ne pourrait s'établir aucun théâtre ni spectacle sans l'autorisation du ministre ou des préfets. Le gouvernement avait insisté pour qu'on atteignît les spectacles dans la crainte que des entrepreneurs de simples spectacles de curiosités ne parvinssent à convertir peu à peu leurs établissements en véritables théâtres. Mais en fait, il n'a jamais retiré aux maires la faculté d'autoriser ces sortes de spectacles.

Je n'ai point ici à faire mention de la loi du 9 septembre 1835, par ce qu'elle a été abrogée par le décret du 6 mars 1848; et qu'aux termes mêmes de l'art. 2 de ce décret, qui a remis en vigueur les lois antérieures, ce n'est que dans le décret de 1806 qu'il faut chercher les règles de la matière.

seulement ils se dispensent d'en référer aux préfets, lorsqu'il s'agit d'autoriser de véritables représentations théâtrales, mais il ne s'inquiètent point de vérifier si les troupes qui en appellent à leur tolérance, sont elles-mêmes autorisées (1). « Le désir de satisfaire au « goût des populations les porte souvent à permettre « que des troupes nomades viennent avec un réper- « toire qui n'a été soumis à aucun contrôle, aux épo- « ques les plus productives de l'année et pendant l'ab- « sence des directeurs autorisés qui suivent leurs « itinéraires, prélever, au détriment de ceux-ci, une « partie des sommes que le public consacre à ce « genre de plaisirs. » (Voy. circulaire du min. de l'intér. du 1er nov. 1841.) Ce sont là des tendances contraires à la loi et auxquelles le gouvernement est toujours maître de résister.

654. — La loi de 1790, en dehors de ce qui avait trait à l'autorisation des spectacles, ne s'était en aucune façon inquiétée d'organiser le pouvoir donné aux magistrats municipaux pour la police des spectacles. La généralité des termes qui le constituaient faisait donc de ce pouvoir un pouvoir absolu, un pouvoir essentiellement indépendant et libre. En 1791, le législateur, égaré par les idées révolutionnaires, revint sur les principes posés l'année précédente, et la loi du 19 janvier fit notamment défense aux officiers municipaux d'arrêter ou défendre la représentation d'aucune pièce, sauf la responsabilité des auteurs ou co-

(1) Le décret de 1806 et, plus tard, une ordonnance du 8 décembre 1824, ont établi en principe qu'aucune troupe ne peut exister qu'en vertu d'une autorisation du ministre de l'intérieur et sous la conduite d'un directeur nommé par lui.

médiens. (Voy. art. 6.) Mais les effets ne tardèrent pas à se manifester, et dès le mois de janvier 1793, le pouvoir exécutif se voyait forcé de prohiber des pièces qui avaient occasionné des troubles : le 31 mars de la même année, on défendait à Paris la représentation de *Mérope*, par des motifs politiques. Trois ans plus tard, le mal était devenu si grand, qu'il fallut prendre des mesures pour en arrêter les progrès. Le directoire exécutif émit, le 25 pluviôse an IV, un arrêté pour recommander aux municipalités de tenir sévèrement la main à l'exécution des lois et règlements de police sur le fait des spectacles, notamment des lois rendues les 16-24 août 1790, 2 et 14 août 1793 (1); et *en conséquence* de veiller à ce qu'il ne fût représenté sur les théâtres établis dans les communes, aucune pièce dont le contenu pût servir de prétexte à la malveillance, et occasionner du désordre, *et* d'arrêter la représentation de toutes celles par lesquelles l'ordre public aurait été troublé d'une manière quelconque. (Voy. art. 1^er^.) L'art. 2 renouvelait, d'ailleurs, l'injonction aux administrations municipales de faire fermer les théâtres sur lesquels seraient représentées des pièces tendant à dépraver l'esprit public et à réveiller la honteuse superstition de la royauté.

(1) Le décret du 2 août portait que les tragédies de *Brutus*. *Guillaume Tell*, *Caïus Gracchus* seraient représentées trois fois la semaine sur les théâtres de Paris, et que tout théâtre sur lequel on représenterait des pièces tendant à dépraver l'esprit public et à réveiller la honteuse superstition de la royauté, serait fermé. Le décret du 14 août autorisait les conseils des communes à diriger les spectacles et à y faire représenter les pièces les plus propres à former l'esprit public et à développer l'énergie républicaine !

Ainsi, dès l'origine, l'action du pouvoir de police remis aux magistrats municipaux fut dégagée de toute entrave, et elle eut pour double but de maintenir l'ordre dans la cité et de protéger la morale publique.

On sait ce qui advint de la direction confiée aux municipalités. Le dévergondage de la scène française fit bientôt sentir la nécessité de ménager au gouvernement un contrôle à exercer dans l'intérêt des mœurs. Le décret du 8 juin 1806 disposa qu'aucune pièce ne pourrait être jouée sans l'autorisation du ministre de la police; et ce fut la base de l'institution de la censure, qui resta en vigueur sous l'empire et la restauration.

655. — Après la révolution de 1830, le gouvernement, qui avait dû céder aux préventions que la censure avait laissées dans les esprits, se trouva bientôt réduit à venir de nouveau demander des armes à la loi. En 1835, les Chambres décrétèrent que nulle pièce ne pourrait être représentée sans l'autorisation du ministre, à Paris, et du préfet, dans les départements. Un article spécial portait qu'il serait pourvu à l'exécution de la disposition par un règlement, et que ce règlement serait converti en loi dans le cours de 1837.

Le règlement, ni la loi dont pouvait, sans doute, sortir la censure, ne sont jamais venus. Une commission instituée au ministère de l'intérieur pour donner son avis sur les pièces soumises à l'examen du ministre, s'est acquittée, durant dix années, de cette tâche avec zèle, exactitude et habileté, et l'expérience a montré qu'il n'y avait pas à chercher une meilleure organisation pour le principe de l'autorisation préalable.

656. —En 1848, le décret du 6 mars, dont l'objet était l'affranchissement de la presse, abrogea la loi

de 1835, et les dispositions relatives aux représentations théâtrales furent emportées avec la loi dans laquelle elles avaient pris place. Les suites furent les mêmes : la force des choses ramena le gouvernement devant le pouvoir législatif ; et l'obligation de l'autorisation, rétablie, temporairement d'abord, par les lois des 30 juillet 1850 et 30 juillet 1851, fut définitivement consacrée par un décret du 30 décembre 1852.

Cet exposé était nécessaire pour faire comprendre que le droit conféré au gouvernement n'est point exclusif du droit de police municipale, qui a sa source dans le § 3 de l'art. 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790.

657. — Nul ouvrage dramatique ne peut être représenté s'il n'a été autorisé par le ministre, pour Paris, et par le préfet, pour les départements. Le ministre et le préfet sont, d'ailleurs, toujours maîtres de retirer l'autorisation. Le maire à cet égard est lié, son devoir et son devoir étroit, est de concourir à l'application de la loi en empêchant la représentation de toute pièce non autorisée. Mais le contrôle réservé au gouvernement n'apporte aucun obstacle à l'action du pouvoir attribué au maire par la loi de 1790, et défini par l'arrêté du 25 pluviôse an IV. Le ministre ou le préfet examine et apprécie la pièce au point de vue de l'ordre public, dans sa plus large et sa plus haute acception ; il l'examine et l'apprécie dans ses rapports avec les exigences de la morale et de la politique. Il reste au maire à l'examiner et à l'apprécier au point de vue de l'ordre local ; il lui reste à examiner et à apprécier les conséquences que peut entraîner la représentation, eu égard aux circonstances particulières de temps et de lieu. Et dans son

examen et dans son appréciation, il n'a rien à sacrifier de la liberté et de l'indépendance qui sont de l'essence du pouvoir de police.

658. — La légalité et la force obligatoire des arrêtés municipaux ne sauraient donc être contestées, soit qu'ils aient pour but d'assurer l'exécution de la loi qui exige l'autorisation préalable, soit qu'ils n'aient d'autre objet que de garantir la tranquillité et la paix de la commune. Les plus ordinaires fixent l'heure pour l'ouverture et la clôture du spectacle, et prescrivent les mesures de précaution pour l'entrée et la sortie. La police intérieure de la salle n'est également que du ressort du maire; c'est lui qui la réglemente. Rien ne l'empêche non plus d'exiger que le directeur dépose à la mairie le répertoire des pièces qu'il se propose de faire représenter chaque semaine, et le mette ainsi, à même d'interdire avant l'affiche, les pièces qui, en raison, par exemple, des usages, des sentiments propres à la contrée, lui paraîtraient devoir être une occasion de trouble ; et cela sans préjudice du droit d'empêcher ou d'arrêter toute représentation devant une imminence de désordre.

659. — Les cafés ont fait l'objet d'un décret du 29 décembre 1851, que voici :

« Considérant que la multiplicité toujours croissante des cafés, cabarets et débits de boissons, est « une cause de désordres et de démoralisation ; — « considérant que, dans les campagnes surtout, ces « établissements sont devenus, en grand nombre, des « lieux de réunion et d'affiliation pour les sociétés secrètes, et ont favorisé, d'une manière déplorable, « les progrès des mauvaises passions ; — considérant

« qu'il est du devoir du gouvernement de protéger, « par des mesures efficaces, les mœurs publiques et « la sûreté générale ;

« Art. 1^er^. Aucun café, cabaret ou autre débit de « boissons à consommer sur place, ne pourra être ou- « vert, à l'avenir, sans la permission préalable de l'au- « torité administrative.

« Art. 2. La fermeture des établissements désignés « en l'art. 1^er^ qui existent actuellement, ou qui seront « autorisés à l'avenir, pourra être ordonnée par arrêté « du préfet, soit après une condamnation pour contra- « vention aux lois et règlements qui concernent ces « professions, soit par mesure de sûreté publique.

« Art. 3. Tout individu qui ouvrira un café, cabaret « ou débit de boissons à consommer sur place, sans « autorisation préalable ou contrairement à un arrêté « de fermeture pris en vertu de l'article précédent, sera « poursuivi devant les tribunaux correctionnels, et « puni d'une amende de 25 à 500 francs, et d'un em- « prisonnement de six jours à six mois. »

Les termes sont clairs et précis. L'autorisation à obtenir du préfet n'est exigée que pour les établissements qui n'existaient pas au jour de la promulgation du décret.

Le droit d'ordonner la fermeture s'applique, au contraire, à tous les établissements, sans distinction entre ceux dont la création est antérieure au décret, et ceux qui n'ont été ouverts que postérieurement, et en vertu d'une autorisation.

660. — Il ne faut pas séparer le décret d'une circulaire adressée par le ministre de l'intérieur aux préfets, à la date du 3 janvier 1852.

« Monsieur le Préfet, écrivait le ministre même qui « avait provoqué le décret, le décret du 29 déc. dernier, « concernant les cafés et les cabarets, doit être pour « vous l'objet de l'attention la plus scrupuleuse : plus « une loi fait une large part à l'arbitraire dans une « question qui touche aux intérêts publics et aux inté- « rêts privés, plus les fonctionnaires chargés de l'ap- « pliquer doivent y apporter de soins, de conscience et « de dévouement. Il importe donc essentiellement que « vous vous placiez, pour son exécution, au point de « vue qui en a dicté les dispositions.

« Vous avez deux écueils à éviter.

« Sacrifier l'intérêt public, transiger avec le dé- « sordre, dans la crainte de molester quelques indi- « vidus, c'est manquer au plus saint des devoirs, c'est « compromettre le salut et le repos des honnêtes gens, « c'est continuer à mettre en œuvre ce système de « faux libéralisme qui a conduit plusieurs fois la France « à deux doigts de sa perte.

« Porter injustement ou légèrement atteinte à la « propriété privée, ce serait méconnaître un droit « sacré et livrer au discrédit les actes de l'administra- « tion publique, que vous devez, au contraire, faire « respecter en leur conservant toujours un caractère « de justice et d'impartialité.

« C'est dans cette juste mesure, Monsieur le Préfet, « que doit s'exercer votre action tout à la fois protec- « trice et répressive.

« Lorsqu'il s'agira d'autoriser l'ouverture d'un des « établissements mentionnés au décret, n'accordez « cette autorisation qu'après un examen minutieux et à

« des individus dont les antécédents et la moralité vous « seront suffisamment garantis.

« S'il s'agit de la fermeture d'un établissement exis- « tant, hors le cas de danger public, soyez très-cir- « conspect; avertissez d'abord le propriétaire par « écrit; avant de sévir, entourez-vous de preuves et « de renseignements certains; consultez la gendar- « merie, les commissaires de police, les maires, les « juges de paix, les sous-préfets; surtout tenez-vous « en garde contre les dénonciations qui seraient le « fruit d'une cupide et jalouse concurrence; mais « quand vous serez suffisamment éclairé, agissez réso- « lûment et avec l'assurance que donne l'accomplis- « sement d'un devoir à remplir envers la société.

« Les cafés que l'on transformerait en clubs ou « foyers de propagande politique, les cabarets qui « deviendraient le rendez-vous des repris de justice, « d'individus tarés, vivant de prostitution et de vol, « devront être impitoyablement fermés.

« Vous traiterez avec la même sévérité les établis- « sements où l'on débiterait des boissons falsifiées ou « altérées, et de nature à nuire à la santé du peuple. Le « Code pénal prononce contre ces délits pernicieux des « peines qui n'ont pu y mettre un frein. L'art. 2 du décret « vous donne le pouvoir de faire fermer un établisse- « ment après une seule condamnation ponr infraction « aux lois et règlements spéciaux. S'il vous est dé- « montré que la falsification est faite sciemment, « qu'un établissement condamné réalise des bénéfices « illicites aux dépens de la santé des pauvres gens, « supprimez-le sans hésiter.

« Pénétrez-vous, Monsieur le Préfet, de ces instruc-

« tions qui ont pour objet de vous faire bien connaître « la pensée de haute moralité et de prévoyance qui a « dicté le décret du 29 décembre ; que l'administra- « tion accomplisse énergiquement son devoir, afin « que les populations voient toujours en elle la person- « nification de la puissance qui féconde et développe « les éléments du bien, qui poursuit et frappe sans « pitié le principe du mal. »

661. — La portée de l'attribution faite aux préfets par le décret du 29 décembre, est nettement marquée.

Le pouvoir de police déposé aux mains de l'autorité locale n'impliquait pas le droit de subordonner l'ouverture des cafés à une autorisation préalable. La cour de cassation partait de l'idée que le maire n'était investi que du droit de *surveiller* ces établissements ; elle considérait bien comme légale l'injonction à quiconque voulait ouvrir un café, d'en faire la déclaration à la mairie, et autorisait le maire à se prémunir ainsi, contre tout fait de surprise, mais elle n'admettait pas qu'il lui fût permis d'arrêter qu'on ne pourrait ouvrir un café sans son autorisation, et de se ménager ainsi la faculté d'interdire aux uns et de réserver aux autres la profession de maîtres de cafés. (Voy. arrêt 6 février 1847). Et si, en 1851, on sentit la nécessité d'instituer ce droit, ce ne fut pas au point de vue et pour les besoins de la police locale. Non : le décret de 1851 n'a point trait à la police municipale proprement dite, il ne se préoccupe que d'intérêts placés sous la sauvegarde de la haute police.

Les dispositions de ce décret ne font donc nul obstacle à l'action de l'autorité municipale dans la sphère circonscrite par la loi de 1790. La fixation d'une heure

pour la fermeture des cafés; la défense d'y jouer de l'argent aux cartes (Voy. arrêt 3 juin 1848), l'interdiction de toute espèce de musique comme moyen d'attirer les consommateurs (Voy. arrêt 12 juin 1846), et en un mot, toute intervention de la police dans le régime intérieur des cafés à l'effet d'y pourvoir au maintien du bon ordre, a été réservée à l'autorité municipale.

662. — Le ministre de la police générale me paraît s'être écarté, sous ce rapport, de la pensée qui a dicté le décret de 1851, dans une circulaire à la date du 6 avril 1853, ainsi conçue :

« Monsieur le Préfet, votre attention a déjà été « éveillée sur les cafés-chantants ou cafés-concerts.

« Ces établissements tendent incessamment à se « multiplier. Par leur nature, ils doivent être l'objet « d'une surveillance spéciale, indépendamment des « obligations auxquelles ils sont soumis par les règle- « ments de police sur les lieux publics. Je crois donc « devoir vous donner à cet égard quelques instruc- « tions spéciales.

« Les cafés-concerts devant être classés au nombre des « débits de boissons, tombent sous l'application du dé- « cret du 29 décembre 1851, et ne peuvent dès lors être « ouverts, nonobstant leur spécialité, qu'en vertu de « l'autorisation préfectorale, qui est toujours révocable. « Le tarif des objets de consommation et le program- « me des concerts du jour seront ostensiblement affi- « chés dans l'intérieur de l'établissement. Tout chant « contraire à l'ordre ou à la morale publique doit y « être sévèrement interdit. Ne devra être toléré à l'or- « chestre, l'usage d'aucun instrument bruyant de na- « ture à troubler le repos public.

« Un double du programme de chaque concert de-
« vra être remis, vingt-quatre heures au moins à l'a-
« vance, à M. le commissaire de police, qui pourra,
« s'il y a lieu, le communiquer aux personnes qui jus-
« tifieraient d'un intérêt sérieux à en prendre con-
« naissance. Aucune modification ne pourra être ap-
« portée à ce programme sans en rendre compte, avant
« l'ouverture du concert, à M. le commissaire de police.

« Je vous prie, Monsieur le Préfet, de veiller à la
« stricte exécution de ces instructions, d'après les-
« quelles devront être formulées les autorisations que
« vous serez dans le cas d'accorder aux propriétaires
« ou entrepreneurs de cafés-concerts dans votre dé-
« partement, sans préjudice de toutes autres obliga-
« tions résultant des règlements sur la police des lieux
« publics. »

663.— Les précautions signalées à l'attention des préfets n'ont rien que de fort sage. Mais nous croyons qu'il convenait de charger les préfets de donner des instructions dans ce sens aux maires et non de pourvoir par eux-mêmes à des mesures qui rentrent évidemment dans la police des lieux publics, confiée à la vigilance de l'autorité municipale. La police municipale, non moins que la police générale, veut l'unité d'action; or, voilà que, pour les cafés-chantants, l'action du maire va se trouver dominée par celle du préfet, et, tandis que pour certaines prescriptions, le commissaire de police sera l'agent direct du préfet, il ne procédera pour l'exécution de certaines autres qu'en qualité d'auxiliaire du maire. Et on comprend que de là peuvent naître, sinon des conflits, au moins des incertitudes, et par suite, des lenteurs, et peut-être de l'inertie.

Nous irons plus loin et nous dirons qne l'accomplissement de la mission donnée aux préfets ne sera pas toujours facile. Si le pouvoir du préfet est discrétionnaire quant à l'autorisation exigée pour l'ouverture des établissements régis par le décret de 1851, il n'en est pas de même quant au droit d'en ordonner la fermeture. Or, supposons que le propriétaire d'un café en exploitation prenne le parti de le transformer en café-chantant. Le maire, sans nul doute, sera maître d'interdire cette transformation ou de ne la permettre qu'à certaines conditions. (Voy. *supra*, n° 661.) Mais le préfet trouvera-t-il dans le décret de 1851 le droit de subordonner cette transformation à son autorisation? Obtiendra-t-il du juge correctionnel l'application de l'art. 3 de la loi de 1790 contre le maître de café qui aura négligé de se munir d'une autorisation spéciale? Je ne le pense pas. Pourra-t-il s'armer du droit d'ordonner la fermeture du café, pour arriver par une voie détournée? Pas davantage. L'art. 2 du décret limite ce droit et dit dans quels cas et à quelles conditions il s'exercera. On le voit donc, le préfet se trouve jeté en dehors des prévisions du décret 1851, et ce qu'on attend de lui n'est pas dans la vérité des attributions toutes spéciales que ce décret lui a données.

664. — Les cabarets, auberges et tous les établissements du même genre sont soumis à la même police que les cafés. Nous devons, cependant, appeler et arrêter l'attention sur ceux de ces établissements dans lesquels on loge des voyageurs, et qui prennent plus particulièrement le nom d'hôtels ou maisons garnies.

665. — L'art. 475 du Code pénal punit d'amende, depuis six francs jusqu'à dix francs inclusivement...

« les aubergistes, hôteliers, logeurs ou loueurs de « maisons garnies, qui auront négligé d'inscrire de « suite et sans aucun blanc, sur un registre tenu ré- « gulièrement, les noms, qualités, domicile habituel, « dates d'entrée et de sortie de toute personne qui « aurait couché ou passé une nuit dans leurs mai- « sons ; ceux d'entre eux qui auraient manqué à re- « présenter ce registre aux époquès déterminées par « les règlements, ou lorsqu'ils en auraient été requis, « aux maires, adjoints, officiers ou commissaires de « police, ou aux citoyens commis à cet effet... »

La loi a compris que la police générale était intéressée à la tenue des maisons affectées au logement des voyageurs ; et elle ne s'en est pas rapportée aux autorités locales pour les garanties à donner, sous ce rapport, à l'ordre public et à la sûreté générale ; elle a pris elle-même ses précautions. L'art. 475 du Code pénal impose une double obligation aux aubergistes, hôteliers et logeurs. Il leur impose, en premier lieu, l'obligation de l'inscription générale sous une peine plus forte que les peines de police ordinaires, et sa disposition à cet égard n'a à attendre du pouvoir de police municipale ni complément, ni développement. Il leur impose, en second lieu, et toujours sous la même peine, l'obligation de présenter leurs registres d'inscription aux époques déterminées par les règlements de l'autorité locale, ou lorsqu'ils en sont requis par elle. La loi réclame ici le concours du magistrat municipal ; elle lui laisse, indépendamment du droit de requérir l'exhibition du registre toutes les fois qu'il croira devoir le consulter, le soin de régler l'accomplissement de l'obligation de le présenter.

666. — Un arrêt du 23 juillet 1830, dont la doctrine est d'ailleurs confirmée par de plus récentes décisions (Voy. arrêt 14 oct. 1847), me paraît avoir marqué nettement la portée, sous ce dernier rapport, de l'art. 475 du Code pénal. Il y est dit « que cet article « oblige les aubergistes, hôteliers, logeurs ou loueurs « de maisons garnies, à représenter leurs registres « non-seulement toutes les fois qu'ils en sont requis « par les maires, adjoints, officiers ou commissaires « de police, ou tous citoyens commis à cet effet, mais « encore aux époques déterminées par les règlements; « que cette dernière partie de la disposition, absolu- « ment distincte de l'autre, ne saurait être surabon- « dante ni superflue dans la loi; qu'elle a donc né- « cessairement pour objet et pour but de donner à « l'autorité municipale la faculté de régler plus « particulièrement, par des ordonnances spéciales de « police, comment, quand, et dans quel lieu la pré- « sentation que lesdits individus sont tenus de lui faire « devra s'effectuer, indépendamment et sans préju- « dice de l'exhibition qui peut leur être demandée à « domicile, lorsque les agents de l'administration « locale jugent convenable de s'y transporter; que le « législateur qui a évidemment voulu faciliter et ren- « dre ainsi plus efficace la surveillance de l'autorité « municipale, ne l'aurait pas autorisée à faire des rè- « glements à ce sujet si son intention eût été d'as- « treindre uniquement les aubergistes, hôteliers, lo- « geurs ou loueurs de maisons garnies, à mettre leurs « registres sous les yeux des personnes par lui char- « gées d'en constater et vérifier la tenue, quand elles « se présenteraient chez eux à cet effet;

« Que, d'ailleurs, le droit de rendre de telles ordon-
« nances rentre aussi dans l'exercice légal du pouvoir
« dont les corps municipaux sont investis par l'art. 3,
« 3°, tit. XI, de la loi du 16-24 août 1790, ainsi que
« par l'art. 46, tit. Ier, de la loi du 19-22 juillet 1791,
« et qu'on ne peut y contrevenir sans se rendre pas-
« sible des peines portées en l'art. 475, n° 2, du Code
« pénal. »

667. — L'autorité municipale est donc libre dans le champ abandonné à son action. Mais il ne faut pas qu'elle se méprenne sur les limites étroites qui le circonscrivent. La connaissance des personnes admises chez les hôteliers est le but assigné par la loi à ses prescriptions ; et elle s'en écarterait et excéderait ses pouvoirs si, par exemple, non contente d'enjoindre aux logeurs de lui fournir l'indication des personnes reçues dans leurs maisons, elle leur faisait défense de recevoir certaines classes d'individus, celle même des mendiants. (Voy. arrêt 12 juin 1845.) Elle ne doit pas non plus jamais perdre de vue que l'art. 475 n'a trait qu'aux aubergistes, hôteliers et logeurs de profession. Toute restriction à la location des maisons autres que celles ouvertes au public, serait considérée comme attentatoire au droit de propriété. (Voy. arrêt 6 août 1841.) Les tribunaux ne permettent même pas d'assimiler aux aubergistes, hôteliers et logeurs, les particuliers qui louent tout ou partie de leur maison en garni soit accidentellement, soit afin de trouver plus facilement et à plus haut prix des locataires. Ils s'attachent à ne pas laisser confondre des actes de propriété avec les faits constitutifs d'une profession. (Voy. arrêts des 1er août 1845 et 14 août 1845.)

668. — Les entrepreneurs de voitures publiques sont bien soumis, comme les logeurs, à l'obligation de tenir registre pour l'inscription des voyageurs. Mais cette obligation écrite dans la loi du 14 fructidor an XII n'a rien de commun avec les mesures de police locale. Le transport des voyageurs n'intéresse, dans les prévisions de la loi de l'an XII, que la police générale, et l'autorité municipale est sans qualité pour suppléer à ses prescriptions ou s'immiscer dans leur exécution. (Voy. arrêt 27 avril 1848.)

669. — La question d'assimilation entre la profession de logeur et certaines professions dont l'exercice implique location de chambres ou appartements meublés, par exemple celle de maître ou maîtresse de maison d'accouchement, était peut-être plus délicate. La cour de cassation, néanmoins, n'a point hésité à condamner cette assimilation (Voy. arrêts 22 août 1845, 18 juin 1846); et ses décisions signalent, d'ailleurs, comme un obstacle contre lequel l'autorité municipale serait exposée à se heurter, l'obligation pour les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé, ainsi que pour les pharmaciens et sages-femmes, de garder les secrets qu'on leur confie, obligation sanctionnée par l'art. 378 du Code pénal.

670. — Notre § 3 de l'art. 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790 place les *églises* parmi les lieux soumis à la surveillance de l'autorité municipale après les auberges, cafés, théâtres; il n'en faudrait pas induire que l'autorité municipale n'a pas moins de latitude pour la police dans les églises, temples et tous édifices consacrés à l'un des cultes reconnus par l'État, que pour la police dans les établissements que

nous venons de citer. Le respect dû à la liberté religieuse impose au pouvoir de police des restrictions bien autrement graves que les restrictions commandées par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Le législateur, en face du sentiment religieux, sentiment toujours inquiet et jaloux, a pris soin de faire une large part aux ministres de la religion et de tracer aussi nettement que possible une ligne de séparation entre leur domaine et celui des dépositaires de la puissance publique ; et il a réglé lui-même les prescriptions obligatoires pour le public, relativement aux actes extérieurs que peut comporter l'exercice du culte.

Tout ce qui touche à l'ordre intérieur, la clôture et l'ouverture des édifices consacrés au culte, la durée des cérémonies religieuses, la place que chacun y doit occuper, le règlement pour l'entrée ou la sortie est réservé aux ministres de la religion, sauf à eux à recourir à l'autorité civile au cas où l'assistance de la police leur paraîtrait nécessaire. Ce n'est pas qu'on puisse, suivant nous, contester à un magistrat municipal, s'il craint de voir du trouble se produire dans une cérémonie religieuse, le droit de placer dans le lieu où elle se fait des agents publics ou secrets. Nous voulons seulement faire entendre que ce magistrat ne doit se présenter dans l'église et y faire acte d'autorité que pour parer à l'imminence du désordre. Nous ne parlons que du devoir et du droit pour l'autorité gardienne de la paix et de la tranquillité de tous, de protéger le public contre le désordre même dans les édifices religieux ; à plus forte raison sera-t-il de son devoir et de son droit de s'interposer au besoin, pour

exiger les conditions de salubrité et de solidité voulues pour la sûreté des citoyens appelés à fréquenter ces édifices.

671. — La cour de cassation a constamment jugé que la loi du 18 nov. 1814 sur l'observation des fêtes et dimanches, n'avait été abrogée par aucune loi postérieure, et que, par cela même, elle n'avait jamais cessé d'être légalement en vigueur. (Voy. arrêts des 21 décembre 1850, 6 déc. 1851.) Le gouvernement, après s'être prononcé en sens contraire dans une circulaire du ministre de l'intérieur du 24 mai 1848, a semblé adhérer à cette jurisprudence par une circulaire du ministre des travaux publics du 25 mars 1849, et plus tard par une circulaire du ministre de l'intérieur, à la date du 15 décembre 1851 (1). Cependant, on ne peut dire que sa pensée ait été de raviver

(1) Cette circulaire est ainsi conçue :

« Monsieur le Préfet, à plusieurs reprises, depuis quelques années, le gouvernement s'est attaché à faire comprendre aux administrations et aux fonctionnaires de tous ordres quelles règles ils ont à suivre en ce qui concerne la cessation des travaux publics le dimanche et les jours fériés reconnus par la loi.

« Les efforts que le gouvernement a tentés dans ce sens n'ont point, jusqu'à ce jour, obtenu le succès désirable. Tantôt on a rencontré des résistances de la part des municipalités, tantôt les intérêts se sont crus menacés, et, chose plus grave, les agents du pouvoir eux-mêmes, soit incertitude, soit faiblesse, ont négligé de se conformer aux ordres qui leur étaient transmis.

« Le repos du dimanche est l'une des bases essentielles de cette morale qui fait la force et la consolation d'un pays. A ne l'envisager qu'au seul point de vue du bien-être matériel, ce repos est nécessaire à la santé et au développement intellectuel des classes ouvrières : l'homme qui travaille sans relâche et ne réserve aucun jour pour l'accomplissement de ses devoirs et pour le progrès de son instruction, devient, tôt ou tard, en proie au matérialisme, et le sentiment de sa dignité s'altère en lui en même temps que ses

l'exécution de la loi de 1814, en présence d'une note insérée au *Moniteur* du 9 juin 1852 en réponse aux journaux qui le sollicitaient de proposer une mesure législative pour imposer l'observation des jours fériés.

« Quelques journaux, porte cette note, ont attribué « au gouvernement le projet de proposer une loi « pour interdire le travail et même la vente les di- « manches et autres jours fériés. Jamais le gouverne- « ment n'a eu cette pensée. Il désire que la loi reli-

facultés physiques. Trop souvent, d'ailleurs, les classes ouvrières que l'on assujettit au travail du dimanche, se dédommagent de cette contrainte en chômant un autre jour de la semaine; funeste habitude qui, par le mépris des traditions les plus vénérées, conduit insensiblement à la ruine des familles et à la débauche.

« Le gouvernement ne prétend pas, dans des questions de cette nature, faire peser une sorte de contrainte sur la volonté des citoyens. Chaque individu reste libre d'obéir aux inspirations de sa conscience; mais l'Etat, l'administration, les communes, peuvent donner l'exemple du respect des principes. C'est dans ce sens et dans ces limites que je crois nécessaire de vous adresser des instructions spéciales.

« En conséquence, je vous invite à donner des ordres pour qu'à l'avenir, autant qu'il dépendra de l'autorité, les travaux publics cessent le dimanche et les jours fériés. Vous veillerez à ce que, désormais, lorsqu'il s'agira de travaux à entreprendre pour le compte des départements et des communes, on insère dans les cahiers des charges une clause formelle qui interdise aux entrepreneurs de faire travailler les jours fériés et les dimanches; il conviendra même que l'acte soit rédigé de telle sorte que cette interdiction ne demeure pas une formule vaine et susceptible d'être éludée. Enfin, pour ce qui concerne les règlements municipaux destinés à prohiber, pendant les exercices du culte, les réunions de cabarets, chants et autres démonstrations extérieures qui troubleraient ces mêmes exercices, vous userez, avec une sage prudence et un zèle éclairé, de votre influence pour diminuer, autant que possible, les fâcheux scandales qui se produisent trop souvent. »

« gieuse soit respectée ; il a prescrit aux entrepreneurs « des travaux qu'il fait exécuter de ne pas y employer « les ouvriers pendant les jours que la religion con- « sacre au repos ; mais là s'arrêtent son devoir et son « droit ; il n'appartient au pouvoir civil d'intervenir « que par l'exemple qu'il donne dans une affaire de « conscience (1). »

672. — Nous ne pouvons qu'applaudir à la doctrine professée par le gouvernement, et elle est bonne à noter comme point de départ de la direction qu'il lui est loisible d'imprimer aux autorités municipales. Mais reste toujours la question de savoir si la loi de 1814 a été ou non abrogée. Cette question, en raison de sa nature essentiellement juridique, est du ressort exclusif des tribunaux et de celui qui les domine tous, de la cour de cassation. Or, après 1848, cette cour a décidé comme elle avait fait après 1830 (Voy. arrêts des 13 juin 1838, et 6 déc. 1845), que la loi de 1814 n'avait fait l'objet d'aucune abrogation expresse ou tacite (2).

Il en résulte que les arrêtés de police municipale qui empruntent leur base aux dispositions de cette loi doivent être considérés comme légaux, et, par exemple,

(1) Je ne dois pas non plus négliger de mentionner que l'assemblée législative avait été saisie d'une proposition tendante à l'adoption de dispositions nouvelles et qu'un projet, préparé par une commission spéciale et d'après lequel la prohibition devait porter sur les travaux publics, donna lieu à un remarquable rapport lu par M. de Montalembert à la séance du 10 déc. 1850. (Voy. *Moniteur* du 11.)

(2) Le premier de ces arrêts fut rendu contrairement à un brillant réquisitoire de M. l'avocat général Hello, que l'arrêtiste s'est fait un devoir de rapporter *in extenso*.

celui qui défend certains actes extérieurs de vente ou d'exposition en vente les jours de fête et pendant l'office (Voy. arrêt 21 déc. 1850), ou celui qui interdit aux cabaretiers, marchands de vin, etc., de tenir maison ouverte pendant le temps de l'office. (Voy. arrêt 6 déc. 1851.) Quant aux prescriptions édictées en dehors des prévisions de la loi spéciale de 1814, et par exemple, l'ordre de tapisser l'extérieur des maisons pour les cérémonies d'un culte, elles n'auraient aucune force obligatoire. (Voy. arrêt 26 nov. 1819.)

673. — Après la mention des principaux établissements à l'égard desquels l'autorité municipale est investie du droit de prendre des mesures de police intérieure, la loi ajoute : *et autres lieux publics.* Quel est le sens à assigner à ces mots, qui terminent le § 3 de l'art. 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790?

« Les lieux où le public est admis, mais qui ne sont « pas de nature à devenir lieux de réunion, où l'on « entre pour traiter une affaire quelconque, où l'on « ne peut séjourner un espace de temps indéfini, ne « sont pas compris dans les dispositions de cet article : « Ainsi, nous ne considérons pas comme lieu public, « dans le sens de l'art. 3, une boutique ou magasin « où tout le monde peut entrer pour marchander, « acheter, payer et emporter la marchandise : telle est « la boutique d'un marchand de meubles, d'un bijou- « tier, et celle même d'un marchand de comestibles, « si elle est consacrée uniquement à la vente des pro- « visions de bouche, et si rien n'y est disposé pour la « consommation (1). Ce ne sont pas des lieux publics

(1) « L'art. 29, tit. Ier, de la loi des 19-22 juillet 1791 dit bien

« dans le sens de l'article ; on y entre comme on en-
« tre chez un particulier avec qui on a une affaire à
« traiter, tandis que pour les lieux dont il est question
« dans le paragraphe, chacun y est, pour ainsi dire,
« chez soi. Quelques marchands sont soumis à des
« règlements particuliers, mais c'est à raison de l'ob-
« jet de leur commerce, et non comme exploitant un
« lieu public : je veux parler des individus faisant le
« commerce de denrées et marchandises se vendant
« au *poids, à la mesure et à l'aune*. On pourra sans
« doute ordonner, à une heure déterminée, de fermer
« les portes extérieures des boutiques, mais comme
« celles des habitations particulières, sans prétendre
« empêcher leurs propriétaires de recevoir ou garder
« chez eux qui bon leur semble : une fois les portes
« fermées, l'autorité ne peut défendre à des marchands
« de meubles, par exemple, de continuer leurs affaires
« avec les personnes qui seraient restées ou entrées
« dans leur magasin » (1).

« que les officiers de police pourront entrer dans les lieux où tout « le monde est admis indistinctement, tels que cafés, *boutiques*, etc., « soit pour prendre connaissance des désordres ou contraventions, « soit pour vérifier les poids et mesures, le titre des matières d'or « et d'argent, la salubrité des comestibles, etc.; mais le droit « donné à l'autorité municipale ou à ses officiers d'entrer dans un « lieu pour y faire telle ou telle vérification n'entraîne pas celui « de faire des règlements : le second pourrait avoir des consé- « quences autres que le premier, et d'ailleurs un marchand dont « la boutique est ouverte à tout le monde ne peut avoir de motif « sérieux d'en refuser l'entrée aux officiers de police ou de justice, « tandis que soumettre son industrie à l'autorité discrétionnaire « des règlements, c'est apporter une restriction à la liberté du « commerce. » (Note de l'auteur cité.)

(1) J'emprunte ce passage au t. II, p. 140, du *Traité de la police municipale*, par M. le comte Napoléon de Champagny. Cet ouvrage,

674. — « L'inspection sur la fidélité du débit des « denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la « mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés « en vente publique, » vient en quatrième lieu, dans l'énumération des objets de police municipale.

L'uniformité des poids et mesures fut l'une des premières mesures décretées par l'assemblée constituante. Nous n'entreprendrons pas de donner la série des lois et règlements dont la réalisation de cette mesure a fait l'objet depuis 1790. Il nous suffira de dire qu'elle a été consommée par la loi du 4 juillet 1837, dont l'article 3 portait qu'à partir du 1er janvier 1840, tous poids et mesures, autres que les poids et mesures établis par les lois des 18 germinal an III et 19 frimaire an VIII, constitutifs du système métrique décimal, seraient interdits sous les peines édictées par l'art. 479 du Code pénal.

675. — Ce n'était point assez d'établir l'uniformité des poids et mesures, le législateur se devait à lui-même, pour rester fidèle à la pensée exprimée dans la loi des 16-24 août 1790, de pourvoir à la *vérification* des poids et mesures. La loi du 4 juillet 1837 a abandonné cet objet au pouvoir réglementaire en disposant qu'une ordonnance royale réglerait la manière dont s'effectuerait la vérification et que la forme des poids et mesures, ainsi que les matières pour les fabriquer, seraient déterminées par des règlements d'administration publique. Cette matière est, en effet, réglée par deux ordonnances, l'une, du 17 avril 1839, relative à la vé-

publié en deux volumes dans l'année 1847, m'a fourni des renseignements et des indications sur plus d'un point.

rification, et l'autre, du 16 juin de la même année, relative à la confection des poids et mesures.

Les préfets sont chargés de déterminer pour chaque département, sous l'approbation du ministre, les classes d'individus que leur profession oblige à se pourvoir de poids ou de mesures et soumet à la vérification périodique. (Voy. ordon. 17 avril 1839, art. 15.)

Les préfets ont aussi à fixer par des arrêtés, pour chaque commune, l'époque où la vérification de l'année commence et celle où elle finit, et à régler l'ordre dans lequel les communes doivent être vérifiées. (Voy. *ibid.*, art. 18 et 27.)

676. — L'inspection est plus particulièrement confiée à l'autorité municipale. Les maires, adjoints, commissaires et inspecteurs de police, doivent faire dans leurs arrondissements respectifs, et plusieurs fois dans l'année, des visites dans les boutiques et magasins, dans les places publiques, foires et marchés, à l'effet de s'assurer de l'exactitude et du fidèle usage des poids et mesures. Ils surveillent les bureaux publics de pesage et de mesurage dépendant de l'administration municipale. Ils s'assurent que les poids et mesures portent les marques et poinçons de vérification, et que, depuis la vérification constatée par ces marques, ces instruments n'ont point souffert de variations, soit accidentelles, soit frauduleuses. Ils ont à visiter fréquemment les romaines, les balances et tous les autres instruments de pesage, à s'assurer de leur justesse et de la liberté de leurs mouvements et à constater les contraventions. (Voy. ordon. 17 avril 1839, art. 29 et 30.)

L'art. 31 de l'ordonnance ajoute : « Les maires et

« officiers de police veilleront à la fidélité dans le dé-
« bit des marchandises qui, étant fabriquées au moule
« ou à la forme, se vendent à la pièce ou au paquet
« comme correspondant à un poids déterminé. Néan-
« moins, les formes ou moules propres aux fabrica-
« tions de ce genre ne seront jamais réputés instru-
« ments de pesage ni assujettis à la vérification. »

L'art. 32 est conçu ainsi : « Les vases ou futailles
« servant de récipient aux boissons, liquides ou autres
« matières, ne seront pas réputés mesures de capacité
« ou de pesanteur. Il sera pourvu à ce que, dans le
« débit en détail, les boissons et autres liquides ne
« soient pas vendus à raison d'une certaine mesure
« présumée, sans avoir été mesurés effectivement. »

Enfin il est dit dans l'art. 38, que « les assujettis
« sont tenus d'ouvrir leurs magasins, boutiques et
« ateliers et de ne pas quitter leur domicile, après que,
« par un ban publié dans la forme ordinaire, le maire
« aura fait connaître, au moins deux jours à l'avance,
« le jour de la vérification... »

Ces dispositions ne laissent que peu de choses à réglementer à l'autorité municipale. Il ne lui appartient, en vertu du droit d'inspection qu'elle tient de la loi de 1790 et que l'ordonnance de 1839 a respecté, que de compléter ou développer, dans chaque localité, par des prescriptions accessoires les moyens de surveillance organisés par l'ordonnance.

677. — Les magistrats municipaux entraînés par le désir, louable d'ailleurs, de protéger leurs administrés contre la mauvaise foi des marchands qui fréquentent les marchés et les foires ou parcourent les campagnes, cherchent souvent des garanties en dehors

des précautions destinées à assurer la fidélité dans les *quantités* à délivrer. Des maires ont arrêté, par exemple, que les marchands forains et colporteurs seraient tenus de produire les factures légalisées de leurs marchandises. (Voy. arrêt 8 mai 1841.) D'autres ont eu l'idée de les astreindre à une vérification préalable, par experts, des marchandises qu'ils voulaient mettre en vente, et à l'obligation d'apposer sur chacun des objets mis en vente l'indication de leurs défectuosités ou tares et de leur bon ou faux teint. (Voy. arrêts des 7 mai 1841, et 21 mars 1846.)

C'est l'effet d'une méprise sur ce qu'a de précis l'attribution que nous examinons. La loi n'a confié à l'autorité municipale que l'inspection sur l'emploi des poids et mesures ; elle le dit clairement, l'autorité municipale est chargée de veiller à la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure; la surveillance ne peut aller plus loin et s'étendre à la fidélité du débit en général, et par suite, porter sur la *qualité* des denrées ou même la *moralité* de ceux qui les débitent, sans excéder la sphère de la police municipale en ce point, et venir se heurter contre le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

678. — L'autorité municipale a plus de latitude pour les denrées qui rentrent dans la classe des comestibles. Elle est chargée, indépendamment de la fidélité à maintenir dans l'emploi des poids et mesures, de veiller à la salubrité des comestibles exposés en vente publique : la qualité même tombe sous son appréciation.

679. — Le gouvernement, sous l'empire et la restauration, n'a pas fait difficulté de s'autoriser de

cette disposition de la loi de 1790, rapprochée de l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791, pour soumettre la profession de boulanger à certaines restrictions commandées par l'intérêt public, et notamment pour en subordonner l'exercice à une autorisation municipale, et à l'obligation d'avoir un approvisionnement de quantité et qualité déterminées. (Voy. *supra*, n° 563.) Et c'est vainement qu'on a contesté la valeur de ces règlements, soit en présence de la charte de 1830, soit en présence de la constitution de 1848. (Voy. arrêts 16 juillet 1840, 17 août 1848.)

C'est là sans doute une grave dérogation au principe de la liberté de l'industrie, mais ce principe devait céder ici devant tout ce que la nécessité a de plus impérieux. Laisser à chacun la faculté d'ouvrir une boulangerie, et de l'exploiter ou de la délaisser à son gré, c'eût été renoncer à toute garantie pour la subsistance de chaque jour.

Et, en effet, la police locale n'a pas seulement à pourvoir en ce qui a trait à la vente du pain, à la fidélité du débit et à la salubrité de la marchandise, son devoir est aussi de se préoccuper des besoins des habitants, et de faire que leur subsistance journalière soit assurée.

680. — On doit réputer obligatoire l'arrêté qui défend à tout boulanger d'acheter, receler ou manipuler des blés ou farines avariés, gâtés, échauffés, terreux ou de mauvaise odeur. (Voy. arrêt 18 févr. 1847.) Le maire est également en droit de régler les heures d'ouverture et de fermeture des boulangeries dans le but d'empêcher que les boutiques ne soient ouvertes trop tard ou fermées trop tôt, pour les besoins des ou-

vriers et autres consommateurs, comme aussi d'enjoindre aux boulangers établis, de cuire et avoir constamment en évidence certaines quantités et espèces de pains. (Voy. arrêt 3 septembre 1847.)

681. — L'article 30 de la loi du 22 juillet 1791 autorise les maires à taxer le prix du pain ; et dans la plupart des villes, et même dans un grand nombre de petites communes, les maires usent de cette faculté. La taxe, partout où elle est établie, a nécessairement pour base une proportion entre le prix du pain et celui du grain. On constate 1° par les mercuriales municipales, le prix du grain dont les variations déterminent le prix variable du pain ; 2° le rendement des grains en farine et de la farine en pain ; soit que chaque année on vérifie tant le poids de la mesure de grain que ses produits (1), soit que l'on s'en rapporte à une estimation constante fondée sur l'usage, soit même,

(1) Une circulaire du ministre de l'intérieur, à la date du 16 sept. 1819, recommandait aux maires, pour la détermination du poids légal du blé, de faire procéder chaque année, au mois de septembre ou d'octobre, en présence des adjoints ou syndics de la boulangerie et, à défaut de syndicat constitué dans la localité, en présence de trois des principaux boulangers, au pesage du blé-froment de la récolte de l'année. « A cet effet, disait la circulaire, on réunira « trois hectolitres de froment de première qualité pris au marché « chez trois vendeurs différents : ces trois hectolitres seront pesés « ensemble, et leur poids sera constaté par un procès-verbal signé « de toutes les personnes appelées à l'expérience. La même « épreuve sera faite à trois marchés consécutifs, et de manière « qu'il y ait au moins sept à huit jours entre chaque épreuve. Au « dernier pesage, le résultat des deux précédents sera ajouté à « celui-ci ; et le tout, divisé par neuf, formera le poids d'un hec- « tolitre de froment de l'année, légalement constaté, pour servir « d'élément à la taxe du pain, jusqu'à pareille époque de l'année « suivante. »

comme il arrive dans quelques endroits, que l'on suppose que telle quantité de blé rend constamment telle quantité de pain. Le maire se fixe ensuite sur les frais ou le bénéfice qu'il entend allouer au boulanger. (Voy. circulaire du ministre du commerce, du 13 juillet 1832.)

682. — « Le pouvoir de taxer le pain emporte « celui d'interdire la fabrication et la vente de telles et « telles espèces de pain, auxquelles ne pourrait s'ap- « pliquer la taxe (Cass., 9 juin 1832 et 30 mai 1834); « tandis que cette interdiction ne serait pas légale, à « moins de motifs de salubrité, si le pain ordinaire « n'était pas taxé. (Cass., 13 mars 1834 et 28 janvier « 1837.) La taxe faite intéresse au plus haut point « l'ordre public : il n'est pas permis aux boulangers « et aux consommateurs d'y déroger par des conven- « tions particulières; autrement le but serait manqué « et la répression facilement éludée. (Cass., 23 août « 1839.) Mais cela ne doit pas concerner les petits « pains de luxe, qui sont des espèces de gâteaux, « ainsi que tous autres pains non expressément com- « pris dans l'arrêté.....

« Le poids du pain doit être en rapport avec le prix « taxé : il peut être réglé par l'autorité, comme con- « séquence de la taxe, puisqu'à la rigueur les boulan- « gers pourraient être contraints à ne vendre le pain « que par morceaux pesés. (Cass., 5 pluv. an XIII, « 15 octobre 1818, 30 juin 1831 et 7 mars 1845.) « La plupart des règlements qui taxent le prix du pain, « dans chaque localité, déterminent le poids que doit « avoir telle espèce de pains, avec une certaine tolé- « rance pour la cuisson, obligent les boulangers à pe-

« ser le pain, dès que le pesage est demandé, à munir « constamment de balances leurs porteurs de pain : « toutes ces prescriptions sont légales et obligatoires ; « toute infraction doit être sévèrement réprimée. » (Cass., 24 avr. 1835, 7 mars 1839, 1er juil. 1842.), (Voy. M. Ach. Morin, *Répertoire de droit criminel*, Vo Boulangerie, nos 11 et 12.)

Une mesure non moins utile et non moins légale est celle qui astreint les boulangers à marquer leur pain. (Cass., 28 janvier 1837.) Elle est comme la sanction de la taxe.

683. — Le commerce de la boucherie intéresse aussi à un trop haut point la sécurité et la salubrité publique pour qu'on ait pu l'abandonner à lui-même. A Paris, une ordonnance du 18 octobre 1829 fixe le nombre des bouchers pour la ville de Paris, exige une autorisation du préfet de police pour l'exercice de la profession de boucher, et règle les conditions à remplir pour l'obtenir. Mais c'est là un règlement spécial à Paris.

La législation n'admet pour le reste du pays, ni privilége ni monopole. « L'autorité municipale peut bien exiger, comme moyen de surveillance, que ceux qui voudront établir une boucherie en fassent la déclaration à la mairie. (Voy. arrêt 26 mars 1831.) Mais on ne saurait les assujettir à se faire agréer et à obtenir une autorisation ; pas plus qu'on ne peut interdire aux habitants de s'approvisionner ailleurs que chez les bouchers du lieu. (Voy. arrêt du 11 août 1842.)

684. — Une instruction du comte Corbière, ministre de l'intérieur, adressée aux préfets, sous la date

du 22 décembre 1825, offre l'exposé des principes adoptés par l'administration supérieure pour la réglementation de la boucherie et de la charcuterie. Elle dit quels sont les droits reconnus et garantis par la loi, distingue les mesures de police du domaine de l'autorité souveraine et permet ainsi de tracer le cercle des attributions de la police municipale en ces matières(1).

(1) Cette circulaire est ainsi conçue :

« La loi du 19 mars 1790, qui affranchit les professions industrielles de toutes entraves, notamment en ce qui concerne l'exposition et la vente de leurs produits, assure aux bouchers, comme à tous les marchands domiciliés, le droit d'étaler et de vendre leurs denrées à domicile. Dans un tel état de choses, toute disposition qui tendrait à concentrer exclusivement le débit dans un local public et commun porterait atteinte au droit dont il s'agit : de plus, ce serait une mesure préjudiciable aux consommateurs qu'elle priverait de la commodité de pourvoir à leurs besoins, suivant l'exigence des temps et des lieux. Il est d'ailleurs à considérer que, pour maintenir l'interdiction du débit à domicile, on finirait par être obligé de recourir à des moyens de surveillance odieux et vexatoires pour toutes les classes de citoyens. Enfin l'intérêt de l'agriculture exige impérieusement qu'il y ait, dans tous les commerces qui écoulent ses produits, une concurrence aussi complète qu'il est possible de l'établir, sans diminuer l'effet des précautions employées par la police pour garantir la salubrité des denrées. A l'égard de ce dernier point, l'intervention de l'autorité doit se borner à exiger que les viandes étalées et débitées au domicile des bouchers et charcutiers le soient dans des étaux convenablement disposés et appropriés suivant les règles de la police sanitaire. Elle est toujours à même d'exercer là, comme à la boucherie publique, sa surveillance sur les viandes. D'après tous ces motifs, les établissements publics destinés au commerce de la boucherie peuvent continuer d'être affectés au même service; mais leur usage doit être seulement facultatif et non obligatoire.

« 2° Des établissements dans lesquels s'effectue exclusivement la vente de la viande, ont dû nécessairement devenir, pour les communes, la source de revenus spéciaux : aussi, dans beaucoup de localités où il existe de ces sortes de boucheries closes, les autorités

685. — L'inspection des boutiques ou étaux ainsi que des tueries publiques ou privées, et par suite, le droit de s'y introduire à toute heure du jour, et de sai-

ont-elles établi des taxes au moyen desquelles les bouchers obtiennent la permission d'y tenir des étaux. Quelques communes, dans la vue de se procurer une rentrée plus facile de ces sortes de produits, en ont affermé la perception, en imposant au fermier une redevance annuelle, et quelquefois en le garantissant de toute concurrence : mais la création de semblables taxes est tout à fait illégale, en ce qu'elles constituent une espèce d'impôt qui n'est point au nombre de ceux qu'autorisent les lois ; d'un autre côté, il est à considérer que la clause de la garantie de toute concurrence concéderait un privilége qui porterait atteinte à la liberté industrielle et nuirait aux intérêts du Trésor, en bornant le nombre des redevables de l'impôt des patentes. J'ajouterai que les intérêts de l'agriculture se trouveraient aussi gravement compromis par ces perceptions, si elles étaient trop fortes, ainsi que par les clauses sous lesquelles elles sont exécutées. En effet, l'établissement, sur un produit agricole, d'une surtaxe additionnelle à sa valeur naturelle, et la limitation de la concurrence pour son débit, tendent toujours à en élever le prix, à diminuer l'activité de la vente, et enfin à restreindre la consommation. Ces principes trouvent aussi leur application dans la fixation des droits d'octroi.

« C'est encore ici le cas de signaler, comme non autorisée par les lois, la perception d'un droit de languéyage des porcs, lequel a été imposé comme obligatoire dans quelques règlements de police, l'expérience et l'opinion des personnes expertes en cette matière ont fait reconnaître que la viande des porcs atteints de ladrerie (maladie dont le languéyage tend à constater la présence, afin de garantir de ses effets) n'est pas toujours un aliment dangereux, et qu'elle ne pourrait être nuisible que lorsque le mal est porté à un degré extrême d'intensité. On doit donc laisser à l'intérêt privé des commerçants le soin de faire opérer le languéyage, et de juger des circonstances où il y a lieu d'y recourir pour les porcs qu'ils destinent à la consommation, seulement il est du devoir de l'autorité de surveiller l'abattage des porcs, et de s'assurer, par une inspection particulière, de l'état de santé des animaux livrés à cette opération.

« 3° La concentration du débit de la viande dans les boucheries

sir et faire enfouir les viandes qui seraient trouvées malsaines, appartient incontestablement au maire.

686. — Le maire est également en droit de pres-

communes, a dû nécessairement produire la limitation du nombre des bouchers. En beaucoup de localités, l'intérêt privé des individus en possession d'exercer sous l'empire d'un tel privilége, a pu provoquer cette mesure qui leur était avantageuse ; mais, en l'adoptant, avec trop de facilité peut-être, les maires n'ont pas fait assez attention à cette dernière circonstance ; ils n'ont pas pesé toutes les conséquences de semblables restrictions sous le rapport de l'intérêt général ; ils ne se sont pas surtout pénétrés de cette vérité que la réduction d'une profession dans des limites déterminées est une règle évidemment en opposition avec la loi du 17 mai 1791, qui a garanti à chacun le libre exercice de son industrie, et qui l'a soumis à la seule condition du paiement de la patente. Je pourrais ajouter que de pareilles mesures restrictives, ayant pour effet de retenir l'essor et l'activité du commerce, sont de nature à décourager, à arrêter même la production, et à faire diminuer les engrais.

« A l'occasion de la limitation du nombre des bouchers, je dois signaler aussi une mesure que j'ai remarquée dans quelques règlements de police et qui me paraît également provenir d'erreur sur les principes : c'est la défense aux bouchers de cumuler leur profession avec celle de traiteur, aubergiste, ou autres analogues. La législation ne défend pas cette cumulation ; car, suivant l'art. 24 de la loi du 1er brumaire an VII (22 octobre 1798), toute personne peut exercer diverses branches de commerce ou d'industrie, pourvu qu'elle soit munie de la patente qui donne lieu au plus fort droit.

« 4° L'interdiction de tout concours de commerce extérieur de boucherie ou de charcuterie à l'approvisionnement des marchés des villes, est encore une mesure qui ne saurait trouver de justification dans aucune des parties de la législation actuelle ; elle aurait pour résultat d'isoler les villes de l'intérêt général, et de créer un esprit de localité qui repousserait l'action légitime de la liberté industrielle. L'administration supérieure a toujours jugé que l'introduction des denrées préparées au dehors avec plus d'économie, et par conséquent susceptibles d'être livrées à l'intérieur à des prix modérés, ne pouvait que favoriser

crire pour les établissements de boucheries, les dispositions voulues pour la salubrité.

687. — Il est aussi le maître, pour assurer la con-

l'approvisionnement et la consommation ; que d'ailleurs cette introduction était fort utile, en ce qu'elle sert de contre-poids aux prétentions trop élevées ou trop exigeantes des bouchers de l'intérieur, pour la fixation du prix de la viande. Aussi a-t-elle eu grand soin de faire admettre en termes formels, dans les règlements, que les bouchers et charcutiers forains auraient, concurremment avec les mêmes commerçants domiciliés, la faculté de vendre sur les marchés publics de la ville et aux jours où ils se tiennent. Cette concurrence, ainsi restreinte aux jours des marchés, satisfait tous les intérêts, sans préjudicier à aucun ; elle n'empêche pas d'ailleurs l'action de l'autorité, puisque celle-ci est toujours à même de surveiller, dans les marchés, l'état et la qualité des viandes mises en vente : mais il convient d'observer que, pour obtenir les résultats efficaces qu'on a droit d'attendre du concours des forains, il importe que la fixation du nombre des jours par semaine où le débit peut avoir lieu, soit en harmonie avec les habitudes locales et proportionnée aux besoins de la consommation.

« 5° Dans plusieurs localités, les règlements de police interdisent la vente de quelques espèces de viandes à des époques déterminées de l'année. Une telle mesure paraît généralement motivée sur de vieilles opinions qui ont attribué à ces denrées une qualité dangereuse, en certains temps et en certaines circonstances : par exemple, lors du part des bestiaux, ou bien dans la saison où l'engrais serait fait avec des matières susceptibles d'altérer la saveur des chairs. Il a été reconnu que ces opinions s'appuyaient sur des préventions nullement justifiées ; qu'au demeurant, la défense en question est excessive, et que l'autorité municipale n'a pas le droit de la prescrire : on a d'ailleurs considéré que le retour des saisons et des périodes où la vente est prohibée, peut souvent être précoce ou retardé, et que la fixation de pareilles époques est sujette par conséquent à des variations ; sous ce rapport, la disposition donnerait lieu à un arbitraire qui pourrait influer très-défavorablement sur la production. L'intérêt de la salubrité, allégué pour la justifier, doit trouver une garantie suffisante dans la surveillance que la police est obligée d'exercer, soit dans l'abattoir,

sommation journalière, de déterminer en qualités et en espèces, les viandes dont chaque étal devra être pourvu. (Voy. arrêt 17 mars 1841.)

soit sur les marchés, pour s'assurer de la bonne qualité des comestibles offerts à la consommation; aucun intérêt ne se trouvera froissé, tant que cette surveillance se contentera d'exercer son action légale. De plus, la liberté de vendre en tout temps de l'année a, dans le cas dont il s'agit, l'avantage de préserver des inconvénients qui résultent des ventes clandestines, presque toujours inévitables, quelque soin qu'on apporte à les prévenir : car la denrée frappée d'interdiction, si elle existe, ne manquera pas d'être consommée soit ostensiblement, soit en cachette; au lieu que, si on la vend publiquement, la police a toujours les moyens de s'assurer de l'état de salubrité ou d'insalubrité de cette même denrée.

« 6° Les maires de quelques villes qui possèdent des abattoirs publics ont obligé les bouchers et charcutiers des communes de la banlieue à venir abattre leurs bestiaux à la tuerie commune; on a même fait dépendre de l'accomplissement de cette obligation la concession de la faculté de vendre sur les marchés de l'intérieur. J'ai signalé plus haut, au sujet de cette faculté, la propension des villes à s'isoler de l'intérêt général : ici, c'est ce même intérêt qu'on veut associer à l'intérêt local; mais l'administration supérieure a jugé qu'une telle mesure serait contraire au droit commun et aux règles de l'équité. En effet, elle forcerait des commerçants qui paient leur quote-part de contributions dans le lieu où se trouve leur domicile, à contribuer encore aux revenus communaux d'une ville qui n'est pas le siége habituel de leur commerce. Aussi, dans tous les règlements approuvés par ladite administration, a-t-on établi formellement que l'usage des abattoirs publics des villes devrait être facultatif et non obligatoire pour les bouchers et charcutiers du dehors, et que ceux-ci pourraient tenir des abattoirs et des étaux au lieu de leur domicile, sous l'approbation de l'autorité locale.

« 7° Plusieurs règlements de police se font remarquer par l'établissement de dispositions pénales nouvelles, ou par la remise en vigueur d'anciennes dispositions du même genre, qui ne s'accordent point avec le Code pénal. Du nombre de ces peines sont l'interdiction de la profession, quoiqu'on ne trouve dans la législation

688. — La loi de 1791, qui autorise la taxe pour le pain, l'autorise en même temps pour la viande. L'autorité municipale peut donc soumettre les bouchers à aucune trace d'une peine semblable; la confiscation des denrées, disposition que les lois admettent seulement pour des contraventions de douanes ou d'octrois, ou bien dans les cas où il y a nécessité d'opérer la destruction de substances dangereuses et insalubres; enfin des amendes pécuniaires dont le taux est bien supérieur à celui qu'a fixé le Code pour les amendes en matière de contravention de police. Toutes ces mesures présentant un caractère d'illégitimité, ne peuvent être consacrées dans un règlement administratif : d'ailleurs l'autorité ne saurait trouver d'appui près les tribunaux, pour en faire prononcer l'application. De pareilles dispositions sont donc tout à la fois caduques et superflues.

« 8°, 9°, 10°, 11° Il est quelques localités assez importantes par leur population, où l'on a cru pouvoir emprunter aux règlements généraux sur la boulangerie, certaines dispositions spéciales, telles que l'organisation des bouchers et charcutiers en syndicat, l'imposition de cautionnements pécuniaires, pour garantie du service, l'obligation de se munir d'une permission du maire et de faire preuve de capacité, celle de ne quitter l'état qu'après une déclaration faite six mois à l'avance, etc.; ces dispositions ont été insérées, par les maires, dans des arrêtés relatifs à la police de la boucherie, et même on ne les a pas toujours soumises à l'approbation de l'autorité supérieure. Cependant, il est facile de juger que de telles mesures sortent du cercle des attributions municipales, et qu'elles appartiennent tout à fait au domaine de l'autorité souveraine. L'administration supérieure est donc seule compétente pour en apprécier l'opportunité; et, lorsqu'il y a lieu de les établir, ce ne peut être que par des règlements de haute administration.

« Mais à l'égard du commerce de la boucherie, le gouvernement a admis pour principe que l'approvisionnement de la viande est, en général, moins essentiel que celui du pain, qu'il ne se lie pas à des circonstances aussi difficiles, enfin, qu'il n'est pas sujet à des accidents aussi graves, ni à d'aussi dangereuses collusions. En effet, l'expérience démontre que la diminution la plus faible ou la moindre interruption dans l'approvisionnement et la fabrication en

la taxe, comme les boulangers. Mais l'établissement de tarifs pour la viande présente tant de difficultés, qu'en fait la police n'a pas pu faire usage, même à Paris, de la faculté que lui donnait la loi.

pain, font naître des inquiétudes, des alarmes, des ferments d'agitation capables de troubler l'ordre et la tranquillité du pays. D'un autre côté, l'on a considéré que, si l'intérêt de la salubrité publique exige qu'on surveille l'exercice de la profession de boucher, il ne commande rien au delà de cette surveillance, qu'il serait contraire aux lois en vigueur sur les professions industrielles et commerçantes d'exiger, de ceux qui veulent embrasser un tel état, des permissions, des preuves de capacité, des cautionnements, etc.

« Tels sont les motifs d'après lesquels on a jugé qu'il n'y avait pas lieu d'étendre (au moins d'une manière générale et sans une extrême circonspection), au commerce de la boucherie, les règlements auxquels on a cru devoir soumettre la profession de boulanger. Aussi, jusqu'à présent, le gouvernement s'est-il contenté d'appliquer à un très-petit nombre de villes quelques-unes de ces dispositions. J'ajouterai même que, si l'immense population de la capitale, si l'organisation des marchés de Sceaux et de Poissy, dans lesquels elle se pourvoit, ont pu exiger, pour l'approvisionnement en viande, des règles spéciales, les mêmes circonstances, jointes à des considérations aussi impérieuses, n'existant pas dans les autres localités de la France, on ne saurait réclamer pour celles-ci l'établissement de pareilles dispositions.

« Enfin, il faut remarquer qu'à Paris même, le système du syndicat de la boucherie a été reconnu incompatible avec celui de la libre concurrence, et que l'ordonnance du 12 janvier 1825 l'a fait cesser, parce qu'on avait jugé qu'une telle institution, de nature à influer d'une manière très-défavorable sur la production et la consommation habituelle, n'était pas absolument nécessaire pour l'approvisionnement et le bien du service.

« 12° Toutefois, le gouvernement a reconnu que, si la législation actuelle assure la liberté desdites professions, elle accorde aussi à la police municipale la faculté de faire (en vertu des pouvoirs à elle confiés par les lois du 24 août 1790 et du 22 juillet 1791) des règlements à l'effet de garantir la sûreté et la salubrité publiques. C'est ainsi qu'on a pu, par des actes de haute administration, sanctionner les arrêtés municipaux qui, pour un grand nombre de

689. — Les comestibles autres que le pain et la viande, n'ont pas l'importance de denrées de première nécessité ; l'intérêt le plus précieux des consomma-

villes, ont concentré l'abattage des bestiaux dans les abattoirs publics et communs ; mais ces sortes d'établissements, que les lois autorisent et que l'utilité publique recommande, ont besoin d'être institués par des ordonnances spéciales de Sa Majesté, dans les villes qui précédemment s'en trouvaient privées, ou bien d'être confirmés, par des actes de même nature, dans celles où il en existait depuis un certain temps. Les ordonnances dont il s'agit ne sont rendues d'ailleurs que sur une délibération *ad hoc* du conseil municipal.

« Comme la concentration de l'abattage des bestiaux et porcs, dans un local commun, entraîne nécessairement la suppression des tueries ou échaudoirs particuliers exploités par les bouchers et charcutiers, et que par conséquent elle exige, de la part de ces commerçants, le sacrifice d'une portion de leur liberté industrielle, il convient, en tout état de cause, de s'assurer qu'un tel sacrifice est commandé par des motifs graves et impérieux. A cet effet, il est nécessaire que la délibération du conseil municipal contienne des renseignements positifs sur la population de la localité, sur le nombre des bouchers et charcutiers en exercice, sur celui des tueries ou échaudoirs particuliers, enfin sur la quantité de bestiaux de chaque espèce abattus annuellement pour la consommation. Il faut encore que le vote du conseil, bien motivé à cet égard, soit accompagné d'une enquête de *commodo* et *incommodo*, conformément aux dispositions prescrites par le décret du 15 octobre 1810, et par l'ordonnance du roi, du 14 janvier 1815, concernant les ateliers insalubres et incommodes.

« A ces instructions, j'ajouterai que, l'abattage des porcs offrant, sous le rapport de la sûreté publique, de moins graves inconvénients que celui de gros bestiaux, il a paru juste et dans l'intérêt de l'agriculture, de conserver aux propriétaires la faculté d'abattre chez eux, dans des lieux clos et séparés de la voie publique, les porcs destinés au service de leurs maisons.

« 13° Quelques autorités locales ne se sont pas contentées de prescrire, par des règlements de police, la concentration de l'abattage des bestiaux et porcs dans des tueries publiques et communes ; elles ont étendu l'usage exclusif de ces sortes d'établisse-

teurs, l'intérêt de la santé du public commande cependant de veiller à leur salubrité.

L'arrêté municipal qui défend le débit des comes-

ments à la fonte des suifs, à la préparation des issues, à la resserre des animaux, et elles ont ordonné la fermeture des fonderies de suifs, triperies et porcheries particulières. C'est toujours simultanément l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publique et du fisc communal qui dictent aux autorités de pareilles mesures; mais ici se trouve encore un excès de pouvoir dérivant de la fausse interprétation des droits et attributions dévolus à l'autorité municipale. Les divers établissements particuliers dont il s'agit, ayant été classés, par les décrets et ordonnances précités (sur les ateliers insalubres ou incommodes), au nombre de ceux qui sont susceptibles d'être autorisés moyennant l'accomplissement de certaines formalités, il en résulte que leur interdiction serait une disposition évidemment contraire à la liberté industrielle, et qu'elle porterait atteinte aux droits acquis, en vertu d'autorisations légales, par les propriétaires desdites exploitations. Il a d'ailleurs été reconnu que ces sortes d'établissements n'offraient pas, sous le rapport de la sûreté et de la salubrité, les mêmes inconvénients que les abattoirs: aussi l'administration supérieure a-t-elle jugé qu'il serait trop rigoureux d'interdire ceux qui ont été formés avec des permissions régulières. L'autorité locale doit donc, pour cet objet, borner l'exercice de sa surveillance à s'assurer que les suifs sont fondus, les tripes préparées, et les porcs hébergés ou resserrés dans des établissements légalement autorisés. Seulement, comme, en certaines circonstances, les fonderies de suif, par la position où elles se trouvent, peuvent présenter des inconvénients sous le rapport du danger d'incendie, l'administration a pensé que, dans les grandes villes où les abattoirs municipaux sont organisés de manière à pouvoir y opérer la fonte de ces matières, il serait convenable, à l'avenir, de ne point autoriser de nouvelles usines particulières de ce genre, sauf à laisser subsister celles qui déjà se trouveraient régulièrement établies.

« 14° En adoptant le système de la concentration de l'abattage des bestiaux (système auquel l'administration supérieure ne peut en général que donner une entière adhésion, à cause des avantages qui en résultent pour la sûreté et la salubrité publiques), presque toujours les communes se chargent de fournir, à cet ef-

tibles gâtés et corrompus et qui prescrit de les saisir, confisquer et envoyer à la voirie, est donc légal. (Voy. arrêt 3 septembre 1842.)

Le maire et le commissaire de police, son agent, puisent, d'ailleurs, dans le pouvoir délégué par la loi de 1790, le droit d'inspecter les comestibles qui se vendent dans tous les marchés, sur la voie publique et dans les boutiques, et d'en vérifier l'état.

Il appartient même à l'autorité municipale d'ordonner, en cas d'urgence, et de faire opérer la destruction immédiate des comestibles saisis. (Voy. arrêts des 3 sept. et 3 nov. 1842.)

690. — La loi de 1790 confie à la vigilance et à

fet, les locaux nécessaires. Or il est juste qu'elles retirent un droit de location du terrain prêté par elles à chaque boucher ou charcutier : c'est l'origine et la justification des taxes relatives audit abattage. Mais j'ai remarqué que les rétributions n'étaient pas toujours établies d'une manière régulière et conforme à leur objet. D'abord les tarifs de ces droits doivent être votés par les conseils municipaux et approuvés par l'administration supérieure. En second lieu, il est à désirer que les principes adoptés pour la fixation des droits de place dans les halles et marchés s'appliquent aux droits à payer pour l'abattage des bestiaux, et que ceux-ci, autant que possible, soient réglés d'après la superficie de l'emplacement. Enfin, dans le règlement des droits dont il s'agit, il convient aussi de prendre en considération les intérêts de l'agriculture et du commerce. A ce sujet, je ne puis mieux faire que de rappeler, en terminant, les dispositions de la loi du 11 frimaire an VII (1er décembre 1798), qui, la première, a consacré le principe des taxes communales. Elle recommande « d'avoir égard à ce que le « tarif et les produits en soient, le plus qu'il se pourra, proportionnés au montant des sommes reconnues rigoureusement nécessaires; à ce que le mode de perception entraîne le moins « de gêne qu'il se pourra pour la liberté du commerce; enfin, aux « exceptions et franchises qui peuvent être jugées nécessaires au « commerce de la commune et à raison de sa position. »

l'autorité des maires : « 5° le soin de prévenir par des « précautions convenables, et celui de faire cesser par « la distribution des secours nécessaires, les accidents « et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épi- « démies, les épizooties, en provoquant aussi dans ces « deux derniers cas, l'autorité des administrations de « département ou de district. »

On ne fait pas de doute que la défense de couvrir les maisons en paille et chaume est du nombre des précautions à prendre pour prévenir les incendies. (Voy. arrêt 11 sept. 1840 ; Voy. *supra*, n° 405.) Le droit du maire est également d'enjoindre au même titre aux habitants de faire nettoyer et ramoner leurs cheminées à certaines époques. Nous serions même fort disposé à lui reconnaître le droit d'imposer aux propriétaires, qui font construire, l'obligation de donner aux cheminées une certaine largeur pour le passage des ramoneurs.

691. — Il est vrai de dire que la propriété ne souffre en tout ceci que les restrictions commandées par l'intérêt de sa conservation. Il ne faut cependant pas l'abandonner à la discrétion d'un pouvoir qui, pour être un pouvoir protecteur, n'en est pas moins un pouvoir arbitraire.

Un juge de paix, le juge de paix de Melle, saisi d'une poursuite en contravention pour défaut d'obéissance à un arrêté qui ordonnait la destruction des couvertures de maisons en paille, chaume ou roseau, et leur remplacement par des couvertures en tuiles ou ardoises, renvoya les prévenus par un jugement ainsi motivé :

« Considérant que, si l'autorité municipale peut,

« par des motifs de sûreté publique, défendre pour « l'avenir, la construction de couvertures de bâtiments « en paille, chaume et roseau; que si elle peut même « prohiber la réparation de celles existantes autrement « qu'avec des tuiles ou ardoises, afin de les faire dis- « paraître progressivement, ainsi que la cour de cas- « sation l'a jugé plusieurs fois, ce droit ne peut cepen- « dant être étendu jusqu'à lui reconnaître celui d'or- « donner la destruction des couvertures de bâtiments « ou loges faites avec des pailles, chaumes et roseaux, « à une époque où aucune loi ni aucun règlement n'en « proscrivait l'emploi ;

« Considérant qu'en donnant une sanction pénale « à un arrêté qui sortirait ainsi des limites tracées au « pouvoir administratif et municipal, ce serait non- « seulement porter une grave atteinte au droit sacré « de propriété reconnu et proclamé par nos lois civiles « et constitutionnelles, mais encore anéantir le prin- « cipe conservateur de la non rétroactivité, sans le- « quel il n'y aurait dans la société que trouble et per- « turbation;

« Considérant que les prévenus ne sont pas pour- « suivis pour avoir, contrairement aux dispositions « prohibitives de l'arrêté dont il s'agit, construit ou « réparé des couvertures de bâtiments avec des chau- « mes, pailles ou roseaux, mais bien parce qu'ils n'a- « vaient pas détruit des couvertures ainsi faites long- « temps avant la publication de cet arrêté ; considérant « qu'aucun arrêté antérieur à celui dont l'exécu- « tion est aujourd'hui demandée, ne défendait aux « habitants de la ville de Melle et de ses faubourgs de « couvrir leurs bâtiments avec des pailles, chaumes

« et roseaux ; considérant qu'un fait licite lors de sa « perpétration ne peut devenir punissable par l'effet « d'un acte postérieur de l'autorité publique, et qu'en « refusant d'exécuter le deuxième paragraphe de l'ar- « ticle 31 de l'arrêté dont il s'agit, les prévenus n'ont « commis ni délit ni contravention. ».

Le pourvoi du ministère public contre ce jugement fut rejeté ; la cour de cassation déclara qu'il n'offrait qu'une saine application des principes. (Voy. arrêt 3 déc. 1840.)

Et, en effet, la distinction consacrée par le juge de paix de Melle était nécessaire pour concilier l'exercice du pouvoir de police avec le respect dû à la propriété ; elle garantit au propriétaire cette liberté et cette sécurité de disposition sans lesquelles la propriété ne serait plus qu'un vain mot. Le présent, l'avenir, voilà ce qui tombe sous l'empire du pouvoir de police, mais le passé n'est et ne peut être régi par les prescriptions ultérieures d'un pouvoir dont la mission est de prévenir ou d'empêcher et non de réformer ou réparer.

692. — Ce n'est, toutefois, que dans la sphère des mesures de précaution que le dépositaire du pouvoir de police est lié par des principes restrictifs. Dès qu'il faut lutter contre un danger présent ou imminent, il n'est plus pour lui qu'une loi, une loi suprême : le salut public. La fin devient la justification des moyens. « Un incendie éclate, le maire se trouve investi d'une « véritable dictature. Pour arrêter et couper le feu, il « pourra faire abattre des maisons et ordonner toutes « les mesures qu'il jugera convenables ; il a le droit, « en un mot, d'exproprier pour cause d'utilité publi- « que, sans procédure, sans formalités, d'un mot et

« d'un geste. Il fut bien reconnu, lors de la discussion « de la loi du 7 juillet 1833, qu'il était impossible de « tracer des règles ; si simples qu'on les eût faites, elles « auraient été trop compliquées et trop longues pour « l'urgence d'un incendie, et le salut public est au- « dessus de tous les droits et de toutes les formalités. « Le maire exerce, avons-nous dit, une véritable dic- « tature, mais c'est à ses risques et périls, et, le dan- « ger passé, il rendrait compte des illégalités que ne « motiverait pas la nécessité, et des fautes que n'excu- « serait pas la préoccupation du moment. » (Voy. M. Trolley, t. 1er, p. 513.)

Il en est de l'inondation comme de l'incendie. Devant le débordement des eaux, l'autorité municipale a pleine puissance.

693. — Les épidémies, les épizooties ont eu place dans les prévisions du législateur. La loi du 3 mars 1822 et l'ordonnance du 7 août de la même année, organisent la police sanitaire pour les contrées envahies par une épidémie (1). Les épizooties ont fait l'objet d'un arrêté du 27 messidor an V. (Voy. *supra*, n° 573.)

694. — En dehors de ces circonstances extrêmes, la police sanitaire est confiée au maire. Il prend des arrêtés pour parer à tout ce qui pourrait compromettre la salubrité publique, il enjoint de curer les mares, les étangs, interdit de laisser former des cloaques, prescrit l'enlèvement des fumiers et autres matières à

(1) La police passe aux mains des commissions sanitaires, *qui agissent sous l'autorité du préfet*; cependant si la maladie surprend l'administration, le maire arrête provisoirement les mesures commandées par les circonstances. (Voy. art. 79 de l'ordonnance.)

exhalaisons plus ou moins infectes, et désigne au besoin les points sur lesquels on devra les porter. Son action ici n'est pas bornée aux dépendances de la voie publique, sa surveillance s'étend sur les terrains et habitations privées. Il peut défendre d'élever et nourrir des pigeons, d'avoir des oies, canards et lapins à l'intérieur de la ville, si ce n'est dans des bâtiments d'exploitation, ou en cages et volières. Il a même été jugé qu'un maire n'était pas sorti des limites de ses pouvoirs en faisant défense aux charcutiers d'avoir, ne fût-ce qu'en dépôt ou réserve, des porcs vivants, dans l'enceinte de la ville. (Voyez arrêt 22 mars 1851.)

695. — L'établissement et la vidange des fosses d'aisance appellent particulièrement l'attention de l'administration locale, au point de vue de la police sanitaire. Le maire arrête légalement que les fosses d'aisance ne pourront être placées qu'à une certaine distance de la voie publique et que leur construction devra satisfaire à certaines conditions. A plus forte raison, est-il en droit de prescrire pour la vidange toutes les précautions que peut lui suggérer sa prudence. (Voy. arrêt 23 avril 1835.)

696. — Le rouissage du chanvre en grand rentre dans la classe des industries régies par la législation spéciale aux *établissements dangereux, insalubres ou incommodes*.

« Mais dans le plus grand nombre de localités, le « rouissage s'opère en petit; le cultivateur fait lui-« même rouir le chanvre qu'il a récolté, soit sur le « pré, soit dans les rivières, ruisseaux ou fosses qui « avoisinent sa demeure.

« Il n'est pas possible d'interdire complétement une « préparation sans laquelle on ne pourrait tirer parti « d'un produit si nécessaire à notre industrie; mais « en choisissant l'emplacement, il convient de prendre « certaines précautions qui peuvent, sinon détruire, « au moins atténuer les inconvénients de cette opé- « ration. Ainsi l'on doit rouir et laver le chanvre aussi « loin que possible des lieux habités et dans les eaux « courantes. Les conseils ou commissions de salubrité « d'arrondissement ou de canton pourraient être con- « sultés utilement sur les moyens de rendre le rouis- « sage moins malsain, moyens qui peuvent varier selon « la nature des lieux et les usages du pays; c'est en- « suite à l'autorité municipale, éclairée par ces avis, « qu'il appartient de faire des règlements qui obligent « les habitants à se soumettre aux dispositions qu'elle « aura jugé convenable de prendre dans l'intérêt de la « santé publique. » (Voy. circulaire du min. du comm., 7 juillet 1832.)

697.—Enfin, le dernier paragraphe de notre art. 3, tit. XI, de la loi de 1790 confie à l'autorité municipale « le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâ- « cheux qui pourraient être occasionnés par les insen- « sés ou les furieux laissés en liberté, et par la divaga- « tion des animaux malfaisants ou féroces. »

Les art. 475 et 479 du Code pénal prévoient et punissent le fait de laisser divaguer des fous ou furieux, et une loi du 30 juin 1838 a assuré des secours et un refuge aux malheureux frappés d'aliénation mentale. L'attribution de police a donc perdu une grande partie de son importance. Il est difficile de concevoir qu'il puisse y avoir désormais lieu à procéder par voie de

règlement à l'effet de pourvoir à la garde des insensés.

698. — Il n'en est pas de même des animaux malfaisants ou féroces ; on ne peut considérer la sûreté publique comme suffisamment garantie par la pénalité édictée dans l'art. 475 du Code pénal. L'injonction aux bouchers, dans les communes où il n'y a pas d'abattoir public, de ne tuer que dans l'intérieur de leurs maisons et d'en tenir les portes fermées, la défense à tous ceux qui ont des chiens de les laisser sortir non muselés et de les conduire autrement qu'en laisse, peuvent être signalées comme exemple des précautions à prendre contre des accidents qui ne sont que trop fréquents.

699. — Les sépultures, inhumations et exhumations, dans leurs rapports avec le maintien de l'ordre et de la salubrité dans la commune, constituaient évidemment une dépendance du domaine de la police municipale. Le maire puisait dans les attributions générales que nous venons d'examiner, le droit d'intervenir pour parer aux dangers qu'elles peuvent faire courir au repos ou à la sûreté publics. Ce n'était point assez ; la susceptibilité et la puissance des sentiments engagés dans toutes les questions de sépulture faisaient au législateur un devoir de prévenir en ces matières tout conflit d'autorité. Il a tranché lui-même les questions principales et a délégué l'autorité municipale pour le règlement de toutes les autres. (Voy. *supra*, n° 565.)

La police des cimetières et lieux de sépulture publics ou privés appartient donc, dans toute son étendue, à l'autorité municipale. En dehors même des exigences de la tranquillité ou de la sécurité publique, elle peut faire toutes les injonctions et défenses qui lui paraissent

utiles, au point de vue du respect dû aux morts ou même de la conservation et disposition du terrain consacré à les recevoir. C'est ainsi qu'on lui a reconnu le droit de déterminer le mode de réparation et de clôture pour les terrains concédés temporairement, et, par exemple, d'interdire les murs et de n'autoriser à cet effet que de simples balustrades. (Voy. arrêt 14 oct. 1843.)

700. — Dans le champ de la police rurale, l'autorité municipale ordonne de tenir les pigeons fermés, à certaines époques et durant un certain temps, par des arrêtés (Voy. *supra*, n° 568), qui, dans le silence du décret des 11 août-21 sept. 1789 sur la pénalité, empruntent leur sanction à l'art. 471, n° 5, du Code pénal. (Voy. arrêts des 26 août 1843 et 15 février 1844.)

701. — Pour le ban de vendanges, la difficulté n'est jamais que dans la distinction à faire entre les vignes closes et celles qui ne le sont pas. (Voy. *supra*, n° 569.) Or, cette difficulté, fort grave dans le principe, l'est bien moins aujourd'hui.

On s'est reporté à l'art. 6 de la section V du tit. Ier de la loi des 28 sept.-6 oct. 1791, ainsi conçu : « L'héritage sera réputé clos lorsqu'il sera entouré « d'un mur de quatre pieds de hauteur, avec barrière « ou porte, ou lorsqu'il sera exactement fermé ou en- « touré de palissades ou de treillages, ou d'une haie « vive, ou d'une haie sèche, faite avec des pieux ou « cordelée avec des branches, ou de toute autre ma- « nière de faire les haies en usage dans chaque loca- « lité, ou enfin d'un fossé de quatre pieds de large au « moins à l'ouverture, et de deux pieds de profondeur.»

Et sans méconnaître que cet article se trouve plus

particulièrement en relation avec l'exercice des droits de parcours ou d'usage de la vaine pâture, puisque la section à laquelle il appartient a pour intitulé : « Des « troupeaux, des clôtures, du parcours et de la vaine « pâture, » on a considéré « que ses dispositions, qui « sont les seules qui déterminent les divers modes de « clôture de biens ruraux, ont été introduites dans une « loi qui concerne spécialement cette espèce de biens, « les usages ruraux et la police rurale; qu'elles sont « portées dans la section intitulée *des Clôtures*, et que, « dès lors, elles doivent servir de règle pour tout ce « qui concerne les biens ruraux, comme pour tout ce « qui est relatif aux contraventions de police rurale; « qu'une clôture réelle et efficace peut seule pourvoir « aux vues que se propose la loi lorsqu'elle affranchit « du ban de vendange les propriétés closes. » (Voy. arrêt 24 juillet 1845.) D'où le principe que pour la distinction entre les vignes closes et celles qui ne le sont pas, relativement à l'observation du ban de vendange, c'est à la loi et à la loi des 28 sept.-6 oct. 1791 qu'il faut s'attacher. (Voy. arrêt 11 sept. 1847.)

702. — Merlin, en présence de l'art. 1er, section V du titre Ier de la loi des 28 sept.-6 oct. 1791, qui ne fait mention que du ban de vendange (Voy. *supra*, n° 569), avait pensé qu'on ne pouvait établir de ban que pour la vendange, à l'exclusion des autres récoltes et spécialement de la fauchaison et de la moisson. Mais un arrêt de la cour de cassation du 6 mars 1834 décide en droit « que l'art. 475, n° 1, punit l'infraction non- « seulement des bans de vendange, mais encore des « autres bans autorisés par les règlements ; que, dès

« lors, en supposant même que la loi de 1791 eût « expressément aboli les bans de fauchaison dont elle « ne parle point, ces mêmes bans auraient été, selon « la maxime *posteriora prioribus derogant*, formel- « lement rétablis par le même art. 475, C. pénal, « et que, par conséquent, ils deviennent obligatoires « lorsqu'ils résultent d'un usage immémorial dans la « commune pour laquelle ils sont faits, et que, d'ail- « leurs, ils ont été légalement rendus par l'autorité « compétente et dans le cercle de ses attributions. » On ne peut donc plus refuser absolument au maire le droit d'astreindre les habitants à l'observation d'un ban pour la fauchaison ou la moisson. Il faut cependant remarquer que, d'après la doctrine consacrée par la cour suprême, le maire n'est maître d'enchaîner la liberté de chacun pour les récoltes autres que celles du raisin, qu'autant qu'il lui est donné de tirer d'un usage ancien un droit analogue à celui qu'il a reçu du législateur relativement à la vendange.

703. — Les bans ont pour but la conservation des récoltes. D'autres arrêtés peuvent avoir pour but de prévenir des collisions de nature à troubler la tranquillité des campagnes. A ce point de vue, la légalité des arrêtés pris pour réglementer le glanage, le grappillage et les droits de même nature, dont l'exercice peut donner naissance à des conflits entre les propriétaires et les habitants pauvres de la commune ou entre les glaneurs et grappilleurs eux-mêmes, paraît incontestable. (Voy. arrêt 25 mai 1848.)

Puisque je suis amené à parler du glanage, je veux signaler à l'attention de l'autorité municipale un arrêt de la cour de cassation du 8 oct. 1840, qui me semble

ne rien laisser à désirer sur la nature et l'étendue de ce droit. Le voici dans tout son contexte :

« La cour ; — vu l'art. 484 du Code pénal et l'avis « du conseil d'État des 4-8 février 1812, qui déclare « encore subsistantes, en vertu de cet article, quoique « non renouvelées par ledit Code, *toutes celles des dis-* « *positions des lois et règlements antérieurs à sa pro-* « *mulgation, relatives à la police rurale, sur laquelle* « *il ne renferme que quelques dispositions éparses, dé-* « *tachées et ne formant pas un système complet de lé-* « *gislation;* l'art. 10 de l'édit du mois de nov. 1554, « qui ne permet le glanage dans le royaume qu'aux « *gens vieils ou débilitez de membres, petits enfants ou* « *autres personnes qui n'ont pouvoir ni force de seyer;* « l'arrêt de règlement émané du parlement de Paris, « le 7 juin 1779, qui le réserve lui-même exclusive- « ment dans le ressort de cette cour, *aux vieillards,* « *estropiés, petits enfants et autres personnes inva-* « *lides ;* l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837, portant « que *le maire est chargé, sous la surveillance de l'ad-* « *ministration supérieure, notamment de la police* « *rurale, et de pourvoir à l'exécution des actes de* « *l'autorité supérieure qui y sont relatifs ;* ensemble « l'art. 471 du Code précité, qui prononce dans son « n° 15 la peine dont se rendent passibles ceux qui « contreviennent *aux règlements faits par l'autorité* « *administrative,* et l'art. 5 de l'arrêté du maire de « Morcourt, du 29 juillet dernier, qui veut que *nul* « *ne puisse glaner dans cette commune sans être por-* « *teur d'une carte de lui ;*

« Attendu, en droit, 1° que le glanage, lors de la « promulgation du Code pénal de 1810, était interdit

« à tous les individus en état de travailler pendant le « temps de la moisson ; que cette interdiction résulte « d'abord de l'art. 10 de l'édit du mois de nov. 1554, « et ensuite des arrêts de règlement que les cours de « parlement avaient publiés sur ce point dans leurs « ressorts respectifs, et spécialement de celui du par- « lement de Paris, en date du 7 juin 1779 ; que le « Code précité s'est borné à le prohiber dans les « champs non encore entièrement dépouillés et vidés « de leurs récoltes, ainsi qu'avant le moment du lever, « et après celui du coucher du soleil (n° 10 de « l'art 471) ; qu'il l'a donc virtuellement laissé sous « l'empire de la législation restrictive qui le régissait; « d'où il suit que les anciens règlements susrappelés, « qui ne l'accordent qu'à une classe déterminée d'in- « dividus, sont compris, selon l'avis du conseil d'Etat « du 4-8 février 1812, parmi ceux dont l'art. 484 du « même Code prescrit l'observation aux cours et tri- « bunaux ;

« Attendu, 2° que les maires, en se renfermant dans « l'objet et l'esprit de ces actes, sont autorisés par « l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837, à prendre « toutes les mesures qu'ils jugent devoir assurer le « mieux leur exécution ; que la disposition transcrite « plus haut de l'arrêté du 29 juillet dernier, a évi- « demment pour but, et doit avoir pour résultat, de « ne laisser profiter du glanage que les indigents et les « invalides de la commune de Morcourt, auxquels « l'édit et l'arrêt de règlement susdatés permettent « d'en jouir exclusivement, puisque les cartes dont elle « exige que les glaneurs soient pourvus ne peuvent être « délivrées par le maire qu'aux individus dont le con-

« seil municipal dresse chaque année la liste avant « la moisson, conformément à l'arrêté du préfet de « l'Aisne, du 15 juin 1822; que la légalité de cette « disposition lui assure donc la sanction pénale de la « loi;

« Et attendu qu'il est constaté et reconnu dans l'es- « pèce, que Marie Dubreuil, femme Crochard, ne fait « point partie des 184 personnes portées sur ladite « liste, et que, conséquemment, elle n'avait pas ob- « tenu la carte exigée; que le jugement dénoncé de- « vait réprimer la contravention dont elle s'est rendue « coupable, en glanant avec ses trois enfants; d'où il « résulte, qu'en la renvoyant de la poursuite du mi- « nistère public, sur le motif que le Code pénal aurait « abrogé les prohibitions contenues dans les anciens « règlements concernant le glanage, par cela seul « qu'il ne les aurait pas rappelées, et que l'autorité « municipale n'a le droit de l'interdire aujourd'hui à « personne, ce jugement a faussement interprété le « n° 10 de l'art. 471 de ce Code et commis une vio- « lation expresse des dispositions ci-dessus citées : « casse. »

Cet arrêt établit que le glanage doit être réservé aux pauvres, et autorise le maire à prendre les mesures nécessaires pour leur maintenir ce privilége. Il n'est pas non plus sans intérêt, en tant qu'il rappelle et vise comme ayant autorité et force l'avis émis par le conseil d'Etat, que toutes celles des dispositions des lois et règlements antérieurs au Code pénal de 1810, qui sont relatives à la police rurale et forestière, à l'état civil, aux maisons de jeu, aux loteries non autorisées par la loi, et autres objets semblables que le

Code ne traite que dans quelques-unes de leurs branches, sont restées en vigueur. Nous aurons en effet à revenir plus tard sur cet avis.

704. — La police de la chasse, on le sait (Voy. *supra*, n° 403), est confiée aux préfets. Reste toujours pour le maire le droit de pourvoir à la sûreté des campagnes et, par conséquent, d'imposer au besoin, à l'exercice du droit de chasse, les restrictions convenables pour prévenir les accidents. Est légale et obligatoire l'interdiction par voie d'arrêté municipal, de chasser à moins d'une certaine distance des vignes dans lesquelles les vendanges ne sont pas terminées. (Voy. arrêt 4 sept. 1847.)

705.—La voirie municipale comprend les chemins communaux et vicinaux et les rues proprement dites, qui constituent la voirie urbaine. Nous consacrerons dans la suite de cet ouvrage un chapitre aux chemins vicinaux que nous considérerons dans leurs rapports avec les chemins communaux, et nous traiterons de la voirie urbaine dans un chapitre qui aura pour objet la voirie. Nous n'avons donc point à appeler ici l'attention sur l'exercice du pouvoir réglementaire délégué à l'autorité municipale, dans son application à la voirie.

706. — Le maire, indépendamment des arrêtés destinés à régler les matières confiées à sa vigilance, prend des arrêtés *à l'effet de publier de nouveau les lois et règlements de police, et de rappeler les citoyens à leur observation* ; ce sont les termes de l'art. 11 de la loi du 18 juillet 1837 qui n'offre elle-même, en ce point, qu'une reproduction littérale de l'art. 46 du décret des 19-22 juillet 1791. (Voy. *supra*, n° 557.)

M. Trolley demande au décret de 1791 le sens de la disposition que lui a empruntée la loi de 1837. « Voici, dit-il, quel fut le système de la loi de 1791. « Son article 29 prescrit jusqu'à ce qu'il en ait été au- « trement ordonné, l'exécution des règlements actuel- « lement existants, sur le titre des matières d'or et « d'argent, les drogues, médicaments et poisons, le « dépôt dans les monts-de-piété et enfin la voirie. « Quant à ceux qui ne se trouvent pas compris dans la « nomenclature, ils ne sont ni abrogés ni immédiate- « ment exécutoires; ils sont pour ainsi dire *en dispo-* « *nibilité*, ils attendent; et les corps municipaux sont « autorisés à les publier pour les remettre en vi- « gueur. » (Voy. *Cours de droit administratif*, t. Ier, p. 519.)

Quant à nous, nous ne pouvons souscrire à cette doctrine.

Le droit de publier reconnu au maire, a trait aux lois aussi bien qu'aux règlements. Or, on ne supposera pas que la pensée du décret de 1791 ait été de laisser les lois *en disponibilité!* Et pour les anciens règlements eux-mêmes, si on avait pu conserver du doute sur leur autorité et leur force, le Code pénal l'eût dissipé! Dans son art. 484, il prescrit aux cours et tribunaux de continuer à observer les lois et règlements particuliers dans toutes les matières qu'il ne règle pas. Il fait ainsi un devoir au juge d'appliquer les anciennes dispositions réglementaires, à défaut d'abrogation résultant d'une loi ou d'un règlement postérieurs. « Il n'est donc pas nécessaire pour qu'elles « aient aujourd'hui leur ancienne valeur, qu'elles « aient été de nouveau publiées. La loi ne l'exige pas;

« encore une fois, il suffit qu'elles n'aient pas été « abrogées. » (Voy. un travail de M. Ant. Blanche, aujourd'hui procureur général à Riom, inséré au *Dictionnaire général d'administration*, v° Règlement.) Un avis du conseil d'Etat du 8 février 1812 inséré au *Bulletin des lois*, et dont la cour de cassation n'hésite pas à se faire à l'occasion, un appui (Voy. *supra*, n° 703), est formel en ce sens. Il porte qu'on doit considérer comme subsistant encore toutes celles des dispositions des lois et règlements antérieurs au Code pénal, qui sont relatives à la police rurale et forestière, à l'état civil, aux maisons de jeu, aux loteries non autorisées et autres objets semblables que le Code n'envisage que dans quelques-unes de leurs branches.

707. — « Toutes les fois, poursuit l'auteur que je « viens de citer, que la cour de cassation a été appelée « à s'expliquer sur la valeur actuelle des anciens arrê- « tés de police ou sur leur abrogation, elle a toujours « consacré les principes que nous avons développés. « C'est ainsi qu'elle a appliqué comme étant encore en « vigueur :

« L'arrêt de règlement du parlement de Bretagne, « du 29 juillet 1786, qui défend les scènes de débau- « che, les désordres et les tapages dans les maisons de « prostitution. (Cass. 3 oct. 1833; B. crim., n° 138.)

« L'arrêt du parlement de Normandie, du 6 août « 1765, défendant de couvrir en paille les maisons et « bâtiments situés dans l'enceinte des bourgs et fau- « bourgs des villes. (Cass. 29 avril 1831; B. crimin., « n° 99.)

« L'arrêt du conseil, du 20 septembre 1776, qui « prohibe toute espèce de publication des loteries

« étrangères (1). (Cass. 25 déc. 1835; B. crim.,
« n° 449, et 24 sept. 1836, B. crim. n° 323.)

« L'arrêt du parlement de Besançon, du 19 nov.
« 1764, qui fait défenses et inhibitions particulières
« à tous cabaretiers, cafetiers, limonadiers et autres,
« ayant billards ouverts, de donner à jouer ou de per-
« mettre qu'il soit joué chez eux, non-seulement aux
« jeux de hasard, mais encore à aucuns jeux de cartes
« ou de dés, de quelque espèce qu'ils soient, même
« de tenir chez eux, publiquement ou sous clef, des
« cartes, des dés et cornets. (Cass. 19 janvier 1837,
« B. crim., n° 22.)

« La sentence réglementaire du bailliage de Rouen,
« du 27 janvier 1779, qui enjoint à tous brocanteurs
« de faire viser leurs registres tous les mois par le
« commissaire de police de leur quartier, sous peine de
« 10 livres d'amende contre les refusants ou déloyaux.
« (Cass. 24 aout 1838, B. crim., n° 289.)

« L'édit du mois de novembre 1554 qui interdit le
« glanage à tous les individus en état de travailler
« pendant le temps de la moisson; et les arrêts de
« parlement, notamment celui du parlement de Paris

(1) Le 1er arrêt est rapporté par M. Dalloz, R. p. 1836, I, 89, avec la date du 5 décembre.

L'arrêt de 1836 a cela de remarquable, qu'il considère le règlement de 1776 comme *confirmé par la disposition générale de l'art.* 46 *de la loi du* 22 *juillet* 1791, et signale par conséquent, dans cette disposition, une consécration des règlements anciens, plus tard confirmée par l'art. 484 du Code pénal.

La loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries de toute espèce, prévoit et punit par un article spécial, l'art. 4, la publication des loteries étrangères. Ce n'est donc plus au règlement de 1776 qu'on a à se référer; il a été virtuellement frappé d'abrogation.

« du 7 juin 1779, qui ont fait l'application de cette in-
« terdiction. (Cass. 8 oct. 1840, et 10 juin 1843, B.
« crim., n° 144.)

« Le règlement du bailliage de Rouen du 17 août
« 1771, prescrivant à tous marchands, revendeurs ou
« autres, d'inscrire sur un registre le nom des per-
« sonnes qui leur apporteront des meubles, linges,
« hardes et autres effets. (Cass. 5 juin 1841, B. crim.,
« n° 169.)

« Dans ces différentes espèces, la cour de cassa-
« tion a considéré que les anciens règlements de po-
« lice qui les concernent, n'ayant été abrogés, ni
« formellement, ni tacitement, devaient continuer à
« recevoir leur exécution. » (Voy. *loco citato*.)

708. — Il en résulte que nous devons croire que la loi, en autorisant le maire à faire publier de nouveau les lois et règlements, n'a eu d'autre intention que de lui ménager un moyen de rappeler et raviver, suivant le besoin des circonstances, des prescriptions que leur ancienneté et le défaut d'application peuvent tendre à faire tomber en oubli ou en désuétude.

Dans ce système, on n'a pas à se demander si le droit du maire ne va pas jusqu'à modifier les anciens règlements. Il est de toute évidence que même sur les matières de police locale, les anciens règlements émanés d'une autorité supérieure à l'autorité municipale, participent de la force des lois et décrets, et sont, comme les lois et décrets, hors de l'atteinte du pouvoir municipal, dont l'action ne peut avoir d'autre objet que d'en procurer l'exécution.

Il n'en est pas de même, sans doute, des arrêtés municipaux proprement dits ; si anciens qu'ils puissent

être, le maire est toujours maître de revenir sur leurs dispositions pour les supprimer ou les changer. Mais il est vrai de dire que, dans ce cas, ce n'est pas par mesure de *réformation* qu'il statue, et que c'est comme arrêté nouveau, et non comme règlement ancien, que vaut son acte.

709. — Les arrêtés de l'autorité municipale ne deviennent obligatoires que par la publication qui en est faite. C'est là une condition commune à tous les actes du pouvoir réglementaire. Nous avons eu l'occasion de constater et de déterminer comment elle doit être accomplie. (Voy. *supra*, n° 63.) La publication à son de caisse et par voie d'affiche est celle qui convient pour les prescriptions de police locale. Nous engagerons seulement les maires à dresser procès-verbal de cette publication sur le registre des actes de la mairie.

710. — Après avoir dit que les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet, et que le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution, l'art. 11 de la loi du 18 juillet 1837 ajoute : « Ceux de ces arrêtés qui portent règlement perma-« nent ne seront exécutoires qu'un mois après la re-« mise de l'ampliation constatée par les récepissés « donnés par le sous-préfet. » Ainsi, voilà une distinction entre les arrêtés qui ne comportent qu'une application momentanée, par exemple, les arrêtés qui règlent les bans de vendange, fixent la taxe du pain, ou prescrivent des précautions à prendre en vue de circonstances passagères, et les arrêtés pris pour répondre à des besoins durables. Les premiers sont exécutoires dès le lendemain du jour de la publication. Les derniers, que leur permanence rend plus impor-

tants, restent pendant un mois soumis à l'examen de l'autorité supérieure.

711. — On a demandé s'il était loisible au préfet de hâter l'exécution, en déclarant avant l'expiration du délai qui lui est imparti pour examiner, qu'il n'usera pas du droit d'annuler ou de suspendre ; et le ministre a répondu par une circulaire du 1er juillet 1840 : « Il faut rechercher quel est l'esprit de la dis-« position, et on reconnaîtra que le délai d'un mois « laissé par la loi aux préfets pour user de leur droit « d'annulation, n'a été établi qu'afin de donner à ces « magistrats la possibilité d'un mûr examen et de leur « permettre de statuer en parfaite connaissance de « cause ; mais il est bien évident que ce délai n'a pas « été établi dans l'intérêt des tiers, sans quoi, les for-« mes auraient été consacrées par la loi dans cet in-« térêt ; ainsi, par exemple, si le délai eût dû être « toujours observé, la loi eût prescrit de constater, « sur l'arrêté même porté à la connaissance du public, « la date de la remise de l'ampliation à la sous-pré-« fecture, afin d'établir que le délai d'un mois était « expiré. Le législateur n'a pas prescrit cette men-« tion, parce qu'en donnant à l'autorité supérieure, « dans l'intérêt public, un délai d'examen, il ne créait « pas un droit pour l'intérêt privé ; or, dès qu'il est « reconnu que le délai d'un mois n'a été établi que « dans l'intérêt public, il est évident que l'autorité « supérieure peut, dans ce même intérêt public, re-« noncer à se prévaloir de ce délai. Il ne peut donc « y avoir aucun obstacle à ce que les préfets autori-« sent l'exécution immédiate d'un arrêté municipal « portant règlement permanent, en l'approuvant

« avant l'expiration du délai d'un mois de la remise « de l'ampliation. Si cette faculté n'existait pas, si, « dans certaines circonstances graves et urgentes, il « fallait nécessairement attendre un mois avant de « pouvoir mettre un arrêté à exécution, il pourrait y « avoir dommage public, et telle n'a pu être l'inten- « tion du législateur. »

712. — Cependant, la cour de cassation, qui, dès 1838, et par conséquent antérieurement à la circulaire ministérielle, avait consacré une doctrine contraire (Voy. arrêt 20 juillet 1838), s'est constamment refusée à souscrire à l'opinion du gouvernement. Elle a jugé de nouveau, par arrêt du 17 mars 1848, que les règlements permanents de l'autorité municipale n'étaient obligatoires qu'après le délai d'un mois, à partir de leur remise au sous-préfet, encore bien qu'ils eussent été revêtus de l'approbation préfectorale avant l'expiration de ce délai ; et un dernier arrêt du 14 mars 1851, rendu après délibéré en chambre du conseil, confirme cette jurisprudence par le motif que : « La disposition de l'art. 11 de la loi du 18 juillet « 1837 est générale et absolue, qu'elle ne peut être « modifiée par cette circonstance que l'approbation « du préfet serait intervenue avant l'expiration du « mois qui suit le dépôt, et que la loi ne distinguant « pas, il ne peut appartenir aux tribunaux d'admettre « aucune distinction. »

713. — A défaut de réclamation, par le juge ou les parties, du récépissé qu'il a dû obtenir du sous-préfet, la présomption que le maire s'est conformé au vœu de la loi est de droit. Le tribunal suppose qu'il y a eu remise immédiate de l'arrêté et qu'il est devenu

obligatoire. (Voy. arrêt 19 oct. 1842.) Il est d'ailleurs bien certain que le fait de l'approbation donnée par le préfet à l'arrêté suppléerait le récépissé, et que du moment qu'un mois se serait écoulé à partir de la date de l'approbation, il n'y aurait plus à exiger la production du récépissé du sous-préfet. (Voy. arrêts des 3 déc. 1840 et 22 mars 1851.)

714. — « Les délibérations par lesquelles les offi-
« ciers municipaux règlent la police intérieure des
« communes, ont deux caractères bien distincts ;
« elles sont l'expression de la volonté du corps muni-
« cipal, et sous ce premier rapport, on les range dans
« la classe des actes administratifs : leur infraction
« expose à des peines, et, sous ce second rapport,
« elles participent à la nature des lois pénales.

« Celui qui veut se soustraire aux obligations que
« lui impose une délibération de cette nature a donc
« deux manières de faire entendre ses réclamations.
« Dirigeant son attaque contre la délibération elle-
« même, il peut demander qu'elle soit rapportée,
« qu'elle soit déclarée nulle et comme non avenue;
« ou bien, ne se croyant pas obligé de s'y conformer,
« il fait ce qu'elle défend, ou ne fait pas ce qu'elle
« ordonne, et attend, pour s'expliquer, que des
« poursuites judiciaires soient dirigées contre lui. »
(Voy. M. Henrion de Pansey, *du Pouvoir municipal*, chap. IV.)

715. — Le préfet, aux termes de l'art. 11 de la loi de 1837, peut annuler les arrêtés pris par le maire ou en suspendre l'exécution. C'est donc au préfet que celui qui se croit lésé par un règlement de police municipale doit en demander la réformation. A cet

effet il lui présente une requête ou pétition, par laquelle, après avoir exposé ses griefs, il demande que le règlement soit déclaré nul et comme non avenu.

« L'administration supérieure, poursuit l'auteur que « je citais tout à l'heure, doit... annuler ces sortes « de délibérations (1), toutes les fois qu'elles cho- « quent l'ordre public, les dispositions des lois, les « règles d'une sage administration, ou qu'elles sta- « tuent sur des objets qui ne sont pas confiés à la « vigilance et à l'autorité des corps municipaux. Par « exemple, le corps municipal a taxé le pain à un « prix tellement au-dessous de celui du blé que les « boulangers ne peuvent, sans une perte évidente, « continuer l'exercice de leur profession; ou, pour « éviter les rixes nocturnes dans les cabarets, il les « supprime entièrement; ou, par attachement, soit « pour de vieilles habitudes, soit pour de simples « usages, soit pour le culte qu'il professe, il impose « aux habitants des obligations qu'aucune loi n'au- « torise, et qui, toutes également étrangères à l'ordre « public, à l'intérêt particulier de la commune, à la « sûreté des individus, ne peuvent, sous aucun rap- « port, être envisagées comme des conséquences du « droit de faire les règlements de police locale. » (Voy. *ibid.*, chap v.)

716. — La circulaire du 1er juillet 1840 pose et résout diverses questions relatives à l'exercice de ce droit de recours au préfet :

« 1° Il a été demandé si, pour les arrêtés tempo-

(1) M. Henrion de Pansey écrivait sous l'empire de la loi de 1790, qui attribuait la police aux corps municipaux, depuis remplacés par un magistrat unique, le maire.

« raires, il y avait un délai passé lequel les préfets ne « pouvaient plus les suspendre ou les annuler.

« Le texte même de l'article de loi que nous exa- « minons répond pleinement à cette question. Les « arrêtés des maires doivent tous, et sans aucune « exception, être renvoyés au sous-préfet aussitôt qu'ils « sont rendus, et il en est donné récépissé. Ceux de « ces arrêtés qui ne portent pas règlement perma- « nent, n'étant soumis par la loi à aucun délai pour « leur mise à exécution, sont exécutoires de plein « droit dès que le récépissé a été donné; mais aussi le « préfet peut les annuler à quelque époque que ce « soit; car cette attribution lui est conférée d'une ma- « nière générale, absolue et sans restriction de temps. « Il est entendu, toutefois, que les faits accomplis « pendant que ces arrêtés étaient exécutoires sont lé- « galement accomplis et que l'annulation de l'arrêté « n'entraîne pas la nullité de ce qui a été fait précé- « demment en vertu de cet acte.

« 2° Une question analogue a été faite relativement « aux arrêtés de maire portant règlement permanent : « il a été demandé si les préfets avaient perdu le droit « d'annuler ces actes ou d'en suspendre l'exécution, « lorsqu'ils avaient laissé écouler, sans user de ce « droit, un mois après la remise de l'ampliation.

« Le doute manifesté sur ce point ne peut provenir « que de ce qu'on n'a pas bien saisi la corrélation qui « existe entre le troisième et le quatrième paragraphe « de l'article de loi que nous examinons.

« Comme nous venons de le dire, tous les arrêtés « des maires, quels qu'ils soient, doivent être adressés « en ampliation au préfet par l'intermédiaire du sous-

« préfet, qui en délivre récépissé. Ceux de ces arrêtés « qui portent règlement permanent ne sont pas, « comme les autres, exécutoires de plein droit. Du « moment que le récépissé de l'ampliation a été déli- « vré, un mois est accordé à l'autorité supérieure « pour examiner si l'arrêté soumis à sa révision est ou « n'est pas conforme à la législation sur la matière, si « les dispositions en sont bonnes ou utiles, ou si leur « exécution n'aurait pas des inconvénients qui auraient « pu échapper à l'auteur de cet acte, et pendant ce « délai d'un mois, le maire ne pourrait, sans contre- « venir à la loi, mettre son arrêté à exécution. Mais « de ce que les arrêtés portant règlement permanent « sont soumis ainsi à un examen plus prolongé que « les autres, ils n'en restent pas moins sous l'empire « de la disposition générale contenue dans le troisième « paragraphe de l'article de loi qui dit : le préfet peut « les annuler ou en suspendre l'exécution. Cette dis- « position est faite en termes absolus ; elle s'applique, « par sa généralité, aux arrêtés portant règlement « permanent, comme aux autres.

« Ainsi donc, si le délai d'un mois ne suffit pas au « préfet pour bien apprécier la légalité ou l'utilité de « l'acte soumis à son contrôle, il pourrait avant l'ex- « piration de ce délai, suspendre l'exécution de cet « acte, car la loi n'a apporté aucune restriction de dé- « lai au droit de suspension donné à l'autorité supé- « rieure. Si le préfet laisse écouler le délai d'un mois « sans avoir notifié au maire l'annulation ou la sus- « pension de l'arrêté, cet acte devient alors exécutoire « de plein droit ; mais le préfet n'en demeure pas « moins investi du droit absolu que lui donne le troi-

« sième paragraphe de l'article de loi, d'annuler l'ar-
« rêté ou d'en suspendre l'exécution à quelque époque
« que ce soit et pendant quelque temps qu'il ait été
« déjà exécuté; le préfet ne serait même pas empêché
« dans son droit d'annulation ou de suspension par
« l'approbation qu'il aurait d'abord donnée à l'arrêté,
« car il n'a pu se dépouiller, par cette approbation, du
» droit absolu et permanent que lui donne la loi; seu-
« lement les faits accomplis sous l'empire de l'arrêté,
« pendant qu'il avait une existence légale, ne sont pas
« atteints par la suspension ou l'annulation de cet
« acte.

« On comprend, du reste, que telle a bien dû être
« la pensée du législateur, lorsqu'il rédigeait l'arti-
« cle 11 de la loi du 18 juillet 1837.

« En effet, il se peut que, dans des cas rares sans
« doute, mais qui peuvent se présenter, le délai d'un
« mois ne suffise pas au préfet pour apprécier toutes
« les parties d'un règlement municipal fort étendu, et
« qui, par exemple, aurait pour objet de rappeler les
« dispositions d'une législation ancienne, qui pourrait
« n'être plus en harmonie avec notre législation ac-
« tuelle; il fallait, dès lors, que le préfet eût la possi-
« bilité d'empêcher l'exécutiou de ce règlement jus-
« qu'à ce qu'il eût reconnu la légalité de tous ses
« articles, et il fallait pour cela qu'il pût prolonger
« le délai d'examen en prononçant la suspension de
« l'exécution du règlement. De même, il se peut qu'un
« règlement municipal qui, à l'examen, avait paru bon
« et utile, suscite, lorsqu'il est mis à exécution, des
« difficultés qui n'avaient pas d'abord été prévues. Il
« était donc indispensable que le préfet pût, à quel-

« que époque que ce fût, annuler cet acte ou en sus-
« pendre l'exécution, soit sur les réclamations qu'il
« recevrait, soit même d'office et sur la connaissance
« qu'il acquerrait des inconvénients auxquels donne
« lieu l'exécution de l'acte municipal (1). »

717. — Les décisions des préfets sur les réclamations suscitées par les dispositions réglementaires émanées de l'autorité municipale peuvent être déférées au ministre dans le département duquel se trouve la matière qui a fait l'objet de l'arrêté attaqué. La garantie du recours à l'autorité supérieure domine en effet l'action administrative à tous ses degrés. La forme à suivre pour en appeler au ministre n'est d'ailleurs autre que celle indiquée pour le recours au préfet. Il est de principe que la voie contentieuse ne peut jamais être prise contre les actes réglementaires. (Voy. *supra*, n° 415.)

718. — Est-ce à dire que dans la sphère de la police, les droits, et nous y ayons rencontré la propriété, la liberté de personne et la liberté de conscience, c'est-à-dire les plus sacrés de tous les droits, resteront abandonnés à la merci d'un pouvoir arbitraire? Nous ne devons pas le dissimuler, les nécessités sociales de l'ordre le plus impérieux, le développement, la prospérité, le salut de la société elle-même veulent qu'en administration une part et une large part soit faite au pouvoir discrétionnaire. Mais un pouvoir discrétionnaire n'est pas par cela même un pouvoir arbitraire. Notre organisation administrative assigne au déposi-

(1) Nous avons examiné, en traitant de la compétence des préfets, si le droit d'annuler les arrêtés de police municipale emporte pour eux le droit de les modifier. (Voy. *supra*, n° 408.)

taire de l'autorité supérieure dans chaque branche de l'administration, une position assez élevée pour qu'on ne puisse faire doute ni de son impartialité, ni de son indépendance. Le recours à cette autorité supérieure, la réserve pour elle de dire, en toutes choses, le dernier mot, constitue donc pour la juste appréciation et le respect religieux du droit, une garantie assez sûre pour que les citoyens n'aient à redouter aucun abus de pouvoir.

Cette garantie, toutefois, n'est pas la seule; nos institutions nous en ont ménagé une plus forte encore. Le juge saisi d'une poursuite en contravention à un règlement de police, n'est pas seulement juge du fait incriminé, il est juge de la légalité du règlement lui-même, en ce sens qu'il doit se refuser à l'appliquer, s'il ne reconnaît pas qu'il a été légalement fait. Les citoyens n'ont donc pas seulement une sauvegarde contre l'arbitraire dans le contrôle de l'autorité administrative supérieure ; il sont sous la protection immédiate du juge civil, du juge gardien de tous les droits privés. (Voy. *supra*, n° 69.)

§ 2. — Arrêtés individuels et spéciaux.

719. — La généralité de dispositions est de rigueur dans les arrêtés réglementaires.
720. — Suite. — Jurisprudence.
721. — Dispositions individuelles. — Permissions et autorisations.
722. — Injonctions et prohibitions.
723. — Droit du maire. — Son étendue et ses limites.
724. — Contrôle du pouvoir judiciaire. — Exemple.
725. — Recours à l'autorité supérieure.
726. — Recours par la voie contentieuse.

719. — Le pouvoir réglementaire, envisagé dans sa source et dans son objet, procède du pouvoir régulateur ; il participe, à ce point de vue, de la nature du pouvoir législatif, et il est soumis, dans son exercice, aux conditions qui dominent et caractérisent l'action législative elle-même. La plus facile à saisir, la plus précieuse comme garantie est la généralité de dispositions. Le maire qui statue par voie de règlement, ne peut se laisser entraîner à des injonctions ou à des prohibitions individuelles, sans tomber dans l'exclusion ou le privilége et violer le principe de l'égalité devant la loi. (Voy. *supra*, n° 60.)

720. — La cour de cassation comprend qu'elle ne saurait veiller avec trop de rigueur au maintien de ce principe, vis-à-vis d'une autorité que son contact immédiat avec les personnes et les choses place sous la pression directe et journalière de sentiments et de passions dont la règle ne subit jamais l'influence sans cesser d'être juste. Elle ne se contente pas de lui faire un devoir de ne tracer la règle qu'à titre de mesure générale ; elle lui interdit toute dérogation à la règle une fois faite. (Voy. arrêt du 30 juin 1832, min. public C. Lucas.) Un arrêt rendu après délibéré en chambre du conseil, le 15 déc. 1836 (Prat), établit clairement cette doctrine. On y lit : « que l'autorité municipale, « sauf le cas où l'intérêt public provoque, de sa part, « des injonctions ou des prohibitions individuelles et « spéciales, ne peut et ne doit exercer le pouvoir dont « l'investit l'art. 3, tit. XI, de la loi des 16-24 août « 1790, que par voie de disposition réglementaire et, « conséquemment, générale ; que les arrêtés qu'elle « rend en vertu de cette loi sont ensuite obligatoires

« pour elle-même comme pour les citoyens qu'ils con-
« cernent, tant que cette autorité ou l'administration
« supérieure ne les a pas rapportées ou modifiées par
« des dispositions également générales; — Qu'il n'est
« donc pas en son pouvoir, tandis que ses arrêtés sub-
« sistent, d'y déroger par des décisions particulières,
« en permettant à un ou plusieurs individus ce qu'elle
« a jugé utile et nécessaire d'interdire indistinctement
« à tous; — Que de telles décisions ne sauraient légi-
« timer ce qu'elles autorisent illégalement, puisqu'elles
« sont une violation manifeste de la prohibition dont
« elles auraient dû assurer l'effet. »

721. — L'arrêt réserve le cas où l'intérêt public provoque, de la part de l'autorité municipale, des injonctions ou des prohibitions individuelles; prenons cette réserve pour point de départ.

Les lois ou règlements qui régissent certaines matières du domaine de la police municipale, de la police rurale ou de la voirie, imposent l'obligation de demander et d'obtenir la permission de l'autorité locale pour nombre d'actes, dont les uns ne sont que de pure tolérance et dont les autres tiennent, par un lien plus ou moins étroit, à la liberté des personnes ou des choses. Pour tous ces actes, point de difficulté; l'obligation de se munir d'une autorisation préalable tombe sous la sanction de la pénalité édictée par l'art. 471 du Code pénal pour assurer l'application des règlements légalement faits.

Cette précaution est, d'ailleurs, de celles que l'autorité municipale est elle-même en droit de prendre, dans les limites qui circonscrivent son pouvoir réglementaire.

722. — Mais la police ne se fait pas seulement par voie de règlement. Ce n'est point assez pour le maire d'être autorisé à développer, compléter ou suppléer la loi par des prescriptions régulatrices. Il faut que, dès qu'un fait individuel et spécial compromet l'un des intérêts confiés à la vigilance du maire, il soit autorisé à le défendre ou à le faire cesser. Qu'on lui refuse ce pouvoir, et il va se trouver désarmé contre les entreprises qui auront trompé les prévisions de ses arrêtés réglementaires, ou qui, en raison de leur nature, échappent à toute réglementation, et il sera dans l'impossibilité de remplir sa mission, qui est de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police. La loi, en chargeant le maire de la police locale, l'a virtuellement investi du droit d'ordonner tout ce qu'exige le maintien de cette police; et si l'arrêté réglementaire est le plus fréquent et le plus important des actes, il n'est pas le seul acte que comporte l'exercice du pouvoir attribué au magistrat municipal. Ce magistrat puise dans les dispositions de l'art. 3 du tit. XI de la loi des 16-24 août 1790, le droit de pourvoir, en dehors des prescriptions réglementaires, à tous les intérêts de police par voie d'injonctions ou de prohibitions adressées aux habitants considérés individuellement. La réserve formulée dans l'arrêt que nous venons de reproduire, n'a pas d'autre signification.

725. — Le maire ordonne au propriétaire d'un terrain joignant la voie publique de le clore (Voy. arrêt 2 février 1837, Min. publ. C. Tronchet.) Il enjoint à un autre de combler des excavations pratiquées sous une rue (Voy. arrêt 12 mai 1843, Min. publ. C. Dupont.), ou un fossé creusé en empiétement sur un che-

min vicinal (Voy. arr. 8 oct. 1836; Min. publ. C. Saint-Hillairet.) Voilà autant d'arrêtés individuels dont la légalité et la force ne sauraient faire le sujet d'un doute!

Rien ne serait plus facile que de multiplier à l'infini les exemples. Mieux vaut assigner immédiatement au principe la portée qui lui appartient. Le droit du maire de recourir à des arrêtés individuels n'a d'autres limites que le pouvoir de police lui-même, en ce sens qu'il suffit à l'arrêté, pour être légal, d'emprunter son motif à l'un des intérêts du domaine de la police locale. Le maire a-t-il statué dans le cercle des attributions qu'il a reçues comme magistrat de police; son arrêté a-t-il trait à un fait de nature à influer sur les intérêts placés sous sa protection, l'arrêté est obligatoire.

724. — Nous avons dit qu'il fallait une garantie contre l'abus du pouvoir réglementaire. Elle est bien plus nécessaire à l'égard d'un pouvoir, qui se prête d'autant plus facilement à l'arbitraire qu'il s'exerce contre les citoyens pris individuellement.

Les arrêtés individuels ont leur sanction dans l'art. 471, § 15, du Code pénal; il punit, en effet, d'amende, depuis un franc jusqu'à cinq francs inclusivement, ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou *arrêtés* publiés par l'autorité municipale en vertu des art. 3 et 4. tit. XI, de la loi des 16-24 août 1790; et de l'art. 46 tit. I^er^ de la loi des 19-22 juillet 1791. On retrouve là la garantie du contrôle que les juges ont à exercer sur la légalité des arrêtés dont l'application leur est demandée (Voy. *supra*, n°718.)Un maire avait prescrit à un habitant de rendre à son cours naturel une source *détournée*, portait l'injonction, *au préjudice des habitants d'un hameau*, et

le poursuivait pour inexécution de l'arrêté. Mais le juge de police eut d'abord à se demander si l'arrêté avait bien été pris dans les limites du pouvoir de police attribué à l'autorité municipale, et il dut reconnaître et déclarer que l'intérêt qui avait motivé l'arrêté n'était pas du nombre des intérêts confiés à la vigilance du maire, qu'il ne tombait pas sous la sanction de l'article 471, § 15, du Code pénal, et que, partant, le fait de désobéissance à cet arrêté ne constituait point une contravention. (Voy. arrêt 8 juin 1848, Min. publ. C. Michot.)

725. — Le recours à l'autorité supérieure ne fait pas, non plus, défaut à ceux qu'atteignent les injonctions ou les prohibitions de police. Ils ont la ressource d'en appeler du maire au préfet, et du préfet au ministre.

726. — Ce n'est pas tout. Nous ne sommes plus ici en face d'actes régulateurs. Les arrêtés individuels tombent sous l'empire du principe commun à tous les actes administratifs; le recours par la voie contentieuse sera ouvert aux réclamants qui se plaindraient d'être lésés dans un droit. Et le conseil d'Etat, sans perdre de vue que l'appréciation des exigences de police est et doit rester de l'office exclusif de l'administrateur, ne faillirait pas à la mission qui lui est impartie, de réprimer tous les abus de pouvoir.

ART. 4. — Adjoints.

727. — Institution des adjoints.
728. — Fonctions de l'adjoint. — Il supplée le maire.
729. — Délégation des fonctions du maire à l'adjoint.

730. — Suite.
731. — Suite.
732. — Attributions exercées par l'adjoint concurremment avec le maire.
733. — Adjoint supplémentaire dan les sections de communes isolées du chef-lieu.
734. — Absence des adjoints. Appel d'un membre du conseil municipal.
735. — Le délégué répond personnellement de ses actes.
736. — Nombre des adjoints.
737. — Nomination.
738. — Incompatibilité particulière.

—

727. — En même temps qu'elle institua le maire, la loi du 28 pluviôse an VIII lui donna un nombre d'adjoints proportionné à la population de la commune (voy. art. 12). Le législateur qui voulait que la magistrature municipale fût toujours présente au sein de la commune et qui faisait des fonctions municipales, des fonctions essentiellement gratuites, ne pouvait se dispenser de placer près du maire une autorité dont la mission fût de le remplacer et, au besoin, de l'assister dans ses travaux.

728. — L'adjoint est, tour à tour, le suppléant, le délégué et l'auxiliaire du maire,

Toutes les fois que le maire se trouve absent, malade ou empêché, l'adjoint et, dans le cas où il y en a plusieurs, le premier adjoint est, de plein droit, investi du pouvoir municipal. Son autorité est étrangère à toute délégation, elle lui est propre, il la puise dans le titre même de sa fonction ; appelé à prendre la place du maire, il en a tous les droits.

Ce n'est cependant que le fait de l'absence ou de l'empêchement du maire qui met en action l'autorité

de l'adjoint, en tant que suppléant du maire, et il convient que la signature qu'il appose à ses actes soit précédée de la mention de ce fait. Son existence est en effet, une condition de légalité pour l'acte, qui tomberait comme entaché d'excès de pouvoir, s'il venait à être établi que le maire n'était, en réalité, ni absent ni empêché, et que l'adjoint n'a fait qu'usurper ses pouvoirs.

729. — Aux termes de l'art. 14 de la loi du 18 juillet 1837, « le maire est chargé seul de l'administration, mais il peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints. »

L'autorité de l'adjoint, lorsqu'il agit comme délégué du maire, n'est pas d'une autre nature que celle qu'il lui est donné d'exercer au lieu et place du maire absent ou empêché, en ce sens qu'elle n'a ni moins de force, ni moins de puissance. Mais elle ne prend sa source que dans un mandat; d'où il suit que celui qui en est saisi ne pourrait lui-même en disposer par voie de délégation, et qu'elle est circonscrite dans les limites marquées par le maire.

L'adjoint signe ses actes en qualité de *délégué par le maire*.

730. — Il a été nettement expliqué dans la discussion dont la loi a fait l'objet devant la chambre des députés, qu'il n'était pas dans la pensée du législateur d'autoriser le maire à déléguer l'ensemble de ses fonctions. Le magistrat municipal qui, présent dans sa commune et dégagé de tout empêchement, ferait, une fois pour toutes, délégation de ses fonctions, et ne se réserverait que le titre et les honneurs attachés à sa position, encourrait, par cela même, le blâme de l'au-

torité supérieure. Le gouvernement ne manquerait pas de révoquer le maire qui déserterait ainsi tous ses devoirs.

731. — La loi ne dit point que le maire devra dans l'exercice de son droit de délégation, tenir compte du rang de ses adjoints. Il délègue à un ou plusieurs, il est donc maître de choisir son délégué ; il peut préférer le second adjoint au premier : c'est affaire de confiance et de convenances. (Voy. M. Trolley, n° 507, t. II, p. 75.)

732. — Il est certaines attributions que les adjoints exercent concurremment avec les maires. Dans les communes qui ont moins de 5,000 habitants, le premier adjoint est, de droit, membre du conseil de répartition. (Voy. L., 3 frimaire an VII, art. 9.) La loi du 13 floréal an X charge le maire et ses adjoints de préparer les matrices des rôles pour les contributions des portes et fenêtres. (Voy. art. 21.) Le maire et ses adjoints font également partie, aux termes du décret du 6 mai 1811, art. 18 et 19, du conseil chargé d'arrêter les états descriptifs et les états d'évaluation pour l'assiette de la redevance fixe et de la redevance proportionnelle dues par les mines d'après la loi du 21 avril 1810.

733. — L'article 2 de la loi du 21 mars 1831, après avoir déterminé le nombre d'adjoints à donner à chaque commune, en prenant pour base le chiffre de la population, ajoute : « Lorsque la mer ou quelque autre « obstacle rend difficiles, dangereuses ou momentané- « ment impossibles, les communications entre le chef- « lieu et une portion de commune, un adjoint spécial, « pris parmi les habitants de cette fraction, est nommé

« en sus du nombre ordinaire, et remplit les fonctions « d'officier d'état civil dans cette partie détachée de la « commune. »

Cet adjoint a évidemment le rang et les droits des autres adjoints. De plus, et par une délégation directe de la loi, il est officier de l'état civil dans la section séparée du chef-lieu. Mais il faut qu'il *habite* dans cette section ; s'il cessait d'être habitant, il devrait être remplacé.

734. — En cas d'absence ou d'empêchement du maire et des adjoints, le maire est remplacé par le conseiller municipal le premier disponible dans l'ordre du tableau, lequel est dressé suivant le nombre de suffrages obtenus. (Voy. L. 21 mars 1831, art. 5.) Voilà pour la délégation légale.

L'art. 14 de la loi du 18 juillet 1837, autorise expressément le maire à déléguer, en l'absence des adjoints, partie de ses fonctions à ceux des conseillers municipaux qui, d'après leur rang sur le tableau, sont appelés à en faire fonctions. C'est la délégation volontaire ; la loi qui la règle en ce qui a trait aux conseillers municipaux, a cela de particulier qu'elle ne laisse pas au maire la liberté de choix dont il jouit lorsqu'il prend son délégué parmi les adjoints.

735. — Mais que la délégation soit légale ou volontaire, qu'elle investisse un adjoint ou un conseiller municipal, elle a toujours son principe dans la loi ; le délégué est substitué au maire en vertu d'une disposition du législateur, et ce n'est point sous la responsabilité de celui-ci qu'il agit. Il entre, comme fonctionnaire, en relation directe avec le gouvernement et répond seul et personnellement de ses actes.

736. — Le nombre des adjoints pour chaque commune est déterminé par l'art. 2 de la loi du 21 mars 1831, ainsi qu'il suit : « Il y aura un seul adjoint dans « les communes de deux mille cinq cents habitants et « au-dessous ; deux, dans celles de deux mille cinq « cents à dix mille habitants ; et dans les communes « d'une population supérieure, un adjoint de plus, par « chaque excédant de vingt mille habitants. »

737. — Les dispositions qui règlent la nomination des maires s'appliquent également aux adjoints ; nous n'avons donc point à revenir sur l'exposé que nous en avons donné plus haut. (Voy. *supra*, n^os^ 543 et 544.)

738. — Nous ferons seulement observer qu'indépendamment des incompatibilités communes aux maires et aux adjoints, il est dit, à l'art. 7 de la loi de 1831, que « les agents salariés du maire ne peuvent être ses « adjoints; » et que la loi établit ainsi à leur égard, une incompatibilité spéciale.

Le projet proposé par la commission étendait cette incompatibilité aux fermiers et aux colons partiaires. Mais la chambre des députés a pensé qu'il ne fallait pas confondre l'ouvrier qui cultive à prix d'argent et tombe dans la catégorie des agents salariés, avec celui qui ne cultive que moyennant une part des fruits ; et qu'il n'y avait d'ailleurs aucun inconvénient à ce que le maire eût pour adjoint son fermier ou son colon partiaire.

BIBLIOTHÈQUE IMPÉRIALE IMPR.

FIN DU PREMIER VOLUME.

TABLE DES MATIÈRES.

CHAPITRE PREMIER.

DU CHEF DE L'ÉTAT.

ART. Ier. — Attributions du chef de l'État.

		Pages.
1.	— L'empereur est le chef suprême de l'Etat.	3
2.	— Droits de l'empereur comme chef suprême de l'Etat. — Leurs rapports avec le droit administratif.	*id.*
3.	— Traités et négociations diplomatiques.	*id.*
4.	— Stipulation d'indemnités dans les actes diplomatiques. — Répartition.	4
5.	— Application des traités aux droits d'ordre privé.	6
6.	— Droit de grâce accordé à l'empereur.	8
7.	— Source et objet du droit de grâce.	*id.*
8.	— Recours en grâce.	9
9.	— Intervention des magistrats ou des jurés dans le recours en grâce.	10
10.	— Remises d'amende.	11
11.	— Octroi des grâces pendant la durée des peines.	*id.*
12.	— Effets de la grâce à l'égard des droits acquis aux tiers.	13
13.	— Effets de la grâce à l'égard des incapacités légales attachées à la condamnation.	*id.*
14.	— Critique de l'avis émis par le conseil d'Etat.	15
15.	— Rejet des recours en grâce.	16
16.	— La grâce implique-t-elle une acceptation?	17
17.	— Droit d'abolition sous l'ancienne monarchie.	*id.*
18.	— Abolitions individuelles.	19
19.	— Impuissance de la magistrature à en réprimer l'abus.	*id.*

Pages.

20. — Le droit d'amnistie a été respecté par la Charte de 1814. 20
21. — Les modifications subies par la Charte de 1830 sont restées étrangères à ce droit. 21
22. — Le but du droit d'amnistie commande d'en réserver l'exercice à la couronne. — Sénatus-consulte du 25 décembre 1852. 23
23. — La condition de légalité pour l'amnistie est d'être générale. 24
24. — Etendue de l'amnistie. 25
25. — Effet de l'amnistie. — L'amnistié reprend sa position et ses droits. *id.*
26. — Les amendes consignées doivent être restituées. 26
27. — *Quid* des intérêts? 27
28. — Réserve des frais et des dommages-intérêts. *id.*
29. — Des effets de cette réserve quant à la part attribuée, dans les amendes, à certains employés. *id.*
30. — Intervention personnelle et directe de l'empereur dans l'administration. 28
31. — Enumération et définition des actes de l'autorité royale sous l'ancien régime. *id.*
32. — Intervention des parlements dans l'exercice du pouvoir législatif. 30
33. — De l'enregistrement comme condition de légalité de certains actes de la puissance royale. 31
34. — La nécessité de l'enregistrement n'avait point trait aux dispositions confiées aux juridictions administratives. *id.*
35. — Actes individuels émanés de l'autorité royale. 33
36. — Décrets de l'Assemblée nationale. 34
37. — Décrets de la Convention. — Arrêtés de ses comités et représentants. *id.*
38. — Arrêtés du Directoire. *id.*
39. — Actes du gouvernement consulaire. *id.*
40. — Autorité de ces actes divers. 36
41. — Enumération et dénomination des actes qui émanaient du roi, dans la sphère administrative. — Les actes qui émanent de l'empereur prennent la forme et la dénomination de décrets. 37
42. — Division à suivre pour l'examen de ces actes. —

Pages.

Décrets réglementaires et décrets individuels et spéciaux. 37

Art. 2. — Décrets réglementaires.

43. — La Constitution institue le pouvoir réglementaire. 40
44. — La plénitude du pouvoir réglementaire appartient à l'empereur. 42
45. — Il exerce ce pouvoir en dehors de toute provocation de la loi, et est maître de revenir sur les dispositions réglementaires de l'ancienne législation. *id.*
46. — Le pouvoir réglementaire est souvent appelé par la loi à pourvoir à un objet déterminé. 43
47. — Attribution au pouvoir réglementaire de certaines dépendances du domaine du législateur. — Institution des tribunaux de commerce. — Rétributions à payer par les élèves des écoles de droit. — Péages sur les ponts et rivières. — Octrois. 44
48. — Suite. — Modification des tarifs de douane. 46
49. — Suite. — Etendue du droit que le gouvernement tient, à cet égard, de l'art. 34 de la loi du 17 déc. 1814. 48
50. — Limites du pouvoir réglementaire. *id.*
51. — Dans l'accomplissement du mandat que le gouvernement tient des lois qui l'appellent à réglementer un objet déterminé, il ne lui est donné que d'user des droits propres au pouvoir réglementaire. 49
52. — Le droit de stipuler des peines est-il inhérent à ce pouvoir? 50
53. — Les restrictions n'ont point trait au mandat relatif aux objets détachés du domaine du législateur. 51
54. — Suite. — A l'égard de ces objets, les peines sont valablement stipulées par le dépositaire du pouvoir réglementaire. *id.*
55. — Dénomination des actes réglementaires. — Règlements et décrets. 52
56. — Définition du règlement. — Sa forme. 53
57. — Définition du simple décret. *id.*
58. — Garanties attachées à la forme des actes réglementaires. 54
59. — Caractère distinctif des dispositions réglementaires. — Ce n'est pas dans la forme qu'il faut le chercher. 55

Pages.

60. — Les dispositions réglementaires participent des caractères des dispositions législatives. 55
61. — Ces caractères donnent le moyen de démêler les dispositions réglementaires confondues dans un même acte avec des dispositions individuelles. 56
62. — Publication des dispositions réglementaires. — Insertion au *Bulletin des lois*. — Impression et affiche. — Notification. 57
63. — Effets des dispositions réglementaires. 58
64. — Réclamations contre les dispositions réglementaires. *id.*
65. — Du principe de la responsabilité ministérielle sous la monarchie. 59
66. — Suite. — Garantie que les citoyens pouvaient trouver dans la responsabilité ministérielle. 61
67. — Régime impérial. — Garantie constitutionnelle. 62
68. — Application des dispositions réglementaires. — Elle est confiée à l'autorité judiciaire. 63
69. — L'autorité judiciaire vérifie la légalité des dispositions dont l'application lui est demandée. 64
70. — Le contrôle qu'il lui est réservé d'exercer à cet égard, n'a rien qui ne se concilie avec la liberté due à l'action administrative. 66
71. — Garantie que ce contrôle offre aux citoyens. 67
72. — Interprétation des dispositions réglementaires ; elle est de l'office du juge. 68

Art. 3. — Décrets individuels et spéciaux.

73. — Définition et division des mesures individuelles et spéciales. 72
74. — Décrets rendus sans le concours du conseil d'Etat. *id.*
75. — Nominations et révocations de fonctionnaires. — Nature des actes. *id.*
76. — Suite. — Titulaires d'offices. *id.*
77. — Placement et résidence des notaires. 73
78. — Réduction du nombre des offices. — Indemnité accordée au titulaire de l'office supprimé. *id.*
79. — Suite. — Fixation et répartition de l'indemnité. 74
80. — Réclamations contre la suppression. 75
81. — Contestations relatives à l'indemnité. *id.*

Pages.

82. — Suite. — Réclamations de la part des titulaires désignés pour supporter l'indemnité. 76
83. — Destitution. — Dispositions de la loi. 77
84. — Suite. — Le gouvernement a-t-il le droit de destitution de propre mouvement? 78
85. — Suite. — Limites de ce droit. 79
86. — La jurisprudence implique pour l'autorité judiciaire, l'appréciation de la légalité des destitutions. 80
87. — Récompenses et encouragements. *id.*
88. — Légion d'honneur. — Promotions. *id.*
89. — Dispenses pour le mariage. 81
90. — Autorisation de résider en France. 82
91. — Nature de ces actes divers, au point de vue du recours. *id.*
92. — Décrets rendus avec l'assistance du conseil d'Etat. *id.*
93. — Du but et de la forme de l'assistance du conseil d'Etat. *id.*
94. — Suite. — Décrets soumis aux sections. 83
95. — Suite. — Décrets délibérés en assemblée générale. 85
96. — La participation du conseil d'Etat est exigée comme condition de légalité. 88
97. — Recours contre les décrets. *id.*
98. — Suite. — Le recours a lieu devant l'empereur lui-même. 89
99. — Suite. — Le recours est fondé sur un intérêt ou sur un droit. *id.*
100. — Recours par la voie gracieuse. 91
101. — Droit de pétition. *id.*
102. — Recours par la voie contentieuse. 92
103. — Recours par la voie contentieuse contre les actes du pouvoir discrétionnaire. — Il n'a lieu que pour cause d'excès de pouvoir. *id.*
104. — Recours contre les actes fondés sur une appréciation du ressort exclusif de l'administrateur. — Il n'a lieu que pour vices de forme. 93
105. — Suite. — Application à la répartition des dépenses entre les communes intéressées à l'exécution d'un travail départemental. *id.*
106. — Ces restrictions dominent tout le contentieux administratif. 94
107. — Recours contre les décrets rendus après enquête. — Il n'est point admis de la part des intéressés

Pages.

qui ont comparu dans l'instruction. 95
108. — Suite. — Application aux décrets d'autorisation des usines hydrauliques. 96
109. — Appréciation et interprétation des décrets. — Elle est interdite aux tribunaux. *id.*
110. — Appréciation. — Le pouvoir administratif est juge de la légalité de ses actes. 97
111. — Suite. — Conséquences de ce principe relativement aux actes du ressort de la responsabilité gouvernementale. *id.*
112. — Suite. — Exceptions au principe. — Les tribunaux sont juges de la légalité des actes administratifs en matière d'impôt et d'expropriation. 98
113. — Suite. — L'arbitraire ne domine que les contrats passés avec l'Etat. — Il a un frein dans les inconvénients qu'il entraîne. *id.*
114. — L'interdiction d'apprécier et d'interpréter ne s'étend point à l'application pure et simple des actes administratifs. 99
115. — Appréciation ; elle est réservée au souverain. 101
116. — Interprétation. — Interprétation par voie d'autorité et interprétation par voie doctrinale. *id.*
117. — Décrets comprenant, à la fois, des dispositions réglementaires et des dispositions individuelles. — Chaque disposition obéit aux règles qui lui sont propres. — Application aux décrets pour l'établissement des octrois. 102
118. — Suite. — Application aux décrets de concession de ponts ou de chemins de fer. 103

CHAPITRE DEUXIÈME.

DES MINISTRES.

ART. Ier. — Attributions des Ministres.

119. — Sous la monarchie, les ministres étaient les conseillers de la Couronne. 104
120. — Les ministres ne sont plus que les agents supérieurs de l'administration. 105
121. — Art. 13 de la Constitution. *id.*

Pages.

122. — Nomination et révocation des ministres. *id.*
123. — Contre-seing ministériel. *id.*
124. — Les ministres sont, à la tête de l'administration, les délégataires de la puissance exécutive. — Caractère de cette délégation. 107
125. — Départements ministériels, leur nombre. *id.*
126. — Ministre d'État. — Attributions. 108
127. — Ministère de la justice. — Attributions. *id.*
128. — Ministre des affaires étrangères. — Attributions. 111
129. — Ministère de la guerre. 112
130. — Ministère de la marine et des colonies. *id.*
131. — Ministre de l'intérieur. 113
132. — Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics. 114
133. — Ministère de l'instruction publique et des cultes. 115
134. — Ministère des finances. 117
135. — Le ministre, dans son département, est le délégué immédiat et exclusif de l'autorité suprême. 118
136. — Suite. — Le mouvement et la direction n'émanent que du ministre. *id.*
137. — Le ministre est le représentant légal de tout intérêt du domaine de l'administration. 119
138. — Suite. — Le ministre a seul qualité pour agir devant le conseil d'État. *id.*
139. — Suite. — Acceptation de legs faits à une école. *id.*
140. — Transition. 121

Art. 2. — Actes des Ministres.

141. — Actes à l'effet de diriger les administrateurs subordonnés. 124
142. — Instructions. *id.*
143. — Ordres. 125
144. — Décisions. *id.*
145. — Les tiers n'ont point à attaquer les actes d'instruction. — Ils doivent attendre l'exécution. *id.*
146. — Action ministérielle. — Actes de gestion. 126
147. — Les ministres *traitent* pour l'État. 127
148. — Marchés et adjudications, — exécution, — renvoi. *id.*
149. — Les ministres ont-ils part à l'exercice du pouvoir réglementaire ? *id.*

Pages.

150. — Suite. — Obligation pour le ministre de conserver aux règlements préfectoraux leur caractère de mesures locales. 129
151. — Dispositions individuelles. — Exercice de l'autorité ministérielle. 130
152. — Réformation des actes des agents inférieurs. — Appel au ministre. *id.*
153. — Suite. — Le ministre ne connaît point des actes des corps juridiques. *id.*
154. — Le contrôle du ministre à l'égard des corps délibérants, ne s'exerce que par voie d'approbation et de non approbation. 131
155. — L'appel au ministre n'a lieu que des actes de ses subordonnés immédiats. *id.*
156. — L'appel au ministre ne comporte ni délai, ni formes de procédure. *id.*
157. — Distinction entre les mesures d'administration et les actes du contentieux, devant les ministres. 132
158. — Actes d'administration, — décisions sur les demandes de faveur et les permissions, autorisations et interdictions de police. 133
159. — Actes du contentieux. — Assujettissement des communes aux droits d'entrée. *id.*
160. — Responsabilité des receveurs et percepteurs des contributions. *id.*
161. — Contribution aux travaux d'asséchement et, en général, aux travaux que l'administration est autorisée à faire exécuter aux frais des exploitants de mines. — Retrait de concessions pour restriction ou suspension d'exploitation. 134
162. — Pensions. 135
163. — Actions tendant à faire déclarer l'État débiteur. *id.*
164. — Application. — Toute action en dommages-intérêts ou indemnité, dirigée contre l'Etat, doit se porter devant le ministre. 136
165. — Application de la même règle. — Le ministre décide si une dette communale est devenue nationale. — Il connaît seul, de l'application de la prescription quinquennale aux intérêts des cautionnements et aux arrérages de traitement. 137
166. — Toute créance contre l'État est soumise à une *liqui-*

Pages.

dation de la part du ministre. — Objets et effets de la liquidation. *id.*

167. — Répartition entre les ministres du droit de liquidation. 138

168. — Dans leurs attributions relatives aux dettes et créances de l'État, les ministres ont à connaître de véritables litiges. *id.*

169. — Marchés de fournitures. — Contestations relatives à leur exécution. 139

170. — Justification de l'attribution faite aux ministres en matière de marchés de fournitures. 140

171. — Attributions générales des ministres en matière contentieuse. 142

172. — De la forme de l'action ministérielle dans la sphère du contentieux. 144

173. — Effets des décisions des ministres en matière contentieuse. *id.*

174. — Les ministres, en matière contentieuse, exercent une autorité de juridiction. — Ses caractères. *id*

175. — Introduction des affaires contentieuses. 145

176. — Instruction. 146

177. — Forme des décisions. *id.*

178. — Examen critique du mode de procéder en matière contentieuse. 147

179. — Décisions des ministres, — leur force obligatoire. 148

180. — Recouvrement des créances résultant, pour l'Etat, de décisions émanées des ministres. 149

181. — Droit pour le ministre, de revenir sur une précédente décision. — Restriction au profit des *droits acquis*. *id.*

182. — Recours contre les décisions ministérielles. — Recours à l'empereur. 150

183. — Recours contre les décisions rendues en matière contentieuse. *id.*

184. — Opposition et tierce opposition. 151

185. — L'opposition et la tierce opposition sont recevables jusqu'à l'exécution. *id.*

186. — L'opposition et la tierce opposition doivent-elles être épuisées avant le recours au conseil d'Etat ? *id.*

187. — Recours au conseil d'Etat. — Il est le seul ouvert pour les décisions contradictoires. 152

Pages.

188. — Faculté pour le ministre de rapporter lui-même sa décision. *id.*
189. — Le ministre peut-il recourir au conseil d'Etat contre sa propre décision? *id.*
190. — Délai du recours au conseil d'Etat. 154
191. — Motifs de recours. *id.*
192. — Le recours n'a pas lieu contre les décisions préparatoires. 155
193. — Requête civile. — Est-elle applicable aux décisions ministérielles? *id.*
194. — La juridiction ministérielle est d'ordre public. — Dérogation par stipulations insérées dans les marchés. — Clause compromissoire. *id.*

CHAPITRE TROISIÈME.

DES PRÉFETS.

Art. 1. — Attributions des Préfets.

195. — Division du territoire en circonscriptions administratives. 163
196. — Délégués envoyés dans les provinces sous l'ancienne monarchie. *id.*
197. — Intendants. — Leurs attributions. — Leur nombre. *id.*
198. — Suppression des intendants. — Leur remplacement par les administrations départementales. 165
199. — Administrations départementales. — Leur composition. Leurs fonctions. *id.*
200. — Suite. — Examen critique de l'institution. *id.*
201. — Suite. — Modifications dues à la constitution de l'an III, à la loi du 5 fructidor an III et à la constitution du 22 frimaire an VIII. 167
202. — Organisation établie par la loi du 28 pluviôse an VIII. — Ses caractères. *id.*
203. — Préfets. — Nomination et révocation. 169
204. — Prestation de serment des préfets. *id.*
205. — Absence ou empêchement du préfet. — Permission de s'absenter. — Remplacement. *id.*
206. — Préfectures. — Elles sont divisées en trois classes. — Traitement. 170

Pages.

207. — Autorité préfectorale. — Elle est la même dans chaque département. 171

208. Le préfet est à la fois, l'agent du Gouvernement, son représentant et le préposé à la gestion des intérêts départementaux. 172

209. — Attributions du préfet comme agent du Gouvernement. — Son action s'étend à tous les services publics. *id.*

210. — Il reçoit et transmet les actes du Gouvernement et procure l'exécution des lois, des ordonnances et des décisions ministérielles. -- Ses fonctions à cet effet. *id.*

211. — Suite. — Il a le pouvoir de commander aux agents inférieurs, et annule et réforme les actes contraires à ses ordres. 174

212. — Suite. — Réclamations des particuliers qui peuvent avoir à souffrir de ses actes. *id.*

213. — Dans ses arrêtés en qualité d'agent d'exécution, l'action du préfet est circonscrite dans les limites des prescriptions de l'autorité supérieure. 175

214. — Les préfets sont à la disposition du Gouvernement pour les renseignements dont il a besoin. — Ils lui signalent les abus. *id.*

215. — Ils sont consultés sur toute demande et réclamation adressée à l'autorité supérieure. 176

216. — Les préfets sont les intermédiaires obligés des particuliers. *id.*

217. — Suite. — Défaut de sanction à cette règle. *id.*

218. — Autorité du préfet en qualité de représentant du Gouvernement. — Il administre *jure proprio*. 177

219. — Le préfet est le dépositaire de la puissance exécutive dans le département. — En cas d'urgence, il supplée les ministres et même l'Empereur. — Caractère de ses mesures. *id.*

220. — En dehors des matières réservées à l'autorité supérieure, l'action préfectorale est dégagée de toute entrave. 178

221. — Mesures de police prises par le préfet à titre de chef de l'administration dans le département. *id*

222. — Étendue des pouvoirs dont le préfet est investi à ce titre. 179

Pages.

223. — Nomination et révocation de certains agents par le préfet. — Art. 9 du décret sur la décentralisation. *id.*
224. — Instructions données par le ministre pour l'exercice du droit de nomination directe. — Directeurs, gardiens des maisons d'arrêts. 181
225. — Suite. — Médecins et comptables des asiles publics d'aliénés. *id.*
226. — Suite. — Architectes départementaux. 182
227. — Suite. — Archivistes départementaux. 183
228. — Contrôle réservé au ministre. 184
229. — Concours des chefs de service. 185
230. — Emploi de la force publique. 186
231. — Droits et devoirs du préfet en ce qui concerne les aliénés. — Placement d'office. *id.*
232. — Suite. — Placement volontaire. 187
233. — Suite. — La liberté individuelle a été placée sous la protection du représentant du chef du pouvoir exécutif. *id.*
234. — Pouvoir des préfets en ce qui concerne les théâtres et spectacles. — Droit de prévention. 188
235. — Suite. — L'autorisation du ministre de l'intérieur s'applique à tout l'Empire. *id.*
236. — Suite. — Le droit du préfet est exclusif. *id.*
237. — Police des cultes. — Sonnerie des cloches. — Prières publiques. 189
238. — Suite. — Assemblées des cultes protestants. *id.*
239. — Suite. — Recours d'office pour cause d'abus. *id.*
240. — Salubrité. — Précautions contre les fléaux qui menacent les populations. *id.*
241. — Attributions données au préfet par le décret sur la décentralisation en matière d'agriculture, de commerce et de police sanitaire et industrielle. 191
242. — Contributions. — Le préfet fait dresser les rôles et les rend exécutoires. 193
243. — Distribution du fonds de non-valeur. — Demandes en remise et modération. 194
244. — Payement des dépenses du département. *id.*
245. — Décret sur la décentralisation. — Art. 3 de ce décret. 195
246. — Le préfet est tenu de consulter le conseil de préfecture. 196

Pages.

247. — Il ne peut statuer qu'avec l'assentiment du chef de service. 197
248. — Contrôle réservé au ministre. *id.*
249. — Retour sur chacun des objets portés au tableau. 198
250. — Surveillance sur la fabrication et le commerce des poudres à feu. — Organisation. *id.*
251. — Transaction sur les conséquences des procès-verbaux de contravention. *id.*
252. — Portée de la transaction. 199
253. — Administration des biens de l'Etat. — Immeubles affectés à un service public. 200
254. — Amodiation à l'amiable. *id.*
255. — Suite. — Expertise. 201
256. — Concession des terrains usurpés sur les biens du domaine. *id.*
257. — Suite. — Demande et instruction. 203
258. — Suite. — Décision. *id.*
259. — Contrôle du ministre. 204
260. — Conditions et mode de payement. — Renvoi. 205
261. — Cession de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes et chemins vicinaux. *id.*
262. — Echanges de terrains provenant de déclassement de routes. 206
263. — Conciliation de la faculté d'échange avec le droit de préemption. 207
264. — Liquidation de dépenses. *id.*
265. — Vente des produits façonnés provenant des bois des communes. 208
266. — Travaux à exécuter dans les forêts communales. 209
267. — Suite. — On n'est pas tenu de procéder dans les formes voulues pour les coupes extraordinaires. 210
268. — Voirie. — Compétence des préfets en matière de grande voirie. *id.*
269. — Compétence des préfets en matière de voirie vicinale. 211
270. — Règlement pour l'exécution de la loi sur les chemins vicinaux. 212
271. — Cours d'eau. — Lois de 1790 et 1791 ; arrêté du 19 ventôse an VI, et loi du 14 floréal an XI. — Attributions générales qui en résultent pour le préfet. *id.*

Pages.
272. — Suite. — Maintien de la navigation. 215
273. — Réglementation des usines. — Droit du préfet d'après la législation antérieure au décret du 25 mars 1852. *id.*
274. — Décret sur la décentralisation. — Art. 4 de ce décret. 216
275. — Circulaire du ministre, du 27 juillet 1852. 218
276. — Étendue de l'attribution donnée aux préfets. — Contrôle. 222
277. — Expropriation pour cause d'utilité publique. — Pouvoir du préfet. 223
278. — Décret de décentralisation. — § 10, 11 et 12 du tableau D. *id.*
279. — Police de la chasse. — Ouverture et clôture de la chasse. 224
280. — Suite. — Permis de chasse. 225
281. — Suite. — Arrêtés réglementaires à prendre par le préfet. *id.*
282. — Suite. — Conciliation du pouvoir conféré au préfet avec l'autorité à maintenir au ministre responsable. 227
283. — Élections. — Attributions données au préfet. *id.*
284. — Police municipale. — Exercice des pouvoirs conférés au maire, sous la surveillance du préfet. — Limites qui circonscrivent ce droit de surveillance. 228
285. — Conflits. — Le conflit est élevé par le préfet. 230
286. — Actions appartenant à l'État, elles sont exercées par le préfet. *id.*
287. — Suite. — Conciliation avec le droit pour la régie de poursuivre le recouvrement des sommes dues à l'Etat. *id.*
288. — Suite. — Actions du ressort de la juridiction administrative. 231
289. — Le préfet ne saurait se substituer aucun autre fonctionnaire pour l'accomplissement de son mandat. *id.*
290. — Stipulations au nom et dans l'intérêt de l'Etat. — C'est encore le préfet qui le représente. — Caractère de son mandat. 232
291. — Tutelle des établissements publics et communautés religieuses. *id.*
292. — Tutelle à l'égard des communes. — Annulation,

Pages.

suspension, approbation des délibérations des conseils municipaux. 233

293. — Suite. — Règlement du budget communal. — Crédits supplémentaires. *id.*

294. — Suite. — Vote des contributions extraordinaires, son homologation. 234

295. — Suite. — Taxes, leur répartition. *id.*

296. — Comptes du maire. *id.*

297. — Ordonnancement de dépenses. — Transition au décret de décentralisation. id

298. — Décret de décentralisation. — Art. 1er. Affaires communales. id.

299. — Circulaire ministérielle du 5 mai 1852. 236

300. — Suite. — § 34 du tableau A. 237

301. — » § 35. 238

302. — » § 36. 243

303. — » § 37. 246

304. — » § 38. 248

305. — » § 39. 250

306. — » § 40. *id.*

307. — » § 41. 252

308. — » § 42. 256

309. — » § 43. 259

310. — » § 44. 260

311. — » § 45. 262

312. — » § 46. 263

313. — » § 47. 264

314. — » § 48. *id.*

315. — » § 49. 266

316. — » § 50. 268

317. — » § 51. 271

318. — » § 52. 273

319. — » § 53. *id.*

320. — » § 54. 274

321. — Frais de pavage, conversion en taxe fixe. *id.*

322. — » § 55. 276

323. — Création d'établissements de bienfaisance. 278

324. — Administration départementale. — Part faite au préfet par la loi du 10 mai 1838. 284

325. — Décret sur la décentralisation dans son application

Pages.

aux affaires départementales. — Tableau A, du § 1er au § 33. 284

326. — Commentaire. — Circulaire ministérielle. — § 1er. — L'attribution n'a trait qu'aux aliénations ou acquisitions à titre onéreux. 288

327. — Le préfet est-il tenu de prendre l'avis du conseil de préfecture ? 290

328. — Définition de l'attribution donnée au préfet. *id.*

329. — § 2. Les services d'utilité départementale ne doivent pas être considérés comme services publics, dans le sens de la disposition. 291

330. — § 3. Mode de gestion des propriétés départementales. 292

331. — § 4. Baux. — Circulaire ministérielle. 293

332. — Forme des baux. 294

333. — § 5. Autorisation d'ester en justice. *id.*

334. — Le droit du préfet est-il applicable aux communes ? 295

335. — Contrôle du ministre. — La décision ministérielle est-elle susceptible de recours ? 296

336. — Loi du 10 mai 1838. — Art. 36 et 37. *id.*

337. — § 6. Transactions. 298

338. — Délibération du conseil général. — L'avis du conseil de préfecture doit-il être pris ? *id.*

339. — § 7. Dons et legs. 299

340. — Sens du mot *réclamation*. 300

341. — Dissidence entre le conseil général et le préfet. *id.*

342. — § 8. Contrats pour l'assurance des bâtiments départementaux. 302

343. — Circulaire de 1841. *id.*

344. — Intervention du conseil général. 304

345. — § 9. Circulaire. 305

346. — Il n'est rien changé au classement des routes. 307

347. — § 10. Adjudication des travaux. *id.*

348. — La disposition s'applique-t-elle aux marchés à l'amiable? 308

349. — § 11. Emprunts départementaux. 309

350. — De l'assistance du conseil de préfecture. — Réserve de l'intervention du conseil général. — Traités de gré à gré. *id.*

351. — § 12. Offres de concours à la dépense de travaux départementaux. 310

Pages.
352. — Intervention du conseil général. 311
353. — Exécution de l'engagement. 312
354. — § 13. Concessions de travaux. *id.*
355. — Assimilation des concessionnaires aux entrepreneurs de travaux publics. 313
356. — § 14. Acquisitions de meubles. *id.*
357. — Conservation du mobilier départemental. 314
358. — § 15. Achats d'ouvrages destinés aux bibliothèques des préfectures et sous-préfectures. 315
359. — § 16. Distribution d'indemnités ordinaires et extraordinaires aux ingénieurs. *id.*
360. — Origine de l'indemnité; son objet. 316
361. — Répartition. 318
362. — § 17. Emploi du fonds de réserve. 319
363. — § 18. Règlement de la part des dépenses des aliénés, enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres, à mettre à la charge des communes. *id.*
364. — § 19. Traités entre les départements et les établissements d'aliénés. 320
365. — § 20. Règlement des budgets des asiles publics. *id.*
366. — § 21. Règlement des frais de transport, de séjour et pension des aliénés. 322
367. — § 22. Dispenses de concours à l'entretien des aliénés. 323
368. — § 23. Mode et conditions d'admission des enfants trouvés dans les hospices. — Mois de nourrice. — Indemnités aux nourrices. 324
369. — § 24. Marchés de fournitures pour les prisons et établissements départementaux. *id.*
370. — § 25. Transfèrement des détenus. 325
371. — § 26. Création d'asiles départementaux. *id.*
372. — § 27. Règlements intérieurs des dépôts de mendicité 326
373. — § 28. Budgets et comptes des sociétés de charité maternelle. 327
374. — § 29. Dons et legs faits à ces sociétés. *id.*
375. — Rapatriement des aliénés étrangers. *id.*
376. — Dépenses pour les militaires et marins aliénés. 328
377. — Autorisation pour l'établissement d'asiles privés. 329
378. — Rapatriement d'enfants abandonnés. *id.*

Pages.

Art. 2. — Actes des préfets.

379. — Transition. 330
380. — Lettres missives. — Transmission des lois et ordonnances. *id.*
381. — Lettres missives. — Instructions. *id.*
382. — Effets des lettres missives. 331
383. — Actes de gestion. — Contrats. *id.*
384. — Actions au nom de l'Etat. — Remise d'un mémoire aux parties adverses, avant l'assignation. 232
385. — Actions contre l'Etat. — Remise d'un mémoire au préfet. 333
386. — Suite. — Le préfet est soumis aux règles ordinaires de la procédure. — Dispense du ministère d'avoué. *id.*
387. — Actions au nom et pour le compte du département. — Autorisation à demander au conseil général. *id.*
388. — Actions contre le département. — Remise d'un mémoire au préfet. 334
389. — Actions dans lesquelles le département a à prendre position contre l'Etat. — Remplacement du préfet. *id.*
390. — Le caractère des actes du préfet dans les procès intéressant l'Etat ou le département, est celui d'actes de procédure. *id.*
391. — Actes d'autorité. — Il faut considérer séparément les dispositions générales ou réglementaires et les dispositions individuelles et spéciales ou d'application. 335

§ 1. — Des dispositions générales ou réglementaires.

392. — Actes du préfet en qualité de représentant du chef du pouvoir exécutif dans le département. 337
393. — Suite. — Caractère de ces actes. 338
394. — Les tribunaux sont juges de leur légalité. *id.*
395. — Actes du préfet à titre de chef de l'administration dans le département. 340
396. — Suite. — Le préfet a succédé aux administrations centrales, dans l'exercice du pouvoir réglementaire pour les besoins particuliers du département. 342
397. — Droit de contrôle réservé au chef de l'Etat sur les

Pages.
mesures réglementaires abandonnées aux préfets. *id.*
398. — L'exercice de ce droit appartient-il au ministre? 343
399. — Objets susceptibles de motiver des mesures réglementaires particulières au département. 344
400. — Police de la grande voirie. *id.*
401. — Assimilation de la navigation à la circulation par les voies de terre. 345
402. — Règlements pour les chemins vicinaux. *id.*
403. — Police de la chasse. — Conciliation des pouvoirs du préfet avec ceux des maires. 346
404. — Cours d'eau. — Renvoi. 347
405. — Conciliation du pouvoir des préfets avec les attributions faites aux maires en matière de police. *id.*
406. — Les mesures prises par le préfet lient les maires. 350
407. — Le préfet est-il en droit de s'immiscer lui-même dans la police municipale? *id.*
408. — Annulation par les préfets des arrêtés des maires. — Peuvent-ils les modifier? 355
409. — Le préfet est-il autorisé par la loi à prendre lui-même un arrêté de police municipale, à défaut du maire? 357
410. — Le pouvoir réglementaire confié au préfet comporte les mêmes règles que le pouvoir réglementaire réservé à l'empereur. 360
411. — Sanction des règlements préfectoraux. *id.*
412. — Dénomination des règlements pris par les préfets. *id.*
413. — Caractères distinctifs des mesures réglementaires dans la sphère de l'action préfectorale. *id.*
414. — Publication des règlements préfectoraux. *id.*
415. — Recours. — A défaut du recours par la voie contentieuse, n'a-t-on pas la ressource d'en appeler au gouvernement? 363
416. — Application et interprétation des dispositions réglementaires émanées des préfets. 364

§ 2. — Des dispositions individuelles et spéciales ou d'application.

417. — Arrêtés de nomination et révocation d'agents et employés. 366
418. — Arrêtés de police. — Permissions et autorisations. 367

Pages.

419. — Suite. — Injonctions et interdictions. *id.*
420. — Sanction des refus de permissions et autorisations. 368
421. — Sanction des injonctions et interdictions. *id.*
422. — Recours. — Appel au ministre. 370
423. — Recours au conseil d'État. *id.*
424. — Interdiction des moulins dans le rayon de la douane sur les frontières. 372
425. — Tarif des eaux minérales. *id.*
426. — Reconnaissance des limites des chemins vicinaux et déclarations de vicinalité. *id.*
427. — Actes de tutelle. — Vente, baux à ferme, acceptation de dons et legs. 373
428. — Annulation et approbation des délibérations des conseils municipaux. *id.*
429. — Règlement des budgets des communes. 374
430. — Agents inférieurs. — Réclamations contre leurs actes. — Approbation des arrêtés des maires. *id.*
431. — Exercice du droit d'annuler les arrêtés des maires ou d'en suspendre l'exécution. 375
432. — Délai pour l'exercice de ce droit. 376
433. — Actes de juridiction. — Transition. *id.*
434. — Attributions juridiques des préfets. — Courses de chevaux. 377
435. — Grande voirie. *id.*
436. — Décisions entre les employés de la régie et les débitants. *id.*
437. — Droit d'assister à l'assemblée pour la nomination de prud'hommes. 377
438. — Contestations entre les communes et les régisseurs ou fermiers d'octroi. *id.*
439. — Contestations entre la régie et les débitants relativement à l'abonnement. *id.*
440. — Vente de domaines nationaux. 378
441. — Dans la sphère de ces attributions, les actes préfectoraux participent de la nature des décisions juridiques. *id.*
442. — Du droit pour le préfet de *connaître* des réclamations contre les actes des autorités inférieures. *id.*
443. — Conflits. — Renvoi. 381
444. — Formes des arrêtés. — Arrêtés pris en conseil de préfecture. — Circulaire du 29 septembre 1835. *id.*

Pages.

445. — Mode de procéder devant les préfets. 383
446. — Notification des arrêtés. 384
447. — Notification et rapport des arrêtés. *id.*
448. — Recours. — Appel au ministre. — Recours au conseil d'Etat. 385
449. — Suite. — Délai du recours. 386
450. — De la réserve du recours au conseil d'Etat dans certaines attributions conférées aux préfets par des lois spéciales. 387
451. — Le délai est-il applicable au recours au conseil d'Etat, *omisso medio ?* 389
452. — Le conseil de préfecture ne connaît pas des actes des préfets. — Exceptions. 390
453. — Interprétation des actes des préfets.

Art. 3. — Préfet de la Seine et préfet de police.

454. — Nécessité d'une organisation exceptionnelle pour Paris. 392
455. — L'administration dans Paris a à sa tête deux préfets. *id.*

§ 1. — Du préfet de la Seine.

456. — Le préfet de la Seine est le chef de l'administration du département et le chef de l'administration de la ville. 393
457. — Fonctions du préfet de la Seine, comme chef de l'administration du département. *id.*
458. — L'administration municipale, dans Paris, se partage entre le préfet de la Seine et le préfet de police. 394
459. — Attributions municipales du préfet de la Seine. 395
460. — Le décret de décentralisation n'est point applicable au préfet de la Seine. 396
461. — Actes du préfet de la Seine en qualité, soit de préfet, soit de maire central. *id.*

§ 2. — Du préfet de police.

462. — Les attributions du préfet de police ne sont point bornées à la police municipale. 398
463. — Arrêté du 3 brumaire an IX. 399

Pages.
464. — Loi du 10 juin 1853. 400
465. — Circonscription du domaine du préfet de police. 401
466. — Enumération des objets rentrant dans les attributions du préfet de police. — Attributions de police générale. — Passe-ports. 402
467. — Cartes de sûreté. *id.*
468. — Permis de séjour. *id.*
469. — Mendicité et vagabondage. — Arrestation et détention des mendiants et gens sans aveu. 403
470. — Prisons, maisons d'arrêts. 404
471. — Hôtels garnis et logeurs. 405
472. — Maisons de débauche. *id.*
473. — Attroupements, coalitions. — Mesures préventives. *id.*
474. — Imprimerie et librairie. — Dessins, gravures. *id.*
475. — Théâtres. 406
476. — Poudres et salpêtres. 407
477. — Réunions pour l'exercice des cultes. *id.*
478. — Chasse. — Clôture et ouverture de la chasse. — Permis de chasse. 408
479. — Recherche des déserteurs et prisonniers de guerre évadés. *id.*
480. — Fêtes publiques. *id.*
481. — Attributions de police municipale. *id.*
482. — Petite voirie. 409
483. — Suite. — Distinction entre les saillies mobiles et les saillies faisant corps avec le bâtiment. *id.*
484. — Liberté et sûreté de la voie publique. 410
485. — Salubrité publique. *id.*
486. — Accidents et maisons de secours. 411
487. — Bourse (police de la). 412
488. — Sûreté du commerce. *id.*
489. — Foires, marchés, établissements sur la rivière. 413
490. — Approvisionnements. *id.*
491. — Monuments publics. 414
492. — Réparations qu'il est de son droit de requérir. *id.*
493. — Marchés et adjudications pour le balayage, l'arrosement et l'éclairage de la voie publique. *id.*
494. — Règlement des dépenses pour les visites d'officiers de santé, les transports de malades et blessés, etc. *id.*
495. — Dépenses pour les incendies, débordements et débâcles. 415

Pages.

496. — Employés des bureaux de la préfecture de police, nombre et traitement. 415
497. — Machines et chaudières à vapeur. *id.*
498. — Travail des enfants dans les manufactures. *id.*
499. — Sociétés anonymes. *id.*
500. — Sociétés de secours mutuels. *id.*
501. — L'énumération des objets du domaine du préfet de police n'est point limitative. *id.*
502. — Suite. — Application du principe à l'égard des chemins de fer. 416
503. — Décret sur la décentralisation. 417
504. — Pouvoirs du préfet de police dans la sphère assignée à son action. 418
505. — Suite. — Il prend toutes les mesures qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission. 420
506. — Actes du préfet de police. — Ils participent de la nature des actes des préfets. 423
507. — Ses règlements prennent le nom d'*ordonnances*. *id.*
508. — Recueil des ordonnances de police. *id.*
509. — Le préfet de police relève du ministre de l'intérieur. 424

CHAPITRE QUATRIÈME.

DES SOUS-PRÉFETS.

510. — L'arrondissement ne constitue pas une unité administrative. 425
511. — Le sous-préfet n'est qu'un intermédiaire placé entre le préfet et les maires. 426
512. — Il est, cependant, délégué pour certains actes d'administration. *id.*
513. — Ses attributions en matière de garde nationale. *id.*
514. — Adjudication des travaux de route. 427
515. — Exploitation de tourbières. *id.*
516. — Etablissement des manufactures et ateliers insalubres de troisième classe. *id.*
517. — Réclamations contre le tableau de recensement. *id.*
518. — Attributions pour la destruction des tabacs plantés en contravention et pour faire cesser les contraventions en matière de grande voirie. 428

Pages.

519. — Du principe que l'arrondissement n'est point une personne civile. 428
520. — Recours contre les arrêtés du sous-préfet. 429
521. — Nomination, remplacement, congé du sous-préfet. *id.*
522. — Division des sous-préfectures en trois classes. — Traitement. 430
523. — Les augmentations de traitement n'impliquent pas nécessairement un changement de résidence. *id.*
524. — L'ameublement des sous-préfectures est à la charge des départements. 431
525. — Entretien du mobilier. 433
526. — Contributions. 435

CHAPITRE CINQUIÈME.

DES MAIRES.

Art. 1er. — Nomination des Maires.

527. — Position du maire dans la commune. 437
528. — Origine de la commune. *id.*
529. — Suite. 438
530. — La centralisation s'opère au profit de l'autorité royale. *id.*
531. — Suite. — Justice, finances, administration intérieure des villes. 439
532. — Droit pour les communes d'élire leurs magistrats; ses vicissitudes. 440
533. — Fin de la commune du moyen âge. 442
534. — Création des municipalités. 443
535. — Caractère de l'institution. 446
536. — Le résultat trompe les efforts de l'Assemblée nationale. 447
537. — Création d'administrations municipales par la Convention. *id.*
538. — Consulat. — Organisation de la commune. 449
539. — Suite. — Création des conseils municipaux. — Obligation de choisir le maire parmi les membres du conseil municipal. 450
540. — Le choix du maire doit-il être abandonné aux habitants? 451
541. — Suite. 454
542. — Suite. 456

Pages.

543. — Les maires et adjoints sont nommés par le chef de l'État. 456
544. — Conditions pour la nomination. — Age. 457
545. — Suite. — Domicile. *id.*
546. — Incompatibilités. 458
547. — Suite. 460
548. — Suite. 461
549. — Suite. — L'incompatibilité ne s'étend pas aux membres des tribunaux de commerce. *id.*
550. — Suite. — ministres des cultes. *id.*
551. — Suite. — Agents salariés du maire. 462
552. — Suite. — Considérations qui ont motivé les incompatibilités. *id.*
553. — Suite. — Défaut de recours. *id.*

Art. 2. — Attributions du Maire.

554. — Division. 463

§ 1. — Attributions du maire en qualité de chef de l'association communale.

555. — Art. 10 de la loi du 18 juillet 1837. 465
556. — Le maire est dépositaire d'une portion de la puissance publique. 466
557. — Définition des pouvoirs du maire dans les lois de 1789, 1790 et 1791. *id.*
558. — Loi du 14 décembre 1789. 467
559. — Loi des 16-24 août 1790. *id.*
560. — Le domaine de la police municipale est circonscrit par la loi de 1790. 469
561. — La nomenclature de l'article 3 du titre XI doit-elle être considérée comme limitative? *id.*
562. — Loi du 22 juillet 1791. — Taxe du pain et de la viande. 470
563. — Du pouvoir de police en ce qui concerne la profession de boulanger. 471
564. — Suite. — Attribution réservée au maire. 472
565. — Attributions du maire en ce qui concerne les cimetières et lieux de sépulture. 474
566. — Suite. — Inscriptions tumulaires. 475

Pages.

567. — Police rurale. — Loi du 6 octobre 1791, titre II, article 1er. 476
568. — Suite. — Fermeture des colombiers. 477
569. — Ban de vendanges. 478
570. — Echenillage. *id.*
571. — Suite. 479
572. — Epizooties. 480
573. — Suite. — Arrêté du 27 messidor an V. *id.*
574. — Suite. — Pénalités. 485
575. — Voirie municipale. 486
576. — Rues ou places formant le prolongement des grandes routes. 487
577. — Chemins communaux et chemins vicinaux. *id.*
578. — De l'intervention de l'autorité supérieure dans le domaine de la police municipale. *id.*
579. — Administration des affaires de la commune ; elle est confiée aux maires. 488
580. — Actes conservatoires. *id.*
581. — Gestion des revenus. 489
582. — Les arrêtés de liquidation du maire sont exécutoires au profit de la commune. 490
583. — Préparation du budget. *id.*
584. — Ordonnancement. *id.*
585. — Direction des travaux communaux. 491
586. — Marchés, baux, actes de vente et d'échange, acceptation de dons et legs. 492
587. — Actions en justice. *id.*
588. — Le tableau des attributions du maire n'a rien de limitatif. *id.*
589. — Emplois à la nomination du maire. 493
590. — Receveur municipal. 494
591. — Commissaires de police. *id.*
592. — Gardes forestiers. *id.*
593. — Gardes champêtres. 495
94. — Instituteurs communaux. 496

§ 2. — Attributions du maire en qualité de délégué du gouvernement.

595. — Pâtres communs, secrétaires, bibliothécaires, conservateurs des musées, etc. *id.*
596. — Art. 9 de la loi du 18 juillet 1837. — Position faite au maire. 498

Pages.
597. — Loi du 14 décembre 1789. 499
598. — La loi de 1837 donne une indication nouvelle des attributions du maire. 500
599. — Publication des lois et règlements. — Promulgation. — Ordonnances des 27 nov. 1816 et 18 janvier 1817. *id.*
600. — Suite. — Lois et règlements d'intérêt général. 503
601. — Suite. — Décrets d'intérêt local et arrêtés des préfets et des maires. *id.*
602. — Suite. — Circulaire du ministre de l'intérieur. 505
603. — La forme de la publication n'est pas réglée. 507
604. — Actes autres que les règlements, pour lesquels le maire est un agent de publicité. 508
605. — Exécution des lois et règlements. *id.*
606. — Suite. — Action directe du maire. 509
607. — Suite. — Contrôle, vérification, information par le maire. 510
608. — Suite. — En dehors de toute délégation spéciale, le maire est l'intermédiaire nécessaire entre le pouvoir supérieur et les citoyens. 511
609. — Fonctions spéciales. 512
610. — Suite. — Exemples. *id.*
611. — Attributions juridiques. — Réclamations en matière électorale. 513
612. — Contestations entre les maîtres et les ouvriers. *id.*
613. — Contraventions de grande voirie. 515
614. — Courses de chevaux. 516
615. — Différends entre les employés de la régie et les débitants de boissons. 517
616. — Exécution des mesures de sûreté générale. *id.*
617. — Suite. — Renvoi. 519

Art. 3. — Actes des Maires.

618. — Actes du maire en qualité de délégué d'une autorité supérieure. — Renvoi. 520
619. — Actes de gestion. — Renvoi. *id.*
620. — Actes de nomination aux emplois communaux. *id.*
621. — Les seuls actes à considérer sont les actes de police. *id.*
622. — Les actes du maire prennent la dénomination d'arrêtés. — Division. 521

Pages

§ 1. — Arrêtés réglementaires.

623. — Pouvoir réglementaire du maire. — Son caractère et ses limites. 525
624. — Police municipale. — Objets qui tombent dans son domaine. *id.*
625. — Police de la voie publique. 526
626. — Filles publiques. 527
627. — Affichage et distribution d'écrits. 528
628. — Balayage. *id.*
629. — Voitures de remise. 529
630. — Écuries le long des rues et places. *id.*
631. — Dépendances de la grande voirie. *id.*
632. — Rassemblements dans les rues. — Attroupements. 530
633. — Du cas où la troupe est attaquée. 532
634. — Précautions abandonnées à la prudence du maire. 533
635. — Suite. 534
636. — Crieurs et afficheurs. *id.*
637. — Affichage. 535
638. — Suite. — Choix d'une place pour l'apposition des affiches. *id.*
639. — Affiches étrangères à la politique. 536
640. — Le juge appelé à appliquer l'arrêté de police en apprécie la portée, relativement à l'intérêt confié à la vigilance municipale. — Il n'y a de légal que l'arrêté qui répond à cet intérêt. — Nulle déclaration ne peut être exigée des personnes qui viennent se fixer dans la commune. 537
641. — Maintien du bon ordre dans les lieux publics. — Foires et marchés. 538
642. — Ventes à l'encan. 539
643. — Du droit pour les maires d'interdire, jusqu'à une certaine heure, l'accès du marché aux revendeurs, et de défendre d'acheter et vendre ailleurs qu'au marché. *id.*
644. — Suite. 540
645. — Suite. *id.*
646. — Suite. 541
647. — Suite. — Opinion émise par la Chambre des députés en 1842. — Reproduction d'un rapport de M. Goury. *id.*

Pages.

648. — Portefaix, baigneurs, etc. 551
649. — Pesage et mesurage. *id.*
650. — Fêtes et réjouissances. — Précautions. 552
651. — Spectacles. 553
652. — Garanties à donner à l'ordre général indépendamment de la police locale. — Autorisation des spectacles. *id.*
653. — Suite. — Distinction entre les théâtres et les spectacles de curiosités. 555
654. — Police des représentations. — Censure. 556
655. — Suite. — Législation de 1835. 558
656. — Suite. — Législation actuelle. *id.*
657. — Conciliation de l'attribution réservée au gouvernement avec le pouvoir du maire. 559
658. — Mesures de police locale. 560
659. — Police des cafés. — Décret du 29 décembre 1851. *id.*
660. — Circulaire du 3 janvier 1852. 561
661. — Le décret ne fait point obstacle à l'action de l'autorité municipale. 564
662. — Circulaire du ministre de la police du 6 avril 1853. 565
663. — Examen critique de cette circulaire. 566
664. — Cabarets, auberges, etc. 567
665. — Logeurs, hôteliers, etc. *id.*
666. — Portée de l'obligation imposée par l'art. 475 du Code pénal. 569
667. — Liberté d'action laissée à l'autorité municipale. 570
668. — Entrepreneurs de voitures publiques. 571
669. — Maisons d'accouchement. — Sages-femmes. *id.*
670. — Églises. — Pouvoir de police du maire. — Restrictions qu'il comporte. *id.*
671. — Fêtes et dimanches. — Doctrine professée par le gouvernement. 573
672. — Suite. — De la loi de 1814. 575
673. — Ce qu'il faut entendre par *lieux publics* dans la loi de 1790. 576
674. — Inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure. — Uniformité des poids et mesures. 578
675. — Vérification des poids et mesures. *id.*
676. — Surveillance à exercer par les maires. 570
677. — Limites de l'attribution qui leur a été faite. *id.*

Pages.
678. — Salubrité des comestibles. 581
679. — Boulangers. — Dérogation au principe de la liberté de l'industrie. *id.*
680. — Suite. — Mesures abandonnées à la prudence des maires. 582
681. — Taxe du pain. 583
682. — Suite. — Réglementation au point de vue de la taxe, de la fabrication et de la vente. 584
683. — Bouchers. — Partout ailleurs qu'à Paris, ils ne sont soumis qu'à une surveillance. 585
684. — Suite. — Instruction du 22 décembre 1825. *id.*
685. — Inspection des boutiques ou étaux. 587
686. — Conditions de salubrité. 588
687. — Prescriptions à l'effet d'assurer l'approvisionnement. 589
688. — Taxe de la viande. 591
689. — Comestibles autres que le pain et la viande. — Droits du maire à l'effet de protéger la santé publique. 593
690. — Accidents et fléaux calamiteux. — Couvertures en paille et chaume. 595
691. — Limites du droit pour l'autorité municipale d'interdire ces sortes de couvertures. 596
692. — Du danger présent ou imminent. 598
693. — Épidémies, épizooties. 599
694. — Mesures de police sanitaire du ressort du maire. *id.*
695. — Fosses d'aisance. 600
696. — Rouissage du chanvre. *id.*
697. — Fous ou furieux. 601
698. — Animaux malfaisants ou féroces. 602
699. — Sépultures. — Inhumations et exhumations. *id.*
700. — Police rurale. — Ordre de tenir les pigeons fermés. 603
701. — Ban de vendanges. — Héritages clos. *id.*
702. — Suite. — Récoltes autres que la vendange. 604
703. — Glanage, grappillage, etc. 605
704. — Chasse. — Précautions contre les accidents. 609
705. — Voirie. — Renvoi. *id.*
706. — Du droit de publier de nouveau les lois et règlements et de rappeler les citoyens à leur observation. *id.*
707. — Suite. — Anciens règlements appliqués comme étant encore en vigueur. 611
708. — Suite. — Le maire peut-il modifier les règlements qu'il fait publier de nouveau? 613

Pages.

709. — Publication des arrêtés de police municipale. 614
710. — Délai pour l'exécution des arrêtés permanents. *id.*
711. — Dépend-il du préfet de hâter l'exécution? 615
712. — Suite. 616
713. — De la production du récépissé à obtenir du sous-préfet. *id.*
714. — Réclamations contre les arrêtés. 617
715. — Droit pour le préfet d'annuler les arrêtés ou d'en suspendre l'exécution. *id.*
716. — L'exercice de ce droit est-il soumis à un délai? 618
717. — Les décisions des préfets peuvent être déférées au ministre. 622
718. — Garantie résultant du contrôle à exercer par l'autorité judiciaire sur la légalité des arrêtés dont l'application est poursuivie devant elle. *id.*

§ 2. — Arrêtés individuels et spéciaux.

719. — La généralité de dispositions est de rigueur dans les arrêtés réglementaires. 624
720. — Suite. — Jurisprudence. *id.*
721. — Dispositions individuelles. — Permission et autorisations. 625
722. — Injonctions et prohibitions. 626
723. — Droit du maire. — Son étendue et ses limites. *id.*
724. — Contrôle du pouvoir judiciaire. — Exemple. 627
725. — Recours à l'autorité supérieure. 628
726. — Recours par la voie contentieuse. *id.*

Art. 4. — Adjoints.

727. — Institution des adjoints. 629
728. — Fonctions de l'adjoint. — Il supplée le maire. *id.*
729. — Délégation des fonctions du maire à l'adjoint. 630
730. — Suite. *id.*
731. — Suite. 631
732. — Attributions exercées par l'adjoint concurremment avec le maire. *id.*
733. — Adjoint supplémentaire dans les sections de communes isolées du chef-lieu. *id.*

Pages.

734. — Absence des adjoints. Appel d'un membre du conseil municipal. 632
735. — Le délégué répond personnellement de ses actes. *id.*
736. — Nombre des adjoints. 633
737. — Nomination. *id.*
738. — Incompatibilité particulière. *id.*



FIN DE LA TABLE DU PREMIER VOLUME.

CHAPITRE PREMIER. DU CHEF DE L'ETAT.

ART. I[er]. - Attributions du chef de l'Etat.

1. - L'empereur est le chef suprême de l'Etat.

2. - Droits de l'empereur comme chef suprême de l'Etat. - Leurs rapports avec le droit administratif.

3. - Traités et négociations diplomatiques.

4. - Stipulation d'indemnités dans les actes diplomatiques. - Répartition.

5. - Application des traités aux droits d'ordre privé.

6. - Droit de grâce accordé à l'empereur.

7. - Source et objet du droit de grâce.

8. - Recours en grâce.

9. - Intervention des magistrats ou des jurés dans le recours en grâce.

10. - Remises d'amende.

11. - Octroi des grâces pendant la durée des peines.

12. - Effets de la grâce à l'égard des droits acquis aux tiers.

13. - Effets de la grâce à l'égard des incapacités légales attachées à la condamnation.

14. - Critique de l'avis émis par le conseil d'Etat.

15. - Rejet des recours en grâce.

16. - La grâce implique-t-elle une acceptation?

17. - Droit d'abolition sous l'ancienne monarchie.

18. - Abolitions individuelles.

19. - Impuissance de la magistrature à en réprimer l'abus.

20. - Le droit d'amnistie a été respecté par la Charte de 1814.

21. - Les modifications subies par la Charte de 1830 sont restées étrangères à ce droit.

22. - Le but du droit d'amnistie commande d'en réserver l'exercice à la couronne. - Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.

23. - La condition de légalité pour l'amnistie est d'être générale.

24. - Etendue de l'amnistie.

25. - Effet de l'amnistie. - L'amnistie reprend sa position et ses droits.

26. - Les amendes consignées doivent être restituées.

27. - *Quid* des intérêts?

28. - Réserve des frais et des dommages-intérêts.

29. - Des effets de cette réserve quant à la part attribuée, dans les amendes, à certains employés.

30. - Intervention personnelle et directe de l'empereur dans l'administration.

31. - Enumération et définition des actes de l'autorité royale sous l'ancien régime.

32. - Intervention des parlements dans l'exercice du pouvoir législatif.

33. - De l'enregistrement comme condition de légalité de certains actes de la puissance royale.

34. - La nécessité de l'enregistrement n'avait point trait aux dispositions confiées aux juridictions administratives.

35. - Actes individuels émanés de l'autorité royale.

36. - Décrets de l'Assemblée nationale.

37. - Décrets de la Convention. - Arrêtés de ses comités et représentants.

38. - Arrêtés du Directoire.

39. - Actes du gouvernement consulaire.

40. - Autorité de ces actes divers.

41. - Enumération et dénomination des actes qui émanaient du roi, dans la sphère administrative. - Les actes qui émanent de l'empereur prennent la forme et la dénomination de décrets.

42. - Division à suivre pour l'examen de ces actes. - Décrets réglementaires et décrets individuels et spéciaux.

ART. 2. - Décrets réglementaires.

43. - La Constitution institue le pouvoir réglementaire.

44. - La plénitude du pouvoir réglementaire appartient à l'empereur.

45. - Il exerce ce pouvoir en dehors de toute provocation de la loi, et est maître de revenir sur les dispositions réglementaires de l'ancienne législation.

46. - Le pouvoir réglementaire est souvent appelé par la loi à pourvoir à un objet déterminé.

47. - Attribution au pouvoir réglementaire de certaines dépendances du domaine du législateur. - Institution des tribunaux de commerce. - Rétributions à payer par les élèves des écoles de droit. - Péages sur les ponts et rivières. - Octrois.

48. - Suite. - Modification des tarifs de douane.

49. - Suite. - Etendue du droit que le gouvernement tient, à cet égard, de l'art. 34 de la loi du 17 déc. 1814.

50. - Limites du pouvoir réglementaire.

51. - Dans l'accomplissement du mandat que le gouvernement tient des lois qui l'appellent à réglementer un objet déterminé, il ne lui est donné que d'user des droits propres au pouvoir réglementaire.

52. - Le droit de stipuler des peines est-il inhérent à ce pouvoir?

53. - Les restrictions n'ont point trait au mandat relatif aux objets détachés du domaine du législateur.

54. - Suite. - A l'égard de ces objets, les peines sont valablement stipulées par le dépositaire du pouvoir réglementaire.

55. - Dénomination des actes réglementaires. - Règlements et décrets.

56. - Définition du règlement. - Sa forme.

57. - Définition du simple décret.

58. - Garanties attachées à la forme des actes réglementaires.

59. - Caractère distinctif des dispositions réglementaires. - Ce n'est pas dans la forme qu'il faut le chercher.

60. - Les dispositions réglementaires participent des caractères des dispositions législatives.

61. - Ces caractères donnent le moyen de démêler les dispositions réglementaires confondues dans un même acte avec des dispositions individuelles.

62. - Publication des dispositions réglementaires. - Insertion au *Bulletin des lois.* - Impression et affiche. - Notification.

63. - Effets des dispositions réglementaires.

64. - Réclamations contre les dispositions réglementaires.

65. - Du principe de la responsabilité ministérielle sous la monarchie.

66. - Suite. - Garantie que les citoyens pouvaient trouver dans la responsabilité ministérielle.

67. - Régime impérial. - Garantie constitutionnelle.

68. - Application des dispositions réglementaires. - Elle est confiée à l'autorité judiciaire.

69. - L'autorité judiciaire vérifie la légalité des dispositions dont l'application lui est demandée.

70. - Le contrôle qu'il lui est réservé d'exercer à cet égard, n'a rien qui ne se concilie avec la liberté due à l'action administrative.

71. - Garantie que ce contrôle offre aux citoyens.

72. - Interprétation des dispositions réglementaires; elle est de l'office du juge.

ART. 3. - Décrets individuels et spéciaux.

73. - Définition et division des mesures individuelles et spéciales.

74. - Décrets rendus sans le concours du conseil d'Etat.

75. - Nominations et révocations de fonctionnaires. - Nature des actes.

76. - Suite. - Titulaires d'offices.

77. - Placement et résidence des notaires.

78. - Réduction du nombre des offices. - Indemnité accordée au titulaire de l'office supprimé.

79. - Suite. - Fixation et répartition de l'indemnité.

80. - Réclamations contre la suppression.

81. - Contestations relatives à l'indemnité.

82. - Suite. - Réclamations de la part des titulaires désignés pour supporter l'indemnité.

83. - Destitution. - Dispositions de la loi.

84. - Suite. - Le gouvernement a-t-il le droit de destitution de propre mouvement?

85. - Suite. - Limites de ce droit.

86. - La jurisprudence implique pour l'autorité judiciaire, l'appréciation de la légalité des destitutions.

87. - Récompenses et encouragements.

88. - Légion d'honneur. - Promotions.

89. - Dispenses pour le mariage.

90. - Autorisation de résider en France.

91. - Nature de ces actes divers, au point de vue du recours.

92. - Décrets rendus avec l'assistance du conseil d'Etat.

93. - Du but et de la forme de l'assistance du conseil d'Etat.

94. - Suite. - Décrets soumis aux sections.

95. - Suite. - Décrets délibérés en assemblée générale.

96. - La participation du conseil d'Etat est exigée comme condition de légalité.

97. - Recours contre les décrets.

98. - Suite. - Le recours a lieu devant l'empereur lui-même.

99. - Suite. - Le recours est fondé sur un intérêt ou sur un droit.

100. - Recours par la voie gracieuse.

101. - Droit de pétition.

102. - Recours par la voie contentieuse.

103. - Recours par la voie contentieuse contre les actes du pouvoir discrétionnaire. - Il n'a lieu que pour cause d'excès de pouvoir.

104. - Recours contre les actes fondés sur une appréciation du ressort exclusif de l'administrateur. - Il n'a lieu que pour vices de forme.

105. - Suite. - Application à la répartition des dépenses entre les communes intéressées à l'exécution d'un travail départemental.

106. - Ces restrictions dominent tout le contentieux administratif.
107. - Recours contre les décrets rendus après enquête. - Il n'est point admis de la part des intéressés qui ont comparu dans l'instruction.
108. - Suite. - Application aux décrets d'autorisation des usines hydrauliques.
109. - Appréciation et interprétation des décrets. - Elle est interdite aux tribunaux.
110. - Appréciation. - Le pouvoir administratif est juge de la légalité de ses actes.
111. - Suite. - Conséquences de ce principe relativement aux actes du ressort de la responsabilité gouvernementale.
112. - Suite. - Exceptions au principe. - Les tribunaux sont juges de la légalité des actes administratifs en matière d'impôt et d'expropriation.
113. - Suite. - L'arbitraire ne domine que les contrats passés avec l'Etat. - Il a un frein dans les inconvénients qu'il entraîne.
114. - L'interdiction d'apprécier et d'interpréter ne s'étend point à l'application pure et simple des actes administratifs.
115. - Appréciation; elle est réservée au souverain.
116. - Interprétation. - Interprétation par voie d'autorité et interprétation par voie doctrinale.
117. - Décrets comprenant, à la fois, des dispositions réglementaires et des dispositions individuelles. - Chaque disposition obéit aux règles qui lui sont propres. - Application aux décrets pour l'établissement des octrois.
118. - Suite. - Application aux décrets de concession de ponts ou de chemins de fer.

CHAPITRE DEUXIEME. DES MINISTRES.

ART. I^{er}. - Attributions des Ministres.

119. - Sous la monarchie, les ministres étaient les conseillers de la Couronne.
120. - Les ministres ne sont plus que les agents supérieurs de l'administration.
121. - Art. 13 de la Constitution.
122. - Nomination et révocation des ministres.
123. - Contre-seing ministériel.
124. - Les ministres sont, à la tête de l'administration, les délégataires de la puissance exécutive. - Caractère de cette délégation.
125. - Départements ministériels, leur nombre.
126. - Ministre d'Etat. - Attributions.
127. - Ministère de la justice. - Attributions.
128. - Ministre des affaires étrangères. - Attributions.
129. - Ministère de la guerre.
130. - Ministère de la marine et des colonies.
131. - Ministre de l'intérieur.
132. - Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.
133. - Ministère de l'instruction publique et des cultes.
134. - Ministère des finances.
135. - Le ministre, dans son département, est le délégué immédiat et exclusif de l'autorité suprême.
136. - Suite. - Le mouvement et la direction n'émanent que du ministre.
137. - Le ministre est le représentant légal de tout intérêt du domaine de l'administration.
138. - Suite. - Le ministre a seul qualité pour agir devant le conseil d'Etat.
139. - Suite. - Acceptation de legs faits à une école.
140. - Transition.

Art. 2. - Actes des Ministres.

141. - Actes à l'effet de diriger les administrateurs subordonnés.
142. - Instructions.
143. - Ordres.
144. - Décisions.
145. - Les tiers n'ont point à attaquer les actes d'instruction. - Ils doivent attendre l'exécution.
146. - Action ministérielle. - Actes de gestion.
147. - Les ministres *traitent* pour l'Etat.
148. - Marchés et adjudications, - exécution, - renvoi.
149. - Les ministres ont-ils part à l'exercice du pouvoir réglementaire?
150. - Suite. - Obligation pour le ministre de conserver aux règlements préfectoraux leur caractère de mesures locales.
151. - Dispositions individuelles. - Exercice de l'autorité ministérielle.
152. - Réformation des actes des agents inférieurs. - Appel au ministre.
153. - Suite. - Le ministre ne connaît point des actes des corps juridiques.
154. - Le contrôle du ministre à l'égard des corps délibérants, ne s'exerce que par voie d'approbation et de non approbation.
155. - L'appel au ministre n'a lieu que des actes de ses subordonnés immédiats.
156. - L'appel au ministre ne comporte ni délai, ni formes de procédure.
157. - Distinction entre les mesures d'administration et les actes du contentieux, devant les ministres.
158. - Actes d'administration, - décisions sur les demandes de faveur et les permissions, autorisations et interdictions de police.
159. - Actes du contentieux. - Assujettissement des communes aux droits d'entrée.
160. - Responsabilité des receveurs et percepteurs des contributions.
161. - Contribution aux travaux d'asséchement et, en général, aux travaux que l'administration est autorisée à faire exécuter aux frais des exploitants de mines. - Retrait de concessions pour restriction ou suspension d'exploitation.
162. - Pensions.
163. - Actions tendant à faire déclarer l'Etat débiteur.
164. - Application. - Toute action en dommages-intérêts ou indemnité, dirigée contre l'Etat, doit se porter devant le ministre.
165. - Application de la même règle. - Le ministre décide si une dette communale est devenue nationale. - Il connaît seul, de l'application de la prescription quinquennale aux intérêts des cautionnements et aux arrérages de traitement.
166. - Toute créance contre l'Etat est soumise à une l*iquidation* de la part du ministre. - Objets et effets de la liquidation.
167. - Répartition entre les ministres du droit de liquidation.
168. - Dans leurs attributions relatives aux dettes et créances de l'Etat, les ministres ont à connaître de véritables litiges.
169. - Marchés de fournitures. - Contestations relatives à leur exécution.
170. - Justification de l'attribution faite aux ministres en matière de marchés de fournitures.
171. - Attributions générales des ministres en matière contentieuse.
172. - De la forme de l'action ministérielle dans la sphère du contentieux.
173. - Effets des décisions des ministres en matière contentieuse.
174. - Les ministres, en matière contentieuse, exercent une autorité de juridiction. - Ses caractères.
175. - Introduction des affaires contentieuses.
176. - Instruction.
177. - Forme des décisions.
178. - Examen critique du mode de procéder en matière contentieuse.
179. - Décisions des ministres, - leur force obligatoire.
180. - Recouvrement des créances résultant, pour l'Etat, de décisions émanées des ministres.
181. - Droit pour le ministre, de revenir sur une précédente décision. - Restriction au profit des *droits acquis.*
182. - Recours contre les décisions ministérielles. - Recours à l'empereur.
183. - Recours contre les décisions rendues en matière contentieuse.
184. - Opposition et tierce opposition.
185. - L'opposition et la tierce opposition sont recevables jusqu'à l'exécution.
186. - L'opposition et la tierce opposition doivent-elles être épuisées avant le recours au conseil d'Etat?
187. - Recours au conseil d'Etat. - Il est le seul ouvert pour les décisions contradictoires.
188. - Faculté pour le ministre de rapporter lui-même sa décision.
189. - Le ministre peut-il recourir au conseil d'Etat contre sa propre décision?
190. - Délai du recours au conseil d'Etat.
191. - Motifs de recours.
192. - Le recours n'a pas lieu contre les décisions préparatoires.
193. - Requête civile. - Est-elle applicable aux décisions ministérielles?
194. - La juridiction ministérielle est d'ordre public. - Dérogation par stipulations insérées dans les marchés. - Clause compromissoire.

CHAPITRE TROISIEME.

DES PREFETS. Art. 1. - Attributions des Préfets.

195. - Division du territoire en circonscriptions administratives.
196. - Délégués envoyés dans les provinces sous l'ancienne monarchie.
197. - Intendants. - Leurs attributions. - Leur nombre.
198. - Suppression des intendants. - Leur remplacement par les administrations départementales.
199. - Administrations départementales. - Leur composition. Leurs fonctions.
200. - Suite. - Examen critique de l'institution.
201. - Suite. - Modifications dues à la constitution de l'an III, à la loi du 5 fructidor an III et à la constitution du 22 frimaire an VIII.
202. - Organisation établie par la loi du 28 pluviôse an VIII. - Ses caractères.
203. - Préfets. - Nomination et révocation.
204. - Prestation de serment des préfets.
205. - Absence ou empêchement du préfet. - Permission de s'absenter. - Remplacement.
206. - Préfectures. - Elles sont divisées en trois classes. - Traitement.
207. - Autorité préfectorale. - Elle est la même dans chaque département.
208. Le préfet est à la fois, l'agent du Gouvernement, son représentant et le préposé à la gestion des intérêts départementaux.
209. - Attributions du préfet comme agent du Gouvernement. - Son action s'étend à tous les services publics.

210. - Il reçoit et transmet les actes du Gouvernement et procure l'exécution des lois, des ordonnances et des décisions ministérielles. - Ses fonctions à cet effet.
211. - Suite. - Il a le pouvoir de commander aux agents inférieurs, et annule et réforme les actes contraires à ses ordres.
212. - Suite. - Réclamations des particuliers qui peuvent avoir à souffrir de ses actes.
213. - Dans ses arrêtés en qualité d'agent d'exécution, l'action du préfet est circonscrite dans les limites des prescriptions de l'autorité supérieure.
214. - Les préfets sont à la disposition du Gouvernement pour les renseignements dont il a besoin. - Ils lui signalent les abus.
215. - Ils sont consultés sur toute demande et réclamation adressée à l'autorité supérieure.
216. - Les préfets sont les intermédiaires obligés des particuliers.
217. - Suite. - Défaut de sanction à cette règle.
218. - Autorité du préfet en qualité de représentant du Gouvernement. - Il administre *jure proprio.*
219. - Le préfet est le dépositaire de la puissance exécutive dans le département. - En cas d'urgence, il supplée les ministres et même l'Empereur. - Caractère de ses mesures.
220. - En dehors des matières réservées à l'autorité supérieure, l'action préfectorale est dégagée de toute entrave.
221. - Mesures de police prises par le préfet à titre de chef de l'administration dans le département.
222. - Etendue des pouvoirs dont le préfet est investi à ce titre.
223. - Nomination et révocation de certains agents par le préfet. - Art. 9 du décret sur la décentralisation.
224. - Instructions données par le ministre pour l'exercice du droit de nomination directe. - Directeurs, gardiens des maisons d'arrêts.
225. - Suite. - Médecins et comptables des asiles publics d'aliénés.
226. - Suite. - Architectes départementaux.
227. - Suite. - Archivistes départementaux.
228. - Contrôle réservé au ministre.
229. - Concours des chefs de service.
230. - Emploi de la force publique.
231. - Droits et devoirs du préfet en ce qui concerne les aliénés. - Placement d'office.
232. - Suite. - Placement volontaire.
233. - Suite. - La liberté individuelle a été placée sous la protection du représentant du chef du pouvoir exécutif.
234. - Pouvoir des préfets en ce qui concerne les théâtres et spectacles. - Droit de prévention.
235. - Suite. - L'autorisation du ministre de l'intérieur s'applique à tout l'Empire.
236. - Suite. - Le droit du préfet est exclusif.
237. - Police des cultes. - Sonnerie des cloches. - Prières publiques.
238. - Suite. - Assemblées des cultes protestants.
239. - Suite. - Recours d'office pour cause d'abus.
240. - Salubrité. - Précautions contre les fléaux qui menacent les populations.
241. - Attributions données au préfet par le décret sur la décentralisation en matière d'agriculture, de commerce et de police sanitaire et industrielle.
242. - Contributions. - Le préfet fait dresser les rôles et les rend exécutoires.
243. - Distribution du fonds de non-valeur. - Demandes en remise et modération.
244. - Payement des dépenses du département.
245. - Décret sur la décentralisation. - Art. 3 de ce décret.
246. - Le préfet est tenu de consulter le conseil de préfecture.
247. - Il ne peut statuer qu'avec l'assentiment du chef de service.
248. - Contrôle réservé au ministre.
249. - Retour sur chacun des objets portés au tableau.
250. - Surveillance sur la fabrication et le commerce des poudres à feu. - Organisation.
251. - Transaction sur les conséquences des procès-verbaux de contravention.
252. - Portée de la transaction.
253. - Administration des biens de l'Etat. - Immeubles affectés à un service public.
254. - Amodiation à l'amiable.
255. - Suite. - Expertise.
256. - Concession des terrains usurpés sur les biens du domaine.
257. - Suite. - Demande et instruction.
258. - Suite. - Décision.
259. - Contrôle du ministre.
260. - Conditions et mode de payement. - Renvoi.
261. - Cession de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes et chemins vicinaux.
262. - Echanges de terrains provenant de déclassement de routes.
263. - Conciliation de la faculté d'échange avec le droit de préemption.
264. - Liquidation de dépenses.
265. - Vente des produits façonnés provenant des bois des communes.
266. - Travaux à exécuter dans les forêts communales.
267. - Suite. - On n'est pas tenu de procéder dans les formes voulues pour les coupes extraordinaires.
268. - Voirie. - Compétence des préfets en matière de grande voirie.
269. - Compétence des préfets en matière de voirie vicinale.
270. - Règlement pour l'exécution de la loi sur les chemins vicinaux.
271. - Cours d'eau. - Lois de 1790 et 1791; arrêté du 19 ventôse an VI, et loi du 14 floréal an XI. - Attributions générales qui en résultent pour le préfet.
272. - Suite. - Maintien de la navigation.
273. - Réglementation des usines. - Droit du préfet d'après la législation antérieure au décret du 25 mars 1852.
274. - Décret sur la décentralisation. - Art. 4 de ce décret.
275. - Circulaire du ministre, du 27 juillet 1852.
276. - Etendue de l'attribution donnée aux préfets. - Contrôle.
277. - Expropriation pour cause d'utilité publique. - Pouvoir du préfet.
278. - Décret de décentralisation. - § 10, 11 et 12 du tableau D.
279. - Police de la chasse. - Ouverture et clôture de la chasse.
280. - Suite. - Permis de chasse.
281. - Suite. - Arrêtés réglementaires à prendre par le préfet.
282. - Suite. - Conciliation du pouvoir conféré au préfet avec l'autorité à maintenir au ministre responsable.
283. - Elections. - Attributions données au préfet.
284. - Police municipale. - Exercice des pouvoirs conférés au maire, sous la surveillance du préfet. - Limites qui circonscrivent ce droit de surveillance.
285. - Conflits. - Le conflit est élevé par le préfet.
286. - Actions appartenant à l'Etat, elles sont exercées par le préfet.
287. - Suite. - Conciliation avec le droit pour la régie de poursuivre le recouvrement des sommes dues à l'Etat.
288. - Suite. - Actions du ressort de la juridiction administrative.
289. - Le préfet ne saurait se substituer aucun autre fonctionnaire pour l'accomplissement de son mandat.
290. - Stipulations au nom et dans l'intérêt de l'Etat. - C'est encore le préfet qui le représente. - Caractère de son mandat.
291. - Tutelle des établissements publics et communautés religieuses.
292. - Tutelle à l'égard des communes. - Annulation, suspension, approbation des délibérations des conseils municipaux.
293. - Suite. - Règlement du budget communal. - Crédits supplémentaires.
294. - Suite. - Vote des contributions extraordinaires, son homologation.
295. - Suite. - Taxes, leur répartition.
296. - Comptes du maire.
297. - Ordonnancement de dépenses. - Transition au décret de décentralisation.
298. - Décret de décentralisation. - Art. 1er. Affaires communales.
299. - Circulaire ministérielle du 5 mai 1852.
300. - Suite. - § 34 du tableau A.
301. - Suite. - § 35.
302. - Suite. - § 36.
303. - Suite. - § 37.
304. - Suite. - § 38.
305. - Suite. - § 39.
306. - Suite. - § 40.
307. - Suite. - § 41.
308. - Suite. - § 42.
309. - Suite. - § 43.
310. - Suite. - § 44.
311. - Suite. - § 45.
312. - Suite. - § 46.
313. - Suite. - § 47.
314. - Suite. - § 48.
315. - Suite. - § 49.
316. - Suite. - § 50.
317. - Suite. - § 51.
318. - Suite. - § 52.
319. - Suite. - § 53.
320. - Suite. - § 54.

321. - Frais de pavage, conversion en taxe fixe.
322. - Frais de pavage, conversion en taxe fixe. - § 55.
323. - Création d'établissements de bienfaisance.
324. - Administration départementale. - Part faite au préfet par la loi du 10 mai 1838.
325. - Décret sur la décentralisation dans son application aux affaires départementales. - Tableau A, du § 1er au § 33.
326. - Commentaire. - Circulaire ministérielle. - § 1er. - L'attribution n'a trait qu'aux aliénations ou acquisitions à titre onéreux.
327. - Le préfet est-il tenu de prendre l'avis du conseil de préfecture?
328. - Définition de l'attribution donnée au préfet.
329. - § 2. Les services d'utilité départementale ne doivent pas être considérés comme services publics, dans le sens de la disposition.
330. - § 3. Mode de gestion des propriétés départementales.
331. - § 4. Baux. - Circulaire ministérielle.
332. - Forme des baux.
333. - § 5. Autorisation d'ester en justice.
334. - Le droit du préfet est-il applicable aux communes?
335. - Contrôle du ministre. - La décision ministérielle est-elle susceptible de recours?
336. - Loi du 10 mai 1838. - Art. 36 et 37.
337. - § 6. Transactions.
338. - Délibération du conseil général. - L'avis du conseil de préfecture doit-il être pris?
339. - § 7. Dons et legs.
340. - Sens du mot *réclamation.*
341. - Dissidence entre le conseil général et le préfet.
342. - § 8. Contrats pour l'assurance des bâtiments départementaux.
343. - Circulaire de 1841.
344. - Intervention du conseil général.
345. - § 9. Circulaire.
346. - Il n'est rien changé au classement des routes.
347. - § 10. Adjudication des travaux.
348. - La disposition s'applique-t-elle aux marchés à l'amiable?
349. - § 11. Emprunts départementaux.
350. - De l'assistance du conseil de préfecture. - Réserve de l'intervention du conseil général. - Traités de gré à gré.
351. - § 12. Offres de concours à la dépense de travaux départementaux.
352. - Intervention du conseil général.
353. - Exécution de l'engagement.
354. - § 13. Concessions de travaux.
355. - Assimilation des concessionnaires aux entrepreneurs de travaux publics.
356. - § 14. Acquisitions de meubles.
357. - Conservation du mobilier départemental.
358. - § 15. Achats d'ouvrages destinés aux bibliothèques des préfectures et sous-préfectures.
359. - § 16. Distribution d'indemnités ordinaires et extraordinaires aux ingénieurs.
360. - Origine de l'indemnité; son objet.
361. - Répartition.
362. - § 17. Emploi du fonds de réserve.
363. - § 18. Règlement de la part des dépenses des aliénés, enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres, à mettre à la charge des communes.
364. - § 19. Traités entre les départements et les établissements d'aliénés.
365. - § 20. Règlement des budgets des asiles publics.
366. - § 21. Règlement des frais de transport, de séjour et pension des aliénés.
367. - § 22. Dispenses de concours à l'entretien des aliénés.
368. - § 23. Mode et conditions d'admission des enfants trouvés dans les hospices. - Mois de nourrice. - Indemnités aux nourrices.
369. - § 24. Marchés de fournitures pour les prisons et établissements départementaux.
370. - § 25. Transfèrement des détenus.
371. - § 26. Création d'asiles départementaux.
372. - § 27. Règlements intérieurs des dépôts de mendicité
373. - § 28. Budgets et comptes des sociétés de charité maternelle.
374. - § 29. Dons et legs faits à ces sociétés.
375. - Rapatriement des aliénés étrangers.
376. - Dépenses pour les militaires et marins aliénés.
377. - Autorisation pour l'établissement d'asiles privés.
378. - Rapatriement d'enfants abandonnés.

Art. 2. - Actes des préfets.

379. - Transition.
380. - Lettres missives. - Transmission des lois et ordonnances.
381. - Lettres missives. - Instructions.
382. - Effets des lettres missives.
383. - Actes de gestion. - Contrats.
384. - Actions au nom de l'Etat. - Remise d'un mémoire aux parties adverses, avant l'assignation.
385. - Actions contre l'Etat. - Remise d'un mémoire au préfet.
386. - Suite. - Le préfet est soumis aux règles ordinaires de la procédure. - Dispense du ministère d'avoué.
387. - Actions au nom et pour le compte du département. - Autorisation à demander au conseil général.
388. - Actions contre le département. - Remise d'un mémoire au préfet.
389. - Actions dans lesquelles le département a à prendre position contre l'Etat. - Remplacement du préfet.
390. - Le caractère des actes du préfet dans les procès intéressant l'Etat ou le département, est celui d'actes de procédure.
391. - Actes d'autorité. - Il faut considérer séparément les dispositions générales ou réglementaires et les dispositions individuelles et spéciales ou d'application.

§ 1. - Des dispositions générales ou réglementaires.

392. - Actes du préfet en qualité de représentant du chef du pouvoir exécutif dans le département.
393. - Suite. - Caractère de ces actes.
394. - Les tribunaux sont juges de leur légalité.
395. - Actes du préfet à titre de chef de l'administration dans le département.
396. - Suite. - Le préfet a succédé aux administrations centrales, dans l'exercice du pouvoir réglementaire pour les besoins particuliers du département.
397. - Droit de contrôle réservé au chef de l'Etat sur les mesures réglementaires abandonnées aux préfets.
398. - L'exercice de ce droit appartient-il au ministre?
399. - Objets susceptibles de motiver des mesures réglementaires particulières au département.
400. - Police de la grande voirie.
401. - Assimilation de la navigation à la circulation par les voies de terre.
402. - Règlements pour les chemins vicinaux.
403. - Police de la chasse. - Conciliation des pouvoirs du préfet avec ceux des maires.
404. - Cours d'eau. - Renvoi.
405. - Conciliation du pouvoir des préfets avec les attributions faites aux maires en matière de police.
406. - Les mesures prises par le préfet lient les maires.
407. - Le préfet est-il en droit de s'immiscer lui-même dans la police municipale?
408. - Annulation par les préfets des arrêtés des maires. - Peuvent-ils les modifier?
409. - Le préfet est-il autorisé par la loi à prendre lui-même un arrêté de police municipale, à défaut du maire?
410. - Le pouvoir réglementaire confié au préfet comporte les mêmes règles que le pouvoir réglementaire réservé à l'empereur.
411. - Sanction des règlements préfectoraux.
412. - Dénomination des règlements pris par les préfets.
413. - Caractères distinctifs des mesures réglementaires dans la sphère de l'action préfectorale.
414. - Publication des règlements préfectoraux.
415. - Recours. - A défaut du recours par la voie contentieuse, n'a-t-on pas la ressource d'en appeler au gouvernement?
416. - Application et interprétation des dispositions réglementaires émanées des préfets.

§ 2. - Des dispositions individuelles et spéciales ou d'application.

417. - Arrêtés de nomination et révocation d'agents et employés.
418. - Arrêtés de police. - Permissions et autorisations.
419. - Suite. - Injonctions et interdictions.
420. - Sanction des refus de permissions et autorisations.
421. - Sanction des injonctions et interdictions.
422. - Recours. - Appel au ministre.
423. - Recours au conseil d'Etat.
424. - Interdiction des moulins dans le rayon de la douane sur les frontières.
425. - Tarif des eaux minérales.
426. - Reconnaissance des limites des chemins vicinaux et déclarations de vicinalité.
427. - Actes de tutelle. - Vente, baux à ferme, acceptation de dons et legs.
428. - Annulation et approbation des délibérations des conseils municipaux.
429. - Règlement des budgets des communes.

430. - Agents inférieurs. - Réclamations contre leurs actes. - Approbation des arrêtés des maires.
431. - Exercice du droit d'annuler les arrêtés des maires ou d'en suspendre l'exécution.
432. - Délai pour l'exercice de ce droit.
433. - Actes de juridiction. - Transition.
434. - Attributions juridiques des préfets. - Courses de chevaux.
435. - Grande voirie.
436. - Décisions entre les employés de la régie et les débitants.
437. - Droit d'assister à l'assemblée pour la nomination de prud'hommes.
438. - Contestations entre les communes et les régisseurs ou fermiers d'octroi.
439. - Contestations entre la régie et les débitants relativement à l'abonnement.
440. - Vente de domaines nationaux.
441. - Dans la sphère de ces attributions, les actes préfectoraux participent de la nature des décisions juridiques.
442. - Du droit pour le préfet de *connaître* des réclamations contre les actes des autorités inférieures.
443. - Conflits. - Renvoi.
444. - Formes des arrêtés. - Arrêtés pris en conseil de préfecture. - Circulaire du 29 septembre 1835.
445. - Mode de procéder devant les préfets.
446. - Notification des arrêtés.
447. - Notification et rapport des arrêtés.
448. - Recours. - Appel au ministre. - Recours au conseil d'Etat.
449. - Suite. - Délai du recours.
450. - De la réserve du recours au conseil d'Etat dans certaines attributions conférées aux préfets par des lois spéciales.
451. - Le délai est-il applicable au recours au conseil d'Etat, *omisso medio?*
452. - Le conseil de préfecture ne connaît pas des actes des préfets. - Exceptions.
453. - Interprétation des actes des préfets.
Art. 3. - Préfet de la Seine et préfet de police.
454. - Nécessité d'une organisation exceptionnelle pour Paris.
455. - L'administration dans Paris a à sa tête deux préfets.
§ 1. - Du préfet de la Seine.
456. - Le prefet de la Seine est le chef de l'administration du département et le chef de l'administration de la ville.
457. - Fonctions du préfet de la Seine, comme chef de l'administration du département.
458. - L'administration municipale, dans Paris, se partage entre le préfet de la Seine et le préfet de police.
459. - Attributions municipales du préfet de la Seine.
460. - Le décret de décentralisation n'est point applicable au préfet de la Seine.
461. - Actes du préfet de la Seine en qualité, soit de préfet, soit de maire central.
§ 2. - Du préfet de police.
462. - Les attributions du préfet de police ne sont point bornées à la police municipale.
463. - Arrêté du 3 brumaire an IX.
464. - Loi du 10 juin 1853.
465. - Circonscription du domaine du préfet de police.
466. - Enumération des objets rentrant dans les attributions du préfet de police. - Attributions de police générale. - Passe-ports.
467. - Cartes de sûreté.
468. - Permis de séjour.
469. - Mendicité et vagabondage. - Arrestation et détention des mendiants et gens sans aveu.
470. - Prisons, maisons d'arrêts.
471. - Hôtels garnis et logeurs.
472. - Maisons de débauche.
473. - Attroupements, coalitions. - Mesures préventives.
474. - Imprimerie et librairie. - Dessins, gravures.
475. - Théâtres.
476. - Poudres et salpêtres.
477. - Réunions pour l'exercice des cultes.
478. - Chasse. - Clôture et ouverture de la chasse. - Permis de chasse.
479. - Recherche des déserteurs et prisonniers de guerre évadés.
480. - Fêtes publiques.
481. - Attributions de police municipale.
482. - Petite voirie.
483. - Suite. - Distinction entre les saillies mobiles et les saillies faisant corps avec le bâtiment.
484. - Liberté et sûreté de la voie publique.
485. - Salubrité publique.
486. - Accidents et maisons de secours.
487. - Bourse (police de la).
488. - Sûreté du commerce.
489. - Foires, marchés, établissements sur la rivière.
490. - Approvisionnements.
491. - Monuments publics.
492. - Réparations qu'il est de son droit de requérir.
493. - Marchés et adjudications pour le balayage, l'arrosement et l'éclairage de la voie publique.
494. - Règlement des dépenses pour les visites d'officiers de santé, les transports de malades et blessés, etc.
495. - Dépenses pour les incendies, débordements et débâcles.
496. - Employés des bureaux de la préfecture de police, nombre et traitement.
497. - Machines et chaudières à vapeur.
498. - Travail des enfants dans les manufactures.
499. - Sociétés anonymes.
500. - Sociétés de secours mutuels.
501. - L'énumération des objets du domaine du préfet de police n'est point limitative.
502. - Suite. - Application du principe à l'égard des chemins de fer.
503. - Décret sur la décentralisation.
504. - Pouvoirs du préfet de police dans la sphère assignée à son action.
505. - Suite. - Il prend toutes les mesures qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission.
506. - Actes du préfet de police. - Ils participent de la nature des actes des préfets.
507. - Ses règlements prennent le nom d'*ordonnances.*
508. - Recueil des ordonnances de police.
509. - Le préfet de police relève du ministre de l'intérieur.
CHAPITRE QUATRIEME. DES SOUS-PREFETS.
510. - L'arrondissement ne constitue pas une unité administrative.
511. - Le sous-préfet n'est qu'un intermédiaire placé entre le préfet et les maires.
512. - Il est, cependant, délégué pour certains actes d'administration.
513. - Ses attributions en matière de garde nationale.
514. - Adjudication des travaux de route.
515. - Exploitation de tourbières.
516. - Etablissement des manufactures et ateliers insalubres de troisième classe.
517. - Réclamations contre le tableau de recensement.
518. - Attributions pour la destruction des tabacs plantés en contravention et pour faire cesser les contraventions en matière de grande voirie.
519. - Du principe que l'arrondissement n'est point une personne civile.
520. - Recours contre les arrêtés du sous-préfet.
521. - Nomination, remplacement, congé du sous-préfet.
522. - Division des sous-préfectures en trois classes. - Traitement.
523. - Les augmentations de traitement n'impliquent pas nécessairement un changement de résidence.
524. - L'ameublement des sous-préfectures est à la charge des départements.
525. - Entretien du mobilier.
526. - Contributions.
CHAPITRE CINQUIEME. DES MAIRES.
ART. 1er. - Nomination des Maires.
527. - Position du maire dans la commune.
528. - Origine de la commune.
529. - Suite.
530. - La centralisation s'opère au profit de l'autorité royale.
531. - Suite. - Justice, finances, administration intérieure des villes.
532. - Droit pour les communes d'élire leurs magistrats; ses vicissitudes.
533. - Fin de la commune du moyen âge.
534. - Création des municipalités.
535. - Caractère de l'institution.

536. - Le résultat trompe les efforts de l'Assemblée nationale.
537. - Création d'administrations municipales par la Convention.
538. - Consulat. - Organisation de la commune.
539. - Suite. - Création des conseils municipaux. - Obligation de choisir le maire parmi les membres du conseil municipal.
540. - Le choix du maire doit-il être abandonné aux habitants?
541. - Suite.
542. - Suite.
543. - Les maires et adjoints sont nommés par le chef de l'Etat.
544. - Conditions pour la nomination. - Age.
545. - Suite. - Domicile.
546. - Incompatibilités.
547. - Suite.
548. - Suite.
549. - Suite. - L'incompatibilité ne s'étend pas aux membres des tribunaux de commerce.
550. - Suite. - ministres des cultes.
551. - Suite. - Agents salariés du maire.
552. - Suite. - Considérations qui ont motivé les incompatibilités.
553. - Suite. - Défaut de recours.
ART. 2. - Attributions du Maire.
554. - Division.
§ 1. - Attributions du maire en qualité de chef de l'association communale.
555. - Art. 10 de la loi du 18 juillet 1837.
556. - Le maire est dépositaire d'une portion de la puissance publique.
557. - Définition des pouvoirs du maire dans les lois de 1789, 1790 et 1791.
558. - Loi du 14 décembre 1789.
559. - Loi des 16-24 août 1790.
560. - Le domaine de la police municipale est circonscrit par la loi de 1790.
561. - La nomenclature de l'article 3 du titre XI doit-elle être considérée comme limitative?
562. - Loi du 22 juillet 1791. - Taxe du pain et de la viande.
563. - Du pouvoir de police en ce qui concerne la profession de boulanger.
564. - Suite. - Attribution réservée au maire.
565. - Attributions du maire en ce qui concerne les cimetières et lieux de sépulture.
566. - Suite. - Inscriptions tumulaires.
567. - Police rurale. - Loi du 6 octobre 1791, titre II, article 1er.
568. - Suite. - Fermeture des colombiers.
569. - Ban de vendanges.
570. - Echenillage.
571. - Suite.
572. - Epizooties.
573. - Suite. - Arrêté du 27 messidor an V.
574. - Suite. - Pénalités.
575. - Voirie municipale.
576. - Rues ou places formant le prolongement des grandes routes.
577. - Chemins communaux et chemins vicinaux.
578. - De l'intervention de l'autorité supérieure dans le domaine de la police municipale.
579. - Administration des affaires de la commune; elle est confiée aux maires.
580. - Actes conservatoires.
581. - Gestion des revenus.
582. - Les arrêtés de liquidation du maire sont exécutoires au profit de la commune.
583. - Préparation du budget.
584. - Ordonnancement.
585. - Direction des travaux communaux.
586. - Marchés, baux, actes de vente et d'échange, acceptation de dons et legs.
587. - Actions en justice.
588. - Le tableau des attributions du maire n'a rien de limitatif.
589. - Emplois à la nomination du maire.
590. - Receveur municipal.
591. - Commissaires de police.
592. - Gardes forestiers.
593. - Gardes champêtres.
94. - Instituteurs communaux.
§ 2. - Attributions du maire en qualité de délégué du gouvernement.
595. - Pâtres communs, secrétaires, bibliothécaires, conservateurs des musées, etc.
596. - Art. 9 de la loi du 18 juillet 1837. - Position faite au maire.
597. - Loi du 14 décembre 1789.
598. - La loi de 1837 donne une indication nouvelle des attributions du maire.
599. - Publication des lois et règlements. - Promulgation. - Ordonnances des 27 nov. 1816 et 18 janvier 1817.
600. - Suite. - Lois et règlements d'intérêt général.
601. - Suite. - Décrets d'intérêt local et arrêtés des préfets et des maires.
602. - Suite. - Circulaire du ministre de l'intérieur.
603. - La forme de la publication n'est pas réglée.
604. - Actes autres que les règlements, pour lesquels le maire est un agent de publicité.
605. - Exécution des lois et règlements.
606. - Suite. - Action directe du maire.
607. - Suite. - Contrôle, vérification, information par le maire.
608. - Suite. - En dehors de toute délégation spéciale, le maire est l'intermédiaire nécessaire entre le pouvoir supérieur et les citoyens.
609. - Fonctions spéciales.
610. - Suite. - Exemples.
611. - Attributions juridiques. - Réclamations en matière électorale.
612. - Contestations entre les maîtres et les ouvriers.
613. - Contraventions de grande voirie.
614. - Courses de chevaux.
615. - Différends entre les employés de la régie et les débitants de boissons
616. - Exécution des mesures de sûreté générale.
617. - Suite. - Renvoi.
ART. 3. - Actes des Maires.
618. - Actes du maire en qualité de délégué d'une autorité supérieure. - Renvoi.
619. - Actes de gestion. - Renvoi.
620. - Actes de nomination aux emplois communaux.
621. - Les seuls actes à considérer sont les actes de police.
622. - Les actes du maire prennent la dénomination d'arrêtés. - Division.
§ 1. - Arrêtés réglementaires.
623. - Pouvoir réglementaire du maire. - Son caractère et ses limites.
624. - Police municipale. - Objets qui tombent dans son domaine.
625. - Police de la voie publique.
626. - Filles publiques.
627. - Affichage et distribution d'écrits.
628. - Balayage.
629. - Voitures de remise.
630. - Ecuries le long des rues et places.
631. - Dépendances de la grande voirie.
632. - Rassemblements dans les rues. - Attroupements.
633. - Du cas où la troupe est attaquée.
634. - Précautions abandonnées à la prudence du maire.
635. - Suite.
636. - Crieurs et afficheurs.
637. - Affichage.
638. - Suite. - Choix d'une place pour l'apposition des affiches.
639. - Affiches étrangères à la politique.
640. - Le juge appelé à appliquer l'arrêté de police en apprécie la portée, relativement à l'intérêt confié à la vigilance municipale. - Il n'y a de légal que l'arrêté qui répond à cet intérêt. - Nulle déclaration ne peut être exigée des personnes qui viennent se fixer dans la commune.
641. - Maintien du bon ordre dans les lieux publics. - Foires et marchés.

642. - Ventes à l'encan.
643. - Du droit pour les maires d'interdire, jusqu'à une certaine heure, l'accès du marché aux revendeurs, et de défendre d'acheter et vendre ailleurs qu'au marché.
644. - Suite.
645. - Suite.
646. - Suite.
647. - Suite. - Opinion émise par la Chambre des députés en 1842. - Reproduction d'un rapport de M. Goury.
648. - Portefaix, baigneurs, etc.
649. - Pesage et mesurage.
650. - Fêtes et réjouissances. - Précautions.
651. - Spectacles.
652. - Garanties à donner à l'ordre général indépendamment de la police locale. - Autorisation des spectacles.
653. - Suite. - Distinction entre les théâtres et les spectacles de curiosités.
654. - Police des représentations. - Censure.
655. - Suite. - Législation de 1835.
656. - Suite. - Législation actuelle.
657. - Conciliation de l'attribution réservée au gouvernement avec le pouvoir du maire.
658. - Mesures de police locale.
659. - Police des cafés. - Décret du 29 décembre 1851.
660. - Circulaire du 3 janvier 1852.
661. - Le décret ne fait point obstacle à l'action de l'autorité municipale.
662. - Circulaire du ministre de la police du 6 avril 1853.
663. - Examen critique de cette circulaire.
664. - Cabarets, auberges, etc.
665. - Logeurs, hôteliers, etc.
666. - Portée de l'obligation imposée par l'art. 475 du Code pénal.
667. - Liberté d'action laissée à l'autorité municipale.
668. - Entrepreneurs de voitures publiques.
669. - Maisons d'accouchement. - Sages-femmes.
670. - Eglises. - Pouvoir de police du maire. - Restrictions qu'il comporte.
671. - Fêtes et dimanches. - Doctrine professée par le gouvernement.
672. - Suite. - De la loi de 1814.
673. - Ce qu'il faut entendre par *lieux publics* dans la loi de 1790.
674. - Inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure. - Uniformité des poids et mesures.
675. - Vérification des poids et mesures.
676. - Surveillance à exercer par les maires.
677. - Limites de l'attribution qui leur a été faite.
678. - Salubrité des comestibles.
679. - Boulangers. - Dérogation au principe de la liberté de l'industrie.
680. - Suite. - Mesures abandonnées à la prudence des maires.
681. - Taxe du pain.
682. - Suite. - Réglementation au point de vue de la taxe, de la fabrication et de la vente.
683. - Bouchers. - Partout ailleurs qu'à Paris, ils ne sont soumis qu'à une surveillance.
684. - Suite. - Instruction du 22 décembre 1825.
685. - Inspection des boutiques ou étaux.
686. - Conditions de salubrité.
687. - Prescriptions à l'effet d'assurer l'approvisionnement.
688. - Taxe de la viande.
689. - Comestibles autres que le pain et la viande. - Droits du maire à l'effet de protéger la santé publique.
690. - Accidents et fléaux calamiteux. - Couvertures en paille et chaume.
691. - Limites du droit pour l'autorité municipale d'interdire ces sortes de couvertures.
692. - Du danger présent ou imminent.
693. - Epidémies, épizooties.
694. - Mesures de police sanitaire du ressort du maire.
695. - Fosses d'aisance.
696. - Rouissage du chanvre.
697. - Fous ou furieux.
698. - Animaux malfaisants ou féroces.
699. - Sépultures. - Inhumations et exhumations.
700. - Police rurale. - Ordre de tenir les pigeons fermés.
701. - Ban de vendanges. - Héritages clos.
702. - Suite. - Récoltes autres que la vendange.
703. - Glanage, grappillage, etc.
704. - Chasse. - Précautions contre les accidents.
705. - Voirie. - Renvoi.
706. - Du droit de publier de nouveau les lois et règlements et de rappeler les citoyens à leur observation.
707. - Suite. - Anciens règlements appliqués comme étant encore en vigueur.
708. - Suite. - Le maire peut-il modifier les règlements qu'il fait publier de nouveau?
709. - Publication des arrêtés de police municipale.
710. - Délai pour l'exécution des arrêtés permanents.
711. - Dépend-il du préfet de hâter l'exécution?
712. - Suite.
713. - De la production du récépissé à obtenir du sous-préfet.
714. - Réclamations contre les arrêtés.
715. - Droit pour le préfet d'annuler les arrêtés ou d'en suspendre l'exécution.
716. - L'exercice de ce droit est-il soumis à un délai?
717. - Les décisions des préfets peuvent être déférées au ministre.
718. - Garantie résultant du contrôle à exercer par l'autorité judiciaire sur la légalité des arrêtés dont l'application est poursuivie devant elle.
§ 2. - Arrêtés individuels et spéciaux.
719. - La généralité de dispositions est de rigueur dans les arrêtés réglementaires.
720. - Suite. - Jurisprudence.
721. - Dispositions individuelles. - Permission et autorisations.
722. - Injonctions et prohibitions.
723. - Droit du maire. - Son étendue et ses limites.
724. - Contrôle du pouvoir judiciaire. - Exemple.
725. - Recours à l'autorité supérieure.
726. - Recours par la voie contentieuse.
ART. 4. - Adjoints.
727. - Institution des adjoints.
728. - Fonctions de l'adjoint. - Il supplée le maire.
729. - Délégation des fonctions du maire à l'adjoint.
730. - Suite.
731. - Suite.
732. - Attributions exercées par l'adjoint concurremment avec le maire.
733. - Adjoint supplémentaire dans les sections de communes isolées du chef-lieu.
734. - Absence des adjoints. Appel d'un membre du conseil municipal.
735. - Le délégué répond personnellement de ses actes.
736. - Nombre des adjoints.
737. - Nomination.
738. - Incompatibilité particulière.
FIN DE LA TABLE DU PREMIER VOLUME.