Conférences sur l'administration et le droit administratif, faites à l'École impériale des Ponts et Chaussées par Léon [...]

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Aucoc, Léon (1828-1910). Conférences sur l'administration et le droit administratif, faites à l'École impériale des Ponts et Chaussées par Léon Aucoc,.... 1878-1882.

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

CONFÉRENCES

SUR L'ADMINISTRATION

ET LE

DROIT ADMINISTRATIF

8° F
h. 1208 (1)
8° Fe. 317

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

CONFÉRENCES SUR L'ADMINISTRATION ET LE DROIT ADMINISTRATIF FAITES A L'ÉCOLE DES PONTS ET CHAUSSÉES. 4 vol. in-8.

Tome I. *Organisation et attributions des pouvoirs publics.*

Tome II. *Règles générales sur l'exécution des travaux publics.*

Tome III. *Des routes nationales et départementales. — Des ponts et des bacs. — Des chemins de fer d'intérêt général et d'intérêt local. — Des tramways.*

Tome IV. *De la voirie vicinale et urbaine. — Des eaux.* (En préparation.)

DES MOYENS EMPLOYÉS POUR CONSTITUER LE RÉSEAU DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS, ET EN PARTICULIER DES CONVENTIONS RELATIVES A LA GARANTIE D'INTÉRÊT ET AU PARTAGE DES BÉNÉFICES. Broch. in-8. (*Épuisée.*)

Ce travail, qui a été traduit en allemand par M. de Nordling, directeur général des Chemins de fer autrichiens (Vienne, 1875), se trouve réimprimé, avec des développements nouveaux, dans le tome III des Conférences.

DES SECTIONS DE COMMUNE ET DES BIENS COMMUNAUX QUI LEUR APPARTIENNENT. 1 fort vol. in-18, 2e édition.

LE CONSEIL D'ÉTAT AVANT ET DEPUIS 1789 : SES TRANSFORMATIONS, SES TRAVAUX ET SON PERSONNEL. 1 vol. in-8.

Typographie Lahure, rue de Fleurus, 9, à Paris.

CONFÉRENCES

SUR L'ADMINISTRATION

ET LE

DROIT ADMINISTRATIF

FAITES A L'ÉCOLE DES PONTS ET CHAUSSÉES

PAR

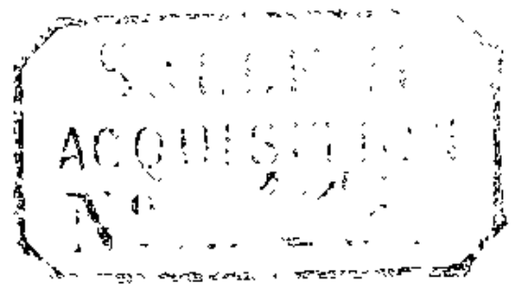
LÉON AUCOC

PRÉSIDENT DE SECTION AU CONSEIL D'ÉTAT

MEMBRE DE L'INSTITUT

Deuxième édition

REVUE ET CORRIGÉE



TOME PREMIER

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

PARIS

DUNOD, ÉDITEUR

LIBRAIRE DES CORPS DES PONTS ET CHAUSSÉES, DES MINES ET DES TÉLÉGRAPHES

49, QUAI DES AUGUSTINS, 49

1878

Droits de traduction et de reproduction réservés

PRÉFACE

DE LA PREMIÈRE ÉDITION[1]

En publiant les leçons que nous avons faites pendant plusieurs années à l'École des ponts et chaussées sur l'administration et le droit administratif, nous ne nous sommes pas borné à revoir de nouveau et à remanier notre travail pour lui donner la forme qu'exige un livre et pour le rendre plus digne de la bienveillance du public : nous y avons ajouté, sur beaucoup de points, des développements nécessaires qui n'avaient pu, faute de temps, trouver place dans nos Conférences.

Nous avons tenu néanmoins à indiquer que cet ouvrage était, pour la plus grande partie, la reproduction de notre enseignement à l'École des ponts et chaussées, afin d'expliquer le caractère spécial de ce livre, et les limites dans lesquelles nous nous sommes renfermé.

Ainsi, lorsque nous avons étudié, en premier lieu, l'organisation des pouvoirs publics, nous avons donné l'esquisse

[1] Nous n'avons rien à ajouter à cette préface écrite, au mois d'août 1869, pour expliquer le cadre et le caractère propre de notre livre. La nouvelle édition que nous publions a été soigneusement mise au courant des modifications, d'ailleurs assez nombreuses, survenues dans la législation et la jurisprudence.

d'un exposé complet de cette organisation. Les ingénieurs des ponts et chaussées ne sont pas seulement au service de l'État, ils sont aussi au service des départements et même, dans certains cas, des communes ; ils sont appelés fréquemment à intervenir dans les contestations portées devant les juridictions administratives ou devant l'autorité judiciaire. Il nous a donc paru qu'ils avaient intérêt, plus que beaucoup d'autres fonctionnaires spéciaux, à connaître la situation exacte, le rôle et le mode de procéder des différentes autorités qui président à la gestion des intérêts généraux et des intérêts locaux, ainsi que des juridictions avec lesquelles ils ont de nombreux rapports. Nous avons tenu particulièrement à insister sur les principes généraux, sur l'esprit des institutions, qui ne sont pas écrits dans les textes de loi ou de règlement et que l'on méconnaît trop souvent de la manière la plus regrettable dans la pratique des affaires ou dans les discussions. Mais on verra que nous avons laissé de côté bien des détails qui nous eussent entraîné trop loin, eu égard à la spécialité de notre auditoire.

De même, nous n'avons pas embrassé l'ensemble des matières du droit administratif ; nous n'avons abordé que celles qui sont comprises dans le service des ponts et chaussées.

Mais, si le cercle de nos travaux a dû être ainsi restreint, nous n'en avons apporté que plus de soin à approfondir, sans entrer toutefois dans les détails qu'exige une monographie, les questions très-nombreuses encore que nous avions à traiter.

Nous nous sommes attaché à mettre en relief, au double point de vue de la théorie et de la pratique, les principes qui régissent les rapports de l'administration représentant l'intérêt public et des citoyens dans les matières qu'on peut grouper sous ces trois rubriques : l'exécution des travaux publics, la voirie et les eaux. Sur chaque point nous avons étudié particulièrement toutes les difficultés de compétence qui pouvaient se soulever.

Il a déjà été publié sur les matières que nous avons traitées des ouvrages nombreux qui ont obtenu à juste titre l'estime du public; nous en avons consulté plusieurs avec un grand profit et nous les signalerons à nos lecteurs, quand l'occasion s'en présentera. Néanmoins nous avons cherché à faire autrement que nos devanciers, dans l'espoir de contribuer, pour notre part, à l'avancement et à la diffusion de la science du droit administratif.

Le plan que nous avons adopté pour la distribution des matières et pour l'exposition des principes a été combiné en vue de faciliter les études et les recherches ; il donnera peut-être à notre travail une physionomie nouvelle.

Nous avons rapporté avec un soin tout particulier la jurisprudence du Conseil d'État, à la formation de laquelle nos fonctions nous ont mis à même d'assister et de contribuer depuis seize ans, sans nous interdire toutefois de discuter les décisions qui ne nous paraissaient pas conformes aux principes. L'étude approfondie de cette jurisprudence nous a paru le meilleur moyen de faire connaître les théories juridiques

que le texte des arrêts du Conseil n'a pas toujours suffisamment mises en lumière et qui, par suite, sont restées obscures ou ont été mal comprises.

Ce qui nous autorise surtout à penser que notre livre ne sera pas complétement inutile, c'est l'esprit de notre enseignement, c'est la direction d'idées que nous avons cherché à imprimer à nos élèves et que nous espérons voir se répandre de plus en plus parmi les fonctionnaires publics.

En choisissant un maître des requêtes, commissaire du gouvernement près le Conseil d'État au contentieux, pour lui confier l'enseignement du droit administratif à l'École des ponts et chaussées, M. Béhic, alors ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, avait une pensée qu'il ne nous est pas permis de louer, mais dont nous avons le devoir de signaler la haute portée. Il voulait que les doctrines qui doivent guider, dans la pratique des affaires, l'administration des ponts et chaussées fussent dominées par les traditions de respect du droit privé, de modération et d'équité qui s'affermissent et se développent chaque jour davantage dans la jurisprudence du Conseil d'État [1].

[1] Nous devons rappeler ici que le choix de M. Béhic s'était d'abord fixé sur M. Charles Robert, alors commissaire du gouvernement près le Conseil d'État au contentieux. M. Robert ayant été nommé secrétaire général du ministère de l'instruction publique au mois de novembre 1864, au moment même où devaient s'ouvrir les conférences de droit administratif, nous avons été désigné pour le remplacer à partir du mois de novembre 1865.

Pendant la session 1864-1865, M. le conseiller d'État Boulatignier a bien voulu se charger de faire les leçons. En donnant cette preuve d'un zèle toujours jeune pour les principes qu'il a tant contribué à établir et à répandre, M. Boulatignier nous a fourni une occasion précieuse de rendre à son mérite éminent un hommage public. C'est d'ailleurs avec empressement que nous avons saisi cette occasion ; car nous avons puisé dans les leçons qu'il donnait en 1848 et 1849 à l'École d'administration, trop tôt sup-

Nous croyons être resté fidèle à cette haute inspiration. Lorsque nous avons inauguré notre enseignement au mois de novembre 1865, voici dans quels termes nous nous attachions à en signaler l'esprit :

« J'ai à vous introduire dans un monde tout nouveau ; dans un ordre d'idées auquel vos études antérieures ne vous ont même pas préparés.

« On vous a enseigné les lois qui président à la constitution et aux rapports des quantités, des figures, des corps qui existent dans la nature. Je viens vous entretenir des règles qui président aux rapports des hommes entre eux.

« Vous n'avez plus affaire ici à ces abstractions qui s'enchaînent méthodiquement et qui ne causent d'autre peine que celle que l'on éprouve parfois à les bien saisir. Vous n'êtes plus en présence de ces forces physiques qui suivent régulièrement les lois de leur existence, et dont vous pouvez disposer à votre gré quand vous avez approfondi les secrets de leur nature. Vous êtes en face d'être libres, qui ont des facultés dont ils sont maîtres dans une certaine mesure, dont ils peuvent user et abuser, et qui, bien qu'ils soient, eux aussi, assujettis à des lois, ont le périlleux pouvoir de les méconnaître et de les violer, à leurs risques et périls.

« Cette nature toute spéciale du nouvel objet de vos études entraîne nécessairement des combinaisons d'idées toutes différentes de celles qui vous ont occupés jusqu'à ce jour.

primée, et plus tard, dans ses bienveillants entretiens, les notions fondamentales et le goût de la science administrative.

« Vous reconnaîtrez bientôt qu'il n'y aurait rien de plus dangereux que de transporter dans vos rapports avec les hommes ces procédés d'esprit qui conviennent si bien aux études mathématiques, cette logique inflexible qui ne s'arrête jamais devant aucune conséquence. Vous verrez qu'il faut bien se garder de prétendre appliquer avec des êtres libres ces règles qui sont si exactes dans le monde des abstractions.

« Ainsi, rien de plus vrai en géométrie que cette règle : « La ligne droite est le plus court chemin d'un point à un « autre. » Et cependant vous ne l'appliquez déjà plus d'une manière rigoureuse, quand il s'agit de la confection des routes. On vous a appris que, dans la première moitié du dix-huitième siècle, des ingénieurs inexpérimentés avaient cru aller au plus court en traçant des routes en ligne droite à travers des terrains montueux; ils avaient compté sans les pentes qui rendaient les chemins impraticables. Aujourd'hui, pour franchir les montagnes, on ne les gravit pas en ligne droite; on les tourne.

. « Je puis vous dire à mon tour : Si vous rencontrez des résistances, des obstacles dans vos rapports avec les hommes (et vous en rencontrerez, lors même que vous n'auriez commis aucune faute), le meilleur et le plus court moyen de vous en délivrer, ce ne sera pas de les attaquer de front, ce sera de les tourner. Non pas que je vous conseille des manœuvres tortueuses, indignes d'honnêtes gens. On peut, Dieu merci ! être honnête sans être violent et rigoureux, et tout ce que je veux vous apprendre, c'est que lorsqu'on est appelé

à agir sur les hommes, il faut savoir négocier, user de patience, de conciliation et de tempéraments. »

Telles étaient nos premières paroles, et en terminant notre leçon, nous revenions encore sur la même pensée.

« On a souvent rappelé cette parole de Montesquieu : « L'es-« prit de modération doit être celui du législateur. » Je voudrais vous persuader que ce doit être, à plus forte raison, l'esprit de l'administrateur.

« Vous verrez que le droit administratif, dont nous allons étudier les règles, impose très-fréquemment à l'intérêt privé des charges, des sacrifices en vue de l'intérêt public.

« Vous êtes appelés à être au nombre des organes de l'intérêt public, et votre mission sera, dans beaucoup de cas, d'appliquer des prescriptions onéreuses pour la propriété privée. Dans l'exercice de cette mission, vous devez assurément être fidèles à votre devoir, c'est-à-dire faire respecter, faire prédominer l'intérêt public ; mais n'oubliez pas, je vous en conjure, non-seulement de respecter le droit privé, mais même de ménager l'intérêt privé. On trouve toujours très-doux de jouir des avantages que procure la société ; on a toujours de la peine à se soumettre aux sacrifices qu'elle impose. Ne faites pas trop sentir le sacrifice, adoucissez-le ; ou du moins restreignez-le dans la limite de ce qui est strictement nécessaire. Songez que, aux yeux des citoyens avec lesquels vous serez en rapports, vous représentez l'autorité publique et que l'on s'en prend toujours à la représentation la plus élevée de l'autorité publique, au gouvernement lui-

même, des actes vexatoires ou rigoureux de ses agents.

« Cette préoccupation que je vous exprime en ce moment inspire constamment les décisions du Conseil d'État en matière contentieuse. Elle a inspiré plusieurs circulaires du ministre des travaux publics, dont je vous lirai plus tard les sages instructions. C'est elle qui dictait récemment au ministre de l'intérieur la recommandation instante qu'il adressait aux préfets d'écouter toutes les plaintes, de ne négliger aucune réclamation. « Il n'est pas de petits intérêts pour les « intéressés, disait-il, et une simple question d'alignement, « qui n'est pour l'administration qu'une affaire de détail, « est souvent celle qui préoccupe le plus le citoyen qu'elle « concerne, et qui lui inspirera le plus de mécontentement « contre une administration négligente, le plus de reconnais- « sance pour une administration active et vigilante. »

« Pour ma part, je vous répéterai plus d'une fois, en m'abritant derrière toutes ces autorités, le conseil que je viens de vous donner.

« Vos autres maîtres, messieurs, vous ont enseigné jusqu'ici les procédés les plus sûrs pour exécuter solidement les travaux publics en ménageant les deniers de l'État. Je tiens à vous apprendre la manière de ménager un capital plus précieux encore, l'affection des citoyens pour le gouvernement. »

TABLE SOMMAIRE

DES MATIÈRES TRAITÉES DANS LES CONFÉRENCES

(Programme du cours de droit administratif fait à l'École des Ponts et Chaussées.)

INTRODUCTION

I. Esquisse du droit en général.
Notion du droit. — Définitions et divisions générales.

§ 1. — Droit public se subdivisant en trois branches. — Droit politique ou constitutionnel. — Droit administratif. — Droit pénal. — Objet, caractère et monuments de ces différentes branches du droit.

§ 2. — Droit privé. — Objet, caractère et monuments du droit privé.

II. Plan des leçons.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

LIVRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER. — Du principe de la séparation des pouvoirs et de ses différentes applications.

CHAPITRE II. — Pouvoir constituant. — Pouvoir législatif ; confection et promulgation des lois. — Domaine propre du législateur. — Actes autres que les lois, antérieurs ou postérieurs à 1789, qui ont force de loi.

CHAPITRE III. — Pouvoir exécutif. — De l'autorité gouvernementale. — De l'autorité administrative : 1° sa situation à l'égard des autres pouvoirs publics : son indépendance à l'égard de l'autorité judiciaire ; 2° son organisation intérieure, notions générales ; 3° de la centralisation.

LIVRE II

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION ACTIVE ET CONSULTATIVE

TITRE I. — **De l'administration des intérêts généraux.**

CHAPITRE PREMIER. — Exposé de l'organisation, des attributions et du mode de procéder de l'administration centrale. — Le Président de la République, les ministres, les sous-secrétaires d'État. — Conseils placés auprès de l'administration centrale. — Le Conseil d'État. — Conseils spéciaux attachés à chaque ministère.

CHAPITRE II. — Des agents du pouvoir central, préposés à l'administration locale, et des conseils placés auprès d'eux. — Préfets, secrétaires généraux, conseils de préfecture. — Sous-préfets, conseils d'arrondissement. — Maires. — Commissaires de police.

CHAPITRE III. — Des agents locaux institués spécialement pour les services de l'administration militaire, de la marine, de l'instruction publique, etc.

CHAPITRE IV. — Des agents auxiliaires. — Employés des bureaux et inspecteurs. — Agents d'exécution. — Caractère de leurs fonctions.

TITRE II. — **De l'administration des intérêts locaux.**

CHAPITRE PREMIER. — Des départements. — Leur personnalité civile. — Attributions du préfet comme représentant du département. — Organisation et attributions du conseil général et de la commission départementale.

CHAPITRE II. — Des arrondissements. — Attributions du conseil d'arrondissement.

CHAPITRE III. — Des communes. — Pouvoirs du maire comme représentant de la commune. — Organisation et attributions du conseil municipal. — De l'organisation spéciale aux fractions de communes et aux communes groupées.

CHAPITRE IV. — Organisation exceptionnelle du département de la Seine et de diverses communes.

CHAPITRE V. — Agents auxiliaires des agents chargés des intérêts locaux.

TITRE III. — **Des établissements publics.**

I. Notions générales sur l'organisation et l'administration des établissements publics.

II. Des établissements d'utilité publique.

LIVRE III

DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

TITRE I. — **De l'autorité judiciaire.**

CHAPITRE PREMIER. — Notions générales sur le rôle et l'organisation de l'autorité judiciaire.

Mission de l'autorité judiciaire à l'égard des citoyens et de l'autorité administrative. — Notions historiques.
Bases fondamentales de l'organisation. — Personnel. — Juges. — Ministère public. — Auxiliaires de la justice, mandataires et défenseurs des parties (greffiers, huissiers, avoués, avocats).
Hiérarchie, droit d'appel.
Distinction entre les juridictions ordinaires et les juridictions spéciales.

CHAPITRE II. — Juridictions civiles.

SECTION PREMIÈRE. — Organisation et attributions des diverses juridictions civiles. — Juges de paix. — Tribunaux d'arrondissement. — Cours d'appel. — Juridictions exceptionnelles. — Jury d'expropriation. — Tribunaux de commerce, etc.

SECTION II. — Procédure civile.

§ 1. — Préliminaire de conciliation. — Transaction. — Désistement.
§ 2. — Introduction de la demande.
§ 3. — Instruction de l'affaire. — Divers moyens d'instruction, enquête, expertise, etc.
§ 4. — Jugement ; diverses espèces de jugement.
§ 5. — Recours. — Voies ordinaires et extraordinaires.
§ 6. — Exécution des jugements.
§ 7. Frais de justice ; assistance judiciaire.

CHAPITRE III. — Juridiction criminelle.

SECTION PREMIÈRE. — Bases de l'organisation. — Juges. — Ministère public. — Officiers ministériels. — Avocats. — Officiers de police judiciaire.

SECTION II. — Organisation et attributions des diverses juridictions criminelles.

— Juridiction de police. — Tribunaux correctionnels. — Cours d'appel. — Cours d'assises. — Juridictions spéciales.

SECTION III. — Procédure criminelle.

CHAPITRE IV. — Organisation, attributions et mode de procéder de la Cour de cassation.

TITRE II. — **De la juridiction administrative.**

CHAPITRE PREMIER. — Notions générales.

§ 1. — Notion et motifs de l'existence de la juridiction administrative. — Historique de son établissement. — Énumération des juridictions administratives.

§ 2. — Bases générales de l'organisation. — Personnel. — Hiérarchie. — Conditions générales de l'exercice de la juridiction administrative. — Autorité légale des décisions de cette juridiction.

§ 3. — Domaine propre de la juridiction administrative. — I. Théorie du contentieux administratif. — II. De l'interprétation des actes administratifs. — III. Des recours pour excès de pouvoirs.

CHAPITRE II. — Des conseils de préfecture.

§ 1. — Organisation.

§ 2. — Attributions : 1° en matière civile ; 2° en matière répressive ; 3° en matière de comptabilité.

§ 3. Procédure. — Distinction entre la procédure générale et les procédures spéciales : 1° Introduction des affaires. — 2° Instruction ; modes de vérification ; expertise, enquête, etc. — Formes spéciales à suivre pour l'introduction et l'instruction des affaires en matière de contributions directes, d'élections, de police du roulage, de voirie, etc. — 3° Séance publique et jugement. — Différentes espèces de décisions des conseils de préfecture. — 4° Force exécutoire de ces décisions. — 5° Recours.

CHAPITRE III. — Des agents de l'administration considérés comme juges.

Notions générales. — Cas dans lesquels les agents de l'administration peuvent être réputés faire acte de juridiction contentieuse.
Maires. — Sous-préfets. — Préfets. — Ministres.

CHAPITRE IV. — Juridictions spéciales.

SECTION PREMIÈRE. — Juridictions diverses qui n'ont aucun rapport avec le service des ponts et chaussées.

SECTION II. — Commissions spéciales de plus-value. — Organisation. — Attributions. — Procédure.

SECTION III. — Cour des comptes.

§ 1. — Objet de la comptabilité. — Notions fondamentales.
§ 2. — Organisation de la Cour des comptes. — Ses attributions à l'égard des comptables en deniers ; — à l'égard des comptables en matières ; — à l'égard des ordonnateurs.

CHAPITRE V. — Conseil d'État.

§ 1. — Organisation du Conseil d'État considéré comme juridiction administrative.
§ 2. — Ses attributions comme juge en premier et dernier ressort ; — comme juge d'appel, — et comme cour de cassation.
§ 3. — Procédure suivie pour l'introduction, l'instruction et le jugement des affaires.

LIVRE IV

ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS, SPÉCIALE A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES

CHAPITRE PREMIER. — Algérie.

§ 1. — Administration centrale. — Agents. — Conseils.
§ 2. — Administration locale.
§ 3. — Conseils chargés de la gestion des intérêts locaux.
§ 4. — Juridiction administrative. — Autorité judiciaire.

CHAPITRE II. — Colonies.

Agents. — Conseils. — Juridiction administrative. — Autorité judiciaire.

LIVRE V

DES MOYENS D'ASSURER L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE A L'ÉGARD DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

CHAPITRE PREMIER. — Conflit positif d'attributions.

Objet du conflit positif. — Matières, conditions et formes dans lesquelles il peut être élevé. — Comment il est jugé. — Règles spéciales à l'Algérie et aux colonies.

CHAPITRE II. — Conflit négatif. — Sa constitution. — Procédure. — Règles établies pour l'Algérie et pour les colonies.

CHAPITRE III. — Règles relatives à l'autorisation de poursuivre les agents du gouvernement. — Portée et effets du décret du 19 septembre 1870, qui a abrogé les dispositions de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII.

LIVRE VI

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES PRÉPOSÉES A LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS

TITRE I. — **Service des ponts et chaussées.**

CHAPITRE PREMIER. — Notions historiques.

§ 1. — Histoire de l'administration chargée de diriger le service des ponts et chaussées.

§ 2. — Histoire du corps des ingénieurs des ponts et chaussées.

CHAPITRE II. — Organisation actuelle de l'administration du service des ponts et chaussées et du corps des ingénieurs.

SECTION PREMIÈRE. — Administration du service des ponts et chaussées. — Objets compris dans ce service.

§ 1. — Administration centrale. — I. Le Président de la République, le ministre des travaux publics. — II. Conseils. — Conseil d'État. — Conseil général des ponts et chaussées. — Commission mixte des travaux publics. — Comité consultatif des chemins de fer. — Commissions diverses. — III. Bureaux du ministère.

§ 2. — Autorités locales.

SECTION II. — Corps des ingénieurs des ponts et chaussées.

§ 1. — Organisation du personnel. — I. Ingénieurs, inspecteurs généraux. — II. Sous-ingénieurs, conducteurs. — III. Autres agents des ponts et chaussées.

§ 2. — Fonctions. — Caractère général des fonctions des ingénieurs. — Fonctions des conducteurs et autres agents.

§ 3. — Mode de procéder. — Tenue des bureaux. — Correspondance en franchise.

TITRE II. — **Notions sommaires sur les autres services chargés de l'exécution de travaux publics.**

I. Palais nationaux. — II. Bâtiments civils. — III. Service de l'agriculture et du commerce. — IV. Bâtiments affectés au service du culte. — V. Constructions militaires de l'armée de terre. — VI. Constructions de la marine militaire. — VII. Départements. — VIII. Communes. — IX. Associations syndicales.

DEUXIÈME PARTIE

LIVRE PREMIER

ETUDE SOMMAIRE DES RÈGLES DU DROIT CIVIL SUR LA PROPRIÉTÉ, LES OBLIGATIONS ET LA CAPACITÉ DES PERSONNES

CHAPITRE PREMIER. — Des biens, de la propriété et des modifications de la propriété.

§ 1. — Des biens considérés dans leur nature et dans leurs rapports avec ceux qui les possèdent. — I. Droits réels, droits personnels ; meubles, immeubles. — II. Du domaine national. — Domaine public. — Domaine de l'État. — Domaine public et privé des départements et des communes. — III. Des choses qui ne sont à personne et dont l'usage est commun à tous.

§ 2. — Du droit de propriété. — I. Définition et étendue de ce droit. — II. De la possession et des actions possessoires. — III. Conséquences du droit de propriété. — Du droit d'acession ; de l'alluvion ; des îles, îlots et atterrissements. — De la propriété indivise. — Du droit de superficie.

§ 3. — Des démembrements de la propriété et des servitudes. — I. Droits d'usage, d'usufruit. — II. Des servitudes qui dérivent de la situation des lieux. — De l'écoulement des eaux ; des sources ; rapports des propriétaires riverains des cours d'eau non navigables. — Du bornage. — De la clôture des héritages. — III. Des servitudes établies par le fait de l'homme. — Distinction entre les diverses espèces de servitudes.

CHAPITRE II. — Des moyens d'acquérir la propriété.

SECTION PREMIÈRE. — Énumération générale de ces divers moyens.

SECTION II. — Des obligations.

§ 1. — Des obligations en général. — I. Sources des obligations. — II. Différentes espèces d'obligations. — III. Effets des obligations. — IV. Extinction des obligations. — V. Preuves. — Preuve par écrit. — Preuve par témoins. — Présomption ; autorité de la chose jugée. — Aveu. — Serment.

§ 2. — Règles relatives à quelques contrats spéciaux : vente, échange, louage, prêt ; sociétés civiles et commerciales.

§ 3. — Garanties pour l'exécution des conventions. — I. Cautionnement. — II. Nantissement. — III. Priviléges et hypothèques.

SECTION III. — De la prescripion.

§ 1. — Prescription acquisitive. — Conditions que doit réunir la possession. — Du temps nécessaire pour prescrire. — De la prescription acquisitive en matière de meubles.

§ 2. — Prescription libératoire.

CHAPITRE III. — De la capacité des personnes et du domicile.

§ 1. — De la capacité des personnes qui n'ont pas la jouissance des droits civils. — Des personnes qui n'ont pas l'exercice. — Mineurs, femmes mariées, interdits, prodigues, commerçants en état de faillite, etc.

§ 2. — Du domicile. — Domicile réel, domicile d'élection.

LIVRE II

RÈGLES RELATIVES A L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS

TITRE I. — **Des travaux des ponts et chaussées au point de vue des finances publiques.**

CHAPITRE PREMIER. — Des travaux exécutés sur les fonds de l'État.

SECTION PREMIÈRE. — Du budget de l'État. — Préparation et vote du budget. — De la spécialité des crédits. — Des crédits supplémentaires et extraordinaires.

SECTION II. — Comment sont ordonnées les dépenses des ponts et chaussées et comment les fonds sont distribués.

Des travaux neufs. — Des travaux de grosses réparations. — Des travaux d'entretien. — Dépenses diverses que le préfet peut approuver.

SECTION III. — Comment sont effectuées les dépenses des ponts et chaussées.

§ 1. — Ressources affectées aux dépenses des ponts et chaussées.

§ 2. — Comment les fonds s'appliquent aux dépenses. — I. De l'ordonnancement et du mandatement. — II. Clôture de l'exercice; ses conséquences. — De la déchéance quinquennale.

§ 3. — Du rôle de la caisse des dépôts et consignations.

CHAPITRE II. — Travaux des départementaux. — Vote des dépenses. — Approbation des travaux. — Ordonnancement.

TITRE II. — **Du mode d'exécution des travaux publics, ou du rapports de l'État avec les entrepreneurs et concessionnaires de travaux publics.**

Notions préliminaires sur les différents modes d'exécution des travaux publics.

CHAPITRE PREMIER. — Des marchés ou entreprises de travaux publics

Section première. — Nature des marchés. — Situation respective de l'État et des entrepreneurs. — Sources des règles des marchés.

Section II. — Des formes dans lesquelles se passent les marchés.

Section III. — Des obligations qui naissent des marchés.

§ 1. — Cas d'exécution normale.
§ 2. — Changements apportés au marché.
§ 3. — Mise en régie ; ses formes ; ses conditions ; ses effets.
§ 4. — Fin normale ou rupture du marché.
De la résiliation ; ses conditions ; ses effets.

Section IV. — Règlement des dépenses. — Réception des travaux. — Décompte. — Payement.

Section V. — Règles de compétence et de procédure.

CHAPITRE II. — Des concessions de travaux publics.

Du contrat de concession de travaux publics. — Sa nature. — Dans quel cas s'applique la concession. — Où se trouvent les règles des concessions. — Formes à suivre. — Obligations et droits du concessionnaire. — Fin du contrat. — Règles de compétnece.

CHAPITRE III. — Des offres de concours faites en vue de l'exécution d'un travail public. — Définition et nature de ce contrat. — Formes à suivre — Obligations qui en résultent. — Règles de compétence.

Titre III. — **Des rapports de l'administration avec les propriétaires à l'occasion des travaux publics.**

Notions préliminaires sur les préjudices causés aux particuliers par les travaux publics.

CHAPITRE PREMIER. — Des dommages proprement dits. — Règles communes aux travaux de toute nature.

Section première. — Des dommages causés aux propriétés.

§ 1. — Quels sont les dommages qui donnent lieu à indemnité ?
§ 2. — A qui l'indemnité peut-elle être réclamée ?
§ 3. — Qui a le droit de réclamer l'indemnité ?
§ 4. — Comment doit être calculée l'indemnité ?
§ 5. — Règles de compétence.
§ 6. — Règles de procédure.
De l'expertise. — Nomination et mode de procéder des experts et du tiers expert. — Formalités postérieures à l'expertise. — Charge des frais d'expertise.

Section II. — Des dommages causés aux personnes. — Règles du fond. — Règles de compétence.

CHAPITRE II. — De l'extraction des matériaux.
Droit de l'administration. — Conditions et formes de l'exercice de ce droit. — Règlement de l'indemnité. — Règles de compétence.

CHAPITRE III. — De l'occupation temporaire.
Règles du fond. — Règles de compétence.

CHAPITRE IV. — De l'expropriation pour cause d'utilité publique.

SECTION PREMIÈRE. — Indications sommaires sur l'histoire de la législation.

SECTION II. — Série des opérations que comporte l'expropriation.

§ 1. — Règles générales relatives aux travaux de l'État.
§ 2. — Règles spéciales à certains travaux.

SECTION III. — Droits de l'administration en matière d'expropriation.

SECTION IV. — Droits des propriétaires et autres intéressés.

SECTION V. — Règles de compétence.

CHAPITRE V. — Des bénéfices résultant des travaux publics. — Des bénéfices directs.

SECTION PREMIÈRE. — Notions préliminaires. — Théorie générale de la législation sur les bénéfices directs.
Historique des associations syndicales. — Leur but. — Leur nature.

SECTION II. — Des associations libres. — Comment elles se constituent, s'administrent et peuvent se transformer.

SECTION III. — Des associations autorisées.

Comment elles se constituent. — Comment elles sont administrées. — Comment elles procèdent. — Moyens de suppléer à l'action des associations syndicales.

SECTION IV. — Règles de compétence.

SECTION V. — Application de la loi nouvelle aux associations antérieurement autorisées.

CHAPITRE VI. — Des bénéfices indirects.

Du principe de l'indemnité de plus-value. — Des cas dans lesquels ce principe a été appliqué. — De la déclaration qui rend la plus-value exigible. — Du règlement de l'indemnité de plus-value. — Du recouvrement de l'indemnité de plus-value.

CHAPITRE VII. — Règles relatives à l'exécution des travaux mixtes dans la zone frontière et le rayon des servitudes des enceintes fortifiées.
Quels sont les travaux mixtes? — Mode d'instruction des affaires. — Décision de la commission mixte. — Règles diverses sur l'exécution des travaux et sur les contraventions.

LIVRE III

DE LA VOIRIE

Définition et division du sujet.
Distinction entre la grande et la petite voirie.

TITRE I. — **Des routes nationales et départementales.**

CHAPITRE PREMIER. — Régime des grandes routes considérées comme propriétés publiques.

SECTION PREMIÈRE. — Création, consistance, largeur, déclassement des routes nationales. — Droits respectifs du gouvernement et des conseils généraux à l'égard des routes départementales. — Questions de domanialité. — Questions de compétence.

SECTION II. — Des ponts, spécialement des ponts à péage. — Droits et obligations des concessionnaires de ponts. — Questions de compétence.

SECTION III. — Des bacs et passages d'eau. — Questions du fond. — Questions de compétence.

CHAPITRE II. — Régime des propriétés riveraines.

SECTION PREMIÈRE. — De l'alignement. — Obligations des propriétaires. — Pouvoirs de l'administration. — Sanction pénale. — Droits des propriétaires. — Questions de compétence.

SECTION II. — Obligations diverses des propriétaires riverains relativement aux saillies, aux caves existant sous la voie publique, aux édifices menaçant ruine, aux moulins à vent établis auprès des routes, aux carrières, aux aqueducs et tuyaux établis sous le sol des routes.

SECTION III. — Des plantations.

§ 1. — Des plantations des routes proprement dites.
Règles du fond. — Questions de propriété. — Règles de compétence.
§ 2. — Plantations établies spontanément par les riverains au bord des routes. — I. Plantations isolées. — II. Forêts ; essartement.

SECTION IV. — De l'écoulement des eaux des routes. — Établissement et entretien des fossés. — Servitudes imposées aux propriétaires riverains. — Usage des eaux pluviales découlant des routes.

SECTION V. — Droits des propriétaires riverains des routes.
§ 1. — Droits sur les voies publiques. — Ecoulement des eaux pluviales et ménagères. — Droits d'accès et de vue. — Droit de préemption sur les routes ou parcelles de routes déclassées.
§ 2. — Droit à indemnité en cas de dommages causés par les travaux des routes.

CHAPITRE III. — Police de conservation des routes.
Éléments de la législation. — Règles sur l'application des pénalités.

CHAPITRE IV. — De la police du roulage.

I. Esprit des différents monuments de la législation.

II. Réformes accomplies par la loi du 30 mai 1851. — Dispositions communes à toutes les voitures. — Règles spéciales aux voitures qui ne servent pas au transport des personnes. — Règles spéciales aux voitures de messageries.

III. Règles de compétence. — Sanction pénale. — Procédure.

IV. De la circulation des locomotives sur les routes.

CHAPITRE V. — Règles générales sur les poursuites et la répression des contraventions en matière de grande voirie et de police du roulage.

I. Mode de constatation des contraventions.

II. Mesures provisoires d'urgence. — Direction des poursuites.

III. Règles de compétence.

IV. Règles de procédure.

V. Des pénalités et de leur application. — Peines établies par les anciens règlements. — Loi du 23 mars 1842. — Excuses. — Cumul des peines. — Prescription. etc.

TITRE II. — **Des chemins de fer.**

CHAPITRE PREMIER. — Historique des moyens employés pour la constitution du réseau des chemins de fer.

CHAPITRE II. — Des concessions de chemins de fer.

§ 1. — De l'établissement des chemins de fer et de la constitution des sociétés concessionnaires.

§ 2. — Des obligations et des droits des concessionnaires de chemins de fer

§ 3. — Rapports financiers de l'État avec les compagnies.

§ 4. — Du contrôle exercé par l'État sur les concessionnaires de chemins de fer.

CHAPITRE III. — Du régime légal des chemins de fer considérés comme propriétés publiques. — Droits de l'État et des concessionnaires sur le chemin. — Consistance légale du chemin. — Déclassement.

CHAPITRE IV. — De l'exécution des travaux de construction et d'entretien. — Rapports des concessionnaires avec l'État et avec les particuliers. — Dommages causés par l'exécution des chemins de fer. Règles de compétence.

CHAPITRE V. — De l'exploitation.

§ 1. — De l'exploitation technique.
Sources de ces règles. — Pouvoir de l'administration. — Sanction pénale. — Règles de compétence.
§ 2. — De l'exploitation commerciale.
Des tarifs et de leur application. — Des obligations des concessionnaires relativement à l'exploitation des chemins de fer. — Des obligations imposées en vue des services publics. — Des chemins d'embranchement et de prolongement.

CHAPITRE VI. — Régime des propriétés riveraines.

Servitudes imposées par la loi du 15 juillet 1845. — Pouvoirs donnés l'administration. — Sanction pénale.

CHAPITRE VII. — Police des chemins de fer.

Police de conservation des travaux. — Contraventions de voirie commises par les concessionnaires. — Police de la circulation sur le chemin de fer et ses dépendances.

CHAPITRE VIII. — Des chemins de fer d'intérêt local.

§ 1. — Notions historiques. — Controverse sur les caractères qui distinguent les chemins de fer d'intérêt local des chemins de fer d'intérêt général.
§ 2. — De l'établissement des chemins de fer d'intérêt local. — Pouvoirs respectifs du Gouvernement et des autorités locales. — Clauses spéciales aux concessions de chemins de fer d'intérêt local. — Ressources affectées à l'établissement de ces chemins. — Des chemins de fer d'intérêt local considérés comme propriétés publiques.
§ 3. — Règles relatives à la construction, à l'exploitation et à la police des chemins de fer d'intérêt local.

CHAPITRE IX. — Des chemins de fer industriels.

CHAPITRE X. — Des tramways et des chemins de fer établis sur le sol des routes.

Nature particulière des tramways. — Pouvoirs respectifs de l'autorité centrale et des autorités locales. — Conditions imposées dans les cahiers des charges. — Règles de compétence.

TITRE III. — **Des chemins vicinaux.**

CHAPITRE PREMIER. — Régime des chemins vicinaux considérés comme propriétés publiques.

SECTION PREMIÈRE. — Création, classement, reconnaissance des chemins vicinaux. — Leur consistance, leur largeur, leur déclassement.

SECTION II. — Ressources au moyen desquelles s'exécutent les chemins vicinaux. — Centimes additionnels. — Prestation en nature. — Subventions

spéciales pour dégradations extraordinaires. — Allocations sur les fonds de l'État.

SECTION III. — Mode d'exécution des travaux.

CHAPITRE II. — Régime des propriétés riveraines.

§ 1. — Obligations des riverains. — Alignement, etc.
§ 2. — Droits des riverains.

CHAPITRE III. — Police de conservation des chemins. — Police du roulage. — Règles à suivre pour les poursuites.

TITRE IV. — **Des chemins ruraux.**

I. De la propriété des chemins publics ruraux. — II. De leur création et de leur entretien. — III. De la protection des chemins publics ruraux.

TITRE V. — **De la voirie urbaine.**

CHAPITRE PREMIER. — Régime des rues considérées comme propriétés publiques.

CHAPITRE II. — Régime des propriétés riveraines.

Obligations des riverains. — Alignement. — Obligations diverses. — Contribution aux frais du pavage et de l'établissement des trottoirs. — Droits des riverains.

CHAPITRE III. — Police des rues. — Règles du fond. — Règles de compétence.

LIVRE IV

DES EAUX

TITRE I. — **Du rivage de la mer.**

Délimitation du rivage de la mer. — Concession des lais et relais de mer. — Concession du droit d'endiguement. — Police du rivage de la mer.

TITRE II. — **Des ports maritimes de commerce.**

Personnel chargé du service des ports maritimes de commerce. — Domanialité publique des ports. — Reconnaissance des limites des ports. — Police des ports de commerce. — Des marchandises dangereuses. Règles de compétence.

TITRE III. — **Des cours d'eau navigables et flottables.**

CHAPITRE PREMIER. — Du régime des cours d'eau navigables et flottables considérés comme propriétés publiques.

§ 1. — De la navigabilité des fleuves et rivières. — Règles de compétence.
§ 2. — Domanialité publique des cours d'eau navigables et flottables.
§ 3. — Consistance des cours d'eau navigables. — Des eaux, du lit, des ports, des îles, îlots et atterrissements.
§ 4. — Délimitation du lit des cours d'eau navigables. — Règles de compétence.
§ 5. — Charges imposées à l'État pour l'entretien et l'amélioration des cours d'eau.
§ 6. — Profits retirés par l'État.

I. Droits de navigation. — Règles du fond. — Règles de compétence. — II. Pêche fluviale. — Renvoi à une étude spéciale. — III. Redevances dues par les concessionnaires de prises d'eau. — IV. Droits de stationnement au profit des communes.

CHAPITRE II. — Régime des propriétés riveraines des cours d'eau navigables.

SECTION PREMIÈRE. — Droits et avantages des propriétaires riverains.

§ 1. — Des alluvions naturelles et artificielles. — Règles du fond. — Règles de compétence.
§ 2. — De la jouissance des eaux.
§ 3. — Droit à une indemnité en cas de dommages. — Règles de compétence.

SECTION II. — Obligations des propriétaires riverains.

§ 1. — Chemin de halage. — Sanction pénale. — Règles de compétence.
§ 2. — Interdiction d'extraire des terres et sables sur le bord des rivières navigables.
§ 3. — Charges relatives au curage des cours d'eau navigables.
§ 4. — Obligations relatives au flottage des bois.
§ 5. — Obligations relatives aux travaux de défense contre les fleuves.

CHAPITRE III. — Police des cours d'eau navigables.

SECTION PREMIÈRE. — Règles établies pour la conservation des cours d'eau et des ouvrages d'art. — Règles relatives à la police de la navigation. — Sanction pénale et règles de compétence.

SECTION II. — Règles spéciales aux entreprises de touage.

CHAPITRE IV. — Des canaux de navigation.

SECTION I. — A qui appartiennent les canaux de navigation? — Canaux qui

sont dans les mains de l'État. — Canaux concédés. — Consistance des canaux de navigation.

SECTION II. — Exploitation des canaux de navigation. — Règles du fond. — Règles de compétence.

SECTION III. — Régime des propriétés riveraines.

SECTION IV. — Police des canaux de navigation.

CHAPITRE V. — Des cours d'eau flottables à bûches perdues. Règles du fond. — Règles de compétence.

TITRE IV. — **Des cours d'eau non navigables ni flottables et des sources.**

CHAPITRE PREMIER. — Condition légale des sources. — Droits du propriétaire du fonds où elle naît. — Droits des riverains du cours d'eau alimenté par la source. — De l'acquisition des sources par les villes en vue de l'alimentation des fontaines publiques.

CHAPITRE II. — Condition légale des cours d'eau non navigables ni flottables.

CHAPITRE III. — Droits des riverains.

Droits communs aux riverains et aux autres particuliers. Droits exclusifs des riverains sur les eaux.

CHAPITRE IV. — Obligations des riverains.

Curage des cours d'eau non navigables.

CHAPITRE V. — Mesures de police. — Règles de compétence.

TITRE V. — **Régime des moulins, usines et prises d'eau d'irrigation établis sur les cours d'eau navigables et non navigables.**

CHAPITRE PREMIER. — Des usines et des prises d'eau sur les cours d'eau navigables.

Autorité qui attribue l'usage des eaux des cours d'eau navigables. — Conditions auxquelles sont subordonnées les concessions.

CHAPITRE II. — Des usines et des prises d'eau sur les cours d'eau non navigables.

Autorités qui attribuent la jouissance des eaux. — Conditions imposées. — Formes à suivre. — Recours.

CHAPITRE III. — Des dommages causés aux usines.

SECTION I. — Des dommages causés par l'exécution des travaux publics. — Règles spéciales aux usines établies sur les cours d'eau navigables. —

Règles spéciales aux usines établies sur les cours d'eau non navigables. Règles de compétence.

SECTION II. — Des dommages qui résultent de causes autres que l'exécution de travaux publics.

TITRE VI. — **De l'irrigation des terres.**

CHAPITRE PREMIER. — Des différents moyens d'organiser l'irrigation.

Des irrigations individuelles. — Des irrigations entreprises par des associations syndicales. — Des irrigations entreprises par des concessionnaires.

CHAPITRE II. — Des servitudes imposées en faveur des irrigations.

Du droit de passage des eaux. — Du droit d'appuyer un barrage sur la propriété voisine.

TITRE VII. — **De l'endiguement des cours d'eau, en vue de protéger les propriétés privées.**

CHAPITRE PREMIER. — De l'endiguement entrepris par des associations syndicales libres ou autorisées.

CHAPITRE II. — De l'application de l'art. 33 de la loi du 16 septembre 1807.

CHAPITRE III. — De l'application de la loi du 28 mai 1858.

TITRE VIII. — **De la pêche dans les cours d'eau navigables et dans les cours d'eau non navigables.**

CHAPITRE PREMIER. — Du droit de pêche.

§ 1. — A qui appartient le droit de pêcher : 1° dans la mer et à l'embouchure des fleuves navigables; — 2° dans les cours d'eau navigables et flottables par trains et radeaux; — 3° dans les cours d'eau non navigables ni flottables; — 4° dans les étangs et réservoirs privés.

§ 2. — Comment s'exerce le droit de pêche. — De l'exploitation de la pêche au profit de l'État dans les cours d'eau navigables. — Règles du fond. — Règles de compétence.

CHAPITRE II. — De la police de la pêche.

§ 1. — Mesures prises pour empêcher la destruction du poisson. — Loi du 15 avril 1829. — Règlement général. — Règlements locaux. — Loi du 31 mai 1865.

§ 2. — Des agents auxquels est confiée la surveillance de la pêche. — Règles relatives aux poursuites et à la répression des délits.

TITRE IX. — **Des eaux stagnantes.**

CHAPITRE PREMIER. — Du desséchement des marais.

SECTION PREMIÈRE. — Du desséchement des marais dans le système de la loi du 21 juin 1865.

§ 1. — Associations libres.
§ 2. — Associations autorisées.

SECTION II. — Du desséchement des marais dans le système de la loi du 16 septembre 1807.

De l'exécution des travaux de desséchement et du règlement de la plus-value.
De l'entretien et de la conservation des travaux de desséchement.

CHAPITRE II. — Des étangs.

Origines diverses des étangs. — Condition légale des étangs formés au moyen de barrages établis sur les cours d'eau. — Condition légale des étangs qui n'empruntent pas leurs eaux aux cours d'eau.
Destruction des étangs insalubres. — Règles de compétence.

CHAPITRE III. — Des travaux d'assainissement des terres humides et des travaux de salubrité intéressant les villes et les communes.

§ 1. — Des travaux d'assainissement entrepris par des associations syndicales.
§ 2. — De l'application des articles 35, 36 et 37 de la loi du 16 septembre 1807.

CHAPITRE IV. — Du drainage.

Des moyens légaux d'organiser le drainage des terres. — Servitudes imposées en faveur du drainage.

CHAPITRE V. — Du desséchement des marais communaux et de la mise en valeur des terrains vagues appartenant aux communes.

Notions générales sur les biens communaux. — Systèmes divers essayés ou projetés pour mettre ces biens en valeur. — Combinaison nouvelle consacrée par la loi du 19 juin 1857. — Système de la loi du 28 juillet 1860. — Résultats de l'application de la loi.

APPENDICE. — Intervention des ingénieurs des ponts et chaussées dans l'étude des projets de travaux de reboisement des montagnes.

LIVRE V

DES ATELIERS DANGEREUX, INSALUBRES ET INCOMMODES ET DES MACHINES A VAPEUR

CHAPITRE PREMIER. — Établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Section première. — De la création des établissements.

Nécessité d'une autorisation. — Autorités compétentes pour autoriser. — Formalités à suivre. — Recours contre les décisions portant autorisation ou refus d'autoriser.

Section II. — De la suppression des établissements insalubres.

Cas de suppression. — Autorité compétente pour supprimer.

CHAPITRE II. — Machines à vapeur.

Section première. — Législation antérieure au décret du 25 janvier 1865.

Section II. — Régime actuel des machines à vapeur.

Épreuves auxquelles sont soumises les chaudières. — Déclarations à faire par les industriels. — Conditions d'établissement des machines. — Règles à suivre en cas d'accident. — Surveillance des ingénieurs. — Poursuites.

INTRODUCTION

I

ESQUISSE DU DROIT ET DE SES DIFFÉRENTES BRANCHES

1. Utilité de l'étude du droit et en particulier du droit administratif pour les ingénieurs des ponts et chaussées.
2. Notion du droit. — Définitions et divisions générales.

1. L'étude du droit, qui devrait être le couronnement de toute éducation libérale, est indispensable aux ingénieurs des ponts et chaussées.

Pour être en état de remplir la tâche considérable que leur impose le développement toujours croissant des travaux publics, il ne leur suffit pas d'avoir approfondi toutes les règles de l'art du constructeur, de la mécanique, de l'hydraulique. Ils ne sont pas appelés à être exclusivement d'habiles constructeurs; ils doivent préparer, diriger et suivre, dans toutes ses conséquences financières et juridiques, l'exécution des travaux dont ils ont fourni les plans et ils se trouvent ainsi les instruments, les organes des intérêts de la société, dans leurs rapports avec les intérêts et les droits des parti-

culiers. En un mot, ils doivent participer à l'administration, à la gestion des affaires du pays; ils ont donc besoin d'une instruction spéciale sur ce point.

Comment pourraient-ils ignorer quelle est l'organisation des pouvoirs publics qui président à la marche de la société, à la satisfaction des besoins collectifs des citoyens? N'est-il pas très-important qu'ils puissent se rendre compte de la place qui leur est assignée au milieu de la hiérarchie administrative et des relations qu'ils doivent entretenir avec les différentes autorités qui concourent, à différents titres, à la gestion des services publics? N'est-il pas essentiel qu'ils sachent exactement le rôle et le mode d'action des tribunaux devant lesquels ils peuvent être appelés à discuter contre les particuliers les droits de l'administration, nous voulons dire les droits du public? D'autre part, quand il s'agit d'exécuter les travaux publics, les ingénieurs sont sans cesse en présence de questions de droit. Les marchés, passés avec les entrepreneurs, constituent au profit de l'État comme au profit de ceux qui se chargent de réaliser les plans dressés par les ingénieurs, des obligations dont l'accomplissement soulève de fréquentes difficultés. Les rapports avec les propriétaires ne sont pas moins compliqués. Tantôt, il faut leur acheter les terrains nécessaires pour l'établissement d'un ouvrage public, ou bien leur donner un dédommagement à raison du préjudice qu'ils ont souffert sans être dépossédés. Dans d'autres cas, on leur demande une cotisation à raison des avantages que leur procure l'exécution d'un travail.

Ce n'est pas tout : il ne suffit pas de créer les routes et de les entretenir, il faut les défendre contre les détériorations provenant du fait de l'homme, contre les empiétements des riverains. Il y a là toute une série de mesures de surveillance

et de répression dans lesquelles les ingénieurs sont appelés à intervenir.

Pour les cours d'eau, ils ont encore une mission de gestion et de surveillance à remplir. Et ce n'est pas seulement à l'égard de ceux qui constituent des voies de communication, les cours d'eau navigables et flottables; c'est aussi pour les cours d'eau non navigables, dont les eaux sont surtout employées aux besoins de l'agriculture et de l'industrie. Il faut pourvoir à ce que le pays tire le plus grand parti possible de la force motrice et de la puissance fertilisante des eaux, et en même temps il faut veiller à ce que les barrages, établis pour créer des chutes d'eau, n'élèvent pas le niveau des rivières de façon à gêner les usiniers établis en amont ou à causer l'inondation des propriétés riveraines; il faut veiller à ce que le lit du cours d'eau ne s'encombre pas. Chacune des mesures auxquelles les ingénieurs ont à recourir, en pareil cas, les met en contact avec les intérêts et les droits privés.

Il est donc évident qu'ils ne pourraient pas utilement remplir leurs devoirs sans avoir étudié les règles qui présidefit aux rapports de l'autorité administrative avec les citoyens.

C'est pour cela que l'École des ponts et chaussées compte le droit administratif au nombre des objets de l'enseignement nécessaire à l'élève ingénieur.

Il n'en a pas été ainsi dès la création de l'École.

Lorsqu'en 1747, un arrêt du Conseil du roi, inspiré par Trudaine, qui dirigeait le service des ponts et chaussées sous les ordres du contrôleur général des finances Machault, institua cette École, dont quelques écrivains ont attribué à tort la fondation au cardinal Dubois ou au cardinal Fleury, on semblait n'avoir en vue que de former des hommes

habiles dans la pratique des travaux. Et cette lacune dans l'instruction des ingénieurs, lacune d'autant plus regrettable que leurs attributions s'étendaient davantage, et que les travaux qui leur étaient confiés ne cessaient de se multiplier, a subsisté jusqu'en 1851. Il est vrai que, avant 1789, l'enseignement du droit administratif n'était donné dans aucune école et qu'il n'a été créé d'une manière sérieuse et distincte à la Faculté de droit de Paris que sous la Restauration, par M. de Gérando, qui partage avec MM. de Cormenin et Macarel l'honneur d'avoir inauguré cette science et d'avoir fait un corps de doctrine des règles disséminées jusque-là dans une multitude de lois et sans lien apparent.

Mais aussitôt que cet enseignement a été définitivement assis, on a promptement reconnu que les élèves ingénieurs devaient être des premiers à en profiter. Au mois de décembre 1829, sur la proposition de M. l'inspecteur Vauvilliers, le conseil de l'École demandait la création d'un cours de droit général et administratif. Les élèves eux-mêmes réclamaient cet enseignement. Un homme d'un haut mérite, M. l'inspecteur général Bommard, avait, au sortir de l'École, insisté vivement en ce sens dans une note où se montraient déjà des vues larges et élevées.

Le cours a été institué par décision du 20 octobre 1851, et, depuis cette époque, les ingénieurs ne sont plus arrêtés par d'inextricables difficultés quand ils se trouvent, au sortir de l'École, face à face non plus avec des plans et des matériaux, mais avec des hommes et des affaires.

Avant d'aborder l'étude des notions juridiques particulièrement nécessaires aux ingénieurs des ponts et chaussées, il paraît utile de jeter un coup d'œil d'ensemble sur la matière du droit.

Nous traiterons dans cette introduction : de la notion du droit, — des différentes branches du droit, — de leurs caractères propres, — et des monuments dans lesquels le droit se trouve renfermé.

2. On peut dire que l'homme apporte en naissant l'instinct du droit. La conscience nous révèle la distinction du juste et de l'injuste, et ce qu'on appelle le droit de propriété est une des premières idées qui viennent à l'enfant. On se rappelle la manière dont Pascal, dans son langage si énergique et parfois si familier, décrit l'origine de la propriété : « Ce chien est à moi, disaient ces pauvres enfants, voilà ma « place au soleil, telle est l'origine de l'occupation de toute « la terre. »

Mais il faut préciser et creuser cette notion en poussant jusqu'à ses fondements, c'est-à-dire aux nécessités de l'état de société.

Que l'homme soit né pour vivre en société, que l'état de société seul lui permette de se conserver et de se développer au point de vue physique, intellectuel et moral, c'est un lieu commun qu'il est inutile de chercher à démontrer.

Il n'est pas moins évident que la société ne peut subsister et prospérer, qu'elle ne peut procurer aux hommes les biens qu'ils ont à en attendre, et le premier de tous, la sécurité, si chaque individu ne se soumet, dans ses rapports avec les autres hommes, à des règles qui limitent l'usage libre de ses facultés.

Enfin, il n'est pas plus contestable qu'il doit exister dans toute société civilisée une puissance publique, dont la mission est d'établir au sein de la société l'ordre et la justice, de poser les règles de conduite que doivent suivre les citoyens et de veiller à l'observation de ces règles, en employant au

besoin la contrainte à l'égard de ceux qui refuseraient de s'y soumettre.

Ces vérités, qui nous paraissent incontestables, ont cependant été contestées. Au dix-huitième siècle, il s'est trouvé un philosophe pour soutenir que l'état de société n'est pas naturel à l'homme. De nos jours un publiciste, qui s'est fait un nom par son audace, et qui a employé tout son talent à combattre l'idée de Dieu, et à soutenir que ni la propriété, ni l'intérêt du capital n'étaient légitimes, a soutenu aussi qu'il fallait supprimer toute autorité publique, substituer au gouvernement l'organisation des forces économiques sous la loi suprême du contrat, et remplacer toutes les lois par cette règle : « Ne faites pas à autrui ce que vous ne voulez pas qu'on vous fasse ; faites à autrui ce que vous désirez qui vous soit fait. »

Bien que cet étrange publiciste se soit fait des disciples, qui ont soutenu ses doctrines dans des congrès internationaux récents et qui ont proposé de supprimer les différentes nationalités elles-mêmes par des groupes de producteurs se mouvant librement au milieu d'autres groupes de producteurs, il ne nous paraît pas nécessaire de réfuter un système dans lequel on croit pouvoir supprimer toute législation, tout gouvernement et toute police en alléguant une prétendue identité des intérêts de tous les membres de la société. Quoi qu'on fasse, on ne réhabilitera pas l'*an-archie;* on n'empêchera pas l'humanité de s'effrayer à la pensée d'une société sans règles et sans chefs.

Le droit, dans son sens le plus large, est l'ensemble ou le résultat général des lois qui régissent les rapports des hommes entre eux, au point de vue de la justice.

Ces derniers mots « au point de vue de la justice » sont

nécessaires; sans eux, notre définition s'appliquerait à une partie de la morale, qui, elle aussi, comprend les obligations de l'homme envers ses semblables; et la morale diffère sensiblement du droit, par l'étendue de son domaine, qui ajoute la charité à la justice; elle en diffère aussi par l'origine et par la sanction de ses préceptes.

Il y a même une partie du droit qui confine à la morale et qui se confond presque avec elle.

On distingue, en effet, le droit en deux grandes parties : droit naturel et droit positif.

Le droit naturel est l'ensemble des règles qui résultent de la nature même de l'homme, qui n'ont d'autre auteur que le Créateur de l'homme, qui n'ont, en général, d'autre sanction que l'appréciation de la conscience, l'estime ou le mépris public et le jugement de Dieu.

Le droit positif, c'est l'ensemble des règles établies par les autorités publiques chargées de diriger les sociétés d'hommes, et qui ont leur sanction dans la nullité des actes faits en contravention à ces règles, ou dans les divers moyens d'action mis à la disposition de l'autorité publique.

C'est une belle étude, que celle du droit naturel. Elle n'a pas seulement un intérêt théorique; on pourrait montrer que le droit naturel est le fonds commun de toutes les législations positives, et qu'on y trouve même des limites au pouvoir du législateur. Mais nous ne pouvons insister sur ce sujet. Il faut rester dans l'étude du droit positif.

Il est utile de dire, pour terminer cette définition générale, que le mot *droit* a un autre sens. On l'applique par extension à toute faculté donnée par le droit, par la législation divine ou humaine : par exemple, le droit de propriété, c'est-à-dire la faculté accordée à un individu, à l'exclusion

de tous autres, de disposer d'une chose et d'en retirer toute l'utilité qu'elle peut donner.

Les rapports des hommes étant de diverses sortes, il s'ensuit que le droit se divise en différentes branches.

Ainsi pour passer du simple au composé, nous avons d'abord l'ensemble des règles qui régissent les rapports de particulier à particulier, et qu'on appelle le droit privé ; — puis les règles qui régissent les rapports des particuliers avec la société dans laquelle ils vivent : c'est le droit public ; — enfin les règles des rapports qui existent de société à société, de nation à nation : c'est le droit international.

Du droit international, nous ne dirons rien, par la raison qui nous a conduit à ne pas parler du droit naturel. Il est bon seulement d'indiquer que les traités conclus entre les nations ne contiennent qu'une partie des règles qui président aux rapports de ces nations, et que c'est dans le droit naturel que se trouvent surtout les fondements du droit international, qu'on appelle encore droit des gens.

Restent le droit privé et le droit public.

La logique semblerait devoir nous conduire à commencer par le droit privé.

Le droit public qui, dans l'acception la plus large de ce mot, renferme les règles de l'organisation de la société, contient, en effet, des garanties établies pour assurer la libre jouissance des facultés de chaque citoyen et des sacrifices imposés à chaque citoyen en vue de la collection des intérêts privés qui forme l'intérêt public. La société n'existe pas pour elle-même ; elle existe pour l'individu : c'est donc des droits respectifs des individus qu'il faudrait nous occuper d'abord.

Mais le droit public renferme aussi la constitution des autorités qui établissent les règles du droit positif. Il est donc

naturel de remonter d'abord à la source du droit individuel.

Aussi, nous commencerons ce coup d'œil d'ensemble par le droit public, c'est-à-dire l'ensemble des règles qui régissent les rapports de l'homme avec la société dans laquelle il vit.

§ 1er. — DROIT PUBLIC

3. Division du droit public en plusieurs branches.
4. Droit politique ou constitutionnel. — Son objet. — Droits garantis aux citoyens. — Droits politiques. — Organisation des pouvoirs publics.
5. Monuments du droit public.
6. Droit administratif. — Définition. — Divisions.
7. Objet de l'administration publique.
8. Classification des matières du droit administratif.
9. Étendue des attributions et mode d'action de l'autorité administrative. — Réformes récentes.
10. Caractère du droit administratif.
11. Monuments du droit administratif. — Collections des lois, décrets, circulaires, etc.
12. Droit pénal. — Son objet.
13. Monuments du droit pénal.

3. Le droit public se subdivise en trois parties : droit public proprement dit ou droit politique et constitutionnel, — droit administratif, — droit pénal.

4. Le droit politique ou constitutionnel comprend lui-même deux parties distinctes : d'abord ce qui concerne les droits garantis aux citoyens, puis l'organisation des pouvoirs publics qui président à la marche de la société.

Les droits garantis aux citoyens sont contenus dans cette formule fameuse : les principes de 1789.

Ces principes, que certaines écoles politiques, placées aux deux pôles opposés, affectent de confondre avec l'esprit révolutionnaire, lorsqu'elles les combattent ou lorsqu'elles les exaltent, ne sont pas autre chose, considérés en eux-mêmes, que l'expression de la justice dans l'organisation politique et sociale.

Assurément quelques-uns d'entre eux peuvent être une source d'agitation, si l'on prétend les appliquer sans aucune restriction ; mais la crainte des abus auxquels une législation prévoyante peut mettre obstacle ne doit pas empêcher de reconnaître la nécessité de ces règles fondamentales.

L'énumération des principes de 1789 peut se faire en quelques mots : souveraineté de la nation, — séparation des pouvoirs publics, comme première condition d'un gouvernement libre, — vote de l'impôt par les représentants de la nation, — responsabilité des agents du gouvernement.

Égalité civile, ou plutôt égalité devant la loi, devant la loi d'impôt comme devant la loi pénale, — égale admissibilité aux fonctions publiques, — liberté individuelle, — liberté de conscience et des cultes, — liberté de publier ses opinions, — liberté du travail, — droit de réunion, — inviolabilité de la propriété, que nul citoyen ne peut être contraint de céder, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et après le payement d'une indemnité, — gratuité de la justice, — droit de pétition.

Nous retrouverons la plupart de ces droits dans l'exposé des règles du droit administratif.

A ces droits, qui sont l'apanage de tous les Français, il faut ajouter les droits politiques proprement dits, ceux qui permettent de participer à la constitution de la puissance publique : le droit d'élire les membres des Chambres législatives, le droit d'être élu aux fonctions de membre de ces assemblées.

En second lieu, le droit public comprend l'organisation des pouvoirs publics qui président à la marche de la société.

Quand on ne s'attache qu'à la nature des choses, on ne voit que deux éléments essentiels dans les pouvoirs publics,

le pouvoir chargé de faire la loi et le pouvoir chargé de l'exécuter. Au pouvoir législatif il appartient d'établir les règles de conduite imposées aux citoyens dans leurs rapports respectifs ou dans leurs rapports avec la société, de créer les ressources nécessaires pour les services publics destinés à satisfaire les besoins collectifs des citoyens et de régler l'emploi de ces ressources. Au pouvoir exécutif incombe le soin d'appliquer les mesures édictées par le législateur.

Mais les publicistes modernes ont attaché une grande importance, pour assurer des garanties aux citoyens, à distinguer, dans les mesures d'exécution de la loi, deux catégories : l'application qui résulte de l'action spontanée du pouvoir et celle qui se produit à la suite des contestations entre les citoyens ou des poursuites dirigées contre ceux qui ont violé la loi et qui ont encouru des peines. L'une est dans le domaine de l'autorité gouvernementale et administrative, l'autre dans le domaine de l'autorité judiciaire. Cette distinction sert de base à une constitution spéciale de l'autorité judiciaire, établie en vue de maintenir l'indépendance de ses organes.

Cette division est plus accentuée dans les constitutions républicaines que dans les constitutions monarchiques. Dans les premières, on distingue le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Dans les autres, sauf celle de 1790, on considère que la justice, comme le gouvernement et l'administration, émane du souverain et l'autorité judiciaire n'est qu'une branche du pouvoir exécutif.

Ce n'est pas ici le lieu d'insister sur une distinction plus théorique peut-être que pratique, mais nous devons signaler dans le pouvoir exécutif proprement dit deux branches distinctes, le gouvernement et l'autorité administrative.

L'autorité gouvernementale est remise, il est vrai, aux mêmes mains que l'autorité administrative suprême. Mais ce n'est pas une raison pour ne pas distinguer l'une de l'autre, et la distinction a des conséquences pratiques considérables au point de vue des recours contre les actes qui blesseraient les droits des citoyens.

Ainsi, le pouvoir exécutif fait œuvre de gouvernement quand il veille à la sûreté intérieure et extérieure de l'État, quand il entretient des relations avec les puissances étrangères, quand il dirige les armées de terre et de mer sur les points où leur présence paraît nécessaire, quand il fait la guerre ou la paix. Les relations avec les autres organes de la puissance publique, l'impulsion générale donnée aux agents de l'autorité administrative, sont aussi affaire de gouvernement.

L'autorité administrative, elle, a pour mission de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs des citoyens, et cela, de deux façons distinctes : tantôt à la façon d'un intendant, d'un homme d'affaires qui gère la fortune de son maître, qui recueille ses ressources, les applique aux dépenses et fait exécuter les travaux nécessaires pour l'entretien et l'amélioration du domaine; tantôt à la façon du garde vigilant qui, par une police constante, empêche la détérioration des propriétés dont la surveillance lui est confiée.

Ainsi, c'est l'autorité administrative qui fait exécuter les travaux de construction des routes, des canaux, d'amélioration des rivières : voilà l'intendant.

C'est elle encore qui veille à la conservation des ouvrages publics et qui poursuit ceux qui les ont détériorés : voilà le garde, la police. Seulement, pour que la description soit complète, il faut ajouter que l'intendant des intérêts collec-

tifs a un pouvoir de coercition, et le garde un pouvoir de règlement, ce qui leur donne une physionomie toute particulière.

Tels sont les pouvoirs publics qui se trouvent nécessairement dans tout pays, qui sont plus ou moins distincts, selon la forme du gouvernement, qui ont des attributions plus ou moins étendues, mais dont l'existence est la conséquence forcée des besoins communs à tous les hommes réunis en société.

5. Dans quels monuments se trouve notre droit public? Tout le monde sait combien de régimes politiques la France a successivement essayés depuis 1789 : la monarchie constitutionnelle, la république, l'empire ont été fondés, puis renversés, puis rétablis, et chacun de ces régimes comporte lui-même des modifications plus ou moins graves qui ont été tentées tour à tour. C'est ordinairement dans un acte unique appelé constitution ou charte qu'ont été réunis les principes fondamentaux du droit constitutionnel et de l'organisation des pouvoirs publics pour ces différents gouvernements. Le premier est la constitution du 3 septembre 1791, où l'on trouve à l'état natif les principes de 1789[1]. Quelquefois un même gouvernement s'est transformé par différents actes constitutionnels; c'est ainsi que la constitution du 22 frimaire an VIII a été modifiée par les sénatus-consultes du

[1] A la constitution des 3-14 septembre 1791 ont succédé celle du 24 juin 1793, qui n'a pas été mise à exécution par suite de l'établissement du gouvernement révolutionnaire, — celle du 5 fructidor an III, — celle du 22 frimaire an VIII, à laquelle plusieurs sénatus-consultes, notamment ceux du 16 thermidor an X et du 28 floréal an XII ont apporté de graves modifications, — la charte du 2 mai 1814, — l'acte additionnel aux constitutions de l'empire du 22 avril 1815. — la charte du 14 août 1830, — la constitution du 4 novembre 1848, — la constitution du 14 janvier 1852, modifiée plus ou moins profondément par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, qui rétablit la dignité impériale, — puis par ceux du 25 décembre 1852, du 2 février 1861, du 31 décembre 1861, du 18 juillet 1866, du 14 mars 1867, du 8 septembre 1869, — et enfin par celui du 21 mai 1870, rendu à la suite d'un nouveau plébiscite.

16 thermidor an X et du 28 floréal an XII qui établissaient le Consulat à vie et l'Empire ; il en est de même pour la constitution du 14 janvier 1852, qui a été successivement transformée d'abord par les sénatus-consultes du 7 novembre 1852 et du 25 décembre de la même année, puis par d'autres sénatus-consultes rendus en 1861, 1866, 1867 et 1869, enfin par le sénatus-consulte du 21 mai 1870. La constitution républicaine qui nous régit actuellement se trouve dans trois lois dites constitutionnelles, en date du 24 février, du 25 février et du 16 juillet 1875, qui instituent un Président de la République, un Sénat et une Chambre des députés, complétées par des lois organiques du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs, du 30 novembre et du 24 décembre suivant sur l'élection des députés, et par les règlements des deux chambres.

Mais l'étendue des constitutions n'a pas moins varié que la solution donnée aux questions qui s'y trouvent tranchées. Les attributions respectives et l'organisation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif sont les seuls points qui s'y trouvent constamment réglés. Presque toutes ont statué sur le rôle et la situation de l'autorité ou du pouvoir judiciaire ; notre constitution actuelle n'est pas de ce nombre. Quelques-unes ont posé les règles fondamentales de l'organisation des administrations locales, chargées de veiller aux intérêts des départements et communes entre lesquels est partagé le territoire français. La plupart ont laissé de côté cette question.

Il ne faut donc pas croire que le droit public, même pris dans le sens restreint de droit politique, soit tout entier renfermé dans les constitutions propres à chaque gouvernement et dans les actes spéciaux qui les complètent. En ce qui touche

surtout les droits garantis aux citoyens, il faut chercher les principes du droit public dans les traditions établies depuis 1789, dans des lois spéciales qui en organisent l'application en y faisant intervenir plus ou moins largement l'autorité administrative.

6. Nous arrivons au droit administratif.

On le définit ordinairement l'ensemble des règles qui régissent les rapports de l'administration ou de l'autorité administrative avec les citoyens.

Cette définition nous paraît insuffisante; et, bien qu'un vieil adage dise qu'il est dangereux de faire des définitions, nous en voulons proposer une autre, parce que nous croyons qu'il est plus dangereux encore de laisser subsister des idées incomplètes.

Nous préférerions dire, pour notre part : Le droit administratif détermine : 1° la constitution et les rapports des organes de la société chargés du soin des intérêts collectifs qui font l'objet de l'administration publique, c'est-à-dire des différentes personnifications de la société, dont l'État est la plus importante; 2° les rapports des autorités administratives avec les citoyens.

Peu de mots suffiront pour justifier cette définition.

Celle que nous avons indiquée en premier lieu nous paraît avoir l'inconvénient grave de ne pas comprendre, ou plutôt de paraître ne pas comprendre dans le droit administratif la constitution des divers organes institués pour satisfaire les besoins collectifs des citoyens, des personnes publiques, et les rapports de ces personnes publiques. Ces rapports, qui sont parfois assez compliqués, font essentiellement partie du droit administratif, aussi bien que les rapports des autorités administratives avec les particuliers.

Faute de mettre ce point de vue en relief dans la définition du droit administratif, on semble indiquer, ou du moins on laisse croire que la mission d'administrer est concentrée, comme la mission de gouverner, dans les mains des représentants de la société tout entière personnifiée dans l'État, et qu'en dehors de l'État il n'y a que des administrés.

Or, rien n'est moins juste que cette idée.

Dans la grande société composée de tous les Français, à laquelle nous appartenons par cela seul que nous y sommes nés, il y a des sociétés du même genre qui n'embrassent qu'une partie de la nation, que les citoyens groupés dans certaines fractions du territoire, et qui ont leurs intérêts collectifs distincts des intérêts collectifs de la nation.

Pour mieux distinguer ces intérêts, la législation les a personnifiés. De chaque groupe de citoyens, elle forme une personne ayant sa vie propre comme un individu, ses propriétés, ses ressources particulières.

Ainsi, l'État ne représente et ses agents ne gèrent que les intérêts généraux.

Au-dessous de lui, certaines fractions du territoire, formées soit par la volonté du législateur, soit par l'agglomération naturelle des citoyens sur les mêmes points, nous voulons parler des départements et des communes, ont des intérêts propres, à la gestion desquels il est pourvu par des autorités particulières, dont on attend plus de lumières et plus de vigilance que des représentants de l'État.

Certains intérêts spéciaux ont été également personnifiés dans le même but. Ainsi, pour les services du culte, de la bienfaisance, de l'instruction, il existe des organes spéciaux qu'on appelle des établissements publics.

Qu'il y ait un lien entre les intérêts généraux et les inté-

rèts locaux et spéciaux, cela est certain et cela est indispensable dans l'état actuel de la France : nous l'expliquerons bientôt. Mais les départements, les communes et les établissements publics ne sont pas pour cela des administrés, ce sont des administrations publiques ; et nous avons cru qu'il était utile de faire ressortir dans la définition du droit administratif cette notion fondamentale, qui a beaucoup de conséquences pratiques, par exemple, en matière de travaux publics.

Par la définition que nous donnons du droit administratif, on aperçoit qu'il ne forme pas toute la science nécessaire à l'administrateur, toute la science administrative.

Cette science comprend, en effet, les notions historiques, économiques, statistiques, techniques, qui ne rentrent pas dans le droit et les procédés à employer pour satisfaire les besoins des citoyens, en tant que ces procédés ne touchent pas aux droits des particuliers.

Elle comprend, de plus, les règles des rapports intérieurs des fonctionnaires qui font partie de l'autorité administrative.

Ainsi, l'obligation qui est imposée aux ingénieurs des ponts et chaussées de tenir note des faits qui entraînent une dépense à la charge de l'État et les règles de la comptabilité administrative ne rentrent pas dans le droit administratif proprement dit.

Les rapports hiérarchiques des divers membres du corps des ponts et chaussées n'y rentrent pas davantage.

Bien que ces conférences aient principalement pour objet l'étude du droit administratif, nous devrons faire assez souvent des excursions dans le domaine de la science administrative.

Mais, en ce moment, il faut bien préciser le domaine du droit administratif.

On le divise habituellement en deux parties : l'organisation administrative, c'est-à-dire, pour employer un mot familier à des ingénieurs, la description de la machine administrative, et, en second lieu, les matières à l'occasion desquelles s'exerce l'action de l'administration, la description de l'usage de la machine et des résultats qu'elle produit.

L'organisation administrative peut être étudiée à deux points de vue différents.

Il faut voir, d'un côté, la constitution des organes de l'administration : État, départements, communes et établissements publics; les rapports qu'ils ont entre eux, le système établi pour les liens des intérêts généraux avec les intérêts locaux. Ce système s'appelle habituellement la tutelle administrative. Nous ne pouvons nous empêcher de regretter qu'on l'ait appelé ainsi; car le mot ne donne pas une idée exacte d'une institution établie au moins autant pour la défense des intérêts généraux que pour la protection et la tutelle des intérêts locaux, et il a soulevé des réclamations, quelquefois même des déclamations, fondées sur la dignité de l'homme, qui n'est nullement engagée dans la question. Nous reviendrons sur ce point [1].

Il faut voir, d'un autre côté, la constitution et les pouvoirs des autorités établies pour représenter les différents organes des intérêts collectifs : le chef de l'État, les ministres, les préfets, sous-préfets, maires; les conseils qui éclairent ou contrôlent ces autorités; les agents qui préparent ou exécutent leurs décisions; il faut voir leurs divers modes d'action.

[1] Voir plus loin notre étude sur la centralisation.

soit lorsqu'ils prennent l'initiative de l'application des lois, soit lorsqu'ils statuent sur les réclamations que les actes d'administration ont soulevées.

Ce n'est pas ici le lieu d'aborder toutes ces questions, il nous suffit de les indiquer.

7. Mais il est nécessaire de dire quel est l'objet de l'administration publique.

Il y a des économistes qui ont prétendu réduire le rôle légitime de la société et de ses organes au soin de la sécurité publique, et qui lui interdisent de prendre d'autres mesures que celles qui touchent à la défense du territoire national et à la tranquillité intérieure de l'État. Organiser et employer l'armée et la police, instituer la justice, voilà dans quelles limites la puissance sociale devrait exclusivement se mouvoir.

Nous ne connaissons pas de pays où l'on ait consenti à ne pas tirer un parti plus avantageux de cette immense force qui s'appelle la société, représentée par la puissance publique.

Partout, dans des mesures diverses, il est vrai, on a admis qu'il est de l'essence de la société de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs qu'éprouvent ses membres, et que l'initiative des individus ou des associations de particuliers ne pourrait satisfaire d'une manière suffisante.

Partout on a constitué des services publics généraux ou locaux, dont l'étendue et le nombre varient suivant les mœurs, le génie propre des peuples, les traditions et les temps.

Dans les États démocratiques, ainsi que l'a justement fait observer le regrettable M. de Tocqueville, la tâche ainsi imposée à la société tend même constamment à s'étendre[1].

[1] *De la démocratie en Amérique*, 2e partie, ch. v.

Et cela se comprend, en effet, parce que le seul moyen qu'ait la masse des citoyens de se procurer des jouissances que leur bourse privée ne suffirait pas à payer, c'est d'en mettre le payement à la charge de la bourse commune.

Il ne faut pas assurément aller trop loin dans cette voie; elle conduirait au socialisme, c'est-à-dire à ce système dans lequel l'État absorbe le citoyen en l'exonérant du soin de sa destinée.

La société est faite pour l'individu, et il faut qu'elle laisse toujours subsister les droits et les devoirs de l'individu, pour lui laisser sa valeur.

Mais, en restant dans de justes limites, la société peut ne pas se borner à empêcher le mal, elle peut et elle doit coopérer au progrès.

Telle est la tradition française.

8. Quels sont les objets sur lesquels s'exerce cette action des organes de l'administration publique?

Comment classe-t-on les matières à l'occasion desquelles les intérêts collectifs et les droits privés se trouvent en rapport?

Ici, l'on peut éprouver un certain embarras.

Il n'existe pas de classification officielle des matières du droit administratif; et chacun des auteurs assez nombreux qui ont écrit sur ce sujet s'est créé un plan particulier pour cette exposition. Un des fondateurs de la science, M. de Gérando, a même abandonné, dans une seconde édition de ses Institutes de droit administratif, le plan qu'il avait adopté dans la première.

Ce serait tenter une œuvre délicate que d'indiquer chacun de ces plans, les différences qui s'y remarquent, les inconvé-

nients qu'ils peuvent présenter[1]. Nous préférons nous borner à expliquer les raisons qui nous ont déterminé dans le choix d'un nouveau plan.

Ce qui nous a préoccupé avant tout, c'est de trouver une division qui, en s'écartant de l'ordre alphabétique et en ayant un certain caractère scientifique, permît d'exposer, autant que possible, dans leur ensemble, les règles relatives à chacun des services publics.

Du reste, nous n'attachons pas une importance capitale à une division de ce genre, parce que, en fin de compte, on arrive tout au plus à former quelques groupes, et que, dans l'intérieur de chacun d'eux, on est obligé de suivre l'ordre alphabétique ou un ordre arbitraire.

Nous croyons qu'on peut grouper sous deux grandes divisions les matières administratives, en prenant pour point de départ le rôle que remplit l'autorité administrative pour chacune d'elles.

L'autorité administrative a deux rôles.

Elle fait des actes de gestion dans l'intérêt public; elle joue le rôle d'intendant général, d'homme d'affaires de la société, mais d'intendant ayant autorité.

Elle fait des actes de police, dans le sens large et élevé du mot, des actes de prévoyance, de surveillance, pour empêcher le mal et procurer le bien-être des membres de la société.

Au premier rang de ces actes de gestion, d'intendance, se placent la création et l'administration des ressources nécessaires à l'existence de la société.

[1] Cette étude critique a été faite par M. de Gioannis Gianquinto, professeur de droit public administratif à l'université de Pise, dans son *Cours de droit public administratif*, dont le premier volume a paru en 1876.

Une société ne peut pas vivre sans une force publique, chargée de protéger ses membres contre les attaques venues de l'extérieur ou les troubles venus de l'intérieur. Il a fallu, dans ce but, organiser l'armée de terre et de mer, et les institutions accessoires.

Une société ne peut pas vivre sans un trésor public, fournissant au payement des dépenses communes. A cet effet, l'administration, agissant sous l'impulsion du législateur, répartit et recouvre les divers impôts, les prélèvements effectués sur la bourse des particuliers, pour former la bourse commune.

Elle fait valoir le domaine de l'État, des départements, des communes, notamment les forêts, et se procure ainsi des ressources accessoires aux contributions publiques.

Elle paye les dépenses publiques. C'est le lieu d'indiquer les règles relatives aux créances et aux dettes de l'État, des départements, des communes, aux services financiers, à la comptabilité publique.

Voilà un premier ordre d'actes de gestion. Créer, recueillir et administrer les ressources, en hommes et en argent, nécessaires à l'existence de la société.

Vient ensuite une seconde série d'actes de gestion, qui consiste dans l'emploi des ressources pour la satisfaction des besoins collectifs des citoyens.

Il y en a de plusieurs sortes.

I. L'autorité administrative offre aux citoyens les moyens de satisfaire leurs besoins intellectuels et moraux par les services publics du culte et de l'instruction publique.

II. Elle leur offre les moyens de satisfaire leurs besoins économiques et de pourvoir aux nécessités de la vie physique en général, et cela de plusieurs manières.

D'abord en exécutant des travaux publics de diverses sortes :

En premier lieu, les travaux confiés à l'administration des ponts et chaussées, et qui ont pour principal objet la circulation publique : routes, chemins de fer, canaux, etc. ;

Les bâtiments nécessaires pour l'installation des services civils, de la justice, des bureaux des administrations ;

Les constructions militaires et maritimes, fortifications, casernes, arsenaux, vaisseaux, etc.

L'administration fait encore un acte de gestion du même ordre en passant des marchés avec des fournisseurs pour l'acquisition des objets destinés à être consommés ou transformés dans les divers services publics.

C'est encore dans la même catégorie que se placent les services publics organisés pour soulager les misères de toute sorte qui affligent l'humanité : hospices, hôpitaux, asiles d'aliénés, bureaux de bienfaisance.

Les services où l'administration fait des actes de gestion forment la première branche des matières administratives.

La seconde branche se compose des matières où l'administration fait acte de police, de prévoyance, de surveillance.

Ici, les subdivisions sont très-nombreuses.

En premier lieu, la surveillance des choses de l'ordre moral : police des cultes, de l'instruction publique, des théâtres ;

2° La surveillance relative aux objets dont les membres de la société ont la jouissance commune : les routes et chemins de toute espèce, les cours d'eau navigables, les cours d'eau non navigables ni flottables ;

3° La police relative aux objets qui intéressent la défense nationale, ce qui comprend le régime de la zone frontière et

les servitudes imposées aux propriétaires dans un certain rayon autour des places de guerre;

4° La police relative à la santé publique, qui impose à l'administration une si grave responsabilité et lui procure tant d'occasions de déployer son zèle et son dévouement;

5° Les mesures prises dans l'intérêt de l'approvisionnement des populations, ce qui concerne les foires et marchés;

6° Les mesures prises au sujet de l'agriculture et de l'industrie, soit pour les protéger et les encourager : régime des douanes, comices agricoles, concours, régime spécial des mines; soit pour empêcher les dangers et les inconvénients qu'elles pourraient entraîner : régime des ateliers insalubres, des machines à vapeur;

7° La surveillance des établissements formés dans un but financier et économique : sociétés anonymes, banques, comptoirs d'escompte, assurances sur la vie, sociétés de prévoyance;

Enfin les mesures relatives au maintien de l'ordre dans les lieux publics et celles qui sont prises en vue de la sûreté publique, notamment ce qui touche à la fabrication des armes.

Voilà une indication sommaire des matières comprises dans le droit administratif.

9. N'y a-t-il rien à retrancher parmi les attributions de l'autorité administrative? N'y a-t-il rien à modifier dans les formes qu'elle suit pour les exercer?

Nous croyons qu'il est sage que l'administration intervienne le moins possible dans les affaires d'intérêt collectif par voie de gestion, et qu'elle laisse à l'initiative de l'industrie privée, soit la direction, soit au moins l'exécution des ouvrages et l'exploitation des services destinés au public,

sauf à encourager, dans certains cas, l'initiative privée par des subventions.

Il nous paraît également conforme aux principes que le pouvoir répressif soit substitué autant que possible au pouvoir préventif.

Depuis 1830, ces tendances ont dominé dans notre législation et n'ont fait que s'accentuer davantage. Un mouvement considérable s'était produit en ce sens sous le gouvernement impérial.

Quand il s'est agi de la création, de l'exécution des chemins de fer, le législateur a eu recours à l'initiative privée, et ne s'est chargé que des travaux qui dépassaient les forces des compagnies d'après leur propre aveu.

Il a fait de même pour la création des grands services de navigation maritime destinés à relier la France avec les extrémités de l'univers.

En 1860, le régime établi pour la protection de l'industrie et de l'agriculture a été gravement modifié.

Le système préventif a été abandonné dans plusieurs matières. On y a renoncé en 1865, 1866 et 1867 pour l'établissement des forges, hauts-fourneaux et usines métallurgiques, — pour l'installation des machines à vapeur autres que celles qui sont établies sur des bateaux, — pour la constitution des sociétés anonymes.

Mais il y a là une question de mesure, et l'on ne peut pas poser à cet égard des règles absolues.

Le régime préventif est souvent nécessaire pour empêcher des dommages qu'il serait difficile et parfois même impossible de réparer.

Ainsi nous aimons mieux, pour notre part, voir les propriétaires de bateaux à vapeur assujettis à faire éprouver et

visiter leurs machines avant le départ du bateau que d'être exposé à périr par suite d'une explosion, en laissant à nos héritiers le droit de réclamer des dommages-intérêts et au ministère public le soin de poursuivre et de faire condamner le capitaine.

Et notre gouvernement n'a-t-il pas rempli son devoir lorsqu'il a provoqué, en 1865, une entente entre les diverses puissances pour chercher à éviter, par des mesures préventives prises en Orient, la création de ces foyers pestilentiels d'où est parti le redoutable fléau qui a jeté à plusieurs reprises le deuil dans un trop grand nombre de familles?

On a réclamé encore la simplification des formalités qui doivent précéder ou suivre les décisions de l'administration. On a demandé que le pouvoir de statuer fût confié en général aux agents qui se trouvent placés près des citoyens, et que l'intervention du pouvoir central fût réduite à un droit de contrôle. Il y a là une série de mesures qui sont utiles quand on ne les généralise pas à l'excès. Car il faut prendre garde de supprimer des garanties de lumières et d'impartialité en simplifiant l'expédition des affaires.

10. Quoi qu'il en soit de cette question, que nous n'avons pas la prétention d'épuiser en quelques mots, le caractère dominant du droit administratif, c'est que l'intérêt public fait imposer à l'intérêt privé de nombreux sacrifices.

Cela est dans la nature des choses. L'ordre public ne peut subsister si chacun ne se soumet à des restrictions de sa liberté individuelle. La bourse commune ne peut s'alimenter que par un prélèvement sur la bourse de chaque citoyen.

De plus, pour la défense nationale, pour les travaux publics, pour la régularisation des voies publiques, la loi impose aux citoyens des obligations, des servitudes; par exem-

ple, l'obligation de céder sa propriété ou de souffrir une diminution de jouissance, tantôt avec indemnité, tantôt sans indemnité.

Sans doute, avec les progrès de notre civilisation, ces charges s'atténuent.

Non pas qu'il faille admettre que, depuis 1789, il s'est opéré un changement radical dans les habitudes de l'administration, et que ce soit seulement de cette époque fameuse que date en France la justice. Il ne faut pas dire, comme on l'a trop répété, en s'autorisant de faits spéciaux à certaines localités, qu'avant 1789 l'expropriation en vue des travaux publics s'accomplissait sans indemnité. Le principe de la nécessité d'une indemnité était proclamé dans de nombreux arrêts du Conseil du roi, et il était souvent appliqué. Seulement, dans la pratique, spécialement pour les routes, le principe ne recevait qu'une application restreinte, et, dans quelques provinces, les propriétaires n'étaient pas indemnisés, faute de ressources [1].

Aujourd'hui, les propriétaires ont plus de garanties. Mais les charges imposées dans l'intérêt public sont encore nombreuses et parfois très-sensibles. Nous ne doutons pas que le législateur ne soit amené à modifier plusieurs parties de cette législation.

11. Après avoir vu l'objet et le caractère du droit administratif, il nous reste à voir dans quels monuments il est renfermé.

Pour la plupart des branches de la législation, il existe des collections de lois émanées du législateur lui-même, dans lesquelles l'ensemble des règles d'une matière se trouve classé méthodiquement : c'est ce qu'on appelle un code.

[1] M. Vignon, *Histoire des voies publiques en France*, t. II, p. 56, 63, 181 et 183.

Sous l'ancienne monarchie, nous avons eu des Codes qui embrassaient un certain nombre de matières. Charlemagne a fait ses Capitulaires. Sous Louis XIV, plusieurs ordonnances ont posé un ensemble de règles sur la procédure civile et criminelle, les eaux et forêts, le commerce, la marine. Au commencement de ce siècle, un vaste travail de révision et de refonte de la législation a été entrepris sous l'impulsion toute-puissante de Napoléon I^er^, qui, lorsqu'il était premier consul, avait pris lui-même à ces travaux une large part, et avait étonné les jurisconsultes dont il était entouré par ce développement inattendu de son génie.

Il a été fait ainsi un certain nombre de Codes sur les matières du droit privé et du droit pénal, que nous signalerons quand nous aborderons ces différentes branches du droit.

Il n'existe pas de code administratif. Des raisons de diverse nature ont fait obstacle à l'accomplissement de cette grande œuvre.

La multiplicité des matières qu'embrasse le droit administratif, le grand nombre de principes qui seraient remis en question, la variété des aspects sous lesquels s'exerce l'action de l'administration, la mobilité des règles qui doivent être appropriées aux progrès de la civilisation et aux principes qui prévalent dans le gouvernement de la société, la diversité même des sources du droit administratif, tous ces caractères, qui sont propres à cette branche du droit, ont entravé jusqu'ici et nous paraissent devoir entraver longtemps encore une codification générale.

Seulement, nous inclinons à croire qu'il serait possible, et assurément il serait utile, de faire, dans des formes spéciales, une sorte de codification des règles qui régissent cer-

tains services publics pour lesquels les principes sont bien arrêtés.

Nous ne croyons pas qu'il fût prudent de recourir au législateur, si ce n'est dans le cas où des modifications paraîtraient nécessaires. L'étendue de l'œuvre suffirait pour en retarder indéfiniment l'exécution. Il ne nous paraîtrait pas conforme aux principes de placer ce travail de collection sous la signature du chef de l'État, qui ne doit faire que des actes d'autorité dans la limite de son pouvoir propre. La forme d'une instruction ministérielle nous paraîtrait beaucoup mieux appropriée à la nature de ce travail, qui, sans dispenser complétement de vérifier les textes dans les actes officiels, aurait encore, pour l'étude et la pratique des affaires, une véritable utilité, et qui pourrait préparer les voies à une codification législative.

Mais, à défaut d'une collection de lois émanée du législateur, nous avons des lois isolées qui établissent les règles fondamentales du droit administratif. Ces lois sont très-nombreuses, très-variées. On remonte souvent à des actes datés de 1789 et 1790, de l'an VIII, de l'an XI [1].

On remonte même souvent au delà de 1789. Certains actes du souverain qui, à cette époque, concentrait en fait, sinon en droit, tous les pouvoirs, notamment des édits et ordonnances sur la voirie, sont restés provisoirement en vigueur, et le provisoire dure encore.

Cela nous amènera nécessairement à donner quelques indications sur la constitution de l'administration avant 1789 et sur les diverses modifications qu'a subies l'organisation de l'autorité administrative depuis cette époque.

[1] Ces deux dernières dates appartiennent au calendrier républicain. Il est en effet d'usage de désigner par les dates de ce calendrier tous les actes des pouvoirs publics compris entre le mois d'octobre 1793 (vendémiaire an II) et le mois de janvier 1806.

A ces lois modernes, à ces actes du pouvoir souverain antérieurs à 1789, il faut joindre les règlements émanés du chef de l'État, du chef du pouvoir exécutif, les règlements et les instructions, dites circulaires, des ministres placés à la tête de chacun des services administratifs, les règlements de certains agents de l'administration placés sous l'autorité des ministres.

Nous ne pouvons donner ici qu'une indication. On verra plus tard la valeur de ces différents actes.

Il faut encore y ajouter d'anciens usages en certaines matières spéciales. Ainsi, pour le curage des cours d'eau non navigables ni flottables, pour le pavage des rues des villes, la répartition des dépenses est parfois régie par d'anciens usages.

Mais ce n'est pas seulement dans la loi, les règlements, les usages qu'il faut chercher les règles du droit administratif. Il faut les chercher assez souvent dans le commentaire qu'ont donné de ces lois les autorités chargées de statuer sur les contestations auxquelles donne lieu leur application. La série de ces décisions s'appelle la jurisprudence. Les traditions de la jurisprudence n'ont pas assurément, en droit, la même autorité que la loi. Mais en fait, quand les juges ont pris l'habitude de trancher une question dans tel ou tel sens, il y a beaucoup de chances pour que, si la question leur est de nouveau soumise, ils donnent la même solution.

Aussi, nous serons fréquemment amené à citer, soit les décisions du conseil d'État, qui est la juridiction administrative suprême, soit les arrêts de la Cour de cassation, qui est placée au sommet de la hiérarchie des tribunaux de l'ordre judiciaire. On pourrait même dire que la jurisprudence du conseil d'État a plus d'importance encore que celle de

la Cour de cassation, parce que, dans certaines branches du droit administratif, la législation est si incomplète que la jurisprudence a dû, en quelque sorte, faire la loi, au lieu de se borner à l'appliquer et à l'interpréter.

Où trouve-t-on les divers actes qui viennent d'être énumérés?

Pour les actes antérieurs à 1789, ils se trouvent dans plusieurs collections non officielles, dont quelques-unes sont accompagnées de notes instructives[1].

Quant aux actes postérieurs à 1789, il faut distinguer.

Les lois sont renfermées dans une très-volumineuse collection officielle par ordre chronologique, intitulée *Bulletin des lois*, qui a commencé en l'an II (1793), qui s'est poursuivie jusqu'à nos jours et se grossit sans cesse.

Les décrets et actes du chef de l'État, qui ont un intérêt général, et même un certain nombre de ceux qui n'ont qu'un intérêt local ou particulier, y sont également insérés. Depuis 1832, on publie dans des volumes séparés les décrets qui n'ont qu'un intérêt local ou particulier.

A cette collection, il faut joindre les collections officielles ou semi-officielles des lois votées depuis 1789 jusqu'en l'an II.

On peut y suppléer par des collections plus maniables qu'ont faites des jurisconsultes ou de simples légistes (tous ceux qui s'occupent des lois ne méritent pas pour cela le titre de jurisconsultes), collections qui ont l'avantage de contenir, en outre du texte des lois, des notes résumant les discussions législatives. Mais, bien entendu, le texte du *Bulletin des lois* a seul un caractère authentique.

[1] Ce sont la collection des anciennes lois françaises publiée par MM. Decrusy, Isambert et Taillandier, et celles de M. Walker et de M. Pailliet. Les deux dernières ne comprennent que les actes qui sont encore en vigueur.

Quant aux instructions ministérielles, pour certains ministères, il existe des recueils officiels. Il n'y a pas de recueil officiel pour l'ensemble des instructions du ministre des travaux publics; mais celles qui intéressent spécialement les ingénieurs des ponts et chaussées sont reproduites depuis 1832 dans le recueil intitulé *Annales des ponts et chaussées*[1].

Enfin, les décisions du conseil d'État sont publiées dans divers recueils de jurisprudence. Le meilleur et le plus complet est un recueil spécial commencé en 1821 par M. Macarel, l'un des fondateurs de la science du droit administratif, et qui porte le nom de *Recueil des arrêts du conseil d'État*. Il y a quelques autres collections qui donnent les décisions rendues de l'an VIII à 1821. Les *Annales des ponts et chaussées* reproduisent aussi, depuis un certain nombre d'années, les arrêts du Conseil qui touchent à ce service.

12. Nous devons maintenant dire quelques mots du droit pénal.

Pourquoi en fait-on une branche du droit public dans le sens large de ce mot, par opposition au droit privé? C'est que cette législation met toujours en présence non pas deux individus, mais un individu coupable d'une infraction à la loi et la puissance publique, qui, pour assurer la conservation de la société et pour réparer le dommage que le coupable lui a causé en troublant l'ordre et la sécurité publique, lui inflige une punition.

Mais il faut observer que le droit pénal contient aussi bien la sanction des rapports entre particuliers que celle des rapports entre l'individu et la société, et qu'on y trouve des

[1] On peut trouver la collection à peu près complète de ces instructions en même temps que celle des lois, ordonnances et décrets relatifs au service des ponts et chaussées dans des compilations publiées à l'usage des ingénieurs, l'une par M. Ravinet (elle s'arrête à 1848), l'autre par M. Potiquet. La dernière est constamment tenue au courant.

châtiments édictés pour les crimes et délits contre les particuliers, à côté des châtiments pour les crimes et délits contre la chose publique.

Quand nous traiterons de la répression de certaines infractions aux lois et règlements sur la voirie, nous aurons soin d'insister sur les différentes qualifications des actes coupables : crimes, délits et contraventions, et sur les conséquences du caractère attaché par la loi à ces différents actes, non-seulement au point de vue des juridictions appelées à en connaître et des peines qu'elles entraînent, mais aussi au point de vue de la culpabilité.

13. La législation pénale est principalement contenue dans deux codes rédigés, l'un en 1808, l'autre en 1810. Le premier s'appelle Code d'instruction criminelle, le second Code pénal. Ces deux titres font comprendre ce que renferme chacun de ces deux codes.

Notre législation pénale a été fréquemment remaniée depuis la Révolution. Déjà les codes édictés en 1791 et en l'an IV avaient réalisé de grands progrès sur la législation incohérente et souvent barbare qui régissait la France avant la Révolution, et qui laissait fréquemment les peines à l'arbitraire du juge. Mais on était alors tombé dans un excès opposé.

Les codes de 1808 et de 1810 avaient cherché à donner des garanties à la société. En 1832, on les a modifiés pour adoucir les peines. L'une des plus graves innovations de la réforme accomplie en 1832 consiste dans le droit, conféré au jury, d'admettre des circonstances atténuantes pour les crimes dont il reconnaît l'existence, ce qui entraîne une diminution de la peine fixée par le législateur.

Depuis plusieurs années, des modifications importantes

ont été apportées, soit au Code pénal, soit au Code d'instruction criminelle. Le législateur cherche sans cesse les moyens de concilier la répression des actes qui troublent la paix sociale avec les exigences de l'humanité.

Mais ce n'est pas exclusivement dans le Code d'instruction criminelle et dans le Code pénal ainsi remanié que l'on trouve la législation pénale.

D'abord, il y a des codes spéciaux de justice militaire pour l'armée de terre et pour l'armée de mer qui datent de 1856, et qui contiennent un mode d'instruction et de jugement particulier et des pénalités spéciales.

Puis, diverses lois modernes, en prescrivant certaines mesures, y ont joint des pénalités : par exemple, la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage et des messageries publiques, les lois du 27 mars 1851 et du 5 mai 1855 sur la falsification des denrées alimentaires et des boissons ; le décret, ayant force de loi, du 2 février 1852 sur les élections au Corps législatif.

De plus, les anciens règlements antérieurs à 1789 relatifs à certaines branches des services publics et qui sont encore en vigueur, ainsi que nous l'avons indiqué, contiennent aussi des dispositions pénales. Et ces dispositions reçoivent toujours leur application, sauf certains correctifs qui les ont mis en harmonie avec la législation moderne, en supprimant les peines arbitraires, abandonnées à l'appréciation du juge.

Avec ces indications sur le droit pénal se termine ce que nous avions à dire ici du droit public.

§ 2. — DROIT PRIVÉ

14. Objet du droit privé.
15. Droit civil proprement dit.
16. Droit commercial.
17. Procédure civile.
18. Caractère et monuments du droit privé.

14. Nous abordons maintenant le droit privé.

Nous l'avons défini : l'ensemble des règles qui régissent les rapports des particuliers entre eux.

Quel est l'objet des règles du droit privé? Tout le monde le connaît vaguement par bien des circonstances diverses de la vie.

Il est essentiel tout d'abord de déterminer la condition des personnes qui doivent entrer en relations.

Cela comprend une série de règles assez variées. Il faut indiquer les facultés dont les personnes ont la jouissance ou l'exercice, et qui varient en raison de la nationalité, de l'âge, du sexe, de l'état plus ou moins sain de l'esprit et de peines encourues ; — fixer la manière dont se constateront les événements qui entraînent la modification de l'état des personnes, notamment leur entrée dans la vie et leur départ de ce monde, les naissances et les décès ; — indiquer le lieu où l'on sera certain de trouver une personne pour les relations juridiques que l'on aura avec elle ; — régler les conditions de la constitution et de l'existence de la famille, cette petite société qui est la base de la grande, ainsi que les moyens d'établir l'origine et la situation légale des enfants ; — enfin, pourvoir à la gestion des biens des personnes qui, à raison de leur âge, de leur sexe, ou de l'infirmité de leur esprit, ne sont pas en état de les administrer elles-mêmes.

Voilà une première partie du droit privé ; elle touche, pour employer le langage juridique, à la jouissance des droits civils, à l'état civil, au domicile, au mariage, à la paternité, à la filiation, à la tutelle des mineurs et des incapables.

Puis il faut définir et caractériser les choses qui sont l'occasion des rapports des hommes entre eux ; préciser la nature des différents droits que l'homme peut exercer sur les choses, le droit de propriété, ses conséquences et ses modifications. La propriété, c'est, nous l'avons dit, la faculté de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou par les règlements. Les modifications ou démembrements de la propriété sont : d'abord l'usufruit, qui sépare pour un temps la propriété de la jouissance ; l'usage, autre mode de participation à la jouissance ; les servitudes, charges qui grèvent un immeuble pour l'utilité d'un autre immeuble, par exemple le droit d'écoulement des eaux, le droit de vue, le droit de passage.

Ensuite, il y a lieu de régler les différentes manières dont les hommes peuvent acquérir des droits sur les choses ainsi définies.

En premier lieu, la transmission à titre gratuit pendant la vie ou après la mort, c'est-à-dire les donations entre vifs ou testamentaires et les successions entre parents.

En deuxième lieu, les diverses obligations par lesquelles les hommes peuvent se lier volontairement ou involontairement, et notamment les contrats dont tout le monde sait es noms et comprend la portée : contrat de mariage, vente, échange, louage, société, prêt, mandat.

En troisième lieu, les garanties diverses de l'exécution des obligations, conférées tantôt par la loi, tantôt par les con-

tractants, qui s'appellent le cautionnement, le nantissement, le privilége et l'hypothèque. Elles permettent au créancier, dans le cas où son débiteur ne remplit pas ses engagements, soit de s'adresser à celui qui s'est engagé subsidiairement et qui a répondu pour le débiteur, soit de se faire payer au moyen du gage qui est entre ses mains, soit d'obtenir la totalité ou une partie du prix des biens de son débiteur.

En quatrième lieu, la prescription, ce moyen de suppléer à tous les titres d'acquisition et à toutes les quittances de libération par un certain laps de temps écoulé dans des conditions déterminées.

Ce n'est pas tout : il est nécessaire que le législateur détermine les moyens à employer par les citoyens pour faire valoir leurs droits en cas de contestation, la marche à suivre pour obtenir les jugements de l'autorité compétente et pour les faire exécuter, ce qu'on appelle la procédure ou les actions.

Tel est, en quelques mots, l'objet du droit privé : les personnes, les choses dans leurs rapports avec les personnes, les moyens d'acquérir la propriété et les actions.

Seulement, dans la pratique, ce n'est pas sous le nom de droit privé que se retrouvent ces différentes règles. On a fait une série de subdivisions que nous devons indiquer.

15. L'ensemble des règles générales du droit privé, les règles relatives aux personnes, aux choses et aux moyens d'acquérir la propriété sont connues sous le nom de *droit civil*. Il est incontestable que le mot est mal fait. Ces mots droit civil, législation civile, ont eu successivement beaucoup de sens différents. Le mot droit civil, droit des citoyens, était opposé primitivement à droit des gens, droit des étrangers.

Il a été plus tard opposé à droit ecclésiastique, puis à droit criminel ; il l'est encore à droit politique.

Aujourd'hui, le droit civil proprement dit, c'est l'ensemble des règles générales du droit privé. Tout en critiquant l'usage, force nous est de le suivre.

16. D'autre part, le législateur a établi des règles spéciales pour les contrats auxquels donnent lieu les opérations commerciales sur terre et sur mer, et pour la liquidation des dettes des commerçants, qui cessent leurs payements et se trouvent en état de faillite. Le commerce ne peut se développer sans le crédit, et la première condition du crédit est la réalisation facile des créances. C'est ce qui a conduit à établir des règles spéciales en pareil cas. Toutes ces règles composent une partie du droit privé, qui s'appelle droit commercial.

17. Enfin, les règles relatives aux actions, aux moyens de faire reconnaître et consacrer son droit en cas de contestation, s'appellent procédure civile ; il y a un petit nombre de règles propres à la procédure commerciale.

Voilà la table des matières du droit privé.

18. Quel est le caractère de cette branche du droit, et quels sont les monuments qui le renferment?

Ces deux questions se tiennent étroitement, et doivent se traiter ensemble.

Avant 1789, la France ne possédait pas, pour le droit privé, cette législation uniforme qui est une des conditions essentielles de l'unité nationale.

Il existait bien, sur certaines matières, des ordonnances du Roi qui étaient applicables à toutes les parties de la France, à la condition toutefois qu'elles eussent été enregistrées par les différents Parlements, chacun dans son ressort. Mais sur

le plus grand nombre des questions, il n'y avait d'uniforme que la diversité des règles. Certains pays étaient régis par des coutumes fort différentes les unes des autres. Il y avait environ 60 coutumes générales applicables à des provinces ou à des parties de provinces, et plus de 300 coutumes locales applicables à des villes, à des bourgs, à des hameaux isolés. Le *Coutumier général*, qui en renferme la collection, forme quatre énormes volumes in-folio.

Dans d'autres pays, surtout ceux du midi de la France, on suivait les règles du droit romain, qui étaient également consultées dans les pays du Nord en cas de silence de la coutume.

Le besoin d'une législation uniforme était très-vivement senti, et il fut d'autant plus reconnu au moment de la Révolution, que les nouvelles idées de liberté et d'égalité amenèrent dans les règles du droit privé concernant le mariage, l'état des enfants, la transmission des patrimoines, des principes en contradiction manifeste avec le droit ancien.

Aussi l'Assemblée constituante avait-elle décrété, dans la constitution du 3 septembre 1791, qu'il serait fait un code de lois civiles communes à tout le royaume.

Le vœu de la Constituante, qui était aussi celui de la Convention, n'a pu être réalisé que sous le Consulat.

Après de longs travaux préparatoires, le Corps législatif vota, en l'an XI et l'an XII (1803 et 1804), une série de lois qui furent réunies et classées, par une loi du 30 ventôse an XII, en un seul corps, sous le titre de Code civil des Français. Ce Code contient 2281 articles.

En 1807, le Code civil avait pris le nom de Code Napoléon. C'était un juste hommage rendu à l'étonnante activité d'esprit et à la merveilleuse sûreté de vues avec laquelle

Napoléon Ier, au milieu des difficultés du gouvernement d'une société où tout était à réorganiser, avait dirigé lui-même un grand nombre des discussions du conseil d'État et fait trancher les questions les plus importantes.

Après la chute de l'Empire, le Code civil avait repris son titre primitif; le nom de Code Napoléon lui avait été rendu en 1852, mais il lui a été enlevé de nouveau, dans l'usage, après le 4 septembre 1870.

Quant à l'esprit du Code civil, c'est avant tout l'esprit de la Révolution française : la suppression des charges, des servitudes que le régime féodal faisait peser sur les personnes et sur les propriétés, l'établissement de l'égalité des partages dans les successions. Mais sur tous les points dans lesquels ces principes n'étaient pas engagés, on a fait de larges emprunts, soit aux anciennes coutumes, soit au droit romain, soit aux ordonnances royales d'avant 1789.

Il faut d'ailleurs ajouter que, sur divers points, le Code civil a été modifié par des lois postérieures en assez grand nombre. Une des plus importantes est celle du 8 mai 1816, qui abolit le divorce.

A côté du Code civil, vient se placer le Code de procédure civile, qui a été voté en 1806. Ce Code a également subi des modifications postérieures; quelques-unes sont assez récentes. Mais l'ordre des articles a été respecté et les nouvelles lois s'y intercalent sans changer le caractère de l'œuvre.

Dans le Code de procédure civile, on a cherché à procurer, autant que possible, aux parties les garanties du respect de leur droit, sans rendre trop onéreuses les formalités à suivre. On n'a peut-être pas réussi complétement à atteindre ce but. De nouvelles réformes avaient été étudiées

pendant les années 1867 à 1870. La révolution et d'autres préoccupations les ont fait ajourner.

Quant au Code de commerce, il a été voté en 1807, et il a été modifié assez gravement par des lois subséquentes. Le développement toujours croissant des opérations commerciales appelle de nouvelles modifications. Quelques réformes ont été introduites récemment dans la partie de ce Code qui touche au droit maritime.

Il y a encore, en dehors de ces codes, des lois assez nombreuses qui posent des règles qu'on doit faire rentrer dans le droit privé, par exemple, les lois qui régissent le droit qu'on appelle propriété littéraire, les dispositions du Code forestier sur les droits d'usage dans les forêts des particuliers, quelques dispositions d'une loi des 28 septembre-6 octobre 1791, dite Code rural, qui régissent les rapports des cultivateurs. Enfin, et par une exception assez restreinte aux principes de l'unité de législation, certains usages locaux sur des points de détail ont été laissés en vigueur d'une manière expresse par le Code civil.

Nous avons dit, en outre, au sujet du droit administratif, que la législation trouve un commentaire et un complément dans les décisions de la justice, et qu'à côté des recueils de lois il faut consulter les recueils de jurisprudence. Il existe aussi plusieurs collections des décisions des divers corps judiciaires ; la plupart n'ont aucun caractère officiel, mais elles n'en obtiennent pas moins une confiance méritée [1].

[1] Il est inutile de désigner, tant elles sont connues, les collections qui portent les noms de MM. Dalloz, de MM. Sirey et Devilleneuve et le *Journal du Palais*.

II

PLAN DES LEÇONS

19. Le rapide coup d'œil que nous venons de jeter sur l'ensemble du droit permet d'apprécier toute l'étendue de cette science.

Nous avons maintenant à indiquer quels sont les points que nous devons toucher dans nos leçons, quel est l'ordre que nous nous proposons de suivre.

Assurément nous ne toucherons pas à toutes les matières du droit public et du droit privé.

Nous ne pouvons même pas aborder tout l'ensemble du droit administratif.

Appelé à donner à des élèves, ingénieurs l'instruction juridique qui leur est nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions, nous nous proposons d'enseigner la partie du droit administratif qui les intéresse spécialement, en y mêlant des notions de droit constitutionnel, de droit civil et de droit pénal, sans lesquelles cet enseignement serait incomplet.

Nous étudierons, dans une première partie, l'organisation et les attributions des pouvoirs publics. Naturellement, c'est sur l'organisation de l'autorité administrative que nous insisterons le plus.

Cette première partie sera terminée par un exposé historique et pratique de l'organisation des autorités préposées à l'administration des travaux publics et de l'organisation du corps des ingénieurs des ponts et chaussées. C'est alors que nous pourrons faire bien voir quelle est leur place dans

la hiérarchie des autorités administratives, et préciser leur mission.

La seconde partie sera consacrée à l'étude des matières administratives dans lesquelles les ingénieurs des ponts et chaussées ont une action.

Nous commencerons par des notions sommaires sur la propriété, les obligations et la capacité des personnes, notions sans lesquelles les règles spéciales du droit administratif ne pourraient être comprises.

Nous aurons à étudier ensuite :

1° Les règles générales de l'exécution des travaux publics à un triple point de vue : — au point de vue des finances publiques, — des rapports de l'administration avec les entrepreneurs chargés de l'exécution des travaux, — des rapports avec les propriétaires qui peuvent souffrir un préjudice ou recevoir un bénéfice des travaux exécutés ;

2° Les règles relatives à la voirie : — routes nationales et départementales, — chemins de fer, — chemins vicinaux et ruraux, — voirie urbaine ;

3° Les règles relatives aux eaux : — rivage de la mer, — ports de commerce, — cours d'eau navigables et flottables, — cours d'eau non navigables, — eaux stagnantes ;

4° Enfin, les règles relatives aux machines à vapeur et aux ateliers dangereux, insalubres et incommodes.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

LIVRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER

DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

20. Confusion des pouvoirs avant 1789.
21. Principe de la séparation des pouvoirs posé par l'Assemblée constituante de 1789 et par les publicistes.
22. Distinction du pouvoir législatif et des pouvoirs chargés d'appliquer la loi. — Leurs rapports.
23. Séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. — Leurs rapports.
24. Situation de l'autorité judiciaire à l'égard des autres pouvoirs, et notamment à l'égard de l'autorité gouvernementale et administrative.

20. En définissant l'objet du droit public et particulièrement l'objet du droit constitutionnel, nous avons indiqué les différentes mesures par lesquelles l'autorité publique contribue à la conservation et à la prospérité de la société. Poser les règles de conduite que doivent suivre les citoyens, dans leurs rapports privés ou dans leurs rapports avec la société, fixer la contribution que chacun d'eux doit payer

pour subvenir aux dépenses sociales, assurer la sécurité publique contre les troubles intérieurs et les dangers de l'extérieur, satisfaire les besoins collectifs des citoyens, statuer sur les contestations que soulèvent l'application des lois civiles et la répression des infractions aux lois pénales : telle est l'œuvre de la puissance publique, telles sont ses différentes fonctions.

Sous l'ancienne monarchie, ces différentes fonctions étaient souvent confondues. Sans doute, il s'était peu à peu introduit des distinctions, ne fût-ce qu'en vertu du principe économique qui veut que tout travail soit divisé pour être bien fait. Mais si l'on peut dire que, d'après les traditions de la monarchie, le souverain devait, en principe, obtenir l'assentiment des différents ordres de la nation, clergé, noblesse et tiers-état, lorsqu'il y avait lieu d'établir les impôts et de faire les lois, on sait que les rois se dispensèrent, à partir du commencement du dix-septième siècle, de réunir les États généraux, et que les réformes, importantes et utiles d'ailleurs, qu'ils introduisirent dans la législation, émanaient de leur seule autorité.

A la vérité, une distinction subsistait jusqu'aux derniers temps entre l'autorité gouvernementale et administrative et l'autorité judiciaire. Les parlements, dépositaires de cette dernière autorité en vertu d'une délégation du Roi, avaient une certaine indépendance dans leur domaine. Toutefois le Roi avait considéré qu'il pouvait retenir une portion de ce pouvoir émané de lui et l'exercer quand il lui plaisait, soit par lui-même avec le concours du conseil d'État, soit par des agents à ce spécialement commis. A leur tour, les parlements répondaient à empiétements par empiétements. Se substituant d'office aux États généraux, ils s'arrogeaient le droit

de contrôler les actes législatifs du souverain et l'établissement des impôts. Ils envahissaient également le domaine de l'autorité gouvernementale et administrative par leurs arrêts de règlement et par les injonctions qu'ils adressaient aux agents de la royauté en les citant à leur barre[1].

21. Cette confusion des pouvoirs disparut en 1789.

Quand l'Assemblée constituante voulut établir le droit public de la France, elle posa en principe « qu'une société dans laquelle la garantie des droits n'était pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'avait pas de constitution[2]. » Cette pensée a été reproduite dans des termes un peu moins larges par la constitution de 1848. « La séparation des pouvoirs, y est-il dit, est la première condition d'un gouvernement libre[3]. »

Il y a, dans la théorie de la séparation des pouvoirs, consacrée par ces déclarations solennelles, quelques points essentiels sur lesquels les publicistes de toutes les nations et les constitutions de tous les États libres, républiques ou monarchies constitutionnelles, sont d'accord ; il y en a d'autres sur lesquels les solutions varient suivant les pays et suivant les formes de gouvernement.

Si l'on en cherche la portée, comme on le fait généralement, dans le chapitre VI du livre XI de l'*Esprit des Lois*, on voit qu'il est nécessaire, pour que les citoyens ne puissent pas être opprimés, que le pouvoir de faire la loi, celui de l'exécuter par des mesures gouvernementales, et celui de juger les contestations qui s'élèvent pour l'application des

[1] On trouve les détails les plus précis sur ce point dans la remarquable préface placée par M. le comte de Laborde, ancien directeur général des archives nationales, en tête de l'inventaire des actes du Parlement de Paris publié par M. Boutaric.

[2] Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 16 (Voy. la discussion à la séance du 26 août 1789)

[3] Art. 19.

lois civiles ou des lois pénales, ne soient pas réunis dans la même main.

22. Et d'abord, le pouvoir de faire les lois a été séparé du pouvoir de les exécuter soit par des mesures gouvernementales, soit par des décisions judiciaires.

Ce principe est considéré comme fondamental dans toutes les constitutions des États libres, où le pouvoir de faire les lois et de voter les impôts est attribué soit exclusivement, soit pour la part principale, aux mandataires élus de la nation. Le chef du pouvoir exécutif ne peut à lui seul faire une loi. Encore moins l'autorité judiciaire peut-elle usurper ce pouvoir.

Toutefois la séparation peut-elle être absolue entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif? C'est ici que des nuances se produisent fréquemment dans l'application du principe. L'Assemblée constituante de 1789, dans les premiers moments de la réaction contre le despotisme dont elle craignait le retour, avait supprimé presque entièrement toute intervention du Roi dans l'œuvre législative. D'après la constitution des 3-14 septembre 1791, elle ne l'avait appelé à concourir à la confection des lois que par un consentement ou sanction dont le Corps législatif pouvait se passer dans certaines matières, notamment l'établissement des impôts, et qui n'était plus nécessaire quand trois législatures successives avaient adopté la même loi. Sous les constitutions monarchiques qui ont suivi celle de 1791, l'autorité chargée du pouvoir exécutif a eu sa part, quelquefois même une part prépondérante, dans l'exercice du pouvoir législatif. En outre de la sanction des lois, elle a été investie du droit d'initiative soit exclusivement, soit concurremment avec les membres des assemblées. Dans nos constitutions républicaines, tantôt

elle n'a eu ni droit d'initiative, ni sanction, tantôt elle a reçu et l'initiative et le droit de réclamer une nouvelle délibération. Il n'en reste pas moins vrai que, en dehors des périodes de dictature pendant lesquelles les principes cessent de recevoir leur application, le pouvoir législatif est distinct du pouvoir exécutif, comme de l'autorité judiciaire.

23. C'est également un principe consacré par l'Assemblée constituante que le pouvoir législatif ne doit pas empiéter sur le pouvoir exécutif. Est-ce à dire qu'il n'y a pas d'action exercée par les assemblées chargées du pouvoir législatif sur la conduite du chef de l'État ou de ses ministres? Loin de là. Mais l'organisation de ces rapports a varié beaucoup et ni les républiques ni les monarchies constitutionnelles ne se ressemblent complétement sur ce point. En général, les ministres sont responsables devant les assemblées législatives et ces assemblées arrivent à exercer une influence plus ou moins grande non-seulement sur leurs actes, mais même sur leur nomination, par les votes qui constatent qu'elles les approuvent ou qu'elles leur refusent leur confiance.

Il faut ajouter que les limites respectives des domaines propres du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ont sensiblement varié suivant les époques et les pays, ce qui rend fort difficile à résoudre en théorie, sauf pour quelques points fondamentaux, la question de savoir à quel moment l'un des pouvoirs empiète sur l'autre.

24. Venons à la situation de l'autorité judiciaire à l'égard des autres pouvoirs.

Sous l'ancienne monarchie, le pouvoir de rendre la justice était considéré comme un des droits essentiels de la couronne. Les appels devant la justice instituée par le Roi avaient été un des plus puissants moyens de battre en brèche la féo-

dalité. Toutefois les publicistes s'accordaient à penser que le Roi devait déléguer cette partie de son autorité au lieu de l'exercer par lui-même. L'Assemblée constituante considéra que l'autorité judiciaire était un des attributs de la souveraineté et non du pouvoir exécutif proprement dit. Elle en fit un pouvoir distinct et partant de ce principe que la nation, désormais seule souveraine, était la source de tous les pouvoirs et pouvait seule les déléguer, elle décida que les juges seraient élus par le peuple pour une durée déterminée et que des agents du pouvoir exécutif seraient placés auprès des juges pour surveiller l'application de la loi[1]. Nos constitutions républicaines ont, à plus forte raison, fait de l'autorité judiciaire un pouvoir distinct.

Au contraire, dans les constitutions monarchiques, l'autorité judiciaire est considérée comme une branche du pouvoir exécutif et ce système a été jugé le plus exact en théorie par un assez grand nombre de publicistes parmi lesquels on compte de savants magistrats[2].

Mais il faut dire que les garanties d'une justice impartiale et éclairée peuvent se concilier avec l'une ou l'autre théorie. Si dans les constitutions monarchiques il a été écrit que la justice se rendait au nom du souverain et par des juges qu'il instituait, l'inamovibilité n'en a pas moins été conférée à la plupart des juges pour assurer, aux yeux du public, leur in-

[1] La question fut vivement débattue dans les séances du 5 et du 6 mai 1790. Barnave et Rœderer firent triompher cette solution malgré les efforts de Cazalès, de Maury, de Malouet. Ils invoquèrent l'un et l'autre l'autorité de Montesquieu, et Rœderer insistait sur l'opinion de « cet écrivain politique qu'on oppose sans cesse, disait-il, aux opinions populaires ».

[2] Henrion de Pansey, *De l'autorité judiciaire*, ch. Ier. — Bonjean, *Encyclopédie des lois*, t. Ier, v° Administration, ch. Ier. — Antoine Blanche, *Dictionnaire général d'administration*, v° Autorité judiciaire. — Féraud Giraud, *Dictionnaire de la politique* de M. Block, v° Organisation judiciaire. Presque tous les professeurs de droit administratif ont également soutenu cette thèse.

dépendance. D'autre part, le système de l'élection des juges, qui, pour les tribunaux de commerce et avec certaines précautions, a donné des résultats satisfaisants à divers égards, mais qui, appliqué d'une manière générale aux États-Unis d'Amérique, a fait naître des scandales permanents de partialité en matière civile et d'impunité en matière criminelle, n'est pas une conséquence nécessaire du principe républicain que la justice est rendue au nom du peuple. Plusieurs de nos constitutions républicaines en ont fourni la preuve. Il ne faut donc pas attacher une importance excessive à cette classification du pouvoir ou de l'autorité judiciaire.

Il est plus important de constater le rôle qui lui a été attribué à l'égard des autres pouvoirs. Nous avons déjà dit qu'il est interdit à l'autorité judiciaire de faire la loi à l'occasion des contestations qui sont portées devant elle. Toutefois il y a des pays, par exemple les États-Unis de l'Amérique du Nord, où il appartient à cette autorité de faire tomber une loi en déclarant qu'elle est contraire à la constitution, à la loi fondamentale dont le législateur, pas plus que le pouvoir exécutif, n'a le droit de méconnaître les dispositions. A plus forte raison lui appartient-il, dans ce pays, de statuer sur les réclamations formées contre les actes du pouvoir exécutif.

Il n'en est pas ainsi en France et dans un assez grand nombre de pays de l'Europe. Non-seulement l'autorité judiciaire n'a pas le droit de contrôle sur le pouvoir législatif; elle ne l'a pas davantage sur l'autorité gouvernementale et sur l'autorité administrative. C'est un des points sur lesquels l'Assemblée constituante a le plus vivement insisté. Si elle s'est inspirée de Montesquieu quand elle a déclaré que le pouvoir judiciaire n'était pas une branche du pouvoir exécutif, elle ne lui a fait ici aucun emprunt. Elle avait d'autres

préoccupations. Elle se rappelait que dans les luttes engagées au dix-huitième siècle entre la royauté et les parlements, les torts n'avaient pas été ordinairement du côté de l'autorité royale ; que les réformes les plus sages, par exemple les édits proposés par Turgot, avaient été entravées par la résistance des corps judiciaires où dominaient les membres de la classe privilégiée. Elle entendait diriger le pouvoir exécutif dans la voie des réformes et n'admettait pas qu'il pût être gêné par la résistance de l'ordre judiciaire. Elle réservait au pouvoir législatif le droit de contrôler les actes de l'administration centrale ; à l'administration centrale, sous l'action du pouvoir législatif, le droit de contrôler les actes de l'administration locale.

Aussi la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 sur la constitution des assemblées administratives de département et de district porte dans l'article 7 de la section III : « Elles ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions par aucun acte du pouvoir judiciaire [1]. » De son côté, la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire contient au titre II, article 13, la disposition suivante : « Les fonctions judiciaires seront distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, sous peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » Ce

[1] L'Assemblée constituante insistait énergiquement sur ce principe dans l'instruction annexée à cette loi. « La constitution ne serait pas moins violée, disait-elle, si le pouvoir judiciaire pouvait se mêler des choses d'administration et troubler de quelque manière que ce fût les corps administratifs dans l'exercice de leurs fonctions. La maxime qui doit prévenir cette autre espèce de désordre politique est consacrée par l'article 7. Tout acte des tribunaux et des cours de justice tendant à contrarier ou à suspendre le mouvement de l'administration étant inconstitutionnel, demeurera sans effet et ne devra pas arrêter les corps administratifs dans l'exécution de leurs opérations. »

principe est répété et consacré par les lois des 7-11 septembre 1790, 7-14 octobre 1790, 27 avril-25 mai 1791.

Ce n'est pas ici le lieu d'examiner les conséquences du principe de l'indépendance de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire, les institutions organisées pour assurer l'application de ce principe, notamment la juridiction administrative, les dérogations qui y ont été faites. Nous devons nous borner à l'indiquer comme une des idées fondamentales qui dominent la constitution des pouvoirs publics. On a dit souvent que les vues de l'Assemblée constituante sur ce point constituaient une dérogation au principe de la séparation des pouvoirs et non une application de ce principe; qu'elles étaient inspirées par l'hostilité que les corps judiciaires montraient pour la Révolution; qu'elles ne devaient pas survivre aux circonstances temporaires qui les avaient fait adopter. Et pourtant jamais jusqu'ici, malgré de fréquentes attaques, les législateurs français n'ont consenti à abroger cette règle, et, dans plusieurs pays voisins, les institutions françaises ont été imitées récemment encore après de longues études, en vue de donner des garanties spéciales aux citoyens.

Telle est la portée du principe de la séparation des pouvoirs dans notre législation.

CHAPITRE II

DU POUVOIR LÉGISLATIF

25. Organisation des autorités qui participent au pouvoir législatif d'après la constitution de 1875.

26. Attributions du sénat, de la chambre des députés, du président de la République et du conseil d'État.

27. Règles générales relatives aux sessions du sénat et de la chambre des députés.

28. Règles spéciales au pouvoir constituant.

29. Comment se préparent et se votent les lois.

30. De la promulgation des lois et de leur publication.

31. Des mesures qui rentrent exclusivement dans les pouvoirs du législateur.

32. Actes antérieurs à 1789 qui ont force de loi. — Actes du Roi. — Règlements locaux.

33. Avis du conseil d'État approuvés par l'Empereur, de l'an VIII à 1814, rendus pour l'interprétation des lois.

34. Décrets rendus sous le premier empire qui ont force de loi.

35. Décrets rendus par le président de la République, du 2 décembre 1851 au 30 mars 1852. — Décrets rendus lors de l'annexion de la Savoie.

36. Décrets rendus par le gouvernement de la défense nationale, du 4 septembre 1870 au 12 février 1871.

25. Le pouvoir législatif peut être organisé dans des conditions fort différentes. Sans comparer ici la constitution qui nous régit actuellement avec celles des pays étrangers, il suffirait de la rapprocher des constitutions qui l'ont précédée depuis 1789 et dont nous avons donné l'énumération (n° 5), pour constater que ce pouvoir a été attribué tantôt à une assemblée unique, tantôt à deux assemblées ; quelquefois même qu'une troisième assemblée y a pris part ; qu'en outre le pouvoir exécutif a été le plus souvent appelé à y concourir largement, mais qu'à certaines époques son action a été très-

restreinte. Ces variations ont eu généralement pour origine la forme monarchique ou la forme républicaine qui caractérisait la constitution ; toutefois il y a eu plusieurs types de républiques, comme il y a eu plusieurs types de monarchies.

Les lois constitutionnelles qui ont organisé en 1875 le gouvernement républicain ont institué deux assemblées délibérant avec une autorité égale sur les lois : un Sénat et une Chambre des députés, et un président de la République, chef du pouvoir exécutif.

Les trois actes dont la réunion compose la constitution actuelle sont la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics ; celle du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, votée avant la précédente, mais promulguée après elle en vertu d'une décision expresse de l'Assemblée ; celle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. Ces lois ne contiennent pas toutes les règles relatives à la création et au fonctionnement des grands pouvoirs publics ; elles ont dû être complétées par d'autres lois, notamment celles du 2 août 1875, du 30 novembre 1875 et du 24 décembre 1875 sur les élections des sénateurs et des députés, et par les règlements des Chambres. Mais elles ont seules le caractère de lois constitutionnelles, et, par suite, c'est à elles seules que s'appliqueraient les dispositions spéciales relatives à la révision de la constitution.

Le Sénat se compose de trois cents membres ; mais ils n'ont pas tous la même origine et la même situation. Soixante-quinze membres ont été élus par l'Assemblée nationale qui a voté les lois constitutionnelles ; ils sont inamovibles, et, en cas de décès ou démission, ils sont remplacés par le Sénat lui-même. Deux cent vingt-cinq membres sont élus par les départements et les colonies. La plupart des départements

nomment deux sénateurs ; vingt-sept en nomment trois ; six en nomment quatre ; deux seulement, le Nord et la Seine, en nomment cinq. L'élection est faite par un collége électoral spécial réuni au chef-lieu du département, et composé : 1° des députés ; 2° des conseillers généraux ; 3° des conseillers d'arrondissement ; 4° des délégués élus, par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune, à raison de un délégué par commune. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf années et renouvelables par tiers tous les trois ans.

L'article 3 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 porte que nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques. La loi du 2 août 1875, dans ses articles 20 et 21, a établi, en outre, des incompatibilités absolues entre les fonctions de sénateur et certaines fonctions administratives ou judiciaires. A l'égard du plus grand nombre des fonctionnaires, elle se borne à prescrire qu'ils ne peuvent être élus dans leur ressort.

La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, en vertu de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Les députés sont élus dans les conditions fixées par la loi du 30 novembre 1875, qui renvoie elle-même, pour les conditions auxquelles est subordonnée la qualité d'électeur, à la loi du 7 juillet 1874 sur les élections municipales, mais en réduisant à six mois la durée de la résidence exigée, et pour les opérations du vote, aux décrets organique et réglementaire du 2 février 1852.

Chaque arrondissement administratif nomme un député. Les arrondissements administratifs dont la population dépasse cent mille habitants nomment un député de plus par

cent mille ou fraction de cent mille habitants. Le nombre des membres de la Chambre est, par suite, de 534.

Les députés sont élus pour quatre ans, et la Chambre se renouvelle intégralement.

Tout électeur est éligible, sans condition de cens, à l'âge de vingt-cinq ans accomplis. Non-seulement les fonctionnaires publics sont inéligibles dans leur ressort, mais l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député, sauf quelques exceptions, et aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne peut, quels que soient son grade et ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés.

Aux termes de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le président de la République est élu, à la majorité absolue des suffrages, par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans; il est rééligible. Cette disposition n'est applicable que pour l'avenir : au moment où elle a été votée, le pouvoir exécutif était confié pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon par une loi du 20 novembre 1873.

Mais il faut ajouter que, d'après les articles 5 et 6 de la loi du 25 février 1875, chacun des actes du président de la République doit être contre-signé par un des ministres nommés par lui et placés à la tête de chacune des grandes branches des services publics: la justice, l'intérieur, la guerre, la marine, les finances, les travaux publics, l'instruction publique, les cultes, l'agriculture et le commerce.

En cas de vacance par décès ou toute autre cause, les deux chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau président. Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif (art. 7).

Telle est l'organisation des grands pouvoirs publics qui participent au pouvoir législatif.

26. Les Chambres font les lois. Elles votent et règlent le budget, c'est-à-dire l'état annuel des dépenses publiques et des recettes, qui se composent presque exclusivement des contributions payées par chaque citoyen.

Elles dirigent le gouvernement dans ses rapports avec l'étranger. Les traités de paix, de commerce, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres (loi du 25 février 1875, art. 1er; loi du 16 juillet 1875, art. 8 et 9).

Elles contrôlent l'administration intérieure du pays, et elles exercent une influence considérable sur la marche des affaires en manifestant leur confiance ou leur défiance à l'égard des ministres. En effet, aux termes de l'article 7 de la loi du 25 février 1875, les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

Les Chambres seules peuvent accorder des amnisties (art. 3 de la loi du 25 février 1875). Le président de la République n'a que le droit de faire grâce[1].

[1] Il importe de signaler la différence qui existe entre les effets de la grâce et ceux de l'amnistie. La grâce n'intervient qu'après qu'une peine a été prononcée d'une manière irrévocable contre un citoyen reconnu coupable d'avoir enfreint la loi. C'est une mesure individuelle, une faveur personnelle qui n'a pour effet que de remettre la peine, en

Le Sénat a les mêmes pouvoirs que la Chambre des députés pour la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle (loi du 24 février 1875, art. 8) [1].

Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger soit le président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État (même loi, art. 9). Dans ce cas, c'est la Chambre des députés qui met en accusation le président de la République et les ministres (loi du 16 juillet 1875, art. 12).

Le président de la République participe à la confection des lois. Il peut présenter des projets de loi, concurremment avec les membres des deux Chambres (art. 3 de la loi du 25 février 1875). Pour l'étude de ces projets de loi, il peut recourir aux lumières du conseil d'État, mais il n'y est pas obligé. Le conseil d'État donne aussi son avis sur les projets d'initiative parlementaire que les Chambres jugent à propos de lui renvoyer (art. 8 de la loi du 24 mai 1872).

Quand les lois sont votées par les deux Chambres, le président peut, par un message motivé, leur demander une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée (art. 7 de la loi

laissant subsister les incapacités qui en étaient l'accessoire. Il y a toutefois controverse sur le point de savoir si les incapacités ne disparaissent pas, lorsque la grâce intervient avant toute exécution de la condamnation.

L'amnistie est une mesure collective, applicable à une catégorie spéciale de faits ; inspirée ordinairement par des considérations politiques, bien qu'elle s'applique souvent à des faits qui n'avaient rien de politique. Elle a pour résultat d'arrêter les poursuites, si elle intervient avant le jugement, et d'effacer la condamnation avec toutes ses conséquences accessoires, si elle intervient après le jugement. Quand l'amnistie est accordée, un fait contraire à la loi et qui exposait le coupable à une peine est comme s'il n'avait jamais existé.

[1] La question des pouvoirs du Sénat en matière de lois de finances a donné lieu à un grave débat lors du vote du budget de l'exercice 1877. Il faut consulter à ce sujet les discussions des deux Chambres pendant les mois de novembre et décembre 1876, notamment les discours prononcés à la Chambre des députés dans la séance du 28 décembre 1876. Le droit du Sénat a été reconnu par la Chambre des députés qui a adopté plusieurs des amendements votés par l'autre Chambre.

du 16 juillet 1875). Mais si les Chambres persistent, il est obligé de les promulguer et de les faire publier pour les rendre exécutoires. Les constitutions monarchiques, qui souvent réservaient l'initiative des lois au chef de l'État, lui donnaient, en outre, après la discussion et le vote des Chambres, le pouvoir d'accorder ou de refuser sa sanction, qui seule rendait la loi définitive. Mais ce droit n'a jamais appartenu au chef du pouvoir exécutif dans les constitutions républicaines.

27. Les Chambres ne sont pas permanentes; toutefois le moment de leur convocation ne dépend pas exclusivement de la volonté du chef de l'État. En vertu de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1875, le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le président de la République. Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre. Des prières publiques ont lieu à l'occasion de la rentrée.

Le président de la République doit convoquer les Chambres si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre (même loi, art. 2).

C'est à lui qu'il appartient de prononcer la clôture de la session. Il peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session (même loi, art. 2).

Il peut en outre, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat. En ce cas, les colléges électoraux sont convoqués

pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois (loi du 26 février 1875, art. 5).

Le bureau des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session (loi du 16 juillet 1875, art. 11).

Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques. Néanmoins chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres fixé par le règlement (même loi, art 5).

Le président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires, désignés, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du président de la République (même loi, art. 6).

Enfin, pour assurer aux représentants du pays une indépendance absolue, la loi du 16 juillet 1875, reproduisant une disposition déjà ancienne, porte, dans son article 13, qu'aucun membre des deux Chambres ne pourra être poursuivi ni recherché à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Elle ajoute, dans l'article 14, que, pendant la session, aucun membre des deux Chambres ne peut être arrêté ou poursuivi en matière criminelle ou correctionnelle, qu'après l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Après cette étude des règles essentielles du fonctionnement des Chambres, il faut voir spécialement comment les lois sont préparées et votées.

28. Tout d'abord il y a lieu de distinguer, comme on l'a presque toujours fait dans les constitutions, le pouvoir légis-

latif proprement dit et le pouvoir constituant, c'est-à-dire la partie de la puissance législative qui touche aux principes fondamentaux de l'organisation politique, et qui, à raison de son importance, doit s'exercer dans des conditions particulières.

D'après l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, la constitution actuelle peut être revisée. Mais il faut que chacune des deux Chambres ait déclaré, par délibérations séparées prises dans chacune d'elles à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du président de la République, qu'il y a lieu de procéder à la révision. Si les deux Chambres sont d'accord à cet égard, elles se réunissent en Assemblée nationale, pour statuer. Les délibérations doivent être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

Toutefois une disposition transitoire porte que, pendant la durée des pouvoirs conférés au maréchal de Mac-Mahon par la loi du 20 novembre 1873, cette révision ne peut avoir lieu que sur sa proposition.

29. Quant aux lois proprement dites, voici comment il est procédé d'après les règlements des Chambres, votés au mois de juin 1876[1].

Les Chambres sont saisies des projets de loi, nous l'avons dit, soit par le gouvernement, soit par l'initiative de leurs membres.

Les projets sont examinés par des commissions élues à cet effet dans les bureaux entre lesquels les membres des Chambres sont répartis pour leurs travaux préparatoires. Toutefois

[1] Ils ont été insérés au *Journal officiel* du 19 juillet 1876. Il est intéressant de rapprocher les règlements des chambres françaises de ceux qui sont en vigueur dans les autres parlements de l'Europe. Ce travail a été fait par plusieurs membres de la ***Société de législation comparée*** et publié dans le Bulletin de la société pour l'année 1876.

l'étude approfondie des projets émanés de l'initiative des députés ou sénateurs n'a lieu qu'autant qu'ils ont été pris en considération par l'assemblée après une étude sommaire, faite par une commission spéciale dont les membres sont renouvelés tous les mois.

Chaque membre de l'assemblée peut, soit pendant l'étude préparatoire du projet, soit pendant la discussion, présenter des amendements, c'est-à-dire des modifications au projet.

En principe, aucune loi, saur les lois de finances et les lois d'intérêt local, n'est définitivement adoptée qu'après deux lectures, séparées par un intervalle de cinq jours au moins. Toutefois une seule lecture suffit quand l'assemblée a déclaré l'urgence.

Quand une loi a été votée par l'une des deux Chambres, elle est transmise à l'autre Chambre, soit par le gouvernement, si elle émane de son initiative, soit par le président de la Chambre, si le projet émane de l'initiative parlementaire.

Si le projet est amendé par la Chambre qui l'examine en second lieu, il doit être soumis de nouveau à la Chambre qui l'avait primitivement voté.

Les deux Chambres peuvent organiser des conférences entre les commissions qu'elles délèguent à l'effet d'arrêter un texte commun.

Quand les deux Chambres sont d'accord, la loi est parfaite. Elle doit être promulguée, à moins que le président de la République n'use du droit qui lui appartient de demander une nouvelle délibération des Chambres.

30. La promulgation est l'acte par lequel le chef du pouvoir exécutif atteste l'existence de la loi et la proclame exécutoire[1]. Elle doit intervenir, aux termes de l'article 7 de la

[1] La formule consacrée par le décret du 6 avril 1876 en fait bien ressortir le carac-

loi du 16 juillet 1875, dans le délai d'un mois à dater de la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée, et dans le délai de trois jours, en cas de déclaration d'urgence par les deux Chambres.

La loi est ensuite publiée, et cette publication la rend obligatoire pour les citoyens.

On a confondu souvent la promulgation et la publication. L'ordonnance du 27 novembre 1816 avait contribué à cette confusion, en décidant que la promulgation résulterait de l'insertion au *Bulletin officiel des lois*, qui ne recevait d'ailleurs qu'une publicité très-restreinte. Un décret du 5 novembre 1870, qui a modifié cette ordonnance en même temps que l'article 1^er^ du Code civil, porte que la promulgation des lois et décrets résulte de leur insertion au *Journal officiel* de la République française, lequel remplace à cet égard le *Bulletin des lois*. Toutefois le *Bulletin des lois* doit continuer à être publié, et l'insertion qui y est faite des actes non insérés au *Journal officiel* a la même valeur. D'après ce décret, les lois et les décrets sont obligatoires à Paris un jour franc après leur publication, et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le *Journal officiel* qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement.

D'après l'ordonnance du 18 janvier 1817, en cas d'urgence, l'exécution immédiate d'une loi ou d'un acte du pouvoir exécutif peut être ordonnée, et elle a lieu à partir de l'affichage qui en est fait par les soins des préfets. Le décret du 5 novembre 1870 se borne à dire que le gouvernement,

tère. Elle est ainsi conçue : « Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté, le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :... » Puis, après le texte de la loi : « La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État. »

par une disposition spéciale, peut ordonner l'exécution immédiate d'un décret, et que les préfets et les sous-préfets doivent prendre les mesures nécessaires pour que les actes législatifs soient imprimés et affichés partout où besoin sera [1].

Les tribunaux et les autorités administratives et militaires peuvent, d'après le même décret du 5 novembre 1870, selon les circonstances, accueillir l'exception d'ignorance alléguée par les contrevenants, si la contravention a lieu dans le délai de trois jours francs après la publication de la loi.

31. Les lois proprement dites ne sont pas d'ailleurs les seuls actes obligatoires pour les citoyens et qui leur imposent des règles de conduite. Le législateur a délégué d'une manière permanente au chef du pouvoir exécutif et même à des autorités locales le droit d'établir les règles à suivre dans certaines matières déterminées où l'intérêt public est en contact avec l'intérêt privé, et plusieurs de ces délégations ont une étendue considérable. De plus, le chef du pouvoir exécutif peut recevoir des délégations particulières pour compléter des lois sur certains points déterminés. Nous aurons plus tard à étudier en détail le pouvoir réglementaire; nous ne le signalons ici que pour montrer qu'il y a intérêt à déterminer quel est le domaine propre du législateur, quelles sont les matières sur lesquelles il peut seul statuer.

[1] La manière de dater les lois rendues depuis 1789 a varié. Les lois rendues sous l'empire de la constitution de 1791 portent généralement deux dates : celle du vote de l'Assemblée constituante ou législative, celle de la sanction donnée par le roi. Dans certains cas, la loi pouvait devenir exécutoire sans cette sanction. Mais, pour les lois rendues sous l'empire des autres constitutions, l'usage est de ne leur donner qu'une date qui, selon les cas, est celle du vote de l'Assemblée qui faisait à elle seule la loi ou celle de la sanction donnée par le souverain et qui la rendait parfaite. Le décret du 6 avril 1876 sur la promulgation des lois votées par le Sénat et la Chambre des députés et parfois remaniées successivement par l'une ou par l'autre des deux Chambres, fait donner à la loi la date de la promulgation.

La question serait très-délicate à traiter en théorie pure, et la pratique a fréquemment varié en France depuis 1789. Non-seulement les constitutions républicaines et les constitutions monarchiques ont sensiblement différé les unes des autres ; mais on trouve même dans chacune de ces deux catégories de constitutions des nuances très-marquées.

Dans l'état actuel des choses, le pouvoir législatif a seul le droit d'établir la compétence des autorités qui dirigent la société ou statuent sur les contestations relatives à l'application de la loi, — de fixer les circonscriptions du territoire dans lesquelles les diverses autorités locales exercent leurs fonctions, — d'imposer aux citoyens des contributions et d'autoriser l'emploi de ces contributions aux dépenses publiques, — de régler les conditions dans lesquelles les citoyens contribuent à la défense du pays par le service militaire, — d'engager la nation dans une guerre ou de la lier par des traités avec les nations étrangères, — d'imposer des obligations qui grèvent la propriété, — enfin d'établir des peines contre ceux qui enfreignent les lois.

Voilà les points principaux sur lesquels nulle autre autorité que le législateur ne peut statuer, à moins d'une délégation générale ou spéciale.

Ce principe est expressément rappelé chaque année, depuis 1816, dans la loi annuelle de finances, en ce qui concerne l'établissement des impôts, dans les termes suivants : « Toutes contributions directes ou indirectes autres que celles autorisées par la présente loi, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs, et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis

comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois ans, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception et sans que, pour exercer cette action devant les tribunaux, il soit besoin d'une autorisation préalable[1]. »

On peut citer encore d'autres exemples récents d'application de ce principe qu'il n'appartient qu'au pouvoir législatif d'établir des obligations qui grèvent la propriété privée.

Ainsi l'autorité administrative est chargée par la législation de prendre les mesures nécessaires pour assurer le libre cours des eaux dans les rivières non navigables ni flottables, et pour empêcher les inondations. Plusieurs fois elle a cru pouvoir, afin de faciliter l'exécution des travaux de curage de ces cours d'eau, imposer aux propriétaires riverains l'obligation de laisser, le long de la berge, un chemin libre d'une certaine largeur, et ordonner en conséquence que les bâtiments, murs, clôtures et plantations ne pourraient être établis qu'à une certaine distance de la berge. Elle imitait ainsi une disposition législative, antérieure à 1789 et toujours en vigueur, qui impose cette servitude aux riverains des cours d'eau navigables, afin de permettre le halage des bateaux. Mais, sur la réclamation des propriétaires riverains, le conseil d'État a déclaré qu'aucune loi n'établissait le long des cours d'eau non navigables une servitude analogue à celle qui est imposée le long des cours d'eau navigables, et que l'administration n'avait pas le droit d'interdire aux riverains le libre usage de leur propriété[2].

[1] On a remarqué que les derniers mots de cet article relatif à la dispense d'une autorisation préalable auraient pu être supprimés dans les lois annuelles de finances depuis l'abrogatisn de l'article 75 de la constitution de l'an VIII par le décret du 19 septembre 1870.

[2] *Arr. Cons.*, 15 décembre 1853 (*Gilbert et autres*). — 19 mai 1865 (*Daire et autres*).

De même, le conseil d'État a fréquemment appliqué ce principe, que le législateur seul peut désigner l'autorité compétente pour statuer sur les contestations auxquelles donnent lieu les droits revendiqués par les citoyens ou par l'autorité administrative. Il a toujours jugé qu'une convention ne pouvait changer l'ordre des juridictions, alors même que l'administration était une des parties contractantes [1].

En outre de ces pouvoirs, qui rentrent essentiellement dans les attributions du législateur chargé d'établir les règles de conduite imposées aux citoyens, les assemblées législatives se réservent le soin de statuer sur certaines mesures d'administration qui se rattachent plus ou moins étroitement à la gestion des finances publiques.

Ainsi l'aliénation du domaine de l'État par voie de concession, d'échange ou de vente, ne peut être faite, en principe, sans l'autorisation des Chambres. La règle ne comportait pas d'exception en 1790 ; mais, depuis cette époque, des délégations étendues ont été faites au pouvoir exécutif. En ce qui touche les ventes, d'après la loi du 1er juin 1864, qui a modifié la législation et la pratique antérieures, le pouvoir exécutif ne peut y procéder seul que si la valeur de l'immeuble ne dépasse pas un million de francs. En ce qui touche les concessions, le pouvoir exécutif est libre de les faire, en vertu de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807, pour certaines natures de propriétés domaniales qui ne peuvent être généralement utilisées qu'après l'exécution de travaux destinés à les soustraire à l'action des eaux, savoir : « les marais, lais et relais de la mer (le droit d'endigage), les ac-

[1] Voir notamment les arrêts du conseil d'État des 8 juin 1854 (*Saurin*), — 14 août 1865 (*Dubourg*), — 19 février 1868 (*Lebon*), — 5 juin 1874 (*ville de la Ferté-sous-Jouarre*).

crues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique et domaniale. »

Ainsi encore les grands travaux publics, routes ou chemins de fer, canaux de navigation, ports, etc., ne peuvent, en principe, être ordonnés et déclarés d'utilité publique que par le pouvoir législatif. Les limites respectives des attributions du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif sur ce point ont varié notablement depuis 1789 jusqu'à ces derniers temps. Nous aurons à revenir sur cette règle posée non-seulement dans l'intérêt du Trésor, mais aussi dans celui de la propriété privée.

Ainsi encore le pouvoir législatif se réserve le contrôle des impôts établis, dans les circonscriptions territoriales entre lesquelles se fractionne l'État, pour subvenir aux besoins propres de ces localités, et il l'exerce soit par des autorisations spéciales, soit en fixant un maximum qui ne peut être dépassé.

32. Après avoir signalé l'organisation, les attributions et le mode de procéder du pouvoir législatif tel qu'il fonctionne aujourd'hui, il est nécessaire de signaler les actes antérieurs ou postérieurs à 1789, qui ont force de loi et qui sont appliqués à ce titre, bien qu'ils ne soient pas émanés du législateur dans les conditions qui viennent d'être indiquées.

Parlons d'abord des actes antérieurs à 1789. Nous avons dit que, pendant une longue période de l'histoire de France, le roi avait absorbé le pouvoir législatif en même temps qu'il exerçait le pouvoir exécutif dans toutes ses branches, y compris même parfois l'autorité judiciaire.

Tous les actes qui constituaient la législation de la France en 1789 n'ont pas été immédiatement abrogés et il y en a un

certain nombre qui sont encore en vigueur aujourd'hui, notamment divers actes relatifs au service de la voirie qui ont été expressément confirmés, à titre provisoire, par la loi des 19-22 juillet 1791 et qui n'ont pas encore été remplacés.

Les actes d'autorité émanés de la royauté avant 1789 avaient différents noms qui répondaient ordinairement à des ordres d'idées différents. Dans la théorie qu'on en présente généralement, les *ordonnances* statuaient avec étendue sur certaines matières ; — les *édits* prononçaient sur un objet déterminé ; — les *déclarations* expliquaient ou réformaient une ordonnance ou un édit ; — les *lettres patentes* avaient pour objet de concéder des priviléges, des faveurs ; — enfin les *arrêts du conseil*, décisions rendues par le roi en conseil d'État, interprétaient ou confirmaient les actes de l'autorité royale et quelquefois même les modifiaient.

Ces distinctions n'étaient pas toujours très-exactement observées. Au surplus, l'essentiel aujourd'hui est de rechercher dans quelle mesure et à quelles conditions ces actes sont obligatoires.

L'article 29 du titre Ier de la loi des 19-22 juillet 1791 porte : « .... Sont également confirmés provisoirement les règlements qui subsistent touchant la voirie, ainsi que ceux actuellement existants à l'égard de la construction des bâtiments et relatifs à leur solidité et sûreté. » Cette disposition de loi ayant ordonné que les anciens règlements continueraient d'être exécutés jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, ils ont force de loi et doivent être appliqués dans toutes leurs prescriptions, sans distinguer entre les obligations qu'ils imposent à la propriété, et les peines édictées contre ceux qui ne se soumettent pas à ces obligations. L'article 484 du Code pénal leur a donné, en tant que de be-

soin, une nouvelle confirmation à ce dernier point de vue.

Cependant on a voulu faire, au sujet de ces règlements, des distinctions et des réserves que la jurisprudence du conseil d'État et celle de la Cour de cassation ont écartées.

Ainsi on a prétendu que les règlements émanés du roi ne pouvaient être exécutoires que dans le ressort des parlements où ils avaient été enregistrés avant 1789. Mais la plupart de ces actes, en raison même de ce qu'ils touchent à des mesures de police, n'avaient été enregistrés dans le ressort d'aucun parlement, parce que ce n'était pas aux parlements qu'il appartenait d'en assurer l'exécution ; et, de plus, ils étaient exécutés par toute la France avant 1789 sans aucune difficulté. Aussi il a été reconnu que la loi de 1791, en sanctionnant ces règlements, en avait fait des lois générales pour la France entière [1].

Cela est vrai même pour les pays qui ne faisaient pas partie de la France au moment où ils ont été promulgués [2].

Nous aurons donc à étudier plus tard une série assez nombreuse d'actes royaux antérieurs à 1789 sur le service de la voirie et des eaux, qui sont encore très-fréquemment appliqués aujourd'hui, notamment l'édit du mois de décembre 1607 sur les attributions du grand voyer, la juridiction en matière de voirie et la police des rues et chemins ; l'édit d'août 1669 portant règlement général sur les eaux et forêts ; l'ordonnance du roi du 4 août 1731, qui défend de dégrader les routes et d'usurper sur leur largeur ; l'arrêt du conseil du 7 septembre 1755 concernant l'extraction des matériaux

[1] *Arr. Cons.*, 23 février 1837 (*Voitot*), — 19 avril 1844 (*Villard*). — *Arr. cassation*, 24 juin 1826 (*Teste*). Dalloz, 1826, I, 391. — 13 juillet 1860 (*Fardé et Barbey*). Dalloz, 1861, V, 427.

[2] *Arr. cassation*, 14 décembre 1846 (*Michelini*). Dalloz, 1847, I, 22.

dans les propriétés privées, pour la construction et l'entretien des voies publiques.

Mais, en outre des règlements émanés du roi, nous rencontrerons aussi des règlements émanés de certaines autorités locales qui avaient le pouvoir, dans des limites déterminées, d'imposer des obligations aux citoyens. Ces divers actes, notamment des règlements émanés des intendants ou des bureaux des finances (on verra plus tard ce qu'étaient ces autorités) sont maintenus en vigueur comme les règlements émanés du roi. Toutefois ils ne sont exécutoires, aujourd'hui comme autrefois, que dans la circonscription sur laquelle s'étendait le pouvoir des autorités dont ils émanent. La loi de 1791, en les confirmant, n'a pu avoir pour effet de leur donner un caractère différent de celui qu'ils avaient avant 1789; ils sont maintenus, mais à titre de règlements locaux.

Ainsi le bureau des finances de la généralité de Paris a rendu, sur la police des routes, un certain nombre d'ordonnances qui contiennent des prescriptions que l'on ne trouve pas dans les actes généraux émanés du roi. Le conseil d'État a plusieurs fois refusé d'appliquer ces ordonnances à des localités qui n'étaient pas comprises dans l'ancienne généralité de Paris [1].

33. En outre de ces actes antérieurs à 1789 et qui ont force de loi, il y a un certain nombre d'actes postérieurs à cette date et qui ont la même autorité, bien qu'ils ne soient pas émanés du pouvoir législatif proprement dit.

Il faut signaler d'abord les avis du conseil d'État rendus sous le premier Empire, approuvés par l'Empereur, et portant interprétation des lois.

[1] *Arr. Cons.*, 12 mars 1846 (*de Cazeaux-Caffin*), — 21 avril 1848 (*Choué*).

Interpréter une loi, c'est en fixer le sens et la portée. On aperçoit aisément que, toutes les fois qu'une autorité quelconque applique une loi, autorité judiciaire ou administrative, elle l'interprète, elle en fixe le sens dans une certaine mesure. Mais cette interprétation, ainsi émanée d'un tribunal ou d'une autorité administrative, n'a de valeur que pour l'affaire à propos de laquelle elle est donnée. Une autre autorité peut donner un sens différent, et une décision rendue dans un premier sens ne lie pas l'autorité qui l'avait rendue. Or n'est-il pas utile que, en cas de doute grave sur le sens vrai d'une loi, surtout en cas de dissentiment entre les autorités chargées de l'appliquer, il intervienne une interprétation générale qui fixe le sens de la loi, et qui ait une autorité égale à celle du texte primitif lui-même?

D'après la loi des 16-24 août 1790 et la constitution de l'an III, le tribunal de cassation devait signaler au pouvoir législatif les cas dans lesquels une interprétation était nécessaire.

Sous la constitution de l'an VIII, ce système fut modifié : l'arrêté du 5 nivôse an VIII, portant règlement sur l'organisation du conseil d'État, disposait que « le conseil développe le sens des lois, sur le renvoi qui lui est fait par les consuls des questions qui leur ont été présentées. »

Une loi du 16 septembre 1807 avait disposé que l'interprétation des lois serait également donnée en conseil d'État dans le cas de conflit entre la Cour de cassation et les tribunaux.

Les avis qui ont été rendus par application de ces dispositions jusqu'en 1814, ont force de loi, lorsqu'ils ont été approuvés par l'Empereur et insérés au *Bulletin des lois* ou régulièrement publiés.

Mais, depuis la loi du 30 juillet 1828, l'interprétation législative ne peut plus être faite, dans tous les cas, que par le pouvoir législatif, qui a d'ailleurs rarement usé de ce droit [1].

34. Il y a d'autres actes du premier Empire qui n'ont pas la même régularité et auxquels la jurisprudence attribue cependant la même valeur.

On sait par quels entraînements Napoléon Ier avait été amené à se considérer comme le seul représentant de la nation, et à prendre, par voie de décret, des mesures qui auraient exigé un vote du Corps législatif. La légalité de ces décrets, qui n'avait pas été contestée sous son règne, l'a été après sa chute. Mais la Cour de cassation, mue par la sage pensée de ne pas faire tomber immédiatement des règles utiles qu'il était possible de réformer, si on les trouvait mauvaises, a décidé que ces décrets devaient continuer à être exécutés. Elle en a donné ce motif que, dans le système des constitutions de l'Empire, les décrets inconstitutionnels pouvaient être annulés par le Sénat, lorsqu'ils lui étaient déférés dans le délai de dix jours, à dater de leur promulgation, et que le Sénat n'ayant pas annulé ces décrets, leur légalité n'était plus contestable [2].

Parmi les décrets impériaux dont la légalité est à l'abri derrière cette jurisprudence, se trouve le décret du 16 décembre 1811 sur le régime des routes impériales et dépar-

[1] Sous la restauration, avant l'abrogation de la loi du 16 septembre 1807 par la loi du 31 juillet 1828, il a été rendu quelques ordonnances royales délibérées en conseil d'État pour l'interprétation des lois en cas de conflit entre la Cour de cassation et les tribunaux. Mais le conseil d'État lui-même, pour concilier l'application de la loi de 1807 avec la Charte de 1814, avait déclaré, dans un avis des 27 novembre-17 décembre 1823, que l'effet de ces décisions était limité à l'espèce pour laquelle elles étaient rendues.

[2] *Arr. cassation*, 4 août 1827 (*Noël*). Dalloz, 1827, I, 450.—4 avril 1829 (*Laborie*). D., 1829, I, 209, etc.; voir Dalloz, *Répertoire*, v° Lois, numéros 56 et 554.

tementales, qui, à côté d'un certain nombre de mesures rentrant dans les attributions du pouvoir exécutif, en contient d'autres que le législateur seul pouvait prendre ; par exemple, des servitudes imposées aux propriétaires riverains pour les plantations des routes, des peines édictées contre les particuliers qui négligeraient d'exécuter ces plantations ou contre ceux qui dégraderaient les arbres. Un conseil de préfecture avait refusé d'appliquer ce décret par le motif qu'il était inconstitutionnel. Par arrêt du 1er février 1833 (*Jaupitre*), le conseil d'État a annulé cette décision. Il s'est fondé sur ce que le décret du 16 décembre 1811 avait été constamment appliqué comme loi de l'État.

35. A ces actes du premier Empire, il faut en ajouter de plus récents. Il s'agit de décrets rendus, dans des circonstances exceptionnelles, par le prince Louis-Napoléon, président de la République, plus tard empereur; depuis le 2 décembre 1851, époque de la dissolution de l'Assemblée nationale jusqu'au 29 mars 1852, jour où les chambres se sont réunies, en exécution de la nouvelle constitution. Dans cette période, le prince-président a exercé le pouvoir constituant, conformément à un vote du peuple français, et de plus le pouvoir législatif en même temps que le pouvoir exécutif.

La constitution du 14 janvier 1852 porte, dans son article 58, que les décrets rendus par le président pendant cette période auront force de loi. Malgré la généralité de ces termes, il est évident que ce texte n'a eu pour but et pour effet de donner force de loi qu'aux décrets portant sur des matières qui auraient dû être réglées par le pouvoir législatif. Les actes qui rentrent dans le domaine du pouvoir exécutif ont gardé leur caractère propre ; ils ont pu et pourraient encore être modifiés par des décrets, ce qui ne serait pas possible

pour les actes ayant force de loi. L'on distingue même, dans quelques-uns de ces décrets, par exemple dans le décret du 25 mars 1852, dit de décentralisation administrative, certaines dispositions qui ont le caractère législatif et d'autres qui n'ont que la valeur d'un acte du pouvoir exécutif.

Enfin, à l'époque où la Savoie et l'arrondissement de Nice ont été annexés à la France, le sénatus-consulte du 12 juin 1860, qui portait que la constitution et les lois françaises deviendraient exécutoires dans ces pays à partir du 1er janvier 1861, avait ajouté que toutes les dispositions nécessaires pour l'introduction du régime français dans ces territoires pourraient être réglées par des décrets impériaux, qui devaient être rendus avant le 1er janvier 1861, et qui auraient force de loi [1].

36. Enfin, à la suite de la Révolution du 4 septembre 1870, le gouvernement de la Défense nationale a rendu un certain nombre de décrets qui modifiaient des lois et qui conservent l'autorité de la loi [2].

[1] Toutefois il a été reconnu par le conseil d'État que les actes qui n'étaient que des mesures d'exécution de décrets organiques pris en vertu de cette disposition du sénatus-consulte n'avaient pas force de loi. (*Arr. Cons.*, 22 janvier 1863, *Milon.*)

[2] Ces décrets ont été l'objet d'un examen fait par une commission spéciale de l'Assemblée nationale, chargée de rechercher ceux qui avaient un caractère temporaire et de signaler ceux des décrets définitifs qu'il serait urgent de rapporter ou de modifier. Le rapport de cette commission a été déposé par M. Taillefert à la séance du 24 février 1872.

CHAPITRE III

DU POUVOIR EXÉCUTIF

§ 1. — DES DIFFÉRENTES BRANCHES DU POUVOIR EXÉCUTIF ET DE LEURS RAPPORTS

37. Attributions du pouvoir exécutif.
38. Du gouvernement. — Attributions du pouvoir exécutif auxquelles on réserve cette dénomination. — Intérêt de cette distinction.
39. De l'autorité administrative. — Sa situation à l'égard des autres pouvoirs publics. — Moyens organisés pour assurer la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. — Exceptions faites à ce principe.

37. Le pouvoir exécutif est confié au président de la République. Nous avons vu comment il est élu pour sept ans par les deux Chambres réunies en assemblée nationale. Nous avons vu la part qu'il prend à la confection des lois, et comment il les promulgue. C'est à lui également qu'il appartient de faire procéder aux élections pour la nomination des sénateurs et des députés, de convoquer les Chambres, du moins pour les sessions extraordinaires, de les ajourner, même de dissoudre la Chambre des députés.

Il a, d'une manière générale, la mission de surveiller et d'assurer l'exécution des lois. Il dispose de la force armée; mais il ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres. Il nomme à tous les emplois civils et militaires. Il a le droit de faire grâce. Il préside aux solennités nationales; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Il négocie et ratifie les traités diplomatiques, qui ne sont d'ailleurs définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres.

Telles sont les attributions qui lui sont confiées par les articles 3, 4 et 5 de la loi du 25 février 1875 et par les articles 2, 7, 8 et 9 de la loi du 16 juillet suivant.

Ces attributions se rattachent à deux ordres d'idées différents qu'il importe de bien distinguer, le Gouvernement et l'administration.

38. Quand on distingue le gouvernement de l'administration, on entend mettre dans une catégorie spéciale la direction des affaires auxquelles on réserve le nom de politiques, c'est-à-dire les rapports du chef de l'État avec les grands corps de l'État : la convocation des électeurs pour la nomination des sénateurs et députés, la convocation de la Chambre des députés et du Sénat, la clôture de leur session, la dissolution de la Chambre des députés, — le soin d'entretenir les relations diplomatiques avec les puissances étrangères, — la disposition de la force publique, — l'exercice du droit de grâce, — la collation des titres de noblesse.

Dans la sphère de l'action gouvernementale, les décisions du pouvoir exécutif ne peuvent être contrôlées que par la Chambre des députés et le Sénat, dont les membres ont le droit de faire des interpellations, pour demander des explications sur la politique intérieure et extérieure, et de manifester leur approbation ou leur blâme. Elles ne peuvent donner lieu à un recours devant la juridiction administrative.

C'est là l'intérêt pratique de cette distinction dont certains auteurs ne veulent pas tenir compte, sous le prétexte que l'autorité gouvernementale est placée dans les mêmes mains que l'autorité administrative.

39. L'autorité administrative a une mission toute différente. Elle est chargée de pourvoir aux besoins collectifs des citoyens que l'initiative des individus ou des associations d'individus ne pourrait satisfaire d'une manière suffisante ; elle doit réunir les ressources, en hommes et en argent, nécessaires pour l'existence et la marche de la société ; elle a des actes de gestion à accomplir pour la mise en action des services publics, par exemple, pour l'exécution des travaux publics ; elle a des actes de surveillance à faire, des mesures de prévoyance à prendre pour conserver les biens destinés à l'usage du public, pour maintenir l'ordre et la prospérité dans la société.

Nous avons à voir comment elle est organisée pour accomplir cette mission.

Il faut rappeler d'abord quelle est sa place au milieu des autres pouvoirs publics : car cette situation domine son organisation et a notablement influé sur sa constitution.

A l'égard du pouvoir législatif, l'autorité administrative est subordonnée ; elle agit pour l'exécution des décisions de ce pouvoir et sous son contrôle.

A l'égard de l'autorité judiciaire, elle est, en principe, indépendante. Nous avons expliqué quel était le but qu'avait poursuivi l'Assemblée constituante de 1789 en établissant cette règle qu'elle considérait comme fondamentale et qui a été maintenue par toute la législation postérieure.

Les moyens d'assurer l'indépendance de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire méritent une étude approfondie. Ce n'est pas le lieu de faire cette étude ; signalons-les seulement ici pour en montrer l'importance.

1° En principe, il y a incompatibilité entre les fonctions administratives et les fonctions judiciaires.

2° La loi déclare qu'il y a forfaiture, c'est-à-dire crime punissable de peines considérables (aujourd'hui de la dégradation civique, d'après l'article 127 du Code pénal), dans le fait des juges qui troubleraient les opérations des corps administratifs.

3° L'administration est autorisée à revendiquer devant l'autorité judiciaire les contestations qu'elle considérerait comme rentrant dans sa propre compétence ; c'est ce qu'on appelle le droit d'élever le conflit. Un tribunal spécial, composé de représentants de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, a le pouvoir de vider les conflits et de trancher les questions de compétence.

Pendant longtemps, à ces trois règles il s'en est ajouté une quatrième, établie par l'Assemblée constituante elle-même, à savoir que les agents de l'administration ne pouvaient être traduits devant les tribunaux, pour faits relatifs à leurs fonctions, sans une autorisation de leurs supérieurs hiérarchiques. Cette règle a été supprimée par un décret du 19 septembre 1870.

Il convient d'ajouter d'ailleurs que le principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire comporte des exceptions.

Il y a des exceptions aux incompatibilités. Il y a des cas où l'administration ne peut pas élever le conflit. Il y a des cas où l'autorité judiciaire est expressément chargée par la loi de statuer sur des questions dans lesquelles l'administration est intéressée, des cas même dans lesquels elle exerce un véritable contrôle sur les actes de l'autorité administrative.

Néanmoins, malgré ces exceptions, le principe reçoit une large application, et subsiste toujours, à moins d'une dérogation expressément établie par la loi.

§ 2. — ORGANISATION GÉNÉRALE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

40. Division en agents, — conseils, — juges.
41. Rôle des agents. — Leur constitution sous la forme unitaire. — Distinction des agents directs et des agents auxiliaires.
42. Caractères différents des assemblées désignées sous le nom de conseils.
43. Notions sommaires sur les motifs de l'institution des juges au sein de la hiérarchie administrative.

40. Nous venons d'indiquer la place de l'autorité administrative au milieu des autres pouvoirs publics. Voyons son organisation intérieure.

On distingue parmi les organes de l'administration des agents, des conseils, des juges : des agents qui sont en contact avec les citoyens, pour exiger d'eux l'accomplissement des obligations que leur impose la loi ; des conseils qui sont placés auprès des agents, tantôt pour les éclairer, tantôt pour contrôler ou pour diriger leur action, sans être eux-mêmes en contact avec les citoyens ; enfin, des juges institués pour prononcer sur les réclamations des particuliers qui se plaignent de ce que leur droit aurait été violé par un acte de l'autorité administrative.

Quelques mots sont nécessaires pour caractériser le rôle de chacun de ces organes de l'administration.

41. Les agents de l'administration sont en contact avec les citoyens. C'est à eux qu'il appartient de faire les actes de gestion qu'exige le soin des intérêts collectifs, d'organiser et de faire fonctionner les services publics, de recueillir les recettes et de faire les dépenses qu'entraîne l'accomplissement de ces services ; à eux qu'il appartient de prendre les mesures de police, de prévoyance, qu'exige le maintien de l'ordre et de la prospérité dans la société.

Pour être en mesure d'accomplir cette mission, qui exige

un certain esprit d'initiative, les agents sont organisés en France sous la forme unitaire. C'est du moins l'état des choses depuis la loi du 28 pluviôse an VIII.

L'Assemblée constituante avait essayé d'un autre système. Elle avait remis l'action à des assemblées. On a renoncé à ce système en l'an VIII, parce que l'expérience avait prouvé qu'une assemblée est généralement peu propre à l'action, qu'il s'y produit ordinairement des hésitations, des tiraillements, que la responsabilité se divise et, en se divisant, risque de disparaître. « Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs », disait le rapporteur de la loi du 28 pluviôse an VIII. Ce n'est pas un axiome de la science politique, c'est cependant le plus souvent une vérité.

Un publiciste d'une grande originalité, M. Stuart Mill, qui écrivait dans un pays où le système des agences collectives est très-fréquemment employé, l'Angleterre, a condamné ce système en quelques mots qui méritent d'être rapportés. « Nulle collection d'hommes, à moins qu'elle n'ait une organisation et une hiérarchie, n'est propre à l'action dans le sens vrai du mot. Même un conseil d'élite, composé d'un petit nombre de membres familiers avec la besogne qu'ils ont à traiter, est toujours un instrument inférieur à quelque individu qui pourrait être trouvé parmi ses membres, et ce conseil gagnerait énormément à ce que cet individu devînt le chef, et à ce que les autres lui fussent subordonnés[1]. »

Toutefois il y a dans l'organisation française des exceptions à la règle de la constitution des agents sous la forme unitaire, lorsque l'administration consiste moins dans un acte d'autorité à l'égard des citoyens, que dans un acte de gestion ou

[1] *Le Gouvernement représentatif,* traduction de M. Dupont-White, p. 107.

de contrôle, par exemple pour l'administration des établissements du culte et des établissements de bienfaisance.

Une division très-importante à signaler parmi les agents administratifs, et qui touche à la nature même de leurs fonctions, c'est que les uns sont agents directs, les autres agents auxiliaires.

Les agents directs sont ceux qui ont le pouvoir d'imposer aux citoyens les obligations établies par la loi. Les agents auxiliaires n'ont pour mission que de préparer ou d'exécuter la décision prise par l'agent direct.

On distingue même, parmi les agents auxiliaires, ceux qui ne sont généralement pas en rapport avec le public et qui sont occupés à des travaux intérieurs, les employés des bureaux; — et, d'autre part, ceux qui sont en relations constantes avec le public, et qui ont par conséquent une action sur lui, mais une action commandée par un fonctionnaire supérieur.

Pourquoi cette distinction? Le législateur français paraît avoir attaché une grande importance à concentrer dans un petit nombre de mains le droit de commander aux citoyens, pour concentrer aussi la responsabilité et pour modérer l'exercice du pouvoir.

Il n'en est pas de même dans tous les pays. Dans plusieurs des États de l'Amérique du Nord, par exemple, les fonctions municipales sont réparties entre dix-neuf agents, qui n'ont d'autre supérieur que l'assemblée des citoyens de la commune et qui sont individuellement responsables de leurs actes.

Notre système est tout différent, et cette qualification d'agent auxiliaire n'est pas une marque de l'infériorité des fonctionnaires à qui elle est attribuée; elle implique seule-

ment que le service confié à ces agents doit être dominé par des idées générales, dont l'application est confiée à une autre autorité.

42. Après les agents, les conseils. Sous le nom de conseil, on réunit des assemblées qui ont cela de commun qu'elles ne sont généralement pas en contact avec les citoyens, mais qui ont des pouvoirs très-différents.

Les uns n'ont qu'à donner des avis qui leur sont demandés par l'agent auprès duquel ils sont placés, et que celui-ci peut suivre ou ne pas suivre, sous sa responsabilité, alors même que la loi lui prescrit de les prendre. On comprend que le législateur, qui voulait donner à l'action plus d'énergie en constituant les agents sous la forme unitaire, ait tenu en même temps à éviter les erreurs des agents en plaçant auprès d'eux des conseils pour les éclairer.

Mais il y a certains conseils qui ont une véritable autorité et qui sont chargés, soit de contrôler la gestion d'un agent, soit même de diriger son action et de prendre des décisions que celui-ci n'a plus qu'à exécuter.

43. Nous avons expliqué le rôle des agents et des conseils. Quant à l'institution des juges au sein de la hiérarchie administrative, elle s'explique par le principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire.

Les actes de l'autorité administrative, quelles que soient les précautions prises contre les erreurs, peuvent soulever des réclamations. Ils peuvent froisser des intérêts ou léser des droits.

S'il ne s'agit que d'intérêts froissés, c'est-à-dire du plus ou moins d'inconvénients ou d'avantages que peut présenter une mesure, l'administrateur qui a fait l'acte est bien placé pour recevoir la réclamation et y donner la suite qu'elle

comporte. Au besoin, le réclamant s'adressera au supérieur de cet agent, s'il n'a pu obtenir satisfaction.

Mais lorsqu'il s'agit d'un droit lésé, de la violation d'une disposition de loi ou d'un contrat, il faut un juge.

On ne voulait pas, en principe, confier à l'autorité judiciaire le soin de statuer sur ces litiges ; il a fallu créer des juges qui font partie de l'autorité administrative. Nous reviendrons plus tard avec de grands développements sur la constitution de la juridiction administrative.

Ainsi : les agents, les conseils, les juridictions, telles sont les trois grandes divisions de l'organisation administrative.

Toutefois, nous ne croyons pas devoir exposer dans trois livres différents l'organisation de ces trois espèces d'autorités administratives. Il nous paraît préférable d'indiquer dans un premier livre la série des agents administratifs et la série des conseils qui, placés auprès de chaque agent, l'éclairent de leurs avis, ou dirigent et contrôlent son action.

Dans un second livre, nous étudierons les juridictions administratives.

§ 5. — DE LA CENTRALISATION ADMINISTRATIVE

44. Comment la centralisation s'est réalisée au point de vue politique et judiciaire.
45. Raisons d'être de cette institution au point de vue administratif.
46. Des réformes récemment opérées dans la législation.

44. Pour compléter ces notions générales, nous devons signaler un principe fondamental qui domine toute l'organisation administrative : agents, conseils, juridictions ; c'est le principe de la centralisation.

La France est une. Il n'y a pas, dans la République française, comme dans l'empire d'Autriche-Hongrie, plusieurs

nations qui relèvent du même souverain, mais qui forment à peu près des États distincts avec une législation, un gouvernement particuliers. Les différentes parties de notre territoire ne sont que des fractions du même tout. Il n'y a plus de Bretagne, de Guyenne, de Languedoc, de Provence, de Bourgogne. Il n'y a qu'une France, qu'une nation homogène, qu'une patrie commune à tous les Français.

On sait par quels efforts persévérants ce grand résultat a été obtenu ; comment nos rois y ont travaillé pendant six siècles, formant le territoire par des conquêtes, des mariages, des traités, des confiscations même, puis organisant peu à peu les institutions. Cette œuvre de la royauté, commencée par Philippe Auguste, poursuivie par saint Louis, Philippe le Bel, Charles V, Charles VII, Louis XI, Henri IV, par Richelieu pour le compte de Louis XIII, par Louis XIV avec Colbert et Louvois, a été consacrée définitivement par l'Assemblée constituante en 1789.

Pour l'affermir, l'Assemblée constituante a supprimé les anciennes provinces ; elle a remanié le territoire de la France et l'a divisé en quatre-vingt-trois départements. Puis, après avoir consommé l'unité territoriale, elle a complété l'unité des institutions.

Faut-il, comme l'a fait une école politique, entraînée par une passion exclusive pour la liberté, regretter sinon le morcellement de la France, du moins la diversité de ses institutions anciennes, qui donnaient, dans certains cas, des garanties pour les droits de l'individu ?

Nous ne le croyons pas. Si le travail de l'unité française n'a pas profité principalement à la liberté, il a produit l'égalité devant la loi, soit qu'elle protége, qu'elle impose ou qu'elle punisse, et cette égalité, ne l'oublions pas, c'est la

justice. Il a conduit à fonder l'autorité publique sur une autre base que celle du droit de propriété territoriale. Il a créé la puissance et la grandeur de la France en face de l'étranger.

Ce sont là des bienfaits qui méritent notre reconnaissance. Il est possible que nos rois, qui travaillaient à l'unité nationale, que l'Assemblée constituante, qui l'a consacrée définitivement, aient, en brisant des obstacles à l'égalité, supprimé des garanties pour la liberté. Mais la faute en doit peser principalement sur la résistance injuste des privilégiés, d'autant plus ardents à conserver leurs priviléges qu'ils avaient cessé de rendre les services qui les avaient motivés; car c'est cette résistance qui a forcé à dépasser le but et à tout anéantir au lieu de tout réformer.

Quelles devaient être les conséquences de cette unité et les moyens de la réaliser?

Le but de la société est d'abord d'assurer à ses membres la libre jouissance de leurs droits contre toute attaque, de garantir la sécurité intérieure et extérieure; c'est l'œuvre du gouvernement, de l'armée et de la justice.

Il fallait, pour arriver à ce résultat, un pouvoir unique, se faisant obéir de tout le pays, disposant de l'armée nationale, à la formation de laquelle contribueraient tous les citoyens, une législation unique pour toutes les parties du territoire, et un corps de magistrature appliquant cette législation dans le même esprit; enfin un trésor public, une bourse commune formée d'un prélèvement sur les deniers de tous les citoyens et pourvoyant à l'entretien des agents du gouvernement, de l'armée et de la justice.

Tout cela était ébauché avant 1789. et s'est réalisé depuis cette époque.

Il y a pour toute la France un pouvoir législatif unique un seul gouvernement, une armée, un trésor public.

Il y a aussi une législation civile et criminelle, qui est l même pour tous les Français ; et pour que cette législatio soit toujours appliquée dans le même esprit, sans quoi i serait inutile de l'avoir faite une, il y a au sommet de l magistrature, de l'autorité judiciaire, un corps spécialemen chargé de veiller à l'application de la loi. Ce corps est l Cour de cassation, ainsi nommée parce que sa mission est d casser les arrêts des juridictions locales qui s'écarteraien de la véritable pensée du législateur, et qui, par sa juris prudence, ramène à l'unité les jurisprudences des diverse cours.

Voilà la centralisation politique et la centralisation judiciaire.

Il faut bien remarquer que centralisation n'est pas concentration. On a fait souvent à ce sujet une très-regrettable confusion, que l'Académie française n'a pas eu le soin de dissiper.

Centraliser ne veut pas dire concentrer dans les mêmes mains, sur un même point, mais rattacher, relier à un centre, ce qui est très-différent.

Ainsi on ne peut pas dire qu'il y ait concentration des affaires judiciaires à Paris ; nul ne peut nier qu'il y ait une centralisation judiciaire.

45. Mais une fois acquise la centralisation politique et la centralisation judiciaire, est-ce tout ce qui est nécessaire pour réaliser l'unité de la France ?

Non. La société a pour but aussi de procurer à ses membres la satisfaction des besoins collectifs auxquels l'initiative des individus ou des associations d'individus serait impuissante à pourvoir avantageusement.

Elle y arrive par la gestion de divers services publics et par des mesures de police, de surveillance, de prévoyance.

L'unité de la France ne conduit-elle pas à procurer aux citoyens du même pays la satisfaction de ces besoins collectifs dans les mêmes conditions? Et ne faut-il pas centraliser l'administration, comme la justice, comme le gouvernement?

Ne faut-il pas surtout centraliser la partie de l'administration dans laquelle le pouvoir de l'autorité s'exerce par voie de règlement, sorte de législation secondaire qui ne peut contredire la législation principale sans enlever aux citoyens une partie du bénéfice de l'unité de législation?

Depuis 1789, comme avant 1789, le législateur a répondu : oui, en principe. Il a établi la centralisation administrative.

Il l'a établie pour l'action. Il l'a établie également pour la juridiction. C'est du centre que part l'impulsion; c'est au centre que réside le contrôle suprême destiné à maintenir l'unité dans l'application de la législation administrative.

Suit-il de là que l'État, représentant de la société, gère seul, par ses agents répandus sur toute la surface du territoire, tous les services publics qui font l'objet de l'administration?

Non, nous l'avons dit en définissant le droit administratif, l'État n'est pas seul à personnifier les intérêts collectifs des citoyens.

Il y a à côté ou plutôt au-dessous de lui des organes de sociétés plus restreintes, composées de fractions du territoire, qui ont leurs intérêts collectifs propres, leurs propriétés distinctes, leurs charges et leurs ressources particulières : le département et la commune.

La centralisation n'empêche pas la vie propre de ces petites communautés.

Le législateur a distingué entre les intérêts généraux, qui doivent recevoir satisfaction dans toutes les parties de la France, avec les ressources générales du pays, et les intérêts locaux auxquels il doit être pourvu au moyen des ressources de chaque localité.

Le pouvoir central a seul été chargé directement du soin des intérêts généraux.

On peut citer comme services publics généraux : le service des routes nationales, des grands chemins de fer, des rivières navigables, des canaux, des ports, des phares ; le service des postes, celui des télégraphes, une partie du service de l'instruction publique, une partie du service du culte, et un grand nombre des branches de la police administrative. Voilà la part faite au pouvoir central.

Puis, aux pouvoirs chargés d'administrer les communautés territoriales, départements et communes, a été confié le soin des intérêts locaux.

Ainsi, les habitants de ces diverses circonscriptions, en même temps qu'ils participent aux bénéfices des services publics institués par l'État et qu'ils en supportent les charges, participent aux bénéfices de certains services institués principalement pour eux et exclusivement à leurs frais, sauf le concours que la grande association peut accorder à chacune de ces petites sociétés.

A côté des routes nationales faites par l'État pour desservir les intérêts généraux de la France, se trouvent les routes départementales faites aux frais des départements, puis les chemins vicinaux, créés et entretenus aux frais des communes.

Seulement la législation a réservé au pouvoir central un contrôle sur l'action de ces petites sociétés, parce que les intérêts locaux ne peuvent pas être complétement distincts des intérêts généraux.

L'Assemblée constituante de 1789, dans l'instruction jointe à la loi des 14-22 octobre 1789, disait : « Il importe à la grande communauté nationale que toutes les communautés particulières qui en sont les éléments soient bien administrées ; qu'aucun dépositaire des pouvoirs n'abuse de ce dépôt. »

Il n'est pas possible, en effet, d'assimiler complétement les communautés territoriales, dont on se trouve membre par le fait seul qu'on y est né, qu'on a l'habitude d'y vivre ou qu'on y est propriétaire, avec les associations dans lesquelles on entre volontairement.

Dans les communautés territoriales, on peut, en subissant la loi de la majorité, subir une contrainte qu'on n'avait pas acceptée d'avance.

Il y a trois défauts qui peuvent être le fait des autorités locales et contre lesquels il est nécessaire de prendre des garanties au point de vue des intérêts généraux et au point de vue des intérêts locaux : la tyrannie, c'est-à-dire la violation des lois qui assurent la liberté et l'égalité des citoyens ; la négligence et la prodigalité.

En parlant de la tyrannie, nous n'évoquons pas un fantôme ; les exemples seraient faciles à citer. On peut choisir dans l'histoire d'avant 1789, comme dans une histoire plus moderne, la preuve que la liberté des administrateurs locaux, même élus par les citoyens, ne serait pas la liberté des administrés, surtout de la minorité des administrés.

Quant à la négligence, elle est malheureusement trop fré-

quente. Tel qui s'est remué beaucoup pour arriver à une position qui met en relief n'a pas l'énergie nécessaire pour sacrifier continuellement une partie de son temps aux affaires publiques.

Dans une note dictée au ministre de l'intérieur en 1800, au sujet de l'administration des communes, le premier consul disait : « L'intérêt personnel du propriétaire veille sans cesse, fait tout fructifier ; au contraire, l'intérêt de communauté est de sa nature somnifère et stérile : l'intérêt personnel n'exige que de l'instinct ; l'intérêt de communauté exige de la vertu, et elle est rare. »

Or cette négligence pourrait compromettre singulièrement les intérêts des citoyens, en laissant en souffrance des services publics dont la gestion a été confiée aux autorités locales : une partie des services du culte, de l'instruction publique, de la voirie.

Enfin la prodigalité peut être inspirée ou par le légitime désir de satisfaire à des besoins pressants, ou par l'ambition de laisser une trace de son passage.

Cette prodigalité des autorités locales peut être dangereuse pour les intérêts généraux ; car les ressources destinées aux dépenses locales se puisent dans la bourse des citoyens comme les resources destinées aux dépenses générales ; et si les autorités locales épuisent les forces contributives des citoyens, quels seront les moyens d'action de l'État pour subvenir aux dépenses d'intérêt général ? Ce n'est pas une hypothèse que nous indiquons ici. En 1865, un homme d'État du royaume d'Italie signalait le grave embarras où se trouvait ce pays par suite de la liberté illimitée laissée aux municipalités de se grever d'impôts : l'impôt communal se trouvait supérieur dans beaucoup de communes à l'impôt établi par l'État.

La liberté relative donnée, depuis un certain nombre d'années, aux administrations locales par la législation française pour l'établissement de centimes additionnels aux contributions directes a produit ce résultat, qu'aujourd'hui l'État ne pourrait plus qu'avec de très-grandes difficultés augmenter ces impôts à son profit [1].

La prodigalité des autorités locales pourrait aussi compromettre l'avenir des localités elles-mêmes, qui est également un intérêt général. Les administrateurs et les administrés seraient facilement d'accord pour disposer au profit de la génération présente du patrimoine de ces petites sociétés, qui doit être conservé, sauf des cas exceptionnels, comme une ressource pour l'avenir.

Le législateur, tout en laissant aux autorités locales un pouvoir propre dans certains cas, l'initiative des mesures dans beaucoup d'autres cas (ce qu'on oublie trop quand on critique notre système actuel), a réservé à l'autorité centrale un droit de réformation pour faire tomber les actes tyranniques des autorités locales, un droit de coaction pour triompher de leur négligence, un droit de veto pour empêcher leur prodigalité.

[1] En 1847, la contribution foncière était augmentée de 58 centimes pour les départements et les communes; en 1869, le nombre de ces centimes s'élevait à 85,3; il a été en 1876 de 98,6.

En 1847, la contribution personnelle et mobilière était accrue de 54 centimes pour les départements et les communes; en 1869, elle l'était de 83,6; elle a été surchargée en 1876 de 100,9. Comme la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière est *doublée* au profit des départements et des communes.

En 1847, les centimes additionnels afférents à la contribution des portes et fenêtres, au profit des départements et des communes, montaient seulement à 26; en 1869, ils étaient déjà à 53; ils se sont élevés en 1876 à 70,7.

L'impôt des patentes n'était augmenté, en 1847, que de 42,8 centimes additionnels — 6,8 pour l'Etat et 36 pour les départements et les communes; — en 1869, il n'y avait encore que 10,8 pour l'État, 58,1 pour les départements et communes, 69,9 au total. En 1876, l'État a perçu 57,6 centimes additionnels, les départements et communes 67,7. Les contribuables ont payé au total 125,3. L'impôt est plus que doublé. Il est vrai qu'ici l'État a pris une part considérable de l'augmentation.

Voilà, en quelques mots, l'origine, les motifs et la constitution de la centralisation administrative, tant en ce qui touche les intérêts généraux qu'en ce qui touche les intérêts locaux.

On a appelé du nom de tutelle administrative le système établi pour relier les intérêts locaux aux intérêts généraux. On a dit que les départements, les communes, les établissements publics étaient mineurs.

Ces expressions nous paraissent inexactes et regrettables à un double point de vue.

Les mots de tutelle administrative ont donné lieu, en effet, très-fréquemment dans les longues controverses qu'a soulevées cette question depuis le commencement du siècle, à une appréciation tout à fait inexacte des motifs qui avaient fait établir des garanties contre les pouvoirs locaux. En employant ces termes, on provoque les protestations des représentants des localités qui se prétendent aussi éclairés et mieux placés que les agents du pouvoir central pour apprécier les intérêts dont ils ont la gestion.

Mais nous avons montré que le contrôle exercé sur les autorités locales n'est pas motivé principalement par la crainte que les administrateurs locaux ne manquent de lumières et ne répondent pas à la confiance de leurs électeurs. Il est fondé avant tout sur la crainte que les dépositaires du pouvoir local n'abusent de leur autorité, qu'ils ne violent la législation établie pour limiter leur action et donner des garanties à la minorité, qu'en outre ils ne compromettent les intérêts généraux du pays et n'engagent d'une manière excessive l'avenir de la localité.

Sans doute, dans certains cas, le pouvoir de contrôle donné à l'autorité centrale ressemble aux précautions prises pour

empêcher les mineurs de nuire à leurs propres intérêts. Mais ce pouvoir de tutelle pourrait disparaître sans que les liens qui rattachent les intérêts locaux aux intérêts généraux fussent brisés.

A un autre point de vue, le mot de tutelle administrative est fâcheux ; c'est au point de vue de l'application des règles du droit administratif. On a trop souvent voulu chercher, dans la manière d'agir des conseils locaux et des autorités supérieures, des analogies avec l'action du tuteur d'un mineur, du conseil de famille, du tribunal homologuant les délibérations du conseil de famille, et là encore on est tombé dans des erreurs, parce que les situations ne sont semblables qu'en apparence.

Nous aimerions donc mieux écarter ce mot de tutelle administrative, pour y substituer le mot plus juste de contrôle[1].

Ce système de contrôle est organisé en France depuis Colbert, qui a, le premier, centralisé le service de l'entretien des voies publiques, et qui a, le premier aussi, fait intervenir l'autorité centrale pour mettre l'ordre dans les finances municipales, odieusement dilapidées.

Pour notre part, quand nous voyons que ce système a ses origines sous l'ancienne monarchie, nous sommes loin d'être disposé à le condamner et à le déclarer incompatible avec les idées modernes. A notre sens, s'il a survécu à l'explosion révolutionnaire, qui a fait tant de ruines, et s'il a été consacré par l'Assemblée constituante, qui n'était pas arrêtée par

[1] En 1833, dans la discussion du projet de loi sur les attributions municipales, l'illustre M. Thiers, alors ministre du commerce et des travaux publics, démontrait que « ces expressions de tutelle et de minorité sont fausses et que c'est avec des expressions fausses qu'on répand dans le pays des erreurs dommageables ». (*Moniteur* du 8 mai 1833, p. 1275.)

Le très-regrettable président Boujean a soutenu la même opinion dans le rapport présenté au Sénat sur le projet de loi relatif aux conseils municipaux qui est devenu la loi du 24 juillet 1867.

la pensée de faire table rase des anciennes institutions, c'est qu'il répondait à une nécessité de notre état social, de notre unité nationale.

46. Maintenant dans quelle mesure ce contrôle doit-il s'exercer? C'est une question qu'il n'est pas possible de résoudre en se plaçant au point de vue purement théorique[1]. En étudiant la législation relative aux départements et aux communes, nous montrerons comment la pratique a successivement varié. Nous n'avons ici qu'à résumer en quelques mots ces variations.

De 1790 à l'an VIII, les autorités locales élues par les citoyens étaient fort peu contrôlées. A partir de l'an VIII, une réaction nécessaire se produisit, et bien que les administrateurs des départements et des communes fussent choisis par le gouvernement ou par ses agents, ils ne pouvaient prendre aucune décision sans son approbation. Sous la Restauration de nombreux écrits, de nombreux discours réclamèrent la décentralisation. Les projets préparés par M. Siméon en 1821 et par M. de Martignac en 1828, pour donner aux localités le droit d'élire leurs mandataires, attribuaient en même temps aux membres des corps électifs une certaine initiative. Les circonstances politiques empêchèrent ces projets d'aboutir.

La législation sur les communes et les départements avait été remaniée sous le gouvernement de Juillet, dans les lois du 21 mars 1831, 22 juin 1833, 18 juillet 1837 et 10 mai 1838. On avait cherché à faire une part raisonnable à l'indépendance des conseils généraux et des conseils municipaux. Cette part a été bientôt trouvée insuffisante.

[1] Parmi les ouvrages les plus remarquables qui ont été publiés sur cette question, il faut citer deux livres de M. Dupont-White, l'un intitulé : *La Centralisation*, l'autre : *De l'administration locale dans ses rapports avec la liberté politique.*

De nouveaux projets de lois rédigés par le conseil d'État en 1850 et 1851, sur la demande du gouvernement et de l'Assemblée législative, remaniés assez profondément par la commission chargée de les examiner, et qui étaient prêts à être discutés lors de la dissolution de cette assemblée, tendaient à élargir les attributions des autorités locales.

On n'y a pas donné suite dans les premiers temps du régime impérial. Toutefois, pour enlever aux adversaires de la centralisation un des griefs sur lequel ils insistaient le plus, un décret du 25 mars 1852 a conféré aux préfets le pouvoir de trancher un grand nombre de questions d'intérêt local qui jusque-là devaient être résolues par le chef de l'État ou par les ministres. Ce décret, qui simplifiait l'expédition des affaires, a été qualifié : décret sur la décentralisation administrative. Le mot n'était pas exact. Les mesures prises par ce décret n'avaient pour objet qu'une *déconcentration*. Nous prions qu'on nous passe le mot. La centralisation n'implique pas, en effet, que tout se fasse par le pouvoir central ; elle implique que tout soit dirigé ou contrôlé par lui. Que l'action ou le contrôle émane du pouvoir central lui-même ou qu'il émane de ses agents sous sa direction, il n'y en a pas moins centralisation.

Aussi, bien que divers décrets rendus en 1861, 1862 et 1864, aient étendu encore les attributions des préfets, la question de la décentralisation proprement dite n'était pas considérée comme résolue. Des lois nouvelles, en date du 14 juillet 1866 et du 24 juillet 1867, pour la préparation desquelles on s'était inspiré des projets de réforme élaborés en 1850 et 1851, ont étendu très-largement les pouvoirs propres des conseils généraux de département, et, dans une mesure moindre, ceux des conseils municipaux.

Néanmoins, vers la fin de l'Empire, toute une école de publicistes déclarait ces lois insuffisantes et réclamait l'autonomie des départements et des communes. Au mois de janvier 1870, une commission avait été instituée sous la présidence de M. Odilon Barrot pour étudier de nouvelles réformes. Les travaux de cette commission, interrompus par les événements de septembre 1870, ont été repris à l'Assemblée nationale. Une commission dite de décentralisation avait été instituée dans ce but; elle a siégé de 1871 à 1875. Le premier projet qu'elle a présenté était relatif à l'administration départementale. Écartant les innovations radicales, comme la création de grands gouvernements provinciaux, et la nomination des préfets par les conseils généraux, l'Assemblée nationale, par la loi du 10 août 1871, a donné aux conseils généraux des pouvoirs un peu plus étendus que ceux qui résultaient pour eux de la loi de 1866; le trait principal de sa réforme a été l'institution d'une délégation du conseil général siégeant dans l'intervalle des sessions et investie, non-seulement de pouvoirs de surveillance à l'égard des préfets, mais d'un certain nombre d'attributions qui appartenaient jusque-là à ce fonctionnaire. Toutefois, la réforme municipale que la commission de décentralisation a préparée à plusieurs reprises n'a pas abouti.

En résumé, la centralisation continue à être une des bases essentielles de l'organisation administrative comme de l'organisation politique et judiciaire de la France.

Abandonner complétement aux mandataires des localités la gestion des intérêts locaux serait, dans bien des cas, compromettre les intérêts généraux et le principe de l'unité de législation.

Quant à la gestion des intérêts généraux eux-mêmes, elle

exige une certaine centralisation contre laquelle on a dirigé peu d'attaques. A ceux qui voudraient le contester, nous opposerions l'exemple de l'Angleterre, de ce pays d'individualisme et de libertés locales, où, depuis quarante ans, des lois nouvelles, inspirées par l'expérience, ont appelé le pouvoir central à intervenir, sous des formes diverses, dans les services publics des prisons, de l'assistance, de l'enseignement, de la santé publique, des routes[1]. Nous leur rappellerions ensuite ce qu'un écrivain peu suspect, puisqu'il était un des plus ardents adversaires de la centralisation administrative, M. de Tocqueville, a écrit sur les résultats de l'absence d'une administration générale aux États-Unis :

« Certaines entreprises intéressent l'État entier et ne peuvent cependant s'exécuter parce qu'il n'y a point d'administration nationale qui les dirige. Abandonnées aux soins des communes et des comtés, livrées à des agents élus et temporaires, elles n'amènent aucun résultat et ne produisent rien de durable[2]. »

Tout en cherchant à diminuer les inconvénients de la centralisation administrative, en supprimant ce qu'elle peut avoir d'excessif, on ne doit pas oublier que des intérêts de premier ordre exigent le maintien de cette institution.

Assurément la liberté est un bien précieux, mais il ne faut pas lui sacrifier les autres biens que la société est destinée à nous procurer.

[1] Le dernier état de la législation anglaise sur ce point a été exposé dans une série de leçons faites en 1874 par M. Demongeot, maître des requêtes au conseil d'État, à l'École libre des sciences politiques. La leçon d'ouverture de ce cours a été publiée par la *Revue de législation française et étrangère* en 1874. Après la mort prématurée de M. Demongeot, le résumé du cours a été présenté en 1875 à la Société de législation comparée par M. Millet (*Bulletin de la Société*, 1875, p. 306).

[2] *De la démocratie en Amérique*. 1re partie, ch. v. Des effets politiques de la décentralisation administrative aux États-Unis.

LIVRE II

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION ACTIVE ET CONSULTATIVE

TITRE PREMIER

De l'administration des intérêts généraux

47. Notions préliminaires. — Division du sujet.
48. Hiérarchie des agents chargés de l'administration des intérêts généraux.

47. Pour mettre de l'ordre dans l'exposé de l'organisation des agents administratifs et des conseils placés auprès d'eux avec la mission de les éclairer, de les contrôler, ou même de les diriger, il nous paraît utile de présenter séparément : 1° les autorités chargées de la gestion des intérêts généraux ou de l'État; 2° les autorités chargées de la gestion des intérêts locaux, c'est-à-dire des départements et des communes; 3° les autorités chargées de la gestion des intérêts spéciaux ou des établissements publics.

Ce n'est pas la division suivie habituellement. Quoique la distinction entre l'administration générale de l'État et l'administration des communautés territoriales ou des établissements publics soit admise et signalée par tous les auteurs qui ont écrit sur le droit administratif, on a l'habitude, dans l'exposé de l'organisation administrative, de ne pas séparer les organes des intérêts généraux et les organes des intérêts

locaux. Cela tient sans doute à ce que le législateur, pour éviter des conflits et pour ne pas multiplier les fonctionnaires, a chargé les mêmes agents de représenter à la fois l'État et les communautés territoriales. Ainsi les préfets sont les agents de l'État et ceux des départements, les maires les agents de l'État et des communes.

Mais les pouvoirs de ces agents en ces deux qualités sont très-différents. D'autre part, l'origine des conseils chargés de participer à l'administration des communautés territoriales n'est pas la même que celle des conseils chargés de concourir à l'administration générale. Les uns sont électifs, les autres sont nommés par l'autorité administrative. Les pouvoirs de ces deux espèces de conseils sont absolument différents dans beaucoup de cas. Les premiers ne se bornent pas, comme les seconds, à donner des avis ; ils prennent souvent des décisions, dont l'autorité supérieure peut empêcher l'exécution par l'exercice de son droit de contrôle, dans les cas où ce droit lui est accordé, mais qu'elle ne peut presque jamais remplacer par une décision différente.

Enfin la distinction, qui devient de plus en plus marquée, entre les intérêts généraux représentés par l'État et les intérêts locaux personnifiés dans les départements et les communes, nous paraît commander la division que nous avons adoptée.

48. Les intérêts généraux de l'ensemble des citoyens français sont personnifiés dans l'État. L'État a son existence propre, ses propriétés, ses droits, ses charges et ses ressources.

Nous avons déjà vu que la gestion des intérêts généraux du pays est contrôlée par le pouvoir législatif au point de vue de la création des recettes destinées à alimenter le trésor pu-

blic, des dépenses auxquelles sont affectées ces recettes et de l'aliénation des propriétés de l'État.

Nous avons à voir quels sont les agents chargés de représenter l'État, de commander et de contracter en son nom pour la gestion des services publics destinés à satisfaire aux besoins collectifs de l'ensemble des citoyens français.

Notre législation a organisé dans ce but une série d'agents directs qui se tiennent entre eux par les liens de la hiérarchie et qui assurent l'exercice de l'action administrative dans toutes les parties du territoire.

En vertu du principe de la centralisation, la direction, l'impulsion générale donnée à ces agents, et le contrôle de leurs actes s'exercent au centre du pays.

A la tête des agents directs se trouvent placés le Président de la République, et les ministres, ses principaux auxiliaires.

Les agents locaux se divisent en deux catégories : les agents qui concourent à la gestion de tous les services publics autres que ceux qui sont placés exceptionnellement en dehors de leurs attributions, — les agents chargés de certains services spéciaux.

Le territoire français est divisé, au point de vue de l'ensemble des services publics, en départements, arrondissements, cantons et communes. Il y a aujourd'hui 87 départements, en y comprenant le territoire de Belfort qui n'est rattaché à aucun département, 362 arrondissements, 2863 cantons et 36 056 communes[1].

[1] Ces chiffres sont déclarés authentiques par le décret du 31 octobre 1877.
Dans la précédente édition de notre livre, publiée avant le traité de Francfort, qui a cédé à l'Allemagne une partie du territoire de la France, nous avions constaté que, d'après le décret du 15 janvier 1867, déclarant authentiques les chiffres du dernier recensement quinquennal, il y avait 89 départements, 373 arrondissements, 2941 cantons et 37 548 communes.

Dans ces circonscriptions sont placés des agents directs qui représentent l'État et concourent à la gestion des services publics : les préfets dans les départements, les sous-préfets dans les arrondissements, les maires dans les communes, et à côté d'eux les commissaires de police.

Il n'y a pas, au chef-lieu de canton, d'agent en permanence, si ce n'est, dans certains cas, les commissaires de police.

En dehors de cette hiérarchie des agents locaux qui compose l'administration générale du pays, se trouvent, dans certaines circonscriptions spécialement créées à cet effet, des agents locaux de plusieurs administrations spéciales qui relèvent directement d'un ministre, par exemple, le préfet maritime pour le service de l'armée de mer, les intendants militaires pour l'administration de l'armée de terre, les recteurs pour l'instruction publique.

Nous examinerons successivement l'administration centrale, — puis l'administration locale, et les agents locaux chargés de certains services spéciaux. — Nous traiterons enfin des agents auxiliaires.

CHAPITRE PREMIER

ADMINISTRATION CENTRALE

§ 1er. — DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

49. Autorités qui composent l'administration centrale.
50. Du président de la République considéré comme chef des agents administratifs.
51. Ses attributions en ce qui concerne le personnel des fonctionnaires publics.
52. Ses attributions relativement aux services publics.
53. Du pouvoir réglementaire attribué au président de la République et à différents agents de l'administration.
54. Des règlements d'administration publique proprement dits.
55. Mesures diverses d'intérêt général, d'intérêt collectif ou d'intérêt individuel prises par le président de la République.
56. Formes dans lesquelles il procède.
57. Recours ouverts contre ses actes.

49. L'administration centrale se compose du Président de la République et des ministres, agents directs; puis des conseils placés auprès d'eux pour les éclairer, savoir : le Conseil d'État, qui est appelé à donner des avis tantôt au Président, tantôt aux ministres, et les divers conseils spéciaux placés auprès de chaque ministre.

50. Le Président de la République est le chef de la hiérarchie administrative.

Nous ne savons par suite de quelle idée inexacte ou de quel scrupule mal fondé quelques professeurs de droit administratif n'ont pas cru devoir mettre le chef de l'État (roi, empereur ou président de la République) au nombre et à la tête des agents de l'administration.

Assurément, ce n'est pas le rabaisser que de signaler ses attributions propres en matière d'administration, après avoir signalé ses attributions en matière de législation et en matière de gouvernement, et c'est laisser une lacune grave dans la hiérarchie administrative que de ne pas mentionner les pouvoirs du chef de l'État comme chef de l'administration, de ne pas indiquer les actes qu'il a le droit de faire en cette qualité. Le dernier compte rendu des travaux du Conseil d'État constate en effet que, pendant la période de cinq ans qui s'est écoulée de 1861 à 1865, le Conseil d'État a examiné plus de 80 000 affaires administratives de nature très-diverse qui se sont terminées par des décrets du chef de l'État, et il y a beaucoup de décrets qui ne sont pas soumis à l'examen du Conseil d'État.

Ainsi, le Président de la République est le premier des agents administratifs. C'est à lui qu'appartient la direction suprême de tous les services publics. C'est lui qui prend les décisions les plus importantes.

Voyons ses attributions, — les formes dans lesquelles il procède, — et les recours qui peuvent être présentés contre ses actes.

51. Les attributions du Président de la République peuvent se diviser en deux catégories : 1° celles qui touchent au personnel de l'administration ; 2° celles qui touchent aux services publics.

En ce qui concerne le personnel, le Président nomme et révoque un grand nombre de fonctionnaires publics, par exemple les ministres, les préfets, les sous-préfets, les maires des communes importantes, les membres du Conseil d'État et les ingénieurs des ponts et chaussées.

C'est lui qui accorde les récompenses publiques pour les

services rendus au pays. C'est encore lui qui fixe la pension à laquelle les fonctionnaires publics ont droit quand ils ont servi pendant un nombre d'années déterminé par la législation. La pension n'est plus une faveur, c'est un droit.

52. Quant aux services publics, les attributions du Président sont très-variées.

On peut les répartir en deux catégories : les actes intéressant la généralité des citoyens ou une collection de citoyens ; les actes individuels.

Nous ne pouvons donner à cet égard que des indications très-générales, sous peine d'empiéter sur le fond des matières que nous aurons à développer plus tard. Cependant il est utile de montrer, dès à présent, le pouvoir du Président de la République en action.

53. Parmi les mesures générales qui émanent du Président, en qualité de chef de l'administration, se trouvent au premier rang les règlements.

Le pouvoir réglementaire est un complément du pouvoir législatif.

Nos lois ne règlent pas dans leurs détails toutes les obligations imposées aux citoyens en vue d'assurer la paix et la prospérité de la société, toutes les formalités à suivre pour l'accomplissement de ces obligations. Elles en posent toujours le principe, mais elles abandonnent souvent à l'autorité administrative le soin d'appliquer le principe dans les détails.

La plupart des constitutions ont expressément attribué au chef de l'État le pouvoir de faire les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois. L'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 se borne à dire que le Président surveille et assure l'exécution des lois, mais on n'a

pas entendu modifier la nature des pouvoirs reconnus constamment au chef de l'État.

Diverses lois ont, comme on le verra plus tard, confié aux ministres et aux préfets le pouvoir de faire des règlements sur certaines matières. D'autres ont confié aux maires un pouvoir réglementaire assez étendu sur ce qu'on appelle les matières de police municipale, notamment la sûreté, la commodité de la circulation sur les voies publiques, la salubrité et la propreté de ces voies.

La loi a indiqué, pour ces agents inférieurs, quelles étaient les matières qu'il leur appartenait de régler, à quel point de vue il fallait se placer, quel est le but qu'il fallait chercher à atteindre.

Pour le chef de l'État, la Constitution n'a pas même fixé de limites; mais comme il est chargé d'assurer l'exécution des lois, il s'ensuit que le pouvoir réglementaire ne pourrait empiéter sur le domaine réservé au pouvoir législatif.

Ainsi un règlement est un acte qui pose des règles d'une certaine généralité, applicables à l'avenir, obligatoires pour les citoyens. Le chef de l'État a le pouvoir d'en faire.

54. Mais on distingue deux sortes de règlements parmi ceux que fait le chef de l'État. Il y en a qui sont faits en vertu du pouvoir propre que lui a reconnu l'article 5 de la loi du 25 février 1875. Il y en a qui sont faits en vertu d'une délégation spéciale du législateur.

Dans ce dernier cas, le chef de l'État a plus de pouvoir qu'il n'en aurait en vertu de l'article 3 de la loi de février 1875. Il peut, par exemple, si la délégation lui en a été faite, établir le tarif d'un impôt, et même des pénalités [1]. Mais ordinaire-

[1] On en voit un exemple assez saillant dans le décret du 4 août 1855 relatif à la taxe des chiens, rendu en exécution de la loi du 2 mai 1855.

ment la délégation n'est pas aussi étendue, et elle porte assez souvent sur des points de détail que le chef du pouvoir exécutif aurait pu et dû régler dans le silence de la loi.

Dans les lois qui donnent ainsi une délégation au Président, les règlements à intervenir sont qualifiés règlements d'administration publique. Cela implique que le règlement doit être rédigé par le Conseil d'État, conformément à l'article 8 de la loi du 24 mai 1872, qui porte que le Conseil d'État est appelé nécessairement à donner son avis sur les règlements d'administration publique.

On peut se demander toutefois si tous les règlements émanés du chef de l'État ne sont pas des règlements d'administration publique, si tous ne doivent pas être élaborés par le Conseil d'État. En théorie pure, nous croyons qu'on pourrait soutenir l'affirmative. Le sens naturel du mot n'admet pas de distinction. Le chef de l'État fait un règlement sur une matière d'administration publique : c'est un règlement d'administration publique. Si l'on se reporte à la constitution du 22 frimaire an VIII, qui, la première, a introduit ce mot dans notre langue, on n'y voit pas d'allusion à une délégation du pouvoir législatif, et tous les règlements qui ont organisé les services publics sous le premier Empire avaient été délibérés en Conseil d'État.

Ce mode de procéder avait un grand avantage. Une assemblée dans laquelle on conserve les traditions, où l'on a des vues d'ensemble, où des esprits divers se rencontrent, et qui correspond à tous les départements ministériels, est bien placée pour « assurer l'unité d'application des règles administratives, pour empêcher que les solutions ne varient avec les services ou avec les ministères, pour donner à la rédaction l'ordre, la simplicité, la clarté, qui en sont les mérites

essentiels[1]. » Tous les membres du Conseil d'État qui, sous nos divers régimes politiques, ont écrit sur le droit administratif, MM. de Gérando, Macarel, Vivien, de Cormenin, Boulatignier, ont été d'accord pour considérer le règlement d'administration publique comme la seule expression régulière du pouvoir réglementaire du chef de l'État.

Mais cette doctrine, qui n'était pas expressément consacrée par le législateur, n'a pas prévalu. La Restauration avait fait, sans le concours du Conseil d'État, des règlements considérables, notamment l'ordonnance du 1er août 1829, pour l'exécution du Code forestier. Bien que les gouvernements qui lui ont succédé aient toujours témoigné une grande confiance au Conseil d'État et aient presque toujours demandé son avis sur les règlements qui touchaient aux droits des citoyens, on est arrivé à admettre que l'intervention du Conseil d'État n'est obligatoire que pour le cas où le législateur a disposé expressément que certaines mesures d'exécution seraient déterminées par un règlement d'administration publique[2].

Toutefois, en fait, le Conseil d'État est très-souvent consulté pour les autres règlements.

55. En outre des règlements, le Président est appelé à prendre d'autres mesures d'intérêt général ou d'intérêt collectif. On peut citer notamment les décrets rendus pour ouvrir aux ministres des crédits supplémentaires ou extraordinaires en l'absence des Chambres; ceux qui déclarent que certains travaux sont d'utilité publique, ce qui emporte l'ex-

[1] Vivien, *Études administratives*, 2e édition, t. II. p. 312.

[2] Dans un article publié en 1872 par la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, nous avions émis le vœu que la question fût tranchée en sens contraire par la nouvelle loi sur le Conseil d'État. Cette opinion a été soutenue dans la discussion de la loi; mais l'amendement qui tendait à la faire consacrer a été repoussé.

propriation des propriétés dont le sol est nécessaire pour l'exécution des travaux.

Le contrôle de l'État sur les actes d'administration des communautés territoriales (départements et communes) et des établissements publics s'exerce, dans certains cas, moins nombreux aujourd'hui qu'autrefois, par des décrets du Président.

Enfin diverses mesures individuelles sont prises par la même autorité ; par exemple c'est le Président qui accorde certaines concessions de chemins de fer, les concessions de mines, les concessions d'entreprises du desséchement des marais.

56. Quelles sont les formes dans lesquelles procède le chef de l'État?

Les actes du chef de l'État portent aujourd'hui le nom de décrets[1]. Sous la Restauration et le gouvernement de Juillet ils s'appelaient ordonnances, sous la République de 1848 arrêtés.

Ils se font toujours sur la proposition d'un ministre, qui les contre-signe. Quelquefois le Président se borne à approuver la proposition d'un ministre sans qu'un décret soit rédigé. On dit, dans ce cas, qu'il y a décision du Président.

Le chef de l'État est obligé, dans certains cas, de prendre l'avis du conseil des ministres. Il en est ainsi pour l'ouverture des crédits supplémentaires et extraordinaires, et encore pour la nomination des conseillers d'État.

Dans un cas spécial, il s'est imposé à lui-même l'obliga-

[1] La qualification de décret était donnée aux actes de l'Assemblée constituante de 1789 et de l'Assemblée législative, qui n'avaient le titre de lois que lorsqu'ils étaient sanctionnés par le roi. Les lois votées par l'Assemblée constituante de 1848 jusqu'à la promulgation de la constitution du 4 novembre 1848 ont été qualifiées également de décrets.

tion de consulter le ministre des finances. Le décret du 1er décembre 1861 portait que, à l'avenir, aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires ne serait soumis à la signature de l'Empereur qu'accompagné de l'avis du ministre des finances. Une mesure semblable a été prescrite par un arrêté du chef du pouvoir exécutif, en date du 1er avril 1871.

Pour beaucoup de ses actes, le Président consulte le Conseil d'État ou une des sections entre lesquelles le Conseil est divisé. Tantôt cette formalité est obligatoire, tantôt elle n'est prescrite par aucun texte de loi et ne s'accomplit qu'en vertu de traditions anciennes.

On a vu qu'il y avait obligation de prendre l'avis du Conseil d'État pour les règlements d'administration publique.

La même obligation existe pour certains actes d'intérêt général ou collectif qui doivent, d'après des lois spéciales, être faits avec l'avis du Conseil d'État. Dans ce cas, la loi porte ordinairement que tel acte sera fait par décret ou ordonnance rendue dans la forme des règlements d'administration publique.

57. Indiquons ici, en quelques mots, quels sont les recours qui peuvent être formés contre les actes du chef de l'État.

Sans empiéter sur l'étude des juridictions administratives que nous aurons à faire plus tard, il est bon d'indiquer que les actes d'administration émanés du Président, qui violent un droit garanti aux citoyens par une disposition de loi, de règlement, ou par un contrat, peuvent donner lieu, en principe, à un recours devant la juridiction administrative suprême, le Conseil d'État statuant dans des formes particu-

lières. Certains actes peuvent être attaqués au fond. D'autres ne peuvent l'être que pour irrégularité de forme ou pour excès de pouvoir. Il y a là des distinctions assez délicates qu'il serait inopportun d'effleurer.

Mais, à côté des recours par la voie contentieuse, il y a des recours par la voie administrative. Les réclamations qui ne se fondent que sur la lésion d'un intérêt et non sur la violation d'un droit ne peuvent être examinées par une juridiction.

Ordinairement on s'adresse au ministre sur la proposition duquel la décision du chef de l'État a été rendue, pour demander que la décision soit modifiée ou complétement rapportée.

Il y a une espèce de recours mixte, dont l'application est fort rare, parce que les cas dans lesquels il est ouvert sont assez mal définis. L'article 40 du décret du 22 juillet 1806 ouvre en effet un recours spécial contre des décrets rendus sur l'avis du Conseil d'État et qui porteraient atteinte aux droits ou à la propriété des citoyens, sans être cependant de nature à être attaqués par la voie contentieuse. L'affaire est, dans ce cas, renvoyée, s'il y a lieu, dit l'article 40, soit à une section du Conseil d'État, soit à une commission.

Il n'y a qu'un petit nombre de recours de cette nature qui aient été formés. Il n'y en a presque pas qui aient abouti à un résultat favorable.

Enfin un recours peut être formé par voie de pétition devant les Chambres.

§ 2. — DES MINISTRES

58. Des ministres à portefeuille et sans portefeuille.
59. Notions historiques sur l'institution des ministres avant 1789.

60. De l'organisation des ministères depuis 1789.
61. Attributions des ministres en matière administrative.
62. Leur autorité à l'égard des agents qui leur sont subordonnés.
63. Leur autorité à l'égard des citoyens. — Droit de représenter et d'engager l'État pour les actes de gestion nécessaires aux services publics et pour l'ordonnancement des dépenses publiques.
64. Droit d'agir en justice pour représenter l'État.
65. Droit d'appliquer les lois aux citoyens, dans le cas où ils ont l'action directe.
66. Cas exceptionnels dans lesquels les ministres ont le pouvoir réglementaire.
67. Des ministres considérés comme juges. — Renvoi.
68. Formes que doivent suivre les ministres.
69. Recours ouverts contre leurs actes.
70. Des sous-secrétaires d'État.

58. Les ministres sont les principaux auxiliaires du président de la République. Ils participent à l'action du gouvernement et, dans notre système d'administration actuelle, ils sont les chefs des différentes branches des services publics.

Il y a eu, à diverses époques, sous la Restauration et sous le régime de la constitution de 1852, des ministres qui n'avaient pas de département ministériel et qui, sous le titre de ministres sans portefeuille, ministres d'État, éclairaient le souverain de leurs avis, défendaient ses actes par leur parole, sans avoir à faire des actes d'administration. Ce système n'est plus en vigueur.

59. Ce n'est pas ici le lieu de faire une histoire de l'institution des ministres, et cependant, même pour éclairer la pratique, il n'est pas sans utilité d'avoir une idée des pouvoirs et de la situation des ministres qui ont préparé les ordonnances, édits et autres actes de l'ancienne monarchie que l'on applique encore dans le service des ponts et chaussées; il est aussi utile de connaître les modifications successives qui se sont produites dans cette institution depuis 1789 jusqu'à nos jours.

Pour cela, sans remonter jusqu'aux préfets du prétoire de Rome et aux maires du palais de la première race des rois de France, il suffit de prendre cette histoire au seizième siècle. C'est à ce moment seulement qu'à côté du chancelier, chef de la justice, du connétable, chef de l'armée, et du surintendant des finances, nous voyons instituer des secrétaires d'État, dont la fonction est d'abord de tenir note des décisions du souverain et de les expédier, ce qui avait primitivement été le rôle du chancelier, mais qui s'élèvent peu à peu pour devenir bientôt ce que sont nos ministres secrétaires d'État [1].

On n'avait pas songé d'abord à concentrer dans la main d'un seul ministre chaque branche des affaires d'État proprement dites comme on avait fait pour la justice et pour les finances.

Les autres services étaient dirigés simultanément par les secrétaires d'État, au nombre de quatre, qui correspondaient avec les agents du gouvernement, chacun dans une partie du territoire. Il est vrai qu'alors ils ne faisaient guère qu'exécuter les décisions prises par le roi en Conseil d'État.

Tel était l'état des choses en avril 1547.

Mais peu à peu certains services se dégagèrent et arrivèrent à être concentrés dans les mains d'un seul secrétaire d'État.

En 1567, nous voyons se créer le ministère de la maison du roi; en 1589, le ministère des affaires étrangères. On procède de même pour une partie des services du département de la guerre, dont la spécialité s'accentua davantage

[1] L'histoire de l'institution des secrétaires d'État a été faite par notre ancien collègue, M. le comte de Luçay, dans plusieurs articles publiés en 1866, 1867 et 1868, par la *Revue historique de droit français et étranger*, sous ce titre : *Les origines du pouvoir ministériel.*

en 1626. A cette dernière époque, la marine n'était divisée qu'entre deux secrétaires d'État, celui des affaires étrangères et celui de la guerre.

Sous Louis XIV, le travail de concentration se continua sans se réaliser complétement. Ainsi Colbert avait réuni dans sa main, avec le contrôle général des finances, la direction des bâtiments du roi et des travaux des ponts et chaussées, la direction du commerce et des manufactures.

Mais pour certains services non concentrés, la distribution des provinces entre les secrétaires d'État subsistait encore et changeait selon les nécesssités du moment. Louvois, secrétaire d'État de la guerre, faisait placer dans ses attributions les provinces où devaient s'accomplir les opérations militaires.

Après la mort de Louis XIV, le régent, pour satisfaire la noblesse qui avait vu avec impatience des hommes de rien, comme Louvois et Colbert, gouverner sous les ordres du roi, remplaça les ministres par des conseils où dominait la noblesse. Il y en avait sept, composés chacun de dix membres : conseils de conscience, — guerre, — finances, — marine, — affaires étrangères, — dedans du royaume (intérieur), — commerce.

Au bout de peu de temps, les affaires marchaient mal. En 1718, le régent, sur l'avis de Dubois, revint au système des ministres.

En 1789, il y avait six ministres dans le sens que nous donnons aujourd'hui à ce mot : 1° le garde des sceaux, chef des conseils du roi, chef de la justice (la dignité de chancelier et la fonction de garde des sceaux étaient tantôt unies, tantôt séparées ; elles étaient séparées depuis l'avénement de Louis XVI) ; 2° le contrôleur général ou directeur général des finances, qui, en outre du service des finances, dirigeait

encore, comme avait fait Colbert, les services des ponts et chaussées, de l'agriculture et du commerce, et les affaires municipales ; 3° le secrétaire d'État des affaires étrangères ; 4° le secrétaire d'État de la guerre ; 5° le secrétaire d'État de la marine ; 6° le secrétaire d'État de la maison du roi, qui avait dans son département, non-seulement la maison civile du roi, mais aussi les affaires du clergé et celles des protestants.

Il y avait encore quelques services dont la direction n'était pas concentrée et que les secrétaires d'État, en outre de leurs fonctions propres, administraient simultanément, chacun dans une portion du territoire.

Ainsi le ministre de la guerre était chargé de l'administration générale et de la police, pour les provinces frontières du côté de terre. Le surplus des provinces relevait, à ce point de vue, du secrétaire d'État de la maison du roi.

60. Ce système disparut définitivement dans la nouvelle organisation votée par l'Assemblée constituante.

Une loi des 27 avril-25 mai 1791 créa six ministères. Le roi nommait ses ministres, mais la fixation de leurs attributions était réservée à l'Assemblée. Chacun des ministres était chargé de la direction d'un certain nombre de services publics pour tout le territoire du royaume.

La répartition était ainsi faite : 1° justice ; 2° intérieur ; 3° contributions et revenus publics ; 4° guerre ; 5° marine ; 6° affaires étrangères.

Le ministre des contributions et revenus publics n'était chargé que de l'assiette et du recouvrement de l'impôt, mais le service de la trésorerie nationale, c'est-à-dire de l'application des produits de l'impôt aux dépenses publiques, était confié à une commission de six membres nommés par l'Assemblée nationale.

Depuis cette époque, le nombre des ministères et la répartition des services entre eux a fréquemment varié; et, sous les gouvernements monarchiques, le pouvoir exécutif a été laissé complétement libre à cet égard, malgré le principe posé dans la loi de 1791 et renouvelé dans la constitution de 1848. Il serait inutile d'entrer dans les détails de ces modifications; nous les indiquerons seulement avec soin pour l'administration des ponts et chaussées, quand nous exposerons l'organisation spéciale des autorités qui président à cette branche des services publics.

Il suffit ici de dire que la Convention avait remplacé les ministres par douze commissions exécutives subordonnées au Comité de salut public. C'était une imitation du système adopté par le régent, mais qui, bien qu'inspirée par d'autres vues, ne dura pas davantage.

A dater du 5 fructidor an III, le système des agences collectives, maintenu encore jusqu'à l'an VIII pour le Directoire exécutif et pour les administrations locales, a été abandonné pour les ministres.

Mais un trait saillant caractérise l'organisation des ministères sous le premier Empire. Le soin de contre-signer les actes de l'Empereur était confié exclusivement à un secrétaire d'État.

Depuis la Restauration, les ministres sont tous redevenus secrétaires d'État. Cela tient à ce qu'ils sont responsables, non-seulement de leurs propres actes, mais des mesures adoptées sur leur proposition par le chef de l'État.

Nous avons expliqué déjà leur situation au point de vue politique, leurs rapports avec les Chambres. Nous n'y reviendrons pas.

Il y a aujourd'hui neuf ministères : 1° le ministère de la

justice, 2° le ministère des affaires étrangères, 3° le ministère de l'intérieur, 4° le ministère des finances, 5° le ministère de la guerre, 6° le ministère de la marine et des colonies, 7° le ministère de l'instruction publique, des cultes et des beaux-arts, 8° le ministère de l'agriculture et du commerce, 9° le ministère des travaux publics.

61. Quelles sont les attributions des ministres en matière administrative?

Nous n'avons pas à décrire ici les services compris dans chaque département ministériel. On peut consulter à cet égard l'*Almanach national*. Ce qu'il faut étudier, ce sont les pouvoirs qui appartiennent à tous les ministres à l'égard des agents qui leur sont subordonnés et à l'égard des citoyens.

Nous avons dit que les ministres ont la direction des services publics compris dans le département ministériel qui leur est confié.

62. Cette direction leur donne d'abord une autorité sur les agents attachés à ce service. Toutefois, ils n'ont pas en général le droit de nommer ces agents. Nous avons déjà vu que le Président nomme un grand nombre de fonctionnaires publics. Les ministres nomment presque tous les employés de leurs bureaux et un certain nombre d'employés inférieurs.

Ils peuvent en général révoquer les agents qu'ils ont nommés.

Ils ont le droit d'adresser à tous les agents nommés par le chef de l'État ou par eux et qui leur sont subordonnés des instructions pour l'exécution des lois et règlements, instructions qui sont tantôt générales, tantôt spéciales.

Ces instructions obligent les fonctionnaires publics à qui

elles sont adressées, sauf à eux, en cas de doute, à demander de nouvelles explications. Mais, quelle que puisse être leur valeur doctrinale, à raison du soin avec lequel elles sont préparées, elle n'ont rien d'obligatoire pour les citoyens et pour les tribunaux appelés à juger les contestations que l'exécution des lois et règlements peut soulever.

Ils ont un droit de contrôle sur les actes des agents qui leur sont subordonnés, et ils peuvent réformer ces actes, soit d'office, soit sur la réclamation des particuliers.

63. A l'égard des citoyens, voici les attributions des ministres :

D'abord ils sont représentants de l'État pour les actes qu'entraîne la gestion des services publics.

En cette qualité, ils passent des marchés qui engagent l'État ; quelquefois ces marchés sont passés par des autorités inférieures, sauf l'approbation des ministres. Ils reçoivent les fournitures au nom de l'État.

Ils font acquitter les dépenses résultant des engagements de l'État.

Nous aurons à développer plus tard le mécanisme du payement des dépenses publiques. Nous devons nous borner ici à dire que le maniement des deniers publics, l'encaissement des revenus de l'État et le payement des sommes dues à ses créanciers, s'opèrent sous la direction d'un seul ministre, le ministre des finances, mais qu'il appartient aux autres ministres, qui ont ordonné les dépenses, de vérifier l'existence de la dette de l'État et de délivrer, ou de faire délivrer par les agents placés sous leurs ordres, un titre en vertu duquel le créancier de l'État peut se présenter à une caisse publique, pour toucher la somme qui lui est due.

A raison de cette attribution, les ministres sont qualifiés

d'ordonnateurs. En cette qualité, ils ont à rendre des comptes.

Mais les comptes des ordonnateurs diffèrent sensiblement de ceux qu'ont à rendre les agents qu'on appelle spécialement des comptables. Les ordonnateurs, on vient de le voir, disposent des deniers publics, mais ne les manient pas. Les comptables, au contraire, manient les deniers publics et n'ont, en principe, qu'à exécuter les ordres qui leur sont donnés pour l'emploi de ces deniers. Aussi les comptables ont à rendre un compte matériel de toutes les sommes qui ont dû passer par leurs mains pour entrer dans les caisses de l'État ou en sortir; les ordonnateurs n'ont à rendre qu'un compte moral.

64. En la même qualité de représentants de l'État, les ministres exercent encore ses actions devant la juridiction administrative suprême, pour les litiges relatifs à la gestion des services compris dans leur ministère.

Il y a bien, dans l'article 69 du Code de procédure civile, des règles relatives à la représentation de l'État et du Trésor public en justice. Cet article charge les préfets d'exercer les actions de l'État, lorsqu'il s'agit de domaines et droits domaniaux; il attribue la représentation du Trésor public à l'agent judiciaire du Trésor. Mais ces règles sont spéciales à la procédure suivie devant l'autorité judiciaire.

Pour les contestations qui rentrent dans le contentieux administratif, c'est le préfet qui représente l'État devant les juridictions locales, ce sont les ministres qui le représentent devant la juridiction suprême établie au centre du pays.

Ils puisent encore dans leur qualité de directeur des services publics compris dans leur ministère le droit de former devant la juridiction administrative suprême des recours

tendant à obtenir dans l'intérêt de la loi (les intérêts des parties restant saufs) la réformation des actes des juridictions administratives qui n'auraient pas été attaqués par les parties dans les délais fixés par le règlement du Conseil d'État. Dans ce cas, la décision n'a qu'un effet doctrinal.

La loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'État (art. 26) leur attribue expressément le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires qui ne devraient pas donner lieu à un recours par la voie contentieuse et qui auraient été portées à tort devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

65. Les ministres appliquent aux citoyens les lois par des décisions individuelles, dans les cas où l'action directe leur appartient.

66. Enfin, dans quelques cas exceptionnels, les ministres ont le pouvoir réglementaire.

La théorie sur ce sujet ne s'est formée que lentement. En principe, on ne voit pas la nécessité d'un pouvoir réglementaire appartenant aux ministres, puisque les ministres sont placés auprès du chef de l'État qui a ce pouvoir pour tous les services publics et pour tout le territoire de la France.

Primitivement, ce pouvoir n'appartenait qu'au chef de l'État pour l'ensemble de la France, et aux maires, chacun pour la commune qu'il administrait.

Plus tard, il a été attribué aux préfets des départements, non pas d'une manière générale, mais pour certains objets spéciaux, notamment par la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, et la jurisprudence a admis que ce pouvoir appartenait également aux préfets pour certaines matières désignées dans l'article 2 de la section III de la loi des 22 décembre 1789-janvier 1790, qui a constitué les administrations départementales.

Enfin, les ministres ont cru pouvoir, dans diverses occasions, faire des règlements, et quelques lois ou règlements leur ont ensuite attribué le droit d'en faire sur des matières spéciales.

Ils ont fait d'abord, sans que la législation les y autorisât expressément, des règlements pour le service des bureaux des ministères, puis pour les employés placés sous leurs ordres en dehors des bureaux proprement dits. Ainsi le service des receveurs des finances et des agents de cette administration est réglé par une instruction du ministre des finances, en date du 17 juin 1840, qui a été remplacée par une nouvelle instruction, en date du 10 juin 1859, comprenant plus de 2 000 articles.

Les dispositions de loi ou de règlement d'administration publique qui chargent les ministres de faire des règlements sont assez peu nombreuses. Nous citerons, par exemple, le règlement d'administration publique, du 15 novembre 1846, sur la police des chemins de fer, qui confie au ministre des travaux publics le droit de fixer le nombre des voitures qui peuvent composer un convoi, le nombre des freins dont chaque convoi doit être muni, certaines mesures pour la marche des trains, etc., et encore le règlement d'administration publique, du 10 août 1852, sur la police du roulage, qui, dans son article 8, autorise le ministre des travaux publics et le ministre de l'intérieur à prendre les mesures nécessaires pour le passage des voitures sur les ponts suspendus.

En somme, on doit dire que les ministres ne peuvent exercer le pouvoir réglementaire que lorsqu'ils y sont autorisés par une disposition de loi ou de règlement d'administration publique. Les règlements faits par les ministres en dehors d'une délégation expresse n'auraient aucune autorité à l'égard des citoyens.

67. Nous parlerons plus loin du pouvoir de juridiction qui appartient aux ministres en matière de contentieux administratif.

68. Il n'y a que peu de chose à dire ici sur les formes que doivent suivre les ministres.

Les actes des ministres sont rédigés dans des formes différentes, suivant leur nature.

Les règlements portent le nom d'arrêtés. Ils contiennent le visa des dispositions de loi ou de règlement en vertu desquelles agit le ministre, quelquefois des considérants où les motifs de la mesure sont rappelés, puis un dispositif, à la suite du mot *arrête*.

Les décisions individuelles ont quelquefois la même forme. Le plus souvent elles sont rédigées sous forme de lettre.

C'est aussi dans la même forme que sont rédigées les instructions générales ou spéciales qui sont adressées aux agents de l'administration pour diriger leur marche. Les instructions générales qui passent de main en main s'appellent circulaires.

Quant aux formes à suivre pour les contrats, les marchés à passer avec les citoyens, elles seront l'objet d'explications développées quand nous traiterons des marchés de travaux publics.

69. En ce qui touche les recours ouverts contre les actes des ministres, il y a lieu ici de faire la distinction qui a déjà été faite pour les actes du chef de l'État.

Si l'acte ne porte pas atteinte à un droit, une réclamation peut être adressée au ministre mieux informé; mais lorsque le ministre maintient sa décision, il n'y a d'autre ressource qu'une pétition aux Chambres.

Si l'acte porte atteinte à un droit, un recours est ouvert

devant la juridiction administrative; mais il y a là des distinctions qui ont besoin d'être soigneusement étudiées.

70. A la suite des ministres, il faut placer immédiatement les sous-secrétaires d'État. Cette institution n'est pas réglementée par la législation. Sous le régime parlementaire, de 1816 à 1851, les ministres, absorbés par les discussions des Chambres, avaient quelquefois fait placer auprès d'eux, avec le titre de sous-secrétaire d'État, des auxiliaires qui, tout en ayant une situation très-élevée, étaient surtout chargés du soin des affaires administratives. Dans certains cas, les sous-secrétaires d'État avaient pris un caractère politique et concouraient avec le ministre à la discussion des actes du gouvernement et des lois devant les Chambres comme à l'expédition des affaires. Sous l'Empire, il n'avait pas été créé de sous-secrétaires d'État. Depuis 1871, il en a été institué à plusieurs reprises.

§ 3. — DU CONSEIL D'ÉTAT

71. Rôles divers du Conseil d'État.
72. Notions historiques sur le Conseil d'État sous l'ancienne monarchie.
73. Suppression du Conseil d'Etat en 1790.
74. Du Conseil d'État depuis son rétablissement en l'an VIII jusqu'à 1872.
75. Organisation actuelle du Conseil d'État. — Personnel du conseil.
76. Sa division en sections.
77. Attributions du conseil en matière administrative.
78. Mode de procéder du Conseil d'État.

71. A côté des agents directs chargés de l'administration au centre du pays, se trouvent placés divers conseils.

Le plus important est le Conseil d'État, appelé à préparer un grand nombre d'actes du Président de la République et qui donne aux ministres, lorsqu'il est consulté par eux, son

avis sur les questions qui se soulèvent dans la pratique de l'administration.

Nous avons déjà signalé brièvement le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration des lois. Nous aurons plus tard à en parler en étudiant la juridiction administrative. Ici il s'agit d'exposer le concours qu'il prête au Président de la République et aux ministres dans l'exercice de l'action administrative.

72. C'est le lieu de faire connaître l'histoire de l'organisation du Conseil d'État, sauf à réserver, pour le titre consacré à la juridiction administrative, tout ce qui touche ce côté de ses attributions[1].

Il y a longtemps que le Conseil d'État remplit un rôle important dans la marche des pouvoirs publics.

Il avait même un rôle plus considérable sous l'ancienne monarchie. Il y a eu une époque où les lumières des hommes que le souverain réunissait autour de lui constituaient la principale garantie des intérêts sur lesquels l'autorité publique avait une action. Les empereurs romains avaient leur *consistorium*. Les rois de France ont eu leur Conseil d'État, dont le pouvoir s'est étendu avec celui du roi.

Le Parlement qui s'est établi au treizième siècle, ou plutôt qui a pris à cette époque le caractère d'une institution permanente et sédentaire, était un démembrement du Conseil du roi. Il en était de même de la Chambre des comptes.

A partir de cette époque jusqu'au seizième siècle, le Conseil du roi est surtout occupé des affaires de gouvernement. Toutefois le roi s'était réservé le droit de juger quand il lui

[1] Nous avons étudié ce sujet d'une manière approfondie, à l'aide de documents inédits, dans un volume intitulé : *Le Conseil d'Etat avant et depuis* 1789, *ses transformations, ses travaux et son personnel. Étude historique et bibliographique.* 1876.

plaisait, et il attirait à son Conseil les affaires dans lesquelles la politique ou l'intérêt du Trésor était engagé. Il se réservait aussi le droit de casser, après avoir entendu son Conseil, les décisions des Parlements qui portaient atteinte à son autorité, ou qui se disputaient la connaissance d'une affaire.

Vers la fin du quinzième siècle, cette partie des attributions du Conseil forma le domaine d'une cour souveraine qu'on appela le Grand Conseil. Mais le Conseil qui restait attaché à la personne du roi n'en reprit pas moins, au bout de peu de temps, la connaissance de la plupart des affaires attribuées au Grand Conseil, qui fut surtout une juridiction spéciale pour les contestations relatives aux bénéfices ecclésiastiques et aux offices royaux et ne jouait guère le rôle de cour de cassation qu'à l'occasion des jugements des présidiaux et des contrariétés d'arrêts rendus par différentes cours du royaume.

A dater du seizième siècle, le Conseil du roi est appelé à se prononcer sur la législation, les questions de gouvernement et de finances, et les questions d'administration qui commencent à être l'objet des préoccupations du souverain. De plus, il exerce un contrôle sur les Parlements et il statue sur un grand nombre de contestations particulières, celles où l'administration est engagée.

Aussi le Conseil se divisait nécessairement en plusieurs fractions dont chacune avait des attributions propres et un personnel spécial.

L'organisation et le fractionnement du Conseil ont notablement varié depuis François Ier jusqu'à la Révolution française, et les mêmes noms ont plusieurs fois désigné des institutions différentes.

A partir de la fin du règne de Louis XIV, on comprend, sous le nom de Conseils du roi ou de Conseil d'État, cinq assemblées distinctes : le conseil d'État proprement dit ou Conseil d'en haut, — le Conseil des dépêches, — le Conseil royal des finances, — le Conseil royal du commerce, — le Conseil privé ou des parties. Le Conseil royal du commerce fut réuni à celui des finances en 1787.

D'abord le Conseil d'État ou Conseil d'en haut. A cette assemblée étaient soumises les affaires politiques, les questions relatives aux rapports avec les puissances étrangères, les négociations diplomatiques, la paix et la guerre.

Venaient ensuite le Conseil des dépêches, le Conseil royal des finances et le Conseil royal du commerce, que nous rapprochons l'un de l'autre à cause de l'analogie de leurs attributions.

Ces trois sections du Conseil du roi s'occupaient à la fois de la législation, des affaires d'administration et des contestations relatives aux matières de leur ressort, ce que nous appelons aujourd'hui le contentieux administratif.

Ainsi, sous le nom d'arrêts du Conseil, on trouve de véritables lois ou au moins des règlements d'administration publique, des décisions administratives d'intérêt collectif ou individuel, des concessions de travaux publics, et jusqu'à des nominations de fonctionnaires, enfin des actes de juridiction en matière administrative.

Le Conseil des dépêches était appelé à délibérer sur les questions d'administration intérieure et de police. Les réclamations contre les actes des intendants en cette matière y étaient examinées. « Ce Conseil, dit Denizart, connaît spécialement de ce qu'on peut appeler le contentieux des provinces. Tout ce qui intéresse la grande administration et la grande

police de l'État ainsi que les affaires majeures, regardant des particuliers et liées à la chose publique, sont de son ressort. Des requêtes en cassation, des appels des ordonnances des commissaires départis dans les provinces, peuvent être portés dans ce Conseil dès qu'il est question des grands intérêts dont nous venons de parler[1] ».

Les attributions du Conseil des finances et du Conseil du commerce étaient peut-être plus étendues encore.

Mais, en raison même de la multiplicité des questions qu'il aurait dû résoudre, le Conseil des finances ne connaissait pas lui-même du contentieux de ce service, des difficultés entre le roi et les traitants, auxquels était adjugé le recouvrement des impôts. Ce contentieux était jugé par une série de commissions et bureaux qui dépendaient du Conseil des finances, savoir : la grande direction des finances, qui constituait presque une section spéciale du Conseil, le bureau des domaines et aides, le bureau des gabelles, des cinq grosses fermes, des tailles et autres affaires de finances ; enfin le comité des finances pour les affaires contentieuses, établi en 1777, et qui statuait sur les réclamations formées contre les actes ou jugements des intendants pour toutes les matières ressortissant au contrôle général des finances, y compris les affaires financières des communes et celles qui touchaient au service des ponts et chaussées et au service des mines.

Il y avait, en outre, à côté du Conseil d'État, des commissions extraordinaires, composées de membres du Conseil et qui avaient, pour des questions déterminées, par exemple, les postes et messageries, l'examen des titres de droits de péage, passage, pontonnage et autres sur les routes et les cours

[1] *Collection de décisions nouvelles* (édition de 1786)

d'eau, le droit de prononcer des jugements en dernier ressort. Quelques-unes de ces commissions ne faisaient que préparer des décisions purement administratives ou contentieuses, qui étaient ensuite soumises au Conseil des dépêches ou au Conseil des finances.

Quant au Conseil privé ou des parties, il remplissait avant tout des fonctions analogues à celles qui sont exercées aujourd'hui par la Cour de cassation. Il réglait les conflits qui s'élevaient entre les différentes juridictions ; il cassait les arrêts des parlements qui lui étaient dénoncés comme contraires aux lois et ordonnances. Il avait le même pouvoir à l'égard des décisions rendues par les commissions extraordinaires instituées pour statuer sur certaines affaires. Il statuait en outre, dans les cas déterminés par divers arrêts du Conseil, sur les appels des ordonnances et jugements rendus par les intendants, par exemple, en matière de loteries et de poudres et salpêtres.

Le personnel des Conseils du roi était organisé dans des conditions qui diffèrent beaucoup de l'organisation actuelle.

Il se composait du chancelier ou du garde des sceaux qui avait la présidence des Conseils, sauf le Conseil d'en haut ; en second lieu, des secrétaires d'État, qui n'avaient pas tous entrée dans les différents Conseils ; ensuite, de personnages qui portaient le titre de ministres d'État ; c'étaient ceux que le roi appelait à faire partie du Conseil d'en haut.

Puis venaient les conseillers d'État, les uns d'église, d'autres d'épée, la plupart de robe ; leur nombre, qui, d'après les règlements, ne devait pas dépasser 32, s'élevait en 1789 à 42 ; au-dessous des conseillers d'État, les maîtres des requêtes, au nombre de 78. Les conseillers d'État délibéraient ; les maîtres des requêtes faisaient les rapports. Les maîtres

des requêtes siégeaient à tour de rôle, par quartiers. Mais c'était presque exclusivement dans le Conseil des parties et dans les commissions qui dépendaient du Conseil des finances que figuraient les conseillers d'État et les maîtres des requêtes. Dans le Conseil des dépêches et dans ceux des finances et du commerce, il n'y avait qu'un très-petit nombre de conseillers d'État. Il est vrai que presque toutes les affaires se décidaient là sur le rapport des secrétaires d'État.

Le 9 août 1789, Louis XVI rendit une ordonnance qui modifiait sensiblement l'organisation de ces Conseils, sans doute en vue de faire respecter cette institution par l'Assemblée constituante. Il réunit au Conseil d'État, proprement dit, le Conseil des dépêches et celui des finances et du commerce, et, en maintenant le comité contentieux des finances, il institua un comité semblable pour statuer sur les demandes et affaires contentieuses qui précédemment étaient examinées au Conseil des dépêches.

73. Mais l'Assemblée constituante ne tarda pas à faire disparaître le Conseil d'État.

D'abord le Conseil des parties fut remplacé par le tribunal de cassation, en vertu de l'article 30 de la loi des 27 novembre-1er décembre 1790.

Puis la loi des 27 avril-25 mai 1791 supprima les conseillers d'État et les maîtres des requêtes et donna le titre de Conseil d'État au Conseil des ministres. « Il y aura, dit l'article 15 de cette loi, un Conseil d'État composé du roi et des ministres. »

Mais un état de choses qui enlevait ainsi au gouvernement des auxiliaires d'autant plus nécessaires que toute l'administration était renouvelée dans son personnel et dans ses attributions ne pouvait subsister dans une organisation régulière.

La constitution de l'an III avait été jusqu'à défendre aux ministres de se réunir en conseil.

74. La constitution du 22 frimaire an VIII rétablit au contraire le Conseil d'État. Elle le chargeait de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèveraient en matière d'administration.

L'arrêté consulaire du 5 nivôse an VIII et le décret du 11 juin 1806 étendirent les attributions du Conseil.

Sous l'impulsion puissante de l'empereur Napoléon Ier, qui voulait réviser toute la législation, réorganiser tous les services publics, remettre l'ordre dans l'administration des départements et des communes, où les troubles révolutionnaires avaient introduit tant de désordres, le Conseil d'État de cette époque accomplit d'immenses travaux.

Faire la loi, en donner l'interprétation, diriger la marche des services publics par les règlements d'administration publique, la contrôler par l'examen des affaires de toute nature, exercer la juridiction suprême en matière de contentieux administratif, tel fut son rôle.

Il était si bien associé à la gloire de l'Empereur que, à la Restauration, il tomba en disgrâce. On crut d'abord pouvoir se passer de lui, puis on le réorganisa à la façon des conseils de l'ancienne monarchie ; puis enfin on le rétablit à peu près tel qu'il était auparavant. Mais il ne fut plus consulté que rarement sur les projets de loi, et il dut se renfermer dans son rôle de contrôleur de l'administration centrale, départementale, communale, et de tribunal administratif.

Le gouvernement de Juillet eut plus de confiance dans le Conseil d'État, et il recourut plus fréquemment à ses lumières pour l'élaboration des lois qui touchaient aux ma-

tières administratives. Néanmoins, la loi du 19 juillet 1845 n'obligeait pas à consulter le Conseil d'État pour la préparation des lois ; elle n'exigeait son concours que pour la préparation des règlements d'administration publique.

La constitution républicaine de 1848 amena un système complétement différent.

Le Conseil d'État avait été, depuis l'an VIII, le Conseil du gouvernement. Il devint alors le conseil de l'Assemblée nationale en même temps qu'il fut celui du gouvernement, et, de plus, il fut chargé par l'Assemblée de contrôler le pouvoir exécutif.

Ce n'était plus le chef de l'État qui nommait ses membres, du moins ceux qui portaient le titre de conseillers, les seuls qui eussent toujours voix délibérative ; c'était l'Assemblée nationale qui les nommait.

Le Conseil d'État devait alors, d'après la loi du 3 mars 1849, être consulté par le pouvoir exécutif sur toutes les lois qu'il proposait à la Chambre, sauf les lois de finances et sauf le cas d'urgence. De son côté, la Chambre pouvait lui renvoyer les projets émanés de l'initiative parlementaire.

Il devait être chargé de la rédaction de tous les règlements d'administration publique, et même la Chambre pouvait lui déléguer directement à lui seul le pouvoir de faire des règlements d'administration publique.

Certains actes du ressort du pouvoir exécutif ne pouvaient être faits sans son avis favorable, par exemple, la révocation des maires élus par les conseils municipaux.

De plus, en matière contentieuse, il cessait de préparer des décisions pour le chef de l'État, il rendait lui-même ces décisions. Une section du Conseil était spécialement chargée de ces fonctions.

La réorganisation du Conseil d'État, sous le régime de la constitution du 14 janvier 1852, fut accomplie nécessairement dans des idées absolument différentes. Le gouvernement reprenait non-seulement les traditions monarchiques, mais les traditions du premier Empire.

La Constitution, dans les articles 49 à 52, indiquait les principaux traits de l'organisation et des attributions du Conseil d'État.

L'article 1er du décret organique du 25 janvier 1852 précisait ses attributions en ces termes : « Le Conseil d'État, sous la direction du Président de la République, rédige les projets de loi et en soutient la discussion devant le Corps législatif.—Il propose les décrets qui statuent : 1° sur les affaires administratives dont l'examen lui est déféré par les dispositions législatives ou réglementaires, 2° sur le contentieux administratif, 3° sur les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. — Il est nécessairement appelé à donner son avis sur tous les décrets portant règlement d'administration publique ou qui doivent être rendus dans la forme de ces règlements. — Il connaît des affaires de haute police administrative à l'égard des fonctionnaires dont les actes sont déférés à sa connaissance par le Président de la République. — Enfin il donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Président de la République ou par les ministres. »

Pour faire apprécier l'étendue des attributions du Conseil d'État en matière législative, d'après la constitution de 1852, il faut rappeler que les projets de loi, y compris les lois de finances qui fixaient ou réglaient le budget de l'État, voté en bloc par ministère jusqu'au sénatus-consulte du 31 décembre 1861 et réparti en chapitres et articles par décret, étaient soumis

au Conseil. Il faut ajouter que, aux termes de l'article 8 de cette constitution, les députés n'avaient pas l'initiative des lois, et que, d'après l'article 40, tout amendement adopté par la commission chargée d'examiner un projet de loi devait être renvoyé, sans discussion, au Conseil d'État par le président du Corps législatif, et que, si l'amendement n'était pas adopté par le Conseil d'État, il ne pouvait être soumis à la délibération du Corps législatif.

De plus, le Conseil pouvait en outre être appelé à examiner les projets de sénatus-consulte et les conseillers d'État pouvaient être désignés pour en soutenir la discussion (décret du 31 décembre 1852, art. 1, 3 et 4).

C'est seulement par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, qui rendait au Corps législatif l'initiative des lois, que le Conseil d'État vit diminuer son influence en matière législative, et que son rôle au sujet des amendements fut réduit à donner un avis, dans le cas où le gouvernement et la commission du Corps législatif n'étaient pas d'accord (art. 8).

L'importance politique que le Conseil d'État avait prise sous le second Empire entraîna sa suspension lors de la révolution du 4 septembre 1870.

Une commission provisoire, dans laquelle huit membres seulement remplissaient les fonctions de conseiller d'État, fut chargée par décret du 15 septembre 1870 d'expédier les affaires urgentes. Elle a fonctionné jusqu'au moment où le Conseil d'État, réorganisé par la loi du 24 mai 1872, est entré en fonctions.

Le législateur de 1872 a reconnu une fois de plus que, sous tous les régimes, le Conseil d'État était appelé à rendre de grands services, et, après quelques hésitations, il a pensé que l'organisation et le mode de procéder qui avaient été à

peu près constamment pratiqués de l'an VIII à 1870 étaient ceux qui répondaient le mieux à la nature de l'institution. Il n'a fait que trois emprunts au système spécial suivi en 1849 : la nomination des conseillers d'État par l'Assemblée nationale, le pouvoir propre de juridiction conféré au Conseil d'État en matière contentieuse, et l'institution d'un tribunal spécial pour juger les conflits entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Sur le premier point, l'Assemblée elle-même a déjà retouché son œuvre, et la loi du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics, qui institue une Chambre des députés et un Sénat, a rendu au gouvernement le droit de nommer les conseillers d'État.

75. Étudions l'organisation, les attributions et le mode de procéder du Conseil d'État, d'après la nouvelle législation combinée avec les dispositions de la législation antérieure qui sont restées en vigueur.

Le Conseil d'État se compose : 1° des ministres, 2° de 22 conseillers d'État en service ordinaire, y compris le vice-président et les présidents de section, et de 15 conseillers d'État en service extraordinaire, 3° de 24 maîtres des requêtes, 4° de 34 auditeurs. Un secrétaire général, qui a rang et titre de maître des requêtes, est placé à la tête des bureaux du Conseil [1].

La présidence du Conseil appartient au garde des sceaux, ministre de la justice, qui peut également présider les sections, et qui a toujours voix délibérative, sans pouvoir toutefois jamais siéger quand le Conseil prononce en matière con-

[1] Le nombre des membres du Conseil d'État n'a pas toujours été le même depuis l'an VIII. Sous le Consulat, celui des conseillers ordinaires était de 30 à 40. Sous le premier Empire, il ne pouvait dépasser 50. Sous la Restauration, il a varié entre 30 et 35. Sous le gouvernement de Juillet, il a été successivement de 24 et de 30. La loi de 1849 l'avait porté à 40. Sous le second Empire, il a varié de 40 à 50.

tentieuse (art. 2, loi du 24 mai 1872). En cas d'absence, le garde des sceaux est remplacé par le vice-président du Conseil d'État.

Les autres ministres ont rang et séance à l'assemblée générale du Conseil d'État, mais ils n'ont voix délibérative que pour les affaires qui dépendent de leur ministère, sans pouvoir non plus siéger au contentieux.

La loi du 24 mai 1872 avait, dans son article 3, établi que les conseillers d'État en service ordinaire seraient élus par l'Assemblée nationale, qu'ils seraient renouvelés par tiers tous les trois ans, et ne pourraient être révoqués que par l'Assemblée. Le gouvernement avait seulement le droit de les suspendre pendant un temps qui ne pouvait excéder deux mois. Ce système a été abrogé par l'article 4 de la loi du 25 février 1875, qui donne au Président de la République le droit de nommer et de révoquer les conseillers d'État en service ordinaire, par décrets délibérés en conseil des ministres. Mais la situation des conseillers d'État élus par l'Assemblée en exécution de la loi du 24 mai 1872 a été maintenue : ils restent soumis au renouvellement par tiers ; ils ne pouvaient être révoqués que par l'Assemblée, et depuis sa séparation, ils ne peuvent l'être que par le Sénat.

Le Président de la République a une latitude complète pour choisir les conseillers d'État. La loi n'impose d'autre condition que l'âge de 30 ans (art. 6).

On désigne sous le nom de conseillers d'État en service extraordinaire des personnages investis d'autres fonctions et appelés à participer aux travaux du Conseil ; sous le premier et le second Empire, ils portaient le nom de conseillers en service ordinaire hors sections.

La loi du 24 mai 1872 (art. 5) avait déjà donné au Prési-

dent de la République le droit de les nommer. Mais il est à remarquer que, d'après la loi de 1872, les conseillers de cette catégorie n'ont voix délibérative que dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent et que, dans les autres affaires, ils ont seulement voix consultative. Le législateur a voulu que le Conseil d'État pût profiter des lumières que les chefs de service, appelés aux fonctions de conseiller d'État en service extrordinaire, puisent dans la pratique des affaires, mais il a tenu à maintenir la prépondérance des conseillers attachés au service ordinaire.

Les conseillers en service extraordinaire perdent leur titre, de plein droit, dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active.

Le Gouvernement peut, en outre des conseillers extraordinaires, appeler à prendre part aux délibérations du conseil d'État, avec voix consultative, les personnes que leurs connaissances spéciales mettraient en mesure d'éclairer la discussion. Elles sont désignées par décret individuel (art. 14).

Les conseillers d'État, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, peuvent être nommés conseillers honoraires (art. 7).

Le vice-président du Conseil d'État et les présidents des sections sont désignés par le Président de la République (art. 4 et 10 de la loi de 1872).

Les maîtres des requêtes sont nommés par décret. Nul ne peut être appelé à ces fonctions, s'il n'a vingt-sept ans ; le vice-président et les présidents de section doivent faire, en cas de vacances, des présentations. Ils ne peuvent être révoqués que par un décret individuel, rendu après avis des présidents (art. 5 et 6).

Ils ont voix délibérative dans les affaires dont le rapport leur est confié, et voix consultative dans les autres (art. 11).

En quittant leurs fonctions, ils peuvent être nommés maîtres des requêtes honoraires (art. 7).

Les auditeurs sont divisés en deux classes, dont la première se compose de 10 et la seconde de 24.

Ils sont nommés au concours. Les conditions de ces concours sont fixées soit dans la loi du 24 mai 1872, modifiée par celles du 1er août 1874 et du 10 août 1876, soit dans deux règlements d'administration publique faits par le Conseil d'État en vertu de la délégation donnée par les deux premières lois, à la date du 14 octobre 1872 et du 12 août 1874.

Nul ne peut être nommé auditeur de 2e classe, s'il a moins de 21 ans et plus de 25, s'il n'est Français, et s'il ne justifie de certaines conditions de capacité, notamment du diplôme de licencié en droit, de licencié ès lettres ou d'autres certificats que le règlement considère comme équivalents. Les candidats subissent des épreuves écrites et des épreuves orales.

Le concours pour les places d'auditeur de 1re classe est réservé aux auditeurs de 2e classe ou aux anciens auditeurs qui, pour une cause autre que la révocation, auraient quitté le Conseil, mais nul ne peut être nommé à cette fonction, s'il a plus de 50 ans. Le jury peut tenir compte des titres et des services antérieurs des candidats.

Les auditeurs de 2e classe ne restent en fonctions que pendant quatre ans. Leur renouvellement a lieu annuellement par quart. Ils ne reçoivent aucune indemnité. Les auditeurs de 1re classe reçoivent un traitement égal à la moitié de celui des maîtres des requêtes ; la durée de leurs fonctions n'est pas limitée.

Le tiers au moins des places de maîtres des requêtes est réservé aux auditeurs de 1re classe.

Les auditeurs ne peuvent être révoqués que par un décret individuel, rendu après avis des présidents (art. 5 de la loi de 1872).

Ils ont voix délibérative dans la section à laquelle ils sont attachés et voix consultative à l'assemblée générale dans les affaires dont ils sont les rapporteurs (art. 11).

Le secrétaire général est nommé par le Président de la République, après les présentations des présidents ; il ne peut être révoqué que sur l'avis des présidents (art. 5 de la loi).

Il est chargé de diriger les travaux des bureaux du Conseil, de tenir la plume aux assemblées générales, de signer et certifier les expéditions des actes et des avis du Conseil, sauf en matière contentieuse.

La loi établit des règles d'incompatibilité communes aux conseillers d'État et aux maîtres des requêtes. Leurs fonctions sont incompatibles avec toute fonction publique salariée, sauf quelques exceptions, et avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée (art. 7).

76. Pour l'examen des affaires, le Conseil se divise, suivant la tradition, en sections. Le nombre des sections et la répartition des affaires entre elles a fréquemment été modifiée depuis l'an VIII. Il a été au maximum de 6, au minimum de 4, sauf en 1849. Dans l'organisation actuelle, il a été fixé à 4, par suite du petit nombre des conseillers. En dehors de la section du contentieux, il y a trois sections correspondant aux différents ministères et qui sont appelées à examiner les projets de loi, de règlement, et les décrets envoyés par le Président de la République et par les ministres : ce sont la section de l'Intérieur, Justice, Instruction publique, Cultes et Beaux-Arts, — la section des finances, de la guerre et de la marine, — la section des Travaux publics, de l'agriculture.

du commerce et des affaires étrangères. Les affaires de l'Algérie se répartissent, suivant leur nature, entre les différentes sections (décret du 21 août 1872, art. 1er modifié par le décret du 8 février 1873) [1].

Chaque section a un président spécial. La loi du 24 mai 1872, qui chargeait le vice-président de présider la section du contentieux, a été abrogée en ce point par celle du 1er août 1874.

Le nombre des conseillers attachés à chaque section doit être de cinq, y compris le président, sauf pour la section du contentieux où il est de six (art. 10 de la loi de 1872).

Les conseillers d'État en service ordinaire sont attachés aux différentes sections par décrets du Président de la République.

Les autres membres du Conseil sont répartis par arrêtés du ministre de la justice, suivant les besoins du service (même article).

Tous les trois ans, il est fait un roulement des conseillers et maîtres des requêtes entre les sections. En dehors des époques fixées pour le roulement, les conseillers ne peuvent être déplacés que sur leur demande et sur l'avis du vice-président du Conseil. Tous les ans, au 15 octobre, le ministre de la justice arrête le roulement des auditeurs entre les sections.

[1] Il n'y a pas aujourd'hui de section qui porte le nom de section de législation. Mais c'est une erreur de croire que, faute d'une section ainsi qualifiée, le Conseil ne soit pas organisé en vue de préparer les lois aussi bien que les décrets qui statuent sur les affaires administratives. La tradition constante du Conseil, tradition qui n'a été abandonnée que de 1849 à 1851, est que chacune des sections examine toutes les questions soulevées par les ministères auxquels elle correspond. Sous le premier Empire, il existait une section de législation civile et criminelle; mais c'est la section de l'intérieur et des travaux publics qui a préparé les lois sur le desséchement des marais et sur les mines. Il a été procédé de même sous le gouvernement de Juillet et sous le second Empire, bien qu'il existât une section dite de législation correspondant au ministère de la justice. La loi de 1849 avait créé une section de législation avec un autre caractère, mais elle y avait fait entrer près de la moitié des conseillers d'État, pour y réunir des hommes représentant les différentes branches des connaissances juridiques.

77. La loi du 24 mai 1872 donne au Conseil ainsi organisé des attributions relatives à la préparation des lois, à l'expédition des affaires administratives et au jugement du contentieux administratif.

Nous laissons de côté en ce moment la dernière partie de ces attributions.

Les attributions du Conseil d'État actuel, en matière de préparation des lois, sont beaucoup moins étendues que celles qui lui avaient été données par les constitutions du premier Empire, puis par la loi du 3 mars 1849 et par le décret du 25 janvier 1852. Son intervention n'est plus que facultative. La loi ajoute que des conseillers d'État peuvent être chargés par le gouvernement de soutenir devant l'Assemblée les projets de loi qui ont été soumis à l'examen du Conseil. Mais la loi du 16 juillet 1875, dans son article 6, contient une disposition plus large; elle permet aux ministres de se faire assister, pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par des commissaires désignés par décret du Président de la République.

Les attributions du Conseil en matière administrative se divisent en plusieurs catégories. Elles dérivent presque toutes, non pas de la loi spéciale au Conseil d'État, mais des lois nombreuses ou des règlements en vigueur qui régissent les différents services publics et auxquels la loi du 24 mai 1872 se réfère.

D'abord le Conseil d'État doit, en vertu de l'article 8 de cette loi, donner son avis sur les règlements d'administration publique. Nous nous sommes déjà expliqué sur ces règlements en traitant des attributions du Président de la République.

D'autre part, un grand nombre de lois ou de décrets, en ré-

glant les conditions dans lesquelles le gouvernement prononcerait sur certaines affaires concernant des intérêts généraux, des intérêts collectifs ou même des intérêts privés, ont disposé qu'il y serait statué par ordonnance ou décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, entendant prescrire par là l'intervention obligatoire du Conseil d'État.

En outre, les traditions ont amené un certain nombre de ministres à soumettre constamment au Conseil d'État, ou à la section correspondant à leur ministère, des affaires qui soulevaient des questions de droit ou des luttes d'intérêts d'une certaine délicatesse, pour lesquelles il était utile que les principes fussent établis et maintenus par une jurisprudence dont l'autorité imposât le respect et couvrît la responsabilité des ministres.

Les attributions du Conseil en matière administrative dérivant de ces deux origines sont fort étendues. Ainsi il est associé à la surveillance du gouvernement sur les actes de différente nature qu'entraîne la pratique des cultes, soit au point de vue du ministère spirituel, soit au point de vue de l'administration temporelle.

Il est consulté sur la création des établissements publics ou d'utilité publique. Il participe au contrôle qu'exerce le chef de l'État sur l'administration de ces établissements et sur celle des départements et des communes.

Il est appelé à préparer un grand nombre d'actes qui concernent le service des travaux publics : l'autorisation des travaux : routes, ponts, canaux, amélioration des rivières, ports maritimes, les concessions de chemins de fer, de mines, de desséchement des marais. Toutefois, depuis la loi du 26 juillet 1870, son intervention n'est plus obligatoire pour

les grands travaux soumis à l'approbation des Chambres.

Les services financiers réclament aussi son concours. Il suffit d'indiquer que toutes les pensions accordées aux fonctionnaires civils, aux militaires de l'armée de terre et aux marins, sont revisées en Conseil d'État.

Enfin le Conseil statue en dernier ressort sur la validité des prises maritimes faites en temps de guerre.

Pendant longtemps le Conseil d'État a été appelé à statuer, en vertu de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, sur les demandes en autorisation de poursuites contre les agents du gouvernement. Mais la disposition qui établissait cette règle a été abrogée par un décret du 19 septembre 1870.

Enfin le Conseil d'État donne son avis aux ministres sur les questions qu'ils croient devoir lui soumettre.

On voit, par cette rapide indication, que nous laissons à dessein incomplète, quelle est l'étendue des attributions du Conseil d'État. On ne sera pas étonné que, d'après les comptes rendus de ses travaux qui ont été publiés en 1862 et en 1868, le Conseil ait examiné, de 1852 à 1861, 149 965 affaires administratives, et, de 1861 à 1866, 88 888 affaires de la même nature[1].

78. Le mode de procéder du Conseil est déterminé par le règlement du 21 août 1872, modifié par un décret du 8 février 1875. On peut renvoyer à ce règlement pour ce qui concerne la répartition des affaires entre les membres de cette assemblée, et pour la tenue des séances. C'est une question qui n'intéresse que les membres du Conseil.

Ce qu'il est utile de signaler, c'est que le Conseil délibère

[1] Les rapports du ministre présidant le Conseil d'État, qui exposent les travaux du Conseil, en résumant les nombreux tableaux dont se composent les comptes rendus, ont été insérés au *Moniteur universel* du 30 mars 1862 et du 11 septembre 1868.

dans trois formes différentes : en section, en sections réunies, en assemblée générale.

Toutes les affaires ne sont pas examinées par l'assemblée générale. Il y en a un grand nombre qui ne sont étudiées que par la section correspondant au ministère d'où provient l'affaire. D'autres le sont par deux ou plusieurs sections réunies. Mais l'assemblée générale n'est jamais saisie directement. Elle n'examine les affaires qu'après l'étude préalable d'une ou de plusieurs sections.

Le règlement du Conseil détermine, dans son article 5, quelles sont les affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale. Les autres ne sont examinées qu'en section, à moins que le président de la section, soit d'office, soit sur la demande de la section, soit enfin pour se conformer au désir du ministre qui consulte le Conseil, ne les renvoie à l'assemblée générale.

Quant aux réunions de sections, c'est au ministre de la justice qu'il appartient de les ordonner.

Il y a là une règle qui constitue une garantie non-seulement pour le gouvernement, mais aussi pour les citoyens. Si une affaire qui, d'après la loi ou d'après le règlement du Conseil d'État, doit être examinée par l'assemblée générale du Conseil d'État, ne l'avait été que par une des sections, l'acte serait irrégulier et les citoyens intéressés pourraient en demander l'annulation[1].

D'après l'article 12 de la loi du 24 mai 1872, les sections administratives ne peuvent délibérer valablement que si trois conseillers en service ordinaire sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Quant au Con-

[1] On peut citer dans ce sens deux arrêts du Conseil d'État en date du 23 février 1861 (*Dubuc*) et du 15 mars 1867 (*Syndicat de Belleperche*).

seil d'État en assemblée générale, il ne peut délibérer si treize au moins de ses membres ayant voix délibérative, y compris par conséquent les conseillers en service extraordinaire attachés au ministère que l'affaire intéresse, et les maîtres des requêtes rapporteurs, ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Il nous reste à indiquer une disposition spéciale à la préparation des lois et des règlements d'administration publique. L'article 11 du règlement du 21 avril 1872 porte que, pour ces travaux, la section compétente peut, avec l'agrément du garde des sceaux, appeler dans son sein ceux des conseillers d'État ou des maîtres des requêtes dont elle croit devoir réclamer le concours.

§ 4. — DES CONSEILS SPÉCIAUX PLACÉS AUPRÈS DES MINISTRES

79. Constitution et caractère propre des conseils permanents.
80. Commissions instituées pour l'étude de certaines questions.
81. Renvoi pour l'étude des conseils placés auprès du ministre des travaux publics.

79. Nous avons dit que les ministres peuvent appeler le Conseil d'État à délibérer sur les questions qu'ils jugent à propos de lui soumettre. Mais c'est presque exclusivement sur des questions de droit que le Conseil d'État est ainsi consulté. Les ministres ont besoin d'avoir auprès d'eux des assemblées d'hommes spéciaux pour les aider à résoudre les questions techniques. C'est ainsi que, auprès du ministre des travaux publics, siégent les conseils généraux des ponts et chaussées et des mines, auprès du ministre de la guerre, les comités de l'infanterie, de la cavalerie, des fortifications, de l'artillerie, de l'état-major, etc.; auprès du ministre de la

marine, le conseil d'amirauté, le conseil des travaux maritimes.

Faire ici la nomenclature de ces conseils, comités ou commissions serait sans intérêt. On la trouve dans l'*Almanach national*. Ce qu'il y a lieu de relever au point de vue des règles constitutives de ces assemblées, c'est que, presque toujours, elles sont formées en vertu de règlements, quelquefois même de lois, qui déterminent les conditions dans lesquelles leurs membres sont nommés. Le plus souvent, la nomination appartient au chef de l'État. Les mêmes actes indiquent les cas dans lesquels le ministre est tenu de prendre l'avis de ces conseils. Mais il y a très-peu de cas dans lesquels il soit obligé de s'y conformer.

80. Indépendamment de ces conseils permanents, les ministres créent fréquemment, pour s'éclairer sur des mesures nouvelles, des commissions temporaires. Les membres de ces commissions sont nommés tantôt par le chef de l'État, tantôt par le ministre.

81. Quand nous aborderons l'étude des autorités spécialement préposées à l'exécution des travaux des ponts et chaussées, nous exposerons avec détails l'organisation et le rôle des conseils institués auprès du ministre des travaux publics.

CHAPITRE II

ADMINISTRATION LOCALE

§ 1. — DES PRÉFETS ET DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

82. Notions historiques sur les agents qui, avant 1789, représentaient le pouvoir central dans les circonscriptions analogues au département.
83. Organisation des administrations de département, de 1789 à l'an VIII.
84. Organisation actuelle des préfectures.
85. Attributions du préfet comme délégué du pouvoir central. — Esprit de la législation depuis l'an VIII sur l'étendue de ces attributions.
86. Fonctions d'intermédiaire entre l'autorité centrale et les citoyens.
87. Droit de nomination pour un certain nombre de fonctionnaires.
88. Droit de contrôle sur les actes des autorités subordonnées.
89. Ses fonctions comme représentant de l'État.
90. Son pouvoir de commandement à l'égard des citoyens.
91. Du pouvoir réglementaire attribué aux préfets.
92. Du droit d'élever le conflit d'attributions devant l'autorité judiciaire. — Renvoi.
93. Des formes que doivent suivre les préfets dans l'exercice de leurs attributions.
94. Des recours ouverts contre les actes des préfets.
95. Des secrétaires généraux de préfecture. — Leurs fonctions.
96. Des conseils de préfecture. — Leurs attributions comme conseil du préfet.

82. Pour la plupart des services publics, les intérêts de l'État sont représentés par les préfets dans le département, la plus étendue des circonscriptions territoriales de l'empire.

Il est de l'essence de la centralisation que le pouvoir central ait des représentants dans les diverses fractions du territoire, pour faire exécuter les mesures qu'il prend dans l'intérêt de la société.

Aussi, à mesure que l'autorité royale a ressaisi les fragments du pouvoir que la féodalité avait émietté, elle a institué des agents dans les provinces. C'étaient d'abord des agents militaires, puis des représentants politiques, des agents judiciaires, enfin des agents administratifs.

Nous nommons les agents administratifs en dernier lieu. Ce n'est pas qu'ils aient tous été les derniers installés. Il y a une catégorie d'agents administratifs dont on a besoin dès les premiers jours d'une organisation sociale : ce sont les agents préposés à la perception de l'impôt. Les élus et les généraux des finances chargés du recouvrement des *aides* existaient depuis le quatorzième siècle, et les élus, malgré leur nom, n'avaient pas tardé à devenir des officiers du roi.

Mais ce qui manquait à cette époque, c'étaient les agents chargés de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs des citoyens, par exemple au besoin de la circulation publique, l'un des plus impérieux.

Au seizième siècle, les trésoriers généraux de France, institués pour l'administration du domaine du roi et le recouvrement des impôts, furent chargés de veiller à la réparation et à l'entretien des chemins, chacun dans le ressort de sa circonscription financière, qu'on appelait généralité. Mais le système de la vénalité des offices ne permettait pas à l'autorité centrale d'avoir une grande action sur ses délégués. D'autre part, vers la même époque, le gouvernement avait repris une tradition de Charlemagne. Il faisait faire par des maîtres des requêtes, membres du Conseil d'État, des tournées d'inspection, des chevauchées, pour veiller de près à l'exécution des ordonnances, redresser les abus sur place et rendre compte au souverain. Les abus étaient nombreux, variés, et la mission des délégués du roi s'étendait à tous

ceux qui se commettaient dans l'administration de la justice, dans la répartition de l'impôt ; ils avaient à empêcher « l'oppression des faibles par la violence, crédit et autorité des plus grands. »

Dès le commencement du dix-septième siècle, ces envoyés du prince furent institués d'une manière permanente dans quelques généralités, et vers 1655, sous Richelieu, on trouvait dans chaque généralité un intendant de justice, police et finances, commissaire départi pour l'exécution des ordres du roi.

L'espèce de contrôle que les intendants exerçaient sur la justice, le pouvoir qui leur était donné de prononcer eux-mêmes sur certains cas, avaient soulevé contre eux les parlements. Richelieu n'avait tenu aucun compte de ces réclamations. Pendant les troubles de la Fronde, Mazarin fut obligé d'y céder. Il supprima les intendants en 1648, sauf dans quelques provinces. Mais ces agents ne tardèrent pas à être rétablis, et bientôt ils furent les auxiliaires les plus actifs de Colbert dans toutes les mesures qu'il prit pour le développement du commerce, de l'industrie et des voies de communication.

Leur pouvoir ne fit que grandir pendant le dix-huitième siècle. A l'action administrative ils joignaient la juridiction en beaucoup de matières, par exemple le contentieux des nouveaux impôts créés sous Louis XIV et Louis XV, le contentieux du recrutement militaire, des travaux publics, de la voirie même, du moins pour une partie.

Toutefois, ils n'exerçaient pas la même autorité dans les pays d'États que dans les pays d'élections. Les pays d'États, comme la Bretagne, le Languedoc, la Bourgogne, qui avaient conservé le droit de voter et de recueillir les impôts et d'en

appliquer une partie à leurs dépenses d'intérêt local, après le prélèvement fait au profit du roi pour les dépenses d'intérêt général, avaient aussi des intendants. Mais les représentants du roi n'avaient là qu'un pouvoir d'inspection, de contrôle, d'impulsion et de juridiction. Ils n'avaient pas à administrer comme ils le faisaient dans les pays d'élections. Les États décidaient de l'emploi des fonds et une commission de quelques membres, dite commission intermédiaire, était déléguée pour surveiller, pendant l'intervalle des sessions, l'exécution des mesures adoptées [1].

A la veille de la révolution de 1789, le pouvoir des intendants fut très-sensiblement restreint, même dans les généralités des pays d'élections. A la suite d'heureuses expériences, faites depuis 1778 et 1779 dans les généralités de Bourges et de Montauban, un édit de 1787 avait institué dans 22 généralités des assemblées provinciales organisées à peu près comme les États du Languedoc [2].

83. L'Assemblée constituante s'inspira de ces essais dans l'organisation des administrations de département, nouvelle circonscription territoriale qui se substituait aux provinces et aux généralités. Elle alla même beaucoup plus loin. Elle confia à des assemblées électives l'administration des intérêts généraux aussi bien que celle des intérêts locaux, et elle ne

[1] Plusieurs ouvrages récents ont mis en relief la situation des intendants sous l'ancien régime; nous pouvons citer notamment le livre de M. Rodolphe Dareste sur la *Justice administrative en France*, et ceux de M. Boyer de Sainte-Suzanne sur les *Intendants de la généralité d'Amiens*, et sur le *Personnel administratif de l'ancien régime*. Il faut étudier aussi la *Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV* publiée par M. Depping, les *Lettres, mémoires et instructions* de Colbert, publiées par M. Pierre Clément, et la *Correspondance des contrôleurs généraux des finances avec les intendants des finances*, publiée par M. Arthur de Boislile.

[2] On peut étudier l'histoire des assemblées provinciales dans le livre de M. Léonce de Lavergne et dans l'ouvrage de M. de Luçay, écrit plus spécialement au point de vue administratif, intitulé : *Les assemblées provinciales sous Louis XVI et les divisions administratives de* 1789, 2e édition.

laissa subsister auprès de ces assemblées aucun représentant du pouvoir central.

Elle ne supprimait pas pour cela la centralisation, comme on l'a dit quelquefois. Seulement elle l'organisait d'une façon peu pratique.

L'Assemblée ne se dissimulait pas d'ailleurs les dangers du système auquel elle avait été entraînée par la préoccupation, qui la dominait, d'affaiblir le pouvoir royal. Dans l'instruction des 12-20 août 1790 sur les fonctions des assemblées administratives (chap. II), elle s'exprimait ainsi : « On ne quittera point l'article des finances sans rappeler aux corps administratifs une vérité qu'ils doivent sans cesse avoir sous les yeux. L'exacte perception des revenus publics peut seule procurer au gouvernement les moyens de remplir les devoirs qui lui sont imposés ; et, pour tout dire en un mot, c'est du recouvrement des impôts que dépend le salut de l'État. Quels reproches n'auraient donc pas à se faire les corps administratifs, si, préposés par la Constitution à la surveillance et à la protection de ce recouvrement, ils ne réunissaient tous leurs efforts pour prévenir les calamités sans nombre qui prennent leur source dans le vide du Trésor public ! »

Les administrations départementales créées par l'Assemblée constituante se composaient : 1° d'un conseil de département, qui comptait trente-six membres et se réunissait chaque année en session ordinaire pendant un mois ; 2° d'un directoire formé de huit membres, élus par le conseil, restant en activité toute l'année pour l'expédition des affaires ; 3° d'un procureur général syndic, élu directement par les citoyens, qui avait voix consultative dans toutes les affaires et qui était chargé de les suivre. C'était le bras du Directoire.

La loi des 22 décembre 1789-janvier 1790 distinguait entre les mesures d'intérêt général et les mesures d'intérêt local. Pour les premières, elle plaçait les assemblées de département sous l'autorité soit de l'Assemblée législative, soit du roi : de l'Assemblée législative pour la répartition des impôts et le payement des dépenses publiques; du roi, pour les objets qui intéressaient le régime de l'administration générale du royaume. Leurs décisions sur ces matières, qui ont été mieux définies dans l'instruction législative des 12-20 août 1790, n'étaient exécutoires qu'après l'approbation du roi. Cette approbation n'était nécessaire pour les affaires d'intérêt local que lorsqu'il s'agissait de mesures nouvelles et de travaux extraordinaires.

Mais quelle action pouvait avoir l'autorité centrale sur des autorités qui devaient leur mandat à l'élection, sur des assemblées dont elle ne pouvait suspendre les membres en cas de désobéissance persévérante que sauf l'approbation du Corps législatif ? Une action de contrôle et de redressement ; pas davantage.

En l'an III, on avait essayé de corriger ce système et de simplifier le mécanisme établi par l'Assemblée constituante. La constitution du 5 fructidor an III établissait une administration composée de cinq membres élus par les citoyens, et elle plaçait, à côté de ce corps électif, un commissaire nommé par le Directoire exécutif. Mais cet agent du pouvoir central n'était encore chargé que de requérir et de surveiller l'application des lois. Le Directoire exécutif avait le droit d'annuler les actes des administrations de département, de suspendre ces assemblées et de destituer individuellement leurs membres.

84. En l'an VIII, fut établi le régime sous lequel nous

vivons aujourd'hui, du moins au point de vue de l'administration des intérêts généraux dans le département.

Le législateur a pris à cette époque le contre-pied du système de l'Assemblée constituante. On s'était mal trouvé de confier aux autorités locales, élues par les citoyens, la gestion des intérêts de l'État. Pour n'en citer qu'un exemple, les contributions publiques ne rentraient pas dans les caisses du Trésor ; en l'an VIII, la rédaction des rôles des contributions directes était en retard de quatre ans. On a donc chargé un agent du gouvernement de la gestion des intérêts généraux ; on lui a même donné une part considérable dans la gestion des intérêts locaux.

La loi du 28 pluviôse an VIII porte en effet qu'il y aura, dans chaque département, un préfet nommé par le gouvernement, un conseil de préfecture et un conseil général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées auparavant par les administrations et commissaires de département. D'après les termes exprès de l'article 2 de la loi, le préfet est chargé seul de l'administration. Le conseil de préfecture, composé de membres nommés par le chef de l'État, est appelé à donner son avis au préfet sur certaines affaires indiquées par les lois et règlements ; il remplit en outre, et c'est son rôle principal, les fonctions de juridiction administrative. Le conseil général, élu par les citoyens depuis 1833, comme il l'était de 1790 à l'an VIII, remplit certaines fonctions relatives aux intérêts généraux de l'État, par exemple la répartition de plusieurs impôts directs, et peut exprimer des vœux sur les besoins des différents services publics dans le département. Sa fonction essentielle, c'est la gestion des intérêts locaux du département, considéré comme personne civile distincte de l'État, et son rôle à cet égard s'est nota-

blement agrandi depuis l'an VIII. Aussi n'exposerons-nous l'organisation et les attributions du Conseil général qu'au moment où nous arriverons à l'administration des intérêts locaux. C'est aussi à ce moment que nous traiterons des fonctions du préfet comme représentant du département; car le préfet représente à la fois l'État et le département, et, dans ce dernier cas, il est le collaborateur et le bras du Conseil général.

Le préfet, représentant du gouvernement dans le département, chargé de gérer les intérêts généraux du pays dans cette circonscription, est nommé par le Président de la République, sur la proposition du ministre de l'intérieur.

En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par le secrétaire général de la préfecture ou par un conseiller de préfecture, à qui il peut déléguer ses pouvoirs. A défaut de délégation, il est remplacé par le plus ancien conseiller de préfecture. Il en est de même en cas de décès. (Ordonnance royale du 29 mars 1821.)

85. Indiquer en détail les attributions du préfet serait se condamner à une longue et fastidieuse énumération. Il faut donc se borner à les caractériser.

Un point qu'il est important de mettre tout d'abord en relief, c'est que l'étendue de ces attributions est actuellement considérable et qu'il s'est produit à ce sujet, depuis l'an VIII, un double courant en sens contraire.

Au moment où les préfets ont été institués, en l'an VIII, ils devaient naturellement hériter des pouvoirs des administrations de département organisées en 1790 et réorganisées en l'an III, et par conséquent statuer eux-mêmes sur toutes les affaires que ces assemblées avaient été chargées de régler, sous le contrôle et sauf l'approbation du pouvoir central. Mais

il y avait un tel désordre dans les administrations départementales que le Premier Consul crut devoir ne laisser aux préfets que le soin d'instruire et de préparer les affaires dont la solution fut réservée à l'administration centrale, et l'administration centrale elle-même ne dut prendre la plupart des décisions qu'après l'avis du Conseil d'État.

A partir de la Restauration, ce travail de concentration a cessé. La réaction en sens contraire a commencé. Il serait facile de citer des lois, des ordonnances qui, dès cette époque, ont donné aux préfets plus de pouvoir, par exemple les ordonnances du 16 mars 1816, du 7 octobre 1818 et du 8 août 1821, sur l'administration municipale. La même tendance s'est maintenue sous le gouvernement de Juillet. On en voit des preuves dans la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale. Néanmoins ce système n'était suivi qu'avec ménagement, lorsqu'est survenu le décret du 25 mars 1852.

Ce décret, dont nous avons déjà signalé le caractère, a étendu très-sensiblement le pouvoir des préfets en leur donnant le droit de nommer un assez grand nombre de fonctionnaires et de statuer sur beaucoup d'affaires qui jusque-là devaient être soumises au chef de l'État ou aux différents ministres. Un décret du 13 avril 1861, plusieurs décrets rendus en 1862 et 1864, et la loi du 24 juillet 1867 sur les Conseils municipaux, ont encore ajouté à ces pouvoirs propres des préfets.

La nomenclature des affaires sur lesquelles les préfets ont le droit de statuer en vertu des décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 se trouve contenue dans de longs tableaux annexés à ces décrets. C'est à la nomenclature de 1861 qu'il est préférable de se reporter, sauf à tenir compte des changements apportés à ces tableaux par la législation postérieure.

Nous avons déjà dit que ces décrets ont été qualifiés à tort décrets de décentralisation, parce que le préfet, dont les pouvoirs sont augmentés, est un agent du pouvoir central et parce que le ministre a le droit, en vertu de l'article 6 du décret du 25 mars 1852, d'annuler, soit d'office, soit sur la demande des parties, les actes des préfets.

Ce nouveau système a des avantages en ce que les affaires peuvent être plus rapidement expédiées. Mais on a souvent fait remarquer que les citoyens avaient perdu les garanties sérieuses que leur donnaient les lumières et l'impartialité des agents et des conseils de l'administration centrale.

Il faut ajouter que la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux a enlevé au préfet quelques-unes de ses attributions pour les confier à la commission départementale, ainsi que nous le verrons en étudiant cette loi.

Le préfet est, dans le département, le représentant du Gouvernement; par conséquent il est le chef de tous les services publics, à l'exception de ceux qui ont été expressément mis en dehors de ses attributions, et il correspond avec tous les ministres, chacun pour le service qu'il dirige.

86. En premier lieu, il est l'intermédiaire entre l'autorité centrale, les autorités placées au-dessous de lui et les citoyens. Ainsi il reçoit de l'autorité supérieure les instructions pour l'exécution des lois et règlements et pour le maintien de la sécurité publique; il veille à ce qu'elles soient exécutées par les autorités placées au-dessous de lui. Il a la même mission pour l'exécution des décisions individuelles concernant les citoyens. D'autre part, il transmet à l'autorité supérieure les affaires qu'elle doit apprécier et dont il a préparé l'instruction.

87. Le préfet nomme un assez grand nombre de fonction-

naires et d'employés, non-seulement les employés des bureaux de la préfecture, mais certains agents de différents services publics, notamment du service des ponts et chaussées : employés secondaires, cantonniers, gardes de la navigation, éclusiers, etc.

88. Il exerce un contrôle sur les actes des autorités inférieures et a le droit de réformer leurs actes.

Il contrôle aussi les actes des administrations municipales et supplée à leur action en cas de négligence.

89. En qualité de représentant de l'État, il fait certains actes de gestion des intérêts généraux ; par exemple, il passe des marchés pour l'exécution des travaux publics. En la même qualité, il ordonnance les dépenses publiques au moyen des crédits que le ministre compétent a mis à sa disposition. Enfin il représente l'État en justice, soit devant les tribunaux civils, soit devant la juridiction administrative locale.

90. Il a un pouvoir de commandement à l'égard des citoyens, pour l'exécution des lois, pour l'application des servitudes que la législation impose. En cette qualité, il exige, il défend ou il autorise selon les cas. Ainsi il rend exécutoires les rôles des contributions directes. Il désigne les terrains dans lesquels les entrepreneurs de travaux publics peuvent extraire des matériaux. Il accorde les autorisations nécessaires pour établir des barrages dans le lit des cours d'eau non navigables, en vue de former des chutes d'eau pour les usines ou des prises d'eau pour l'irrigation.

Son pouvoir de commandement s'exerce soit par des décisions individuelles, soit par des décisions collectives, soit même par des règlements.

91. Nous avons déjà indiqué, en traitant du pouvoir réglementaire des ministres, qu'un certain nombre de lois ont de-

légué le pouvoir réglementaire aux préfets, tantôt en subordonnant l'exercice de ce pouvoir à l'approbation de l'autorité centrale, tantôt sans exiger cette approbation.

Puis il est passé en jurisprudence que les préfets peuvent faire des règlements pour assurer l'ordre dans les matières dont le soin leur a été spécialement confié, spécialement les matières indiquées dans l'article 2 de la section III de la loi des 22 décembre 1789-janvier 1790.

Ainsi ils sont chargés par cet article de veiller à la conservation des propriétés publiques, à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes, au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique. En se fondant sur ce texte, les préfets ont souvent fait des règlements pour protéger contre les détériorations les routes, les chemins de halage bordant les rivières, les canaux de navigation et les ouvrages qui en dépendent. La légalité de ces règlements n'a pas été contestée. Ils peuvent encore prendre des arrêtés pour le maintien de la sûreté générale.

Mais la Cour de cassation n'admet pas que les préfets puissent faire des règlements sur les matières qui rentrent dans le domaine de la police municipale, tel qu'il est défini par l'article 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790. Elle n'admet pas que les préfets puissent se substituer aux maires, même en faisant des règlements applicables à l'ensemble des communes du département [1].

En un mot, le pouvoir réglementaire des préfets ne peut s'exercer qu'en vertu d'une délégation de la loi ou d'un rè-

[1] *Arr. Cassation*, 28 août 1858 (*Leray*). — 25 novembre 1860 (*Guibourg*). — 28 juin 1861 (*Barras*). — 28 août 1862 (*Lozach*). — 6 novembre 1865 (*Guyot*). — 27 janvier 1866 (*Alliot*). — 14 décembre 1867 (*Crassus*). — D. 1858, I. 475; 1861, I. 296; 1861, V. 36; 1863, I, 56 et V, 41; 1866, I. 367; 1868, I. 285. — Voy. aussi *Arr. Cons.* 30 mars 1867 (*Leneveu*).

glement et en respectant le pouvoir attribué aux administrations municipales.

92. Enfin, les préfets sont chargés de veiller au maintien du principe de la séparation des pouvoirs entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Ils ont le droit, dans le cas où un litige qui leur paraît rentrer dans la compétence de l'autorité administrative est soumis à l'autorité judiciaire, d'adresser au tribunal un mémoire pour lui demander de se dessaisir, et si le tribunal refuse de se reconnaître incompétent, ils peuvent suspendre son action en élevant le conflit d'attributions sur lequel il est ensuite prononcé par le tribunal des conflits.

Les indications que nous venons de donner permettent de se faire une idée générale de l'immense étendue des attributions des préfets.

Il y a, pour le département de la Seine, un régime spécial en ce qui touche l'organisation et les attributions du préfet. Nous l'étudierons plus tard.

93. La législation a fixé, pour la plupart des cas, les formalités que doivent suivre les préfets dans l'exercice de leur pouvoir.

Dans certains cas, ils sont obligés de statuer en conseil de préfecture, c'est-à-dire de siéger avec le Conseil de préfecture pour entendre son avis.

Dans d'autres cas, ils ont à prendre l'avis du Conseil de préfecture, sans être obligés de siéger avec les membres de ce conseil.

Le décret du 25 mars 1852 leur impose l'obligation de prendre l'avis de divers chefs de service, soit pour nommer des agents de l'administration, soit pour statuer sur certaines affaires.

Les actes d'autorité qui émanent des préfets sont rédigés en forme d'arrêté.

94. Les distinctions que nous avons faites, pour les recours contre les actes du chef de l'Etat et des ministres, se reproduisent nécessairement ici. Aux droits lésés un recours est ouvert devant la juridiction administrative. Si l'acte n'a lésé que des intérêts, la réclamation doit être adressée au ministre compétent.

95. A côté du préfet est placé le secrétaire général de la préfecture. Ce n'est pas un simple agent auxiliaire. Il a des pouvoirs propres qui lui sont attribués par la législation, et de plus, en cas d'absence du préfet, il peut être délégué pour exercer complétement ses pouvoirs.

Les secrétaires généraux de préfecture n'ont un caractère officiel que depuis la loi du 28 pluviôse an VIII. Cette loi ne leur attribuait, du reste, que le soin de garder les papiers et de signer les expéditions. Mais leur rôle s'est bientôt étendu par la force des choses, ainsi que l'explique le ministre de l'intérieur dans un rapport, en date du 2 novembre 1865, sur la réorganisation des secrétaires généraux. « L'expériene a montré, dit-il, qu'il était nécessaire de placer auprès du préfet un fonctionnaire étroitement associé à son administration, surveillant le travail de ses bureaux, traitant sous sa direction les questions d'un intérêt secondaire et ayant assez d'autorité pour le suppléer d'une manière efficace, en cas d'absence ou d'empêchement. »

De plus, la loi du 21 juin 1865 sur les conseils de préfecture, confirmant les dispositions du décret du 30 décembre 1862, leur confie les fonctions du ministère public près de cette juridiction.

L'organisation des secrétaires généraux a varié beaucoup.

D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, il y avait un secrétaire général par département.

En 1817, des raisons d'économie avaient fait supprimer tous les secrétaires généraux, sauf celui de la préfecture de la Seine, et leurs fonctions avaient été confiées à un des membres du conseil de préfecture. Rétablis en 1820, ils ont été supprimés en 1832, sauf dans six départements. En 1848, le secrétaire général de la préfecture de la Seine avait seul été maintenu. Divers décrets rendus en 1853, 1854 et 1858 les avaient rétablis dans vingt-quatre départements. Ils ont été rétablis dans tous les départements, en vertu de la loi du 21 juin 1865.

96. Nous avons dit qu'à côté du préfet était placé le Conseil de préfecture. En les considérant au point de vue de leurs attributions consultatives, les Conseils de préfecture n'ont rien d'analogue dans le régime antérieur à 1789, ni même dans le régime des agences collectives qui a subsisté de 1789 à l'an VIII.

Leur fonction principale est l'exercice de la juridiction administrative, et c'est en vue de ce rôle que leur organisation a été combinée; aussi, nous croyons devoir réserver l'exposé de leur organisation pour le moment où nous traiterons du contentieux administratif.

La loi du 28 pluviôse an VIII ne contient aucune indication sur les attributions consultatives du Conseil de préfecture : c'est par une série de dispositions successives de lois et règlements que le conseil de préfecture s'est trouvé appelé à donner son avis aux préfets.

Le concours du Conseil de préfecture a été imposé aux préfets dans des affaires de nature diverse, qui concernent soit l'administration départementale et communale, soit le

domaine national, soit le recrutement de l'armée, soit la culture du tabac, soit les travaux publics, soit les ateliers insalubres. Ainsi, d'après l'ordonnance royale du 10 mai 1829, quand il s'agit de faire, par voie d'adjudication, un marché de travaux publics, le préfet, assisté du Conseil de préfecture, procède à la réception des soumissions et arrête la liste des concurrents.

Il faut signaler ici le pouvoir qui appartient au Conseil de préfecture d'accorder ou de refuser aux communes ou sections de commune, hospices, fabriques et autres établissements publics, l'autorisation d'intenter ou de soutenir des actions devant les tribunaux civils.

Cependant ce n'est pas un simple avis que donne le Conseil de préfecture en pareil cas. Sa décision a force exécutoire par elle-même. Mais c'est un acte de tutelle ou de contrôle et non un acte de juridiction, et un acte de contrôle qui se rapproche beaucoup de ceux que fait le préfet en Conseil de préfecture pour les autres actes relatifs à l'administration des communes.

§ 2. — DES SOUS-PRÉFETS ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT

97. Notions historiques sur les agents qui ont précédé les sous-préfets.
98. Organisation actuelle.
99. Attributions du sous-préfet.
100. Recours ouverts contre les actes du sous-préfet.
101. Du conseil d'arrondissement et des avis qu'il donne sur les intérêts généraux du pays.

97. Au-dessous du préfet, dans la hiérarchie des agents directs, se trouvent les sous-préfets.

Sous l'ancienne monarchie, les intendants avaient leurs subdélégués qu'ils choisissaient eux-mêmes. De 1704 à 1715,

on avait essayé d'ériger ces fonctions en offices, mais l'institution n'avait pas duré.

Les subdélégués n'avaient pas de pouvoirs propres ; ils n'avaient que l'autorité qui leur était expressément confiée par l'intendant pour l'instruction et quelquefois pour la décision des affaires.

En 1789, le système établi pour les administrations de département fut suivi pour les administrations instituées dans la circonscription inférieure, le district, que nous appelons, depuis l'an VIII, l'arrondissement. Il y avait au chef-lieu du district un conseil, un directoire, un procureur syndic.

En l'an III, le district fut supprimé. On avait agrandi la circonscription élémentaire, la commune, en constituant des municipalités de cantons qui se trouvaient en relations directes avec les autorités départementales.

Mais, en l'an VIII, les communes reprirent leur individualité et les arrondissements furent rétablis.

98. La loi du 28 pluviôse an VIII (art. 8) institua un sous-préfet dans chaque arrondissement.

Cette disposition de loi est toujours en vigueur. Toutefois, d'après l'article 11 de la même loi, il n'y a pas de sous-préfet dans l'arrondissement dont le chef-lieu est en même temps chef-lieu du département. C'est le préfet qui, dans ce cas, remplit les fonctions de sous-préfet.

Les sous-préfets sont nommés par le chef de l'État et révocables par lui, comme les préfets.

99. Les sous-préfets ne sont que des agents de l'État. Ils n'ont pas un double caractère comme les préfets, parce que l'arrondissement n'est pas une personne civile comme le département, et qu'il n'a pas une existence distincte, des propriétés, des charges et des ressources spéciales.

C'est du moins l'état actuel des choses, car la loi du 28 pluviôse an VIII et celle du 16 septembre 1807 semblaient indiquer qu'il pouvait y avoir des dépenses et des revenus propres à l'arrondissement. Mais la loi du 10 mai 1838 a effacé définitivement toute trace d'une existence civile de l'arrondissement.

Le sous-préfet, agent de l'État, n'avait primitivement d'autre mission que de servir d'intermédiaire entre le préfet et les administrations municipales, soit pour instruire les affaires, soit pour assurer l'exécution des décisions prises par l'autorité supérieure.

Jusqu'en 1861, il n'avait reçu que dans des cas rares une autorité de commandement à l'égard des citoyens. Ainsi, le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance du 14 janvier 1815 lui ont donné le pouvoir d'autoriser les établissements insalubres de 3ᵉ classe.

Mais ses pouvoirs à ce point de vue ont été notablement accrus par un décret du 13 avril 1861.

La loi du 4 mai 1864 a encore ajouté à ces pouvoirs en donnant aux sous-préfets le droit de délivrer des alignements pour bâtir le long des routes nationales et départementales et des chemins vicinaux de grande communication, quand il existe un plan approuvé par l'autorité supérieure.

En outre, le préfet peut, dans certains cas, déléguer des pouvoirs au sous-préfet, par exemple pour passer un bail de propriétés dépendant du domaine de l'État.

100. Un recours est ouvert contre les actes d'autorité des sous-préfets devant le préfet et de là devant le ministre si ces actes ne blessent qu'un intérêt.

S'ils lèsent des droits, il y a un recours ouvert devant la juridiction administrative.

En matière d'ateliers insalubres, il y a un recours direct devant le Conseil de préfecture, en vertu d'une disposition spéciale du décret du 15 octobre 1810 sur laquelle nous reviendrons.

101. Auprès du sous-préfet se trouve placé le Conseil d'arrondissement.

Ce conseil n'a d'importance que par le pouvoir qui lui est attribué de prendre part à la répartition de certaines contributions directes après le Conseil général. Aussi est-il, comme le Conseil général, un conseil électif.

A ce titre, il peut être considéré comme représentant, dans une certaine mesure, les intérêts locaux, et nous croyons devoir réserver ce qui concerne son organisation èt ses attributions pour le moment où nous traiterons de l'administration des intérêts locaux, bien que, en réalité, l'arrondissement ne soit pas, dans l'état actuel de notre législation, une personne civile.

Le Conseil d'arrondissement est appelé en outre à donner des avis sur certaines matières indiquées par la loi et sur les questions que l'administration juge à propos de lui soumettre pour éclairer le préfet ou le pouvoir central.

Enfin, il peut donner son avis sur les travaux de routes, de navigation et autres qui intéressent l'arrondissement, et en général émettre des vœux sur l'état et les besoins des services publics, en ce qui concerne l'arrondissement (loi du 10 mai 1838, art. 41, 42 et 44).

§ 3. — DES MAIRES

102. Des différents caractères de la commune. — Double caractère des maires.
103. Notions historiques sur l'organisation municipale avant 1789.

104. De l'organisation municipale depuis 1789 jusqu'à l'an VIII.
105. De l'organisation municipale en ce qui concerne les maires depuis l'an VIII jusqu'à 1876.
106. Organisation actuelle des maires et des adjoints.
107. Différentes attributions du maire.
108. Ses attributions comme délégué du pouvoir central.
109. Formes que doit suivre le maire.
110. Recours ouverts contre les actes du maire.
111. Des commissaires de police.
112. Distinction de la police administrative et de la police judiciaire. — Rôle des commissaires de police.
113. Leur organisation.

102. La circonscription de l'arrondissement est divisée en cantons, celle des cantons en communes. Bien que le canton soit, à certains égards, une circonscription administrative, il n'a pas été institué d'agent direct de l'administration au chef-lieu de canton.

Nous arrivons donc à la commune où nous trouvons institué un agent de l'État, le maire.

La commune est la dernière unité administrative du pays. Elle a d'autres caractères : elle est aussi une petite société politique qui a ses lois propres à certains égards, ses ressources, ses dépenses ; elle est une personne morale qui a des biens propres, qui a qualité pour en acquérir de nouveaux.

Tous ces caractères, elle les doit à la nature même des choses, à cette force qui pousse les hommes à s'agglomérer sur un point pour s'entr'aider et se secourir. Aussi a-t-on pu dire avec raison que cette circonscription est naturelle et non artificielle comme sont le canton, l'arrondissement ou le département.

Mais, à titre de circonscription élémentaire, elle doit être nécessairement le siége d'un organe du pouvoir central, chargé de faire exécuter les lois, les règlements, les décisions

de l'autorité supérieure, prises au point de vue de l'intérêt général.

Il y a en effet, dans chacune des 36 056 communes, un maire et des adjoints qui ont le caractère d'agents de l'autorité centrale. Ils ont aussi celui de représentants de la commune considérée comme personne morale, et ils concourent à la gestion des affaires de cette petite société avec une assemblée élective, le Conseil municipal. Mais nous devons réserver pour l'étude spéciale de l'administration des intérêts locaux cette partie de leurs attributions ; nous ne les considérons ici que comme les délégués du pouvoir central.

103. Il ne faut pas remonter bien haut dans l'histoire pour trouver une organisation analogue.

Pendant longtemps le pouvoir central ne s'est montré dans les fractions élémentaires du territoire que sous la figure du collecteur d'impôts et du juge, et les intérêts généraux de l'ordre administratif n'avaient de représentant ni au centre, ni dans la circonscription élémentaire. De plus, la distinction entre les intérêts généraux et les intérêts locaux, telle que nous la comprenons aujourd'hui, a tardé longtemps à se faire.

L'histoire des communes n'a pas besoin d'être refaite dans un cours de droit administratif : elle appartient à l'histoire générale de notre pays, à l'histoire de son organisation politique et sociale.

C'est dans les communes que s'est fondé, sous la forme du privilége, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi. C'est des communes qu'est sorti le tiers état, le tiers état qui était bien quelque chose en 1789, quoique Sieyès ait prétendu en son nom qu'il n'était rien, mais qui a voulu, à cette époque, devenir tout.

Il y a eu des communes qui, au douzième siècle, ont été de petits États dans l'État et dont les chefs concentraient entre leurs mains tous les attributs de la puissance publique : faire la guerre, battre monnaie, lever des impôts, rendre la justice, assurer l'ordre et satisfaire aux besoins collectifs des citoyens.

Mais on sait que cette organisation ne se rencontre guère que dans un nombre limité de communes urbaines et de communautés d'habitants de la campagne.

La majorité des agglomérations urbaines et surtout des agglomérations rurales, tout en obtenant, dans une mesure plus ou moins large, la liberté civile et le droit de pourvoir à leurs intérêts propres, restèrent gouvernées par des agents du roi ou par les seigneurs, qui ne veillaient qu'au maintien de l'ordre, quand ils ne le troublaient pas à leur profit.

Les pouvoirs souverains des communes indépendantes qui se comprenaient dans ces temps, où, pour lutter contre les seigneurs féodaux, il fallait avoir les armes dont ils disposaient eux-mêmes, ont dû tomber quand le pouvoir central a ressaisi les droits de souveraineté. Le droit de faire la guerre, l'autorité judiciaire, ont été peu à peu enlevés aux municipalités indépendantes, qui se sont trouvées, à partir du quinzième siècle, sous le même régime que les autres communes urbaines et les communautés rurales qui n'avaient jamais eu la même liberté politique.

Il y avait cependant une différence sensible entre les communes urbaines et la plupart des communes rurales. Dans les premières, l'administration était confiée à un chef qui s'appelait maire, maïeur, consul, syndic, jurat, et à un conseil qui délibérait sur les mesures à prendre.

Dans un grand nombre de communes rurales, les habi-

tants n'avaient pas de représentant permanent, et les affaires se faisaient par l'assemblée des habitants sous la direction du seigneur ou de ses officiers.

Un édit de mars 1702 institua un syndic dans toutes les paroisses ou communes rurales qui n'avaient pas un organe permanent. Ces charges furent tantôt électives, tantôt érigées en titre d'office.

Nous avons dit que Colbert avait porté son attention sur l'administration des intérêts locaux et qu'il avait employé les intendants à réprimer les désordres qui s'y commettaient, notamment la dilapidation des finances. Les intendants et leurs subdélégués, une fois en relation avec les maires et syndics pour la gestion des intérêts locaux, durent les employer comme instruments pour la gestion des intérêts généraux.

C'est ce qui se passa par exemple pour la corvée des grands chemins. Au dix-huitième siècle, le gouvernement, voulant donner un développement considérable à la création des routes, ne crut pas pouvoir trouver d'autres ressources pour les exécuter que cet impôt qui, par lui-même, n'avait rien d'odieux, mais qui a soulevé les plus vives réclamations, parce qu'il pesait exclusivement sur les classes laborieuses et que dans l'exécution il n'était pas appliqué avec ménagement (on demandait souvent à chaque homme jusqu'à trente jours de travail par an, loin de son habitation).

Pour recenser les corvéables, pour les guider jusqu'aux ateliers, c'était au syndic de la commune que l'intendant et son subdélégué s'adressaient[1].

104. En 1789, l'Assemblée constituante voulut effacer toute distinction entre les communautés d'habitants.

[1] Vignon, *Études sur l'histoire des voies publiques en France*, t. III.

L'article 7 de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 décida qu'il y aurait une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne.

L'Assemblée, sans peut-être s'en rendre bien compte, a créé ainsi à peu près 44 000 communes[1].

Si, dans la constitution des administrations départementales et des administrations de district, l'Assemblée avait confié à des corps électifs la gestion, non-seulement des intérêts locaux, mais encore des intérêts généraux, il en devait être à plus forte raison ainsi pour les administrations municipales.

C'étaient les citoyens qui nommaient le corps municipal et le maire son chef, et en outre un procureur de la commune chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté. Le corps municipal était plus ou moins nombreux, suivant la population, et, lorsqu'il dépassait trois membres, il se divisait en conseil et bureau : le bureau chargé de l'exécution journalière, le conseil chargé de la délibération. Mais pour les affaires les plus importantes, la loi adjoignait au corps municipal un conseil général de la commune composé de notables en nombre double de celui des membres du corps municipal.

C'est à ces assemblées électives que la loi confiait deux ordres d'attributions très-distinctes : les unes propres au pouvoir municipal, dit l'article 49 de la loi du 14 décembre 1789, les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées aux municipalités.

L'article 50 de la même loi énumère ainsi les pouvoirs propres au conseil municipal : régir les biens et revenus

[1] Nous avons établi ce chiffre dans notre *Traité des sections de commune et des biens communaux qui leur appartiennent*, 2e édition, p. 64.

communs des villes, bourgs, paroisses et communautés ; — régler et acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; — diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté ; — 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 ;—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.

D'après l'article 51, les fonctions propres à l'administration générale, qui pouvaient être déléguées aux corps municipaux pour les exercer sous l'autorité des assemblées administratives, étaient la répartition des contributions directes entre les citoyens, la perception de ces contributions ; — la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité ; — la régie immédiate 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 reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte religieux.

Il est assez remarquable que presque aucune des attributions, déléguées aux municipalités par l'article 51 de la loi de 1789, n'a pu rester entre leurs mains, et cependant la distinction établie par les articles 49, 50 et 51 de cette loi est loin d'être effacée.

Les corps municipaux étaient entièrement subordonnés aux administrations de département et de district, pour toutes les fonctions qu'ils avaient à exercer par délégation de l'administration générale (art. 55).

En l'an III, il y eut une modification presque radicale, apportée à cette organisation. Les communes créées par la Constituante perdirent leur individualité et furent groupées en municipalités de canton, excepté celles qui avaient plus de 5000 habitants. Il restait dans chaque commune un agent municipal et un adjoint, tous deux électifs, chargés de l'administration, c'est-à-dire de l'action administrative et de la police. Tous les agents municipaux se réunissaient au chef-lieu de canton, pour délibérer sur les affaires de la municipalité cantonale et sur les mesures d'administration à prendre dans l'intérêt général.

Auprès de cette assemblée, comme auprès de l'assemblée départementale, la constitution plaçait un commissaire du directoire exécutif, qui n'était chargé que de surveiller et de requérir l'exécution des lois.

Le 28 pluviôse an VIII, la réforme qui s'était opérée dans le département et l'arrondissement s'opéra aussi dans les communes. De plus, les communes reprirent leur individualité. Chaque commune eut un maire, un ou plusieurs adjoints et à côté d'eux un Conseil municipal.

Les maires étaient à la fois les agents de l'État et ceux de la commune. Le Conseil municipal réglait certaines matières touchant l'intérêt communal, et dirigeait ou contrôlait, à ce dernier point de vue, l'action du maire.

105. Cet état de choses a subsisté jusqu'à notre temps.

Il n'y a eu de variation que dans le mode de nomination des maires, des adjoints et des Conseils municipaux.

En l'an VIII, c'était tantôt le chef de l'État, tantôt le préfet, qui nommait le maire et les adjoints, aussi bien que les conseillers municipaux. Il y avait là une réaction violente

contre le système électif, adopté par l'Assemblée constituante et maintenu par la Convention.

Mais, en 1831, on rétablit l'élection pour les conseils municipaux. On ne crut pas alors pouvoir laisser exclusivement aux représentants de l'État le choix du maire. On ne crut pas devoir le laisser non plus aux électeurs, parce que le maire est à la fois le représentant du pouvoir central et celui de la commune. Pour que son origine correspondît à son double mandat, la loi du 21 mars 1831 décida qu'il recevrait une double investiture et qu'il serait nommé, soit par le chef de l'État, soit par le préfet, mais choisi dans le sein du Conseil municipal.

En 1848, on avait détruit en partie cet équilibre. D'après la loi du 3 juillet, la législation de 1831 ne subsistait que dans les communes dont la population était supérieure à 6000 âmes, et dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement. Dans les autres communes, le Conseil municipale choisissait le maire dans son sein. Seulement le chef du pouvoir exécutif avait le droit de suspendre ou de révoquer le maire ainsi nommé.

La constitution de 1852 réagit en sens contraire. Elle disposait, dans son article 57, que les maires étaient nommés par le pouvoir exécutif, et qu'ils pouvaient être pris en dehors du conseil municipal. Dans la pratique, du moins celle des derniers temps, il y a eu là une exception et non une règle.

La loi du 22 juillet 1870 avait remis en vigueur le système consacré par la loi du 21 mars 1831.

A la suite de la révolution de septembre 1870, les institutions municipales ont été de nouveau remaniées à cet égard, et dans des sens divers, par plusieurs lois toutes qualifiées

de provisoires. L'Assemblée nationale, dans la séance du 8 avril 1871, avait adopté le système de l'élection du maire par le conseil municipal, dans toutes les communes de France sans distinction. Sur l'insistance énergique du chef du pouvoir exécutif (M. Thiers), cette résolution fut modifiée. La loi du 14 avril 1871 admit la nomination des maires par le pouvoir exécutif dans les villes de plus de 20000 âmes et dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement, à la condition qu'ils seraient pris dans le sein du Conseil municipal ; mais, dans toutes les autres communes, elle décida qu'ils seraient élus par les Conseils municipaux.

Une loi du 20 janvier 1874 votée par la même Assemblée, sous l'empire d'autres préoccupations, avait au contraire donné au gouvernement ou à ses agents le droit de nommer les maires dans toutes les communes, même en dehors du conseil municipal. Seulement, dans ce dernier cas, le décret devait être rendu en conseil des ministres.

Mais une nouvelle loi, du 12 août 1876, est revenue à peu près au système consacré par les lois de 1848 et de 1871. Elle ne donne au gouvernement le droit de nommer les maires, en les choisissant dans le sein du conseil municipal, que pour les communes chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton. Dans les autres, elle attribue au Conseil municipal le pouvoir d'élire le maire parmi ses membres [1].

[1] Le gouvernement avait présenté à la Chambre des députés un projet de loi définitif sur l'administration municipale dans lequel les dispositions de toutes les lois sur la matière étaient remaniées et réunies. La première partie concernant l'organisation municipale avait été déposée le 29 mai 1876 (elle comprenait 92 articles ; la seconde, relative aux attributions municipales (comprenant 111 articles), avait été déposée le 15 mars 1877. La première partie seule avait été l'objet d'un rapport déposé à la séance du 15 mars 1877 ; la discussion de ce projet a été interrompue par la dissolution de la Chambre.

106. L'organisation actuelle des maires et des adjoints est réglée par les lois du 12 août 1876, du 20 janvier 1874 et du 14 avril 1871, combinées avec celles du 5 mai 1855.

Il y a un maire dans toute commune. Nous verrons plus loin l'organisation spéciale des villes de Paris et de Lyon.

A côté du maire se trouvent un ou plusieurs adjoints, suivant la population. De plus, lorsque la mer ou un autre obstacle rend les communications difficiles ou dangereuses entre le chef-lieu d'une commune et les îles, îlots ou villages qui en dépendent, un adjoint spécial est institué pour remplir dans cette partie de la commune les fonctions d'officier de l'état civil, c'est-à-dire constater les naissances, les mariages et les décès. Il peut, en outre, être chargé de l'exécution des lois et règlements de police.

Les maires et adjoints des communes, chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton, sont nommés par décret du Président de la République et choisis parmi les membres du Conseil municipal. Dans les autres communes, ils sont élus par le Conseil municipal parmi ses membres, au scrutin secret (loi du 12 août 1876, art. 2).

Dans toutes les communes, les maires et adjoints peuvent être révoqués par décret. Le préfet peut les suspendre par un arrêté qui cesse d'avoir son effet s'il n'est maintenu, dans le délai de deux mois, par le ministre de l'intérieur. En cas de révocation, les maires et adjoints élus par les Conseils municipaux ne peuvent être réélus pendant une année (lois du 14 avril 1871, art. 9, et du 5 mai 1855, art. 2).

La loi n'exige d'eux, comme condition d'aptitude, que l'âge de vingt-cinq ans, en outre de la qualité de conseiller municipal.

Certaines situations sont incompatibles avec les fonctions de maire. Les incompatibilités, énumérées par l'article 5 de la loi du 5 mai 1855, sont motivées, tantôt par la nécessité de distinguer l'autorité qui contrôle de l'autorité qui est contrôlée, tantôt par l'impossibilité de remplir à la fois plusieurs fonctions actives (les fonctions d'ingénieur des ponts et chaussées et des mines en activité de service et celles de conducteur des ponts et chaussées et d'agents voyers sont incompatibles avec celles de maire), tantôt par une raison de dignité.

Les adjoints sont les suppléants du maire. Ils le remplacent de droit en cas d'absence. Ils peuvent, en outre, recevoir de lui, alors même qu'il est présent dans la commune, la délégation d'une partie de ses fonctions.

En cas d'absence du maire et des adjoints, leurs fonctions sont remplies par le conseiller municipal désigné par le préfet, ou, à défaut de désignation, par le conseiller inscrit, le premier, sur le tableau des membres du Conseil (art. 4 de la loi de 1855).

Les fonctions de maire et d'adjoint sont essentiellement gratuites.

107. Nous avons déjà indiqué que le maire a le double caractère d'agent de l'État et d'agent de la commune. Il faut ajouter qu'il a des fonctions qui ne se rattachent pas à l'ordre administratif ou qui ne s'y rattachent pas complétement.

Ainsi il est officier de l'état civil, chargé de constater les naissances, mariages et décès. Cette mission n'est pas, par sa nature, en dehors de l'ordre administratif; mais le maire ayant été placé, pour l'exercice de ces fonctions, sous le contrôle du ministère public, institué près les tribunaux de

l'ordre judiciaire, il n'est pas considéré comme administrateur quand il remplit cette partie de ses attributions.

Il est officier de police judiciaire, c'est-à-dire chargé de dresser des procès-verbaux pour constater les infractions à la loi, et fournir la base des poursuites dirigées contre les auteurs de ces infractions. Nous reviendrons, à l'occasion des commissaires de police, sur la distinction de la police administrative et de la police judiciaire.

De plus il remplit auprès du juge de paix, statuant comme juge de police, les fonctions du ministère public, en cas d'empêchement du commissaire de police. Il avait même, jusqu'en 1873, les attributions de juge de simple police, dans certains cas, concurremment avec le juge de paix; mais, dans la pratique, il n'y avait presque pas de maires qui eussent cru devoir exercer ces attributions et une loi du 27 janvier 1873 les leur a enlevées.

Mais nous n'avons à insister ici que sur ses fonctions administratives ou plutôt sur celles qu'il est chargé de remplir comme agent du pouvoir central, réservant l'étude de ses attributions comme agent de la commune.

108. En qualité d'agent du pouvoir central, le maire est chargé de la publication des lois et règlements quand il y est procédé par voie d'affiche, soit dans le cas d'urgence prévu par l'ordonnance du 18 janvier 1817, soit en dehors de ce cas, conformément au décret du 5 novembre 1870.

Il est chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale (loi du 18 juillet 1837, art. 10).

Il notifie aux intéressés les décisions de l'autorité supérieure.

Il participe à la répartition et à l'assiette des contributions directes et publie les rôles de ces contributions.

Il concourt à dresser et reviser les listes électorales qui servent aux élections des membres du Corps législatif et des membres des Conseils généraux, d'arrondissement et municipaux.

Il participe à la rédaction de la liste préparatoire du jury qui fonctionne en matière criminelle et en matière d'expropriation.

Il dresse le tableau annuel de recensement qui sert au recrutement de l'armée.

Il est souvent appelé à éclairer par son avis l'administration supérieure sur les demandes qui lui ont été adressées par les citoyens.

Voilà une esquisse des fonctions du maire comme agent du pouvoir central. Et il faut dire ici que, dans le cas où le maire refuserait ou négligerait d'accomplir ces fonctions, le préfet peut y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial, en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837.

On remarquera peut-être que le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour la police locale n'est pas compris dans les attributions du maire comme agent de l'État. En doctrine pure, il ne serait pas impossible de soutenir que l'ordre dans chaque localité est une partie de l'ordre qui doit régner dans tout l'État, et que la police locale est une branche de la police générale. Mais on a vu que cette partie des attributions du maire a été classée par la loi du 14 décembre 1789 parmi les pouvoirs propres aux municipalités. Cette classification a été maintenue par la loi du 18 juillet 1837 ; nous devons donc la respecter.

109. Il n'y a que peu de chose à dire sur les formes des actes du maire comme agent du pouvoir central. Elles sont très-variées, mais il n'y a rien de substantiel, il n'y a pas

de formalités qui constituent une garantie spéciale pour les citoyens.

Le maire n'est jamais obligé de prendre l'avis d'un conseil pour les actes qui ne concernent pas l'intérêt communal.

110. C'est au préfet, puis au ministre de l'intérieur qu'il faut s'adresser pour réclamer contre les actes du maire.

Dans le cas où il y a violation d'un droit, il y a un recours ouvert devant la juridiction administrative.

111. Nous terminerons la hiérarchie des agents directs chargés des intérêts généraux en disant quelques mots des commissaires de police.

112. Il y a deux sortes de police : celle qui consiste à empêcher le mal, le désordre, par des mesures de précaution et de surveillance, et celle qui consiste à constater les infractions à la loi pour en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ; la première s'appelle la police administrative, la seconde est la police judiciaire.

Les commissaires de police ont été institués pour concourir à la fois à la police administrative et à la police judiciaire.

En qualité d'agents de la police administrative, ils sont placés sous les ordres du préfet pour les mesures de sûreté générale et sous les ordres du maire pour les mesures de police locale.

En qualité d'officiers de police judiciaire, ils sont sous la direction des magistrats de l'ordre judiciaire.

113. Ils sont nommés par le chef de l'État.

D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, ils étaient réservés aux grandes agglomérations. Depuis cette époque, l'institution a beaucoup varié ; tantôt elle a été étendue, tantôt elle a été restreinte.

Aujourd'hui il y a un ou plusieurs commissaires de police ordinaires dans les villes de plus de 5000 âmes, et des commissaires centraux dans les grandes villes. Un décret du 28 mars 1852 avait institué des commissaires cantonaux dont la juridiction s'étendait à tout un canton ; cette institution, appliquée très-largement au début, avait été sensiblement restreinte dans les derniers temps de l'Empire. Un arrêté du ministre de l'intérieur du 11 septembre 1870, dont la légalité n'a pas été contestée, l'a supprimée en principe. Mais, depuis 1872, le Gouvernement a créé un certain nombre de commissariats de police dans les communes de moins de 5000 habitants[1]. Enfin il existe des commissaires spéciaux, par exemple les commissaires spéciaux des chemins de fer, dont l'organisation est réglée par l'ordonnance royale du 15 novembre 1846, le décret du 22 février 1855 et le décret du 1er septembre 1862.

Le traitement des commissaires de police est, en principe, à la charge des communes, mais l'État y concourt par des subventions; celui des commissaires spéciaux est tout entier à la charge de l'État.

[1] Voir les circulaires du ministre de l'intérieur en date du 9 mai 1872 et du 8 mai 1875.

CHAPITRE III

DES AGENTS LOCAUX INSTITUÉS POUR DIVERS SERVICES ADMINISTRATIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

114. Des divers services pour lesquels il a été institué des agents directs spéciaux.
115. De l'intendance militaire chargée de l'administration de l'armée de terre.
116. Des préfets maritimes, et des agents placés sous leurs ordres.
117. Des recteurs et des agents préposés à l'administration de l'instruction publique.
118. Des agents du service sanitaire.

114. Nous avons dit que la hiérarchie des agents locaux, qui commence par les préfets, était instituée pour l'ensemble des services publics d'intérêt général, et que le préfet, qui en est le chef, correspondait avec les différents ministres; qu'ainsi, pour le service des ponts et chaussées, c'était par l'intermédiaire du préfet que les ingénieurs recevaient et demandaient les instructions du ministre des travaux publics.

Mais il y a quelques exceptions à cette règle. Il a été institué des agents directs spéciaux, qui relèvent immédiatement du ministre compétent, pour divers services, les uns militaires, les autres civils, dont les besoins particuliers ont même conduit à créer des circonscriptions particulières qui ne concordent pas avec la division du territoire en départements, arrondissements et communes.

Cette exception se produit pour les services administratifs de l'armée de terre, de l'armée de mer, pour une partie du

service de l'instruction publique et pour le service sanitaire.

115. Les préfets des départements, les sous-préfets et les maires ne sont pas complétement étrangers à ce qui concerne l'armée de terre. Le recrutement de l'armée est au contraire une des opérations qui demandent de leur part le plus de soins, et le concours de l'autorité civile en pareil cas est très-utile pour garantir les populations contre les entraînements qu'on pourrait redouter de l'esprit militaire ; mais ce n'est pas à eux qu'il appartient de diriger les services administratifs de l'armée de terre.

On comprend aisément ce que sont ces services. Une des conditions essentielles de la solidité d'une armée dans les circonstances ordinaires, et en réservant les prodiges exceptionnels qu'enfantent à certains jours le patriotisme et l'enthousiasme, c'est la régularité des approvisionnements nécessaires à son action et à sa subsistance. Il faut que le renouvellement des munitions et des armes soit assuré, que la distribution des vivres, des effets d'habillement, de campement, le service de santé, soient régulièrement organisés, qu'il soit pourvu au payement de la solde des troupes. Il faut que l'organisation de ces services soit combinée en vue de fonctionner aussi bien en temps de guerre sur le territoire étranger, qu'en temps de paix sur le territoire de la France. Cette seule considération devait conduire à créer dans ce but des agents directs spéciaux ne relevant pas du préfet.

L'organisation de cette branche spéciale de l'administration a donné depuis longtemps lieu à de vives controverses.

A la suite de la guerre désastreuse de 1870-1871, notre système militaire a été remanié dans son ensemble ; le recrutement, l'organisation et l'administration de l'armée ont été l'objet de lois nouvelles, inspirées, sur beaucoup de points,

par un esprit différent de celui qui avait présidé à la législation antérieure. Toutefois la loi sur l'administration de l'armée n'est pas encore achevée. Un projet voté par le Sénat en 1876 n'avait pas encore été adopté par la Chambre des députés lorsque cette Chambre a été dissoute [1].

Dans l'état actuel de la législation, un principe fondamental et nouveau est posé par la loi du 24 juillet 1873, en vertu de laquelle la France est divisée en dix-huit régions, fractionnées en subdivisions, et correspondant à dix-huit corps d'armée qui subsistent en temps de paix comme en temps de guerre. Le commandant du corps d'armée a sous ses ordres les fonctionnaires et les agents chargés d'assurer la direction et la gestion des services administratifs et du service de santé (art. 17).

En attendant la loi spéciale qui doit, d'après cet article, régler les attributions de ces divers fonctionnaires et agents et pourvoir à l'établissement d'un contrôle indépendant, l'œuvre de la direction et du contrôle de l'administration militaire est confiée au corps de l'intendance militaire, recruté parmi les officiers de l'armée à la suite de concours, et qui a sous ses ordres un corps d'officiers d'administration.

C'est aux officiers de l'intendance qu'il appartient d'ordonner les dépenses de l'armée, et de passer des marchés pour la fourniture des objets nécessaires aux services militaires.

Il y a plusieurs grades dans le corps de l'intendance : adjoints, sous-intendants, intendants, intendants généraux.

[1] Il faut consulter, pour connaître les principes de l'ancienne organisation, un discours prononcé devant le Corps législatif le 14 juin 1865 par M. Darricau, alors directeur de l'administration de la guerre, et pour se rendre compte des motifs de la nouvelle législation, les discours prononcés devant le Sénat par M. le duc d'Audiffret-Pasquier dans les séances du 6 et du 16 novembre 1876. Une proposition de loi présentée à la Chambre des députés le 2 mars 1877 par M. le général de Chanal avait pour but de remettre en question les bases de la nouvelle organisation.

Les officiers de l'intendance militaire peuvent être remplacés soit par des officiers de l'armée, soit par des fonctionnaires civils pour le service d'administration qui leur est confié, par exemple pour le visa de la feuille de route qui donne, aux militaires en voyage, droit à une indemnité et au transport à prix réduit dans les chemins de fer. Leurs suppléants sont les commandants de place; et, dans les villes ou communes qui ne sont pas places de guerre, le secrétaire général de la préfecture, ou un conseiller de préfecture, au chef-lieu de département, le sous-préfet au chef-lieu de l'arrondissement, le maire dans les autres communes.

116. Pour les services administratifs de l'armée de mer, il y a aussi des agents directs spéciaux.

A leur tête sont placés les préfets maritimes qui relèvent directement du ministre de la marine.

L'organisation des préfectures maritimes a varié. Aujourd'hui le littoral de la France est divisé en cinq arrondissements maritimes, dont les chefs-lieux sont : Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort et Toulon. Chacun des arrondissements est divisé en sous-arrondissements qui se subdivisent, au point de vue spécial du service de l'inscription maritime instituée pour le recrutement des équipages, en quartiers, sous-quartiers et syndicats.

Les services maritimes confiés au préfet maritime et aux agents placés sous ses ordres, commissaires, sous-commissaires de la marine et syndics, comprennent tous les approvisionnements des ports en matériel de toute sorte, — les constructions navales, — les travaux des ports militaires (le concours des ingénieurs des ponts et chaussées est réclamé pour cette catégorie de travaux où plusieurs d'entre eux se sont illustrés), — l'ordonnancement de toutes les dépenses

qu'entraîne cette vaste administration, — enfin le recrutement de l'armée de mer au moyen de l'inscription maritime.

117. Pour l'administration de l'instruction publique, qui comprend la direction des établissements de l'État et la surveillance des établissements libres, il y a une hiérarchie spéciale qui ne relève généralement pas du préfet.

Le territoire français est divisé, depuis la loi du 14 juin 1854, en seize académies. Il y a eu, à diverses époques, des circonscriptions toutes différentes : en 1808, on comptait vingt-sept académies ; en 1850, le nombre avait été porté à quatre-vingt-six.

A la tête de chacune des académies est placé un recteur qui a, sous l'autorité du ministre de l'instruction publique, la direction de l'instruction supérieure et de l'instruction secondaire en ce qui touche l'enseignement, le personnel et l'administration, et qui a la direction de l'instruction primaire au point de vue scolaire seulement. C'est aux préfets qu'a été confié le surplus de la direction de l'enseignement primaire, le recrutement et la discipline du personnel et le service financier.

Auprès du recteur est placé un conseil académique qui veille au maintien des méthodes d'enseignement et donne son avis sur les questions d'administration, de finances ou de discipline qui intéressent les établissements d'enseignement secondaire et supérieur.

Auprès du préfet se trouve placé le Conseil départemental, qui ne s'occupe que de l'instruction primaire au point de vue administratif et financier.

Le Conseil académique et le Conseil départemental ont aussi des pouvoirs de juridiction que nous mentionnerons plus loin.

118. Il y a encore une agence locale qui ne relève pas du préfet. C'est l'agence préposée au service de la police sanitaire, c'est-à-dire, non pas à tout le service de la salubrité publique, mais au service organisé pour préserver autant que possible la France de l'invasion des maladies pestilentielles venues des pays étrangers, en imposant aux bâtiments qui se présentent dans les ports de mer des épreuves de purification qui varient suivant les craintes qu'inspire l'état du pays d'où ils arrivent.

Beaucoup de médecins paraissent croire que, dans un grand nombre de cas, ces épreuves sont illusoires et sont un regrettable obstacle au commerce. Mais les populations s'émeuvent facilement en présence des ravages causés par des maladies pestilentielles, et l'administration doit savoir compter même avec les préjugés, quand la paix publique pourrait être compromise.

Autrefois il y avait, dans les principaux ports de mer, des intendances et commissions sanitaires instituées sous la forme d'agence collective. Un décret du 24 décembre 1850 les a remplacées par des agents, assistés de commissions qu'ils doivent consulter dans les cas graves. L'organisation de ces agents et les règles spéciales de leur service sont déterminées aujourd'hui par un décret du 22 février 1876.

Le chef de service dans chaque circonscription sanitaire porte le titre de directeur de la santé. Il relève du ministre de l'agriculture et du commerce.

CHAPITRE IV

DES AGENTS AUXILIAIRES

119. Des diverses catégories d'agents auxiliaires.
120. Agents de préparation. — Bureaux des ministères et des préfectures.
121. Inspecteurs.
122. Agents d'exécution. — Division.
123. Agents des services financiers. — Origines diverses des ressources de l'État.
124. Administration des contributions directes.
125. Administration des domaines, de l'enregistrement et du timbre.
126. Administration des contributions indirectes. — Administration des douanes.
127. Administration des forêts.
128. Administration des manufactures de l'État.
129. Administration des postes.
130. Des trésoriers-payeurs généraux et des agents placés sous leurs ordres.
131. Circonscriptions spéciales organisées pour certains services financiers.
132. Agents d'exécution des services destinés à satisfaire les besoins du public.
133. Mode de nomination des agents auxiliaires.

119. Il nous reste, pour terminer ce qui concerne les agents préposés à l'administration des intérêts généraux du pays, à traiter des agents auxiliaires qui assistent les agents directs dans l'accomplissement de leur tâche.

On a déjà vu dans quel but la législation avait concentré entre les mains d'un petit nombre d'agents l'autorité directe sur les citoyens. Il suit de là qu'un grand nombre d'agents auxiliaires sont nécessaires pour préparer et pour exécuter les actes des autorités auxquelles l'action directe est confiée.

Il y en a de diverses sortes :

Les uns qui n'ont généralement pas de rapports avec les citoyens, les autres qui sont en rapport avec eux pour exécuter les actes de l'autorité administrative.

Les premiers, qui ont plus particulièrement encore le caractère d'agents auxiliaires, s'il est possible, sont les employés des bureaux et les inspecteurs des divers services.

Quant aux agents d'exécution, bien qu'ils soient en rapport avec le public à qui ils ont souvent à adresser des injonctions, ils n'en sont pas moins agents auxiliaires, parce qu'ils ne peuvent agir qu'en vertu des ordres d'un agent direct.

120. Parlons d'abord des employés des bureaux.

Dans chaque ministère, auprès de chaque préfet, sous-préfet, maire, etc., il y a des bureaux avec une hiérarchie qui, dans les grandes administrations, s'échelonne depuis le secrétaire général en passant par les directeurs généraux, directeurs, chefs de division, chefs de bureaux, sous-chefs, jusqu'au commis de dernière classe, simple expéditionnaire.

Il s'élabore là des travaux considérables. Par exemple, dans les bureaux des ministères, se préparent souvent les rédactions premières des lois, les projets de règlements d'administration publique, tous les actes du chef de l'État, puis toutes les décisions ministérielles qui intéressent les agents de l'administration ou les citoyens.

Il y a, parmi les employés des bureaux, quoi qu'on en dise parfois, beaucoup de lumières et de bonne volonté, non-seulement dans les rangs supérieurs, mais aussi dans les rangs inférieurs où le mérite est souvent obligé d'attendre longtemps sa récompense. Ils ne sont pas sans défauts ; mais quelle institution n'a pas les siens, même celle qui se donne la mission de critiquer toutes les autres !

Quant aux bureaux des préfectures, on se plaint souvent de

ce que l'instruction n'y est pas toujours à la hauteur des fonctions, quoiqu'il s'y trouve des hommes d'un vrai mérite. Nous ne nous en étonnons pas. Il faut peut-être plus de science pour être chef de bureau dans une préfecture que pour être chef de division dans un ministère. En effet, chaque bureau de préfecture correspond parfois à un ministère tout entier et l'employé inférieur est obligé d'avoir la connaissance des diverses branches de la législation dont l'application est confiée dans les bureaux de Paris à une série de personnes distinctes.

C'est une des raisons pour lesquelles les mesures prises par les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, sous le nom de décentralisation, et que nous avons qualifiées de déconcentration, peuvent enlever aux administrés et à l'intérêt public certaines garanties, qu'une expédition plus prompte des affaires ne saurait ni remplacer ni compenser.

121. Les ministres, assistés par leurs bureaux, se font en outre éclairer par des inspecteurs qui leur rendent compte de la manière dont les services publics sont gérés par les agents locaux.

Ainsi au ministère de l'intérieur sont attachés des inspecteurs généraux des prisons, des établissements de bienfaisance, des asiles d'aliénés, des archives; au ministère de l'instruction publique, des inspecteurs généraux de l'enseignement supérieur, de l'enseignement secondaire et de l'enseignement primaire; au ministère de l'agriculture et du commerce, des inspecteurs généraux de l'agriculture; au ministère des travaux publics, des inspecteurs généraux des ponts et chaussées, des mines et des chemins de fer; au ministère des finances, des inspecteurs généraux des finances.

Nous ne donnons là que des exemples. Il y a en outre des inspecteurs attachés aux services locaux.

122. Nous venons maintenant à la seconde série des agents auxiliaires : les agents d'exécution, qui sont en rapport avec le public.

Cette qualité n'exclut pas la mission de préparer aussi certains travaux de l'administration active, mais c'est leur qualité dominante.

Il y a un certain nombre de services, dépendant de différents ministères, qui sont ainsi organisés soit pour recevoir du public l'argent destiné à former la bourse commune, soit pour rendre au public les services en vue desquels est organisée la société.

Nous devons en donner ici une idée générale.

Commençons par les services financiers, ceux qui recueillent les ressources destinées à l'entretien des services publics.

123. Les ressources de l'État ont diverses origines. D'abord le produit des domaines que l'État possède à titre de propriétaire, dans les mêmes conditions qu'un simple particulier, notamment des forêts nationales. C'est la première des ressources dans l'ordre chronologique et logique, mais avec les besoins croissants des gouvernements dans les pays civilisés, c'est la moindre de toutes en importance. Il faut y joindre, dans le même ordre d'idées, les produits que l'État retire du domaine public, c'est-à-dire des portions du territoire affectées à l'usage du public, par exemple le droit de pêche dans les cours d'eau navigables et flottables et les redevances imposées aux particuliers pour la jouissance exclusive, qui peut leur être concédée, de certaines parties du domaine public.

La principale ressource consiste dans les impôts ou contributions auxquels sont assujettis les citoyens en vertu de lois générales et des votes annuels du Corps législatif.

On divise les impôts en deux grandes catégories au point

de vue de la forme dans laquelle ils se perçoivent : les impôts directs, les impôts indirects.

Les premiers sont perçus au moyen d'états ou de rôles nominatifs, sur lesquels chaque redevable est inscrit, par exemple la contribution foncière, assise sur le revenu des immeubles bâtis ou non bâtis. Les autres contributions se perçoivent indirectement, c'est-à-dire indépendamment du nom de la personne du contribuable, soit à l'occasion des actes juridiques que font les citoyens ou des mutations de propriété, soit à l'occasion de la fabrication, de la circulation ou de la vente de certains produits, comme le droit sur les sucres et les boissons, soit encore à l'occasion du passage des marchandises à la frontière, comme les droits de douanes.

Enfin, d'autres impôts sont perçus sous une troisième forme : la législation a attribué à l'État, tantôt dans une vue purement fiscale, tantôt par des motifs de sécurité publique, le monopole de certaines opérations, comme le transport des lettres, ou le monopole de la fabrication et de la vente de quelques objets : le tabac, la poudre à feu, les allumettes chimiques.

Telles sont les diverses origines des ressources de l'État. Le soin de recouvrer ces différentes ressources est confié à un grand nombre d'agents spéciaux placés sous la direction du ministre des finances et qui sont répartis dans les différentes circonscriptions du territoire avec le caractère d'agents auxiliaires. Mentionnons ces diverses administrations.

124. D'abord l'administration des contributions directes. Elle est chargée d'asseoir les impôts directs et de préparer les titres de recouvrement, qui ne sont exécutoires contre les contribuables que lorsqu'ils ont été signés par le préfet. C'est elle aussi qui discute les réclamations formées contre les

rôles ; mais elle n'est pas chargée d'encaisser les sommes dues par les contribuables. Les impôts directs, sur lesquels nous aurons occasion de revenir, sont : 1° la contribution foncière assise sur le revenu des immeubles bâtis et non bâtis ; 2° la contribution personnelle et mobilière, qui comprend deux taxes : la taxe personnelle due par chaque habitant jouissant de ses droits et non réputé indigent, et qui est égale à la valeur de trois journées de travail ; la taxe mobilière établie sur toute habitation meublée ; 3° la contribution des portes et fenêtres ; 4° la contribution des patentes établie sur les profits présumés des professions ; 5° enfin la taxe, dite des biens de mainmorte, à laquelle sont assujettis les établissements publics pour tenir lieu des droits de mutation entre-vifs et par décès. Plusieurs taxes assimilées à ces contributions sont encore perçues, au profit de l'État, par les soins de la même administration.

125. L'administration des domaines, de l'enregistrement et du timbre. Elle est préposée à la perception de deux impôts sur les actes juridiques et sur les mutations de propriété qu'on appelle droit d'enregistrement et droit de timbre, et de quelques droits qui s'y rattachent : droit de greffe, droits sur les hypothèques, ainsi que du recouvrement des amendes et des condamnations prononcées par les tribunaux de l'ordre judiciaire ou par les juridictions administratives pour infraction à la loi. Le recouvrement de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, créé en 1872, lui a été également confié.

Elle est, en outre, chargée de la gestion des domaines de l'État, de ceux que l'État possède comme un propriétaire privé et qui ne sont pas affectés à un service public, à l'exception des forêts, gérées par une administration spéciale. Elle perçoit

aussi les revenus que l'État retire de quelques parties du domaine public.

Enfin c'est à elle qu'est confié le soin de vendre les effets mobiliers de toute espèce appartenant à l'État, mis hors de service.

126. L'administration des contributions indirectes. Les recettes perçues par les soins de cette administration et auxquelles on réserve, dans la pratique, le nom de contributions indirectes, bien que plusieurs autres impôts aient le même caractère, sont notamment les droits sur les boissons, sur le sel, sur la fabrication du sucre, sur le papier, sur la chicorée, sur les huiles minérales et végétales, sur les vinaigres, sur les savons, l'acide stéarique et les bougies, sur la poudre dynamite fabriquée par les particuliers, sur les voitures publiques, y compris les chemins de fer, les droits de navigation établis sur les fleuves, rivières et canaux, les droits de bac et passage d'eau.

Elle est aussi chargée de la vente des tabacs et des poudres fabriquées par l'État.

L'administration chargée de la perception des droits de douanes, établis sur les produits qui viennent des pays étrangers, a une grande importance au point de vue fiscal et au point de vue économique. Elle avait été réunie, en 1851, à l'administration des contributions indirectes; elle en a été séparée par un décret du 19 mars 1869.

127. L'administration des forêts est préposée, non-seulement à la gestion des forêts de l'État, mais à celle des forêts des communes, hospices et autres établissements publics. Elle a été chargée jusqu'en 1862 du service de la pêche dans les cours d'eau navigables et non navigables; mais ce service rentre aujourd'hui dans les attributions de l'administration des ponts et chaussées.

128. L'administration des manufactures de l'État s'occupe de la culture et de la fabrication des tabacs[1].

129. L'administration des postes comprend deux services : la poste aux lettres et la poste aux chevaux. Le second a perdu beaucoup de son importance depuis la création et la multiplication des chemins de fer. Elle a le monopole du transport des lettres, journaux, ouvrages périodiques, prospectus, circulaires, et elle se charge en outre du transport des livres, paquets et papiers.

On remarque que l'administration des postes, comme l'administration des manufactures de l'État, rend des services au public en même temps qu'elle fait une recette pour l'Etat.

130. Toutes les ressources recueillies par les agents de ces diverses administrations sont centralisées dans les caisses des agents qui ont pour mission spéciale de les recueillir et de les employer au payement des dépenses publiques.

Un trésorier-payeur général, qui réside au chef-lieu du département, a sous ses ordres des receveurs des finances dans chaque arrondissement et des percepteurs. Il dirige à la fois le service de la recette des revenus de l'État et le service du payement des dépenses publiques dans le département. La réunion des fonctions de receveur général et de payeur date d'un décret du 21 novembre 1865. Nous aurons occasion de revenir sur le caractère et l'importance des fonctions du trésorier-payeur général.

131. Les circonscriptions, entre lesquelles ces agents sont

[1] Un décret du 1er janvier 1866 avait chargé cette administration de la fabrication des poudres de chasse et de mine destinées au commerce. Mais un autre décret du 13 novembre 1873 a replacé le service des poudres tout entier dans les attributions du ministère de la guerre.

répartis, correspondent parfois avec les circonscriptions établies pour la hiérarchie des agents directs, mais elles ne coïncident jamais complétement avec elles, et quelquefois elles s'en écartent absolument.

Ainsi il y a dans chaque département un directeur de l'enregistrement et des domaines,—des contributions directes,—des contributions indirectes,—des postes. Mais il n'y a pas toujours un agent de ces services dans le chef-lieu d'arrondissement; enfin, il n'y a aucun service qui ait des agents dans toutes les communes.

Pour l'administration des forêts, il y a une circonscription toute spéciale correspondant à un service dont l'importance varie sensiblement dans les différentes portions du territoire. Il y a 32 conservations forestières, 140 inspections, et 516 cantonnements. Les conservateurs, inspecteurs, sous-inspecteurs, gardes généraux et gardes particuliers sont répartis entre ces circonscriptions.

Pour le recouvrement des droits de douanes qui ne se perçoivent qu'à la frontière, il y a aussi une circonscription spéciale. La frontière est partagée entre 26 directions qui sont ordinairement dans les chefs-lieux de département, mais qui sont parfois dans des chefs-lieux d'arrondissement.

Il y a également des circonscriptions particulières pour les manufactures de l'État.

132. Après les agents auxiliaires des services financiers, il faut énumérer les agents des services qui ont pour but de satisfaire aux besoins du public.

I. Le service de l'instruction publique en compte un certain nombre.

Nous avons déjà signalé, parmi les agents directs, le rec-

teur, chef du service local de l'instruction publique, du moins pour l'enseignement supérieur et secondaire.

Les professeurs et instituteurs ne doivent pas être considérés comme agents de l'administration. Nous n'avons à énumérer sous ce titre que ceux qui s'occupent de la gestion économique des établissements d'instruction de l'État, les proviseurs et économes des lycées et les doyens des facultés.

Pour l'instruction publique aussi, il y a, nous l'avons dit, une circonscription particulière.

II. Nous ne faisons que mentionner le service des ponts et chaussées; nous consacrerons un titre spécial à l'étude de l'administration et du corps des ingénieurs des ponts et chaussées.

III. La surveillance de l'exploitation des mines, des carrières, la police des machines à vapeur et divers services accessoires sont confiés au corps des ingénieurs des mines qui dépend, comme le corps des ingénieurs des ponts et chaussées, du ministre des travaux publics, et se recrute, comme le corps des ponts et chaussées, à l'École polytechnique. La spécialité du service des mines ne permet pas qu'il y ait des ingénieurs de ce service dans tous les départements, encore moins dans tous les arrondissements.

IV. L'administration des lignes télégraphiques, qui dépend du ministre de l'intérieur, prend tous les jours de nouveaux développements pour rendre au public de nouveaux services. Il a été question à diverses reprises de réunir cette administration à l'administration des postes. Mais alors même que cette réunion, qui paraît présenter certaines difficultés, se réaliserait, l'administration des lignes télégraphiques ne peut pas encore être considérée comme une agence finan-

cière. Dans l'état actuel des choses, d'après le budget de 1877, les recettes de ce service ne dépassent guère les dépenses que d'une somme de 500 000 francs.

V. L'administration des monnaies et médailles, bien que placée sous l'autorité du ministre des finances, doit être rangée également parmi les administrations qui sont destinées à satisfaire les besoins du public, plutôt que parmi celles qui procurent des recettes au Trésor. Elle dirige, avec la fabrication des monnaies et médailles et celle des timbres-poste, la partie technique du service de la garantie des matières d'or et d'argent fabriquées par le commerce.

VI. L'administration des haras, qui dépend du ministère de l'agriculture et du commerce, exerce une action considérable sur la production et l'élève des chevaux.

Voilà pour les services civils.

VII. Nous pouvons rappeler ici les agents auxiliaires des services administratifs militaires et maritimes que nous avons déjà mentionnés.

133. Comment sont nommés les agents auxiliaires? Il faut distinguer. Parmi les agents auxiliaires intérieurs, il n'y en a qu'un petit nombre qui soient nommés par le chef de l'État : les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux et les directeurs. Les autres employés des ministères sont nommés par le ministre, — les employés des préfectures sont nommés par les préfets.

Parmi les agents auxiliaires qui sont en rapport avec le public, il y en a un grand nombre qui sont nommés par le président de la République, ce qui relève leur situation et leur donne plus d'autorité. Il en est ainsi pour les directeurs des services financiers dans chaque département, les tréso-

riers-payeurs généraux, les receveurs d'arrondissement, les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines.

Les autres agents sont nommés par les ministres, par les directeurs généraux (pour les administrations financières), ou par les préfets.

TITRE II

De l'administration des intérêts locaux

CHAPITRE PREMIER

DES DÉPARTEMENTS

134. Division du sujet.

135. Notions historiques sur la constitution de la personnalité civile du département.

136. Résumé des modifications successives qu'a subies la législation départementale. — Esprit des réformes introduites par les lois de 1866 et de 1871.

137. Du conseil général. — Son organisation.

138. Mode de procéder du conseil général.

139. Règles spéciales aux intérêts communs à plusieurs départements.

140. Attributions du conseil général. — Division en plusieurs catégories suivant leur objet et leur force exécutoire.

141. Attributions relatives aux intérêts généraux.

142. De la répartition des impôts directs.

143. Attributions relatives aux intérêts propres du département. — Matières sur lesquelles le conseil général statue définitivement,

144. Matières sur lesquelles le conseil général délibère, sauf approbation de l'autorité centrale.

145. Pouvoirs du conseil général pour le vote des recettes et des dépenses départementales. — Règlement du budget et des comptes.

146. Attributions du conseil général relatives aux intérêts des communes.

147. Des attributions politiques exceptionnelles conférées aux conseils généraux.

148. Du contrôle exercé par le gouvernement sur les actes des conseils généraux. — Droit d'annulation prévu par l'article 33.

149. Droit d'annulation prévu par l'article 47.

150. Droit de suspension prévu par l'article 49.

151. Des recours ouverts aux parties.

152. De la commission départementale. — Son organisation.

153. Son mode de procéder.

154. Ses attributions. — Division en plusieurs catégories.

155. Des attributions conférées à la commission par délégation du conseil général.

156. Des attributions conférées à la commission par la loi relativement aux intérêts du département.

157. Des attributions conférées à la commission par la loi en ce qui touche les intérêts communaux et généraux.

158. Des conflits entre la commission et le préfet.

159. Du contrôle exercé par le gouvernement sur les délibérations des commissions.

160. Des recours ouverts aux parties.

161. Des attributions du préfet comme représentant du département.

134. Nous venons de voir tous les organes institués pour la gestion des intérêts généraux du pays personnifiés dans l'État.

Il faut voir maintenant les organes institués pour la gestion des intérêts locaux.

Nous avons à étudier l'administration propre des départements et des communes considérés comme communautés territoriales et nous y joindrons celle de l'arrondissement, bien que sa personnalité civile soit aujourd'hui effacée, parce qu'il y a encore quelques traces, dans l'arrondissement, de la représentation des intérêts locaux.

Commençons par l'administration des départements.

135. Il faut remonter au delà de 1789 pour retrouver les antécédents des départements considérés comme personnes civiles, ou au moins comme communautés, ayant des intérêts distincts des intérêts généraux du pays.

Nous avons déjà dit que, avant 1789, certains pays, appelés pays d'États, avaient, tout en étant soumis à la souveraineté du roi, gardé le droit d'établir, par des organes locaux généralement émanés d'une élection, les impôts nécessaires pour les dépenses publiques, et que, après avoir prélevé sur le produit de ces impôts une part au profit du roi chargé des services généraux, ils employaient eux-mêmes à leur profit le surplus en travaux publics et dépenses d'intérêt local.

Une organisation analogue avait été appliquée sous le règne de Louis XVI, et à la veille même de la Révolution, à un certain nombre de généralités des pays d'Élections, qui jusque-là avaient été administrés directement et exclusivement par les agents du roi.

L'Assemblée constituante qui tenait beaucoup, dans l'intérêt de l'établissement de l'unité nationale, à supprimer les anciennes provinces où la liberté ne se montrait que sous la forme du privilége, ne voulait pas supprimer toute distinction entre les intérêts généraux et les intérêts locaux. Elle ne voulait pas surtout enlever aux citoyens la gestion de leurs affaires. Loin de là, elle avait au contraire confié, non-seulement la gestion des intérêts locaux, mais même la gestion des intérêts généraux aux mandataires des citoyens, à des assemblées électives locales, sans aucun concours d'un agent du gouvernement [1].

La distinction des objets compris dans l'administration locale et des objets compris dans l'administration générale n'était pas très-nettement faite par la loi des 22-décembre 1789-8 janvier 1790. Mais on voit dans la loi, en forme d'instruction, des 12-20 août 1790 (chap. II) et surtout dans l'instruction concernant le service des ponts et chaussées, adressée par ordre du roi aux directoires de département, le 17 avril 1791, que certaines dépenses étaient mises à la charge des départements, notamment les dépenses des routes. D'autre part, la loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791, dans son article 5, porte que les directoires de département et de district pourront acheter et louer, aux frais de leurs administrés, les édifices nécessaires à leur établissement.

[1] Voir nos 82 et 83, p. 148 et s

La loi des 22 décembre 1789-janvier 1790 prévoyait du reste le cas où il serait nécessaire aux assemblées de département de se créer des ressources, puisqu'elle décidait que ces assemblées ne pouvaient établir aucun impôt ni faire aucun emprunt sans l'autorisation du Corps législatif (section III, art. 6). En exécution de cette disposition, les lois des 16 mars-10 avril 1791 et des 29 septembre-14 octobre suivants autorisèrent les départements et les districts à s'imposer des sous et deniers additionnels à la contribution foncière et à la contribution mobilière jusqu'au maximum de 4 sous pour livre du principal. Mais ces ressources ne se recouvrant pas ou étant insuffisantes, le Trésor dut à plusieurs reprises faire des avances aux départements.

Il y a là le germe de la personnalité civile des départements, quoique la théorie et la pratique ne fussent pas encore bien nettes [1].

Supprimée momentanément, en l'an II, par la Convention, au moment où la crainte du fédéralisme ne laissait pas aux pouvoirs publics toute leur liberté d'esprit, la distinction entre les dépenses générales et les dépenses locales reparut bientôt. On peut le voir dans les lois du 28 messidor an IV, du 15 frimaire an VI et du 11 frimaire an VII.

La loi du 28 messidor an IV, qui divisait les dépenses publiques, fit ainsi la part des départements : « Les dépenses des

[1] Ces faits ont été souvent perdus de vue dans les discussions sur l'histoire de l'administration départementale. Plusieurs auteurs les avaient cependant mis en lumière avant nous, notamment M. Herman, ancien conseiller d'État, dans son *Traité de l'administration départementale*. Dans un article publié par la *Revue historique de droit français et étranger*, en 1877, M. de Ferron a reproduit le budget du département des Côtes-du-Nord pour l'année 1791 et divers extraits des procès-verbaux du conseil de ce département qui font bien connaître la pratique de cette époque. Mais, de ce que les dépenses des routes sans distinction étaient mises à la charge des départements, il ne nous paraît pas certain que l'Assemblée constituante ait entendu, comme l'indique M. de Ferron, attribuer aux départements la propriété de ces routes.

administrations centrales, des corps judiciaires, de la police intérieure et locale, de l'instruction publique et des prisons seront à la charge des départements sous le nom de dépenses d'administration. » Il devait y être pourvu par un prélèvement en sous additionnels.

La loi du 15 frimaire an VI y ajoutait les dépenses de l'entretien des édifices publics (art. 3).

Celle du 11 frimaire an VII prévoyait en outre (art. 13) les autres dépenses autorisées par les lois et nécessaires au département.

Ce système s'est maintenu et développé constamment, et l'existence propre du département a toujours été en s'accentuant davantage.

On est arrivé bientôt à le considérer, non pas seulement comme une circonscription qui a des intérêts distincts de ceux de l'État et qui supporte des charges spéciales, à raison de ces intérêts distincts, mais aussi comme un propriétaire capable de posséder, d'acquérir et de faire tous les actes d'administration et de gestion qu'entraîne la propriété.

Ainsi, sous le premier empire, un décret du 9 avril 1811 avait fait concession aux départements, arrondissements et communes de la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux occupés par les services de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique, à la charge de supporter les dépenses d'entretien et de réparation de ces bâtiments.

Toutefois l'on était tellement habitué, depuis l'an IV, à voir les départements chargés de pourvoir à des dépenses spéciales sans les considérer comme des personnes civiles, que la qualité de propriétaires leur était encore contestée dans certains cas. Ainsi, lorsque le décret du 16 décembre 1811 eut divisé

les routes en deux catégories, laissant, pour la plus grande partie, à la charge des départements les frais de construction ou d'entretien des routes dites départementales, l'administration des domaines contesta pendant longtemps aux départements la propriété du sol de ces routes, non-seulement des anciennes voies que l'État leur avait remises pour les entretenir, mais même des voies nouvelles ou des portions nouvelles de voies anciennes dont le terrain avait été acquis à leurs frais.

Le 27 avril 1834, le conseil d'État a enfin, dans un avis qui a été adopté par le ministre des finances, émis l'opinion que le décret de 1811 n'avait pas concédé aux départements la propriété des anciennes routes, mais que la propriété des nouvelles routes ou des portions nouvelles de routes anciennes devait leur être reconnue. De telle sorte que, en cas de déclassement d'une route et de vente du sol, c'était l'État, dans le premier cas, le département, dans le second, qui devait profiter du prix de vente. Nous reviendrons plus tard sur cette question, qui est résolue aujourd'hui dans un autre sens.

La loi du 10 mai 1838 a consacré d'une manière définitive la personnalité civile du département et les lois postérieures du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871, qui ont développé les pouvoirs propres des conseils généraux, ont accentué encore davantage la distinction entre les intérêts généraux du pays et les intérêts propres des départements.

136. C'est dans la loi du 10 août 1871 qu'on trouve aujourd'hui l'ensemble de la législation départementale. Il est utile de résumer en quelques mots l'esprit des diverses lois qui se sont succédé, pour faire ressortir le caractère de cette dernière loi.

Nous avons déjà indiqué les règles établies de 1789 à l'an VIII, et la réaction qui s'était produite en l'an VIII [1].

En vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, les membres du conseil général étaient nommés pour trois ans par le premier consul. Il est vrai qu'ils devaient être pris sur une liste de notabilité départementale formée par les électeurs ou sur des listes de candidats. Mais ces listes cessèrent bientôt d'être consultées et la nomination fut faite directement par le gouvernement impérial. La Restauration suivit ces traditions. Un projet de réorganisation des assemblées de département, qui substituait l'élection par les citoyens à la nomination par le gouvernement, fut proposé à la Chambre des députés en 1828 par M. de Martignac ; des considérations politiques étrangères à ce projet le firent échouer. C'est seulement par la loi du 22 juin 1833 que le régime électif a été rétabli. Ce régime a été maintenu par les lois du 3 juillet 1848 et du 7 juillet 1852, qui ont appliqué le suffrage universel à l'élection des membres des conseils généraux comme à l'élection des députés au Corps législatif.

Quant aux attributions du conseil général, elles étaient fort réduites sous l'empire de la loi du 28 pluviôse an VIII. La loi du 10 mai 1838 avait commencé à les développer. Sur un certain nombre de points, elle laissait l'initiative aux conseils électifs chargés de gérer les intérêts du département. Toutefois elle prenait encore de grandes précautions contre la négligence, l'imprudence, la prodigalité qu'on pouvait redouter de la part de ces conseils. Les délibérations devaient être soumises, dans presque tous les cas, à l'approbation du législateur, du chef de l'État, du ministre ou du préfet.

[1] Voir n° 84, p. 153.

Le décret du 25 mars 1852, en augmentant les pouvoirs du préfet, n'avait en rien accru ceux des conseils généraux. Mais la loi du 18 juillet 1866, inspirée par une grande confiance dans la sagesse, la prudence et les lumières de ces assemblées, leur a au contraire donné beaucoup de latitude. Elle a fait une longue énumération d'affaires sur lesquelles les conseils généraux ont le pouvoir de statuer définitivement, sauf le droit réservé au chef de l'État d'annuler leurs délibérations, pour violation de la loi et des règlements. Elle a remanié le budget départemental et réduit à un très-petit nombre les dépenses obligatoires.

La loi du 10 août 1871 n'a fait qu'accentuer l'indépendance des conseils généraux à l'égard du pouvoir central. Mais elle ne s'est pas bornée là. Elle a fait un pas de plus.

D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet était seul chargé de l'administration, aussi bien pour la gestion des intérêts locaux que pour celle des intérêts généraux. Sans doute, surtout depuis les lois du 22 juin 1833 et du 10 mai 1838, son action était non-seulement contrôlée, mais dirigée par le conseil général, dont il devait exécuter les décisions, lorsqu'elles avaient été approuvées par l'autorité compétente. Mais cette direction et ce contrôle ne s'exerçaient que dans une courte session annuelle. On a voulu en 1871 donner à ce contrôle une sorte de permanence.

Quelques membres de l'Assemblée nationale proposaient d'attribuer au conseil général le droit de choisir l'agent chargé de la gestion des intérêts du département, sauf au gouvernement à maintenir à côté de lui le préfet comme agent du pouvoir central ; d'autres demandaient que le gouvernement fût obligé de choisir le préfet parmi les membres des conseils généraux. Ces solutions ont paru excessives et ont

été repoussées. Mais la loi du 10 août 1871 institue une commission départementale, imitée, dans une certaine mesure, soit de la commission intermédiaire qui fonctionnait dans les anciens pays d'États et dans les assemblées provinciales d'avant 1789, soit de la députation permanente du conseil provincial de Belgique[1]. Cette commission est chargée principalement de contrôler l'action du préfet dans la gestion des intérêts du département, de prendre des mesures de détail pour l'exécution des délibérations du conseil général; elle peut en outre recevoir des délégations du conseil pour régler certaines affaires. Mais la loi ne l'a pas renfermée dans ce rôle d'organe du département : inspirée par la double pensée de diminuer l'influence du représentant de l'autorité centrale, et de fournir aux mandataires élus des populations l'occasion de se former à la pratique des affaires publiques, elle a confié à la commission départementale un certain nombre d'attributions que le préfet exerçait comme agent du gouvernement.

Les auteurs de la loi se proposaient même d'aller plus loin et d'attribuer à la commission départementale ce qu'on appelle à tort, suivant nous, la tutelle des communes et des administrations hospitalières. « Une fois qu'on admet, en thèse générale, le gouvernement du pays par lui-même, disait le rapporteur, M. Waddington, le contrôle d'un corps électif inférieur ne peut être exercé que par un autre corps électif d'un ordre supérieur. » Il en concluait que la tutelle des communes devait appartenir aux conseils généraux ou aux commissions départementales.

[1] L'analogie est loin d'être complète entre la commission départementale et la députation permanente. On peut le voir dans l'ouvrage de M. Flourens, maître des requêtes au Conseil d'État, sur l'*Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique* (1875).

Ces diverses innovations avaient été vivement combattues par une portion notable de l'Assemblée nationale, qui craignait de dépasser le but qu'on poursuivait et d'exagérer la décentralisation, en affaiblissant outre mesure le préfet, représentant du pouvoir exécutif. Le ministre de l'intérieur avait insisté pour obtenir que, si l'on croyait utile de créer une commission départementale, on ne lui donnât qu'un rôle purement consultatif, sans lui attribuer le pouvoir de prendre des décisions. Il demandait en outre qu'elle fût présidée par le préfet. Enfin en ce qui touche le contrôle exercé sur les actes des administrations communales et hospitalières, il faisait remarquer qu'il avait beaucoup moins pour but de suppléer au défaut de lumières des administrateurs locaux que de les empêcher de nuire aux intérêts généraux et de violer la loi, ce qui était l'office du pouvoir exécutif central et de ses agents, placés sous la direction de l'Assemblée nationale représentant l'État.

Le système proposé par la commission a prévalu, sauf sur le dernier point[1]. Encore avait-il été adopté complétement lors de la deuxième délibération; mais avant la troisième lecture, la commission, sur les instances réitérées du chef du gouvernement (c'était alors M. Thiers), a modifié diverses parties de son projet pour atténuer les inconvénients qui lui avaient été signalés, et elle a consenti à ajourner les dispositions relatives à l'intervention de la commission départementale dans les affaires des communes et des hospices, jusqu'à l'époque où la loi organique municipale serait mise

[1] Un amendement de M. Target, appuyé par le gouvernement, qui tendait à faire décider que les commissions départementales seraient exclusivement chargées de surveiller l'exécution des délibérations du conseil général et de donner des avis au préfet sur les affaires du département, a été repoussé, à la séance du 10 juillet 1871, par 338 voix contre 220.

à l'étude. Il est resté cependant quelques traces de ce système dans plusieurs articles de la loi[1].

Tel est l'esprit de la loi de 1871 que le législateur a tenu à faire ressortir lui-même par la rédaction des trois premiers articles ainsi conçus : « Il y a dans chaque département un conseil général. — Le conseil général élit dans son sein une commission départementale. — Le préfet est le représentant du pouvoir exécutif dans le département. Il est, en outre, chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil général et de la commission départementale, conformément aux dispositions de la présente loi. »

Examinons, en suivant l'ordre tracé par ces articles, l'organisation et les attributions du conseil général et de la commission départementale, puis le rôle du préfet.

137. Le conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département (loi du 10 août 1871, art. 4). L'élection se fait au suffrage universel, sur les listes dressées pour les élections municipales. Le vote a lieu par commune. Le recensement se fait au chef-lieu de canton (art. 5 et 15).

[1] Le projet primitif de la commission a été sensiblement modifié sur plusieurs autres points importants. Ainsi le texte primitif de l'article 24 donnait à la commission départementale le droit de convoquer extraordinairement le conseil général. Celui de l'article 45 donnait au conseil général le droit de nommer et de révoquer lui-même, sur la proposition du préfet, les titulaires des emplois rétribués sur les fonds départementaux. L'article 44 lui donnait le droit de déclarer d'utilité publique tous les travaux départementaux, à l'exception des chemins de fer d'intérêt local. L'article 77 autorisait la commission départementale à statuer, sans délégation du conseil général, lorsqu'il y avait urgence, sur tous les objets rentrant dans les attributions de ce conseil, sauf à lui en rendre compte. Ces dispositions ont été repoussées ou retirées par la commission elle-même.

Il importe donc d'y regarder de près lorsqu'on invoque le rapport fait au nom de la commission qui a préparé le projet pour expliquer le sens des articles adoptés par l'Assemblée. Il ne faut pas non plus oublier que des dispositions de loi qui modifient les règles antérieurement établies pour la distribution des pouvoirs publics doivent être interprétées d'après leur texte et non au moyen de considérations générales.

Pour être éligible au conseil général, il faut être inscrit sur une liste d'électeurs ou justifier qu'on devait y être inscrit avant le jour de l'élection ; être âgé de vingt-cinq ans accomplis, être domicilié dans le département. On peut toutefois suppléer à cette dernière qualité par l'inscription au rôle d'une des quatre contributions directes dans une des communes du département, ou par la preuve soit qu'on devait y être inscrit au 1er janvier de l'année où se fait l'élection, soit qu'on a hérité, depuis cette époque, d'une propriété foncière dans le département. Toutefois le nombre des conseillers généraux, non domiciliés dans le département, ne peut dépasser le quart du nombre total dont le conseil doit être composé (art. 6 et art. 17, § 2).

Les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire et qui, sans être privés de la jouissance de leurs droits civils, sont dans une sorte de minorité, ne peuvent être élus au conseil général (art. 7).

De plus, la loi voulant éviter que les fonctionnaires de l'ordre civil et militaire, et les ministres des cultes n'abusent de l'influence que leur donne leur situation pour se faire élire, les a déclarés inéligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions, ressort qui est tantôt celui du département, tantôt plus étendu ou plus restreint. L'énumération en est faite dans l'article 8 de la loi. On y voit figurer les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, les membres du ministère public des cours d'appel, les juges et membres du parquet des tribunaux de première instance, les juges de paix, etc. Nous devons signaler notamment les ingénieurs en chef de département (appartenant au corps des ponts et chaussées) et les ingénieurs ordinaires d'arrondissement qui sont inéligibles dans

le département où ils exercent leurs fonctions, ainsi que les ingénieurs du service ordinaire des mines, inéligibles dans les cantons de leur ressort. Mais il a été entendu, dans la discussion, que les ingénieurs qui sont exclusivement attachés aux services spéciaux, comme ceux des chemins de fer, des canaux, etc., échappaient à cette exclusion.

Se plaçant à un autre point de vue, le législateur déclare les fonctions, de préfet, sous-préfet, secrétaire général et conseiller de préfecture, ainsi que celles de commissaire de police incompatibles avec le mandat de conseiller général par toute la France. Ces fonctionnaires pourraient être élus en dehors de leur ressort; mais ils ne pourraient exercer leurs fonctions, qui doivent les absorber tout entiers, en même temps que le mandat de conseiller général. Ils doivent opter entre les deux (art. 9).

La même incompatibilité existe, dans le département, entre le mandat de conseiller général et les fonctions des agents salariés sur les fonds départementaux, notamment des architectes et agents voyers, ou la situation d'entrepreneur d'un service départemental (art. 10).

Enfin, nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux (art. 11).

Les élections peuvent être arguées de nullité par tout électeur du canton, par les candidats, par les membres du conseil général et par le préfet. D'après la loi du 22 juin 1833, les réclamations étaient soumises au conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État. La loi du 10 août 1871, après de vives discussions, avait, dans son article 16, établi un nouveau système. Le conseil général vérifiait les pouvoirs de ses membres, et il n'y avait pas de recours contre ses décisions; on assimilait ainsi les conseils généraux aux chambres

législatives. Mais ce système avait donné lieu à de graves abus. Les questions de droit relatives à l'éligibilité des candidats, aux formes à suivre pour les élections, aux influences illégitimes qui avaient pu vicier les opérations, étaient tranchées dans des sens différents, et parfois l'opinion politique, qui dominait dans le conseil général, exerçait une influence considérable sur la décision. L'Assemblée nationale elle-même a reconnu qu'il fallait un juge pour les résoudre impartialement et uniformément. La loi du 31 juillet 1875 a ouvert directement un recours devant le conseil d'État, sauf au conseil à renvoyer devant les tribunaux civils les questions préjudicielles d'état et de domicile.

D'après la loi de 1833, les conseillers généraux étaient élus pour neuf ans; le renouvellement se faisait par tiers. On voyait là une garantie, pour maintenir l'esprit de suite dans la gestion des affaires départementales. Différents systèmes ont été proposés, lors de la discussion de la loi de 1871, pour remplacer celui de la loi de 1833. Une partie de l'Assemblée allait jusqu'à demander la nomination pour quatre ans, et le renouvellement par moitié. C'est un système intermédiaire qui a prévalu. D'après l'article 21 de la loi de 1871, la nomination est faite pour six ans; le renouvellement a lieu tous les trois ans, par moitié.

Des vacances peuvent se produire avant l'époque de la réélection, par suite de différentes causes : décès, option en cas d'élections multiples, démission, acceptation de fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller général ; perte de la qualité d'électeur (art. 18). Dans plusieurs cas, la loi décide qu'un conseiller général peut être considéré comme démissionnaire. Il en est ainsi, lorsqu'il manque à une session ordinaire, sans excuse légitime admise par le conseil

général, qui statue dans la dernière séance de la session (art. 18). Il en est de même, en vertu de la loi du 7 juin 1873, quand un membre d'un conseil général refuse, sans excuse valable, de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, à raison de sa qualité. C'est le conseil d'État qui applique cette disposition, et la loi porte que le membre déclaré démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an.

En cas de vacance par décès, option ou toute autre cause, les électeurs doivent être réunis dans le délai de trois mois. La commission départementale est chargée de veiller à l'exécution de cette disposition. Elle adresse ses réquisitions au préfet, et, s'il y a lieu, au ministre de l'intérieur (art. 22 de la loi de 1871).

138. Les conseils généraux ont chaque année deux sessions ordinaires ; d'après la législation antérieure, ils n'en avaient qu'une. La session la plus importante, celle dans laquelle est délibéré le budget et sont examinés les comptes, commence, de plein droit, le premier lundi qui suit le 15 août, et ne peut être retardée que par une loi[1] ; elle dure au maximum un mois (art. 23 de la loi de 1871) ; la seconde, qui, d'après la loi de 1871, avait lieu à l'époque fixée par le conseil général, doit s'ouvrir de plein droit le second lundi qui suit le jour de Pâques (loi du 12 août 1876). Cette seconde session ne peut durer plus de quinze jours.

Il peut y avoir en outre des sessions extraordinaires, soit lorsqu'un décret du chef du pouvoir exécutif convoque le conseil général, soit lorsque les deux tiers des membres en adressent la demande écrite au président. Dans ce dernier

[1] En Corse, d'après une loi du 31 juillet 1875, elle commence le deuxième lundi de septembre.

cas, le président est tenu d'en donner avis immédiatement au préfet, qui doit convoquer d'urgence. La durée de ces sessions extraordinaires ne peut excéder huit jours (art. 24 de la loi de 1871).

Toute délibération prise en dehors des réunions du conseil, prévues ou autorisées par la loi, est nulle. L'illégalité de la réunion est déclarée par le préfet, qui prend les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare (art. 54).

Le conseil général nomme, dans la session d'août, sous la présidence du doyen d'âge, son président, un ou plusieurs vice-présidents et son secrétaire. Leurs fonctions durent jusqu'à la session d'août de l'année suivante (art. 25).

Le préfet a entrée au conseil général ; il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes (art. 27).

Le conseil général fait son règlement intérieur (art. 26). Ce droit avait été consacré au profit des conseils généraux, dans la loi du 25 juillet 1870. Mais, par la force des choses, il s'était établi depuis longtemps, notamment pour la répartition des membres des conseils généraux entre les bureaux ou commissions appelées à étudier les affaires, des traditions qui avaient le même effet qu'un règlement.

Toutefois le conseil général ne peut pas écrire, dans son règlement intérieur, des dispositions contraires à la loi ; par exemple, charger son président de veiller à la sûreté extérieure de l'assemblée. C'est un devoir qui n'appartient qu'au pouvoir exécutif, qui a seul la disposition de la force publique [1].

Le conseil général ne peut délibérer, si la moitié plus un

[1] Décret du 11 juillet 1873 annulant une délibération du conseil général de la Drôme, etc.

des membres dont il est composé n'est présente. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Les votes sur les nominations ont lieu au scrutin secret (art. 50).

La loi du 10 août 1871 (art. 28) a établi la publicité des séances des conseils généraux. Néanmoins elle dispose que, sur la demande de cinq membres, du président ou du préfet, le conseil général décide, par assis et levé, sans débats, s'il se formera en comité secret. Le président a seul la police de l'assemblée et peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal, et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

D'après un avis du conseil d'État, en date du 5 décembre 1874, le président du conseil général doit s'adresser au préfet afin d'obtenir les agents de police qui lui paraissent nécessaires pour maintenir l'ordre dans la salle; il ne peut les requérir directement.

Les procès-verbaux des séances sont imprimés intégralement; mais, avant leur impression, ils sont déposés au secrétariat général. Tout électeur a le droit d'en prendre connaissance, sans déplacement, de les copier, et de les reproduire par la voie de la presse (art. 52). En outre, les conseils généraux doivent établir jour par jour un compte rendu sommaire et officiel de leurs séances, et les journaux ne peuvent apprécier une discussion du conseil général sans reproduire en même temps la portion du compte rendu afférente à cette discussion (art. 51).

Bien que le préfet soit chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, le conseil général peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir, sur les lieux, les renseignements qui lui sont nécessaires

pour statuer sur les affaires placées dans ses attributions (art. 51, § 2).

La loi a prévu et réglé la dissolution des conseils généraux et leur renouvellement intégral. C'est un acte grave qui ne peut être justifié que par les exigences de l'ordre public. Les conseils généraux peuvent être dissous par le président de la République, qui doit motiver cet acte par des raisons spéciales. Il ne peut jamais procéder par voie de mesure générale. Dans le cas où les chambres sont en session, il est obligé de leur en rendre compte, dans le plus bref délai possible. La date de la nouvelle élection est alors fixée par une loi. Dans l'intervalle des sessions des chambres, le décret convoque les électeurs pour le quatrième dimanche qui suivra sa date, et le nouveau conseil général se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection (art. 55 et 56).

139. Nous avons exposé, en résumé, l'organisation et le mode de procéder des conseils généraux. Mais il faut y rattacher des règles nouvelles, introduites par la loi de 1871, pour le cas d'intérêts communs à plusieurs départements.

Les lois antérieures interdisaient toute correspondance entre les conseils généraux (loi du 28 juin 1833, art. 16). Le législateur de 1871 a cru qu'il pouvait être avantageux et sans inconvénients de permettre entre eux une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions, et de les autoriser à faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. Cette entente peut être provoquée par l'intermédiaire des présidents, après que les préfets ont été avertis (art. 89). Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences, où

chaque conseil général est représenté soit par la commission départementale, soit par une commission spéciale, nommée à cet effet. Les préfets peuvent toujours assister à ces conférences. Les décisions prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils généraux intéressés, et sauf le contrôle du gouvernement (art. 90).

Le préfet doit dissoudre la réunion, si des questions, autres que celles qui sont prévues dans l'article 89, venaient à être mises en discussion (art. 91).

Ce mode de procéder s'applique nécessairement à tous les cas où les conseils généraux ont des intérêts communs, et, par exemple, dans les cas de difficultés qui ne sont pas de nature à être résolues par les tribunaux civils ou administratifs; on l'a indiqué dans la discussion de la loi. Seulement, si l'accord ne se produit pas, il n'y a aucune autorité qui puisse terminer le différend [1].

140. Quant aux attributions du conseil général, on peut les diviser en plusieurs catégories en se plaçant à deux points de vue différents, soit en s'attachant à la nature des objets sur lesquels le conseil général prononce, soit en recherchant la force exécutoire de ses délibérations et le contrôle auquel elles sont soumises.

Au premier point de vue, on constate que le conseil général est institué principalement pour la gestion des intérêts du département, mais qu'il a, en outre, des fonctions relatives aux intérêts généraux du pays, et des fonctions relatives aux intérêts des communes. En dehors même de son rôle admi-

[1] MM. Laisant, Gaudin et plusieurs autres députés avaient présenté à la Chambre des députés, le 10 novembre 1876, une proposition de loi qui avait pour objet de combler cette lacune. La Chambre, dans sa séance du 2 février 1877, a refusé, à deux voix de majorité, de prendre cette proposition en considération.

nistratif, le conseil général peut avoir, dans des cas exceptionnels, des attributions politiques.

D'autre part, les délibérations prises sur les objets qui rentrent dans ces différentes catégories n'ont pas toutes la même valeur et la même force exécutoire. Dans certains cas, les conseils statuent définitivement, et leurs délibérations ne peuvent être annulées, par le gouvernement, que pour violation de la loi et des règlements. Dans d'autres cas, ils délibèrent, mais le gouvernement peut suspendre leurs délibérations, lorsqu'il n'approuve pas la mesure qui a été votée. En troisième lieu, ils ont besoin, dans certaines circonstances, de l'approbation expresse du gouvernement ou du législateur. Ils sont en outre appelés à donner sur diverses questions un simple avis, qui doit être demandé, mais qui peut ne pas être suivi. Enfin, ils ont le droit d'émettre des vœux.

On pourrait croire que la seconde de ces divisions a seule un intérêt pratique ; mais la première, tout en étant utile pour faire bien apprécier la véritable situation des conseils généraux, et mettre de l'ordre dans la classification des nombreux objets sur lesquels ils délibèrent, a aussi des conséquences pour l'interprétation de certains textes, par exemple, lorsqu'il s'agit de déterminer quels sont les objets d'intérêt départemental, sur lesquels le conseil général peut délibérer sous certaines conditions, en vertu de l'article 48 de la loi.

Examinons d'abord les attributions des conseils généraux. Nous insisterons ensuite sur les conditions et les formes dans lesquelles leurs délibérations deviennent exécutoires, les différents modes de contrôle auquel elles sont soumises, et les recours dont elles peuvent être l'objet.

141. Le conseil général, avons-nous dit, a des fonctions relatives aux intérêts généraux du pays.

En premier lieu, il concourt à la répartition entre les citoyens de quelques-uns des impôts votés par le Corps législatif pour subvenir aux dépenses publiques. Il exerce cette fonction par délégation du pouvoir législatif (art. 37).

En second lieu, il donne des avis sur les questions, relatives aux intérêts généraux, qui doivent lui être soumises en vertu de certaines dispositions de loi, par exemple les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements et des cantons (art. 50).

Enfin il peut exprimer des vœux sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche le département et même sur toutes les questions économiques et d'administration générale. Ses réclamations et ses vœux sont adressés directement au ministre compétent par son président. Mais tous vœux politiques lui sont interdits (art. 51). Le législateur a voulu renfermer le conseil général dans son rôle de corps administratif. C'est une disposition qu'il n'est pas facile de faire respecter dans des temps de crise, et le gouvernement a rendu fréquemment des décisions annulant des vœux de conseils généraux ou de commissions départementales qui avaient un caractère politique.

142. Nous devons ici mettre en relief les fonctions très-importantes du conseil général en ce qui touche la répartition des impôts directs.

Il est impossible de se rendre compte de ces fonctions, si l'on n'a pas au moins une idée sommaire de la législation qui régit les impôts. Ces notions, utiles à tous les citoyens, le sont particulièrement aux ingénieurs des ponts et chaussées, parce que plusieurs taxes imposées aux propriétaires qui profitent de l'exécution de certains travaux publics, par exemple du curage des cours d'eau non naviga-

bles, de l'endiguement des rivières, et au recouvrement desquelles les ingénieurs concourent, se perçoivent en partie de la même façon que les contributions directes.

Nous avons déjà dit qu'on distingue les contributions, au point de vue de la forme du recouvrement, en deux grandes catégories : impôts directs, impôts indirects.

Il faut ajouter que, pour les impôts directs, perçus au moyen de rôles nominatifs, on fait encore une distinction selon la forme de l'assiette. On distingue les impôts de répartition et les impôts de quotité.

Les impôts de quotité sont ceux dont les agents de l'administration des contributions directes font l'assiette par application d'un tarif fixé par le législateur. Il n'y a aujourd'hui qu'un impôt de cette nature perçu au profit de l'État, c'est la contribution des patentes, établie sur les profits des professions. Le législateur a établi des tarifs dans lesquels les professions sont imposées à raison de leur importance présumée; les patentables doivent en outre un droit proportionnel à la valeur locative de leur maison d'habitation et des locaux affectés à l'exercice de la profession. De cette contribution les conseils généraux ne s'occupent pas.

Mais les autres impôts directs sont impôts de répartition. Ce sont : la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière; enfin, la contribution, des portes et fenêtres. Pour toutes ces contributions, on procède d'une manière différente de celle qui est suivie pour les patentes.

Les Chambres, lorsqu'elles arrêtent le budget des dépenses et des recettes, fixent la portion de chacun de ces impôts qui devra être payée par chaque département; c'est ce qu'on appelle le contingent du département. Voilà une première répartition. Le conseil général répartit à son tour entre les

arrondissements ; le conseil d'arrondissement répartit entre les communes ; enfin dans chaque commune, une commission de répartiteurs, à la tête de laquelle est placé le maire, répartit entre les contribuables le montant du contingent de la commune. Ce n'est qu'après cette série d'opérations que la quote-part de chaque contribuable est déterminée.

Il y a dans ce système certains avantages pour l'État.

Il sait d'avance la somme sur laquelle il peut compter, tandis qu'il ne le sait qu'approximativement avec le système des impôts de quotité.

Il ne supporte pas les non-valeurs résultant des erreurs commises dans la répartition de l'impôt. Si un particulier a été imposé pour une propriété qu'il n'a pas, s'il a été imposé pour une somme trop élevée et qui n'est pas en proportion avec celle qui est imposée aux contribuables de la même commune, il a droit à une décharge ou à une réduction. Quand le dégrèvement est accordé par l'autorité compétente, c'est sur les autres contribuables de la commune que le montant de ce dégrèvement est réparti, tandis que, pour les impôts de quotité, le montant des décharges ou réductions tombe en non-valeur.

Mais l'État trouve surtout dans ce système l'avantage de rendre la charge moins sensible pour les contribuables, en faisant intervenir les conseils locaux dans la répartition, au lieu des agents de l'administration.

Quand l'Assemblée constituante a donné cette mission aux assemblées locales, elle entendait établir une garantie pour les citoyens, et une garantie fondamentale. Il n'y avait pas d'autres impôts que ceux dont elle confiait la répartition aux assemblées de département et de district. Elle n'avait pas encore créé l'impôt des patentes, elle voulait supprimer tous

les impôts indirects. C'étaient des agents électifs qui, du sommet à la base de la hiérarchie, répartissaient sur les citoyens les prélèvements à faire sur les bourses particulières pour former la bourse commune. C'était la vieille tradition qui avait fait créer, en 1314, les élus ; la tradition qui s'était maintenue dans les pays d'États.

Aujourd'hui cette mission a perdu un peu de son importance. Le législateur et l'opinion publique sont devenus moins défiants. Les impôts se sont multipliés et variés : les impôts indirects, les droits de douane, les droits d'enregistrement et de timbre ont pris une place considérable dans le total des ressources publiques. En effet, le montant des ressources portées au budget de l'exercice 1877 est de 2 672 140 530 francs. Or, les contributions directes n'y figurent que pour 693 149 522 francs, y compris les centimes additionnels prélevés au profit des départements et des communes, qui s'élèvent à 287 791 263 francs. Si l'on déduit 117 489 461 francs, provenant de la contribution des patentes, qui est un impôt de quotité, dans l'assiette duquel les assemblées locales n'interviennent pas, on arrive à une somme de 575 670 060 francs pour les impôts de répartition. Mais le système de répartition n'en doit pas moins être conservé, et le gouvernement a rencontré de très-vives résistances, lorsqu'en 1831 on a tenté de convertir l'impôt mobilier et l'impôt des portes et fenêtres en impôts de quotité.

Le conseil général, pour faire la répartition entre les arrondissements, tient compte des précédentes répartitions, mais il doit aussi tenir compte des modifications qui peuvent s'être produites dans la richesse relative des arrondissements. Les éléments de ce travail lui sont fournis par le

préfet, qui les a reçus du directeur des contributions directes.

Pour la répartition individuelle de la contribution foncière, il existe un document qui, dans la pensée primitive du législateur, avait une portée plus étendue, mais dont l'emploi a été forcément restreint, c'est ce qu'on appelle le cadastre. Il est bon de le signaler ici, parce que, bien qu'il soit fait exclusivement en vue de l'assiette de la contribution foncière, on en tire souvent parti, à tort ou à raison, pour l'assiette des taxes imposées aux propriétaires à l'occasion du desséchement des marais, du curage des cours d'eau non navigables, ou autres travaux analogues.

Le cadastre est un ensemble de plans qui reproduisent, commune par commune, toutes les parcelles distinctes de propriétés foncières, bâties ou non bâties, puis de tableaux dans lesquels le revenu de ces parcelles, classées d'après leur nature et leur valeur, est évalué en vue de l'assiette de l'impôt foncier.

Nous n'avons pas à indiquer ici toutes les opérations d'art et toutes les opérations d'évaluation de revenu qui aboutissent au cadastre; il suffit d'en faire connaître le résultat.

Primitivement, le cadastre était destiné à permettre d'établir les bases d'une répartition proportionnelle de l'impôt entre tous les départements de France. Mais on a rencontré de très-grandes difficultés pratiques et politiques à cette opération. On y a renoncé; on y a même renoncé pour établir la répartition entre les arrondissements du même département. Il n'est plus invoqué que pour la répartition faite dans l'intérieur de chaque commune.

Le conseil général n'a pas seulement à faire la répartition du contingent entre les arrondissements. Il est appelé aussi

à statuer sur les demandes en réduction de contingent formées par les conseils d'arrondissement. C'est encore à lui qu'il appartient de statuer définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes. Il s'agit là de recours contre les décisions du conseil d'arrondissement (art. 38 de la loi de 1871).

La loi a dû prévoir le cas où le conseil général ne se réunirait pas, ou ne ferait pas dans sa session la répartition de l'impôt. Elle décide que, pour ce cas, il y sera pourvu par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent, conformément aux lois (art. 39 de la loi de 1871).

143. Les attributions du conseil général en ce qui touche les intérêts propres du département sont bien plus étendues. C'est son rôle essentiel.

Nous avons déjà indiqué que les lois des 18 juillet 1866 et 10 août 1871 avaient changé presque complétement le rôle du conseil général. Au lieu que la loi du 10 mai 1838, tout en laissant à ce conseil, sur beaucoup de points, l'initiative des mesures à prendre dans l'intérêt du département, subordonnait toutes ses décisions à une approbation de l'autorité centrale, les lois de 1866 et de 1871 ne laissent plus, dans presque tous les cas, au pouvoir central le droit d'intervenir que pour empêcher la violation des lois et règlements, et n'exigent une approbation tacite ou expresse que dans un petit nombre de circonstances.

L'article 1^er^ de la loi du 18 juillet 1866 contenait déjà une longue nomenclature d'affaires sur lesquelles le conseil général statuait définitivement. Cette nomenclature a été étendue par la loi du 10 août 1871. Nous n'avons pas à re-

produire ici les vingt-six paragraphes de l'article 46 de cette dernière loi ; une simple énumération serait sans utilité, un commentaire serait presque une étude de l'administration départementale. Il faut d'ailleurs observer qu'un certain nombre des paragraphes de cet article touchent à des points qui concernent les intérêts des communes et non ceux du département. De plus il serait inexact de dire que l'article 46 renferme tous les objets sur lesquels les conseils généraux statuent définitivement : on trouve des attributions de la même nature dans plusieurs autres articles de la loi, notamment les articles 43, 44, 45, quoique les mêmes expressions n'y aient pas été employées.

Il importe seulement de dire que presque toutes les mesures qui intéressent le département sont dans cette catégorie, à savoir l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales, et leur mode de gestion, sauf certaines réserves en faveur de services publics essentiels, tous les travaux départementaux, les services des aliénés et des enfants assistés, enfin les actions à intenter ou à soutenir dans l'intérêt du département et les transactions. Nous devons mentionner ici particulièrement le classement et la direction des routes départementales, les projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification et l'entretien desdites routes, la désignation des services (c'est-à-dire de la catégorie d'agents) qui seront chargés de leur construction ou de leur entretien, le déclassement des routes départementales, — les projets, plans et devis de tous autres travaux à exécuter sur les fonds départementaux, et la désignation des services auxquels ces travaux seront confiés, — la direction des chemins de fer d'intérêt local, le mode et les conditions de leur construction, les

traités et dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation, — l'établissement et l'entretien des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, la fixation des tarifs de péage.

Toutefois la rédaction défectueuse sur quelques points de l'article 46 ne doit pas faire oublier que, par suite de la combinaison de la loi de 1871 avec d'autres lois antérieures, la décision du conseil général pour divers objets n'est pas absolument définitive. En effet, pour les acquisitions de propriétés départementales, pour l'établissement des routes, s'il faut recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, un décret du chef de l'État doit intervenir en exécution des lois du 3 mai 1841 et du 27 juillet 1870. La proposition de donner aux conseils généraux le droit de déclarer l'utilité publique des travaux départementaux avait été faite lors de la discussion de la loi de 1871. Mais elle a été repoussée dans la séance du 7 août, sur un amendement de M. Clément, appuyé par le ministre de l'intérieur. Quant aux chemins de fer d'intérêt local, il y a une législation spéciale, édictée dans la loi du 12 juillet 1865, qui exige l'intervention du gouvernement et à laquelle le rapporteur a déclaré formellement que la loi nouvelle n'entendait pas déroger. Nous reviendrons sur ces divers points en traitant des routes et des chemins de fer.

C'est encore dans l'exercice de ses pouvoirs propres, comme administrateur des intérêts départementaux, que le conseil général détermine les conditions auxquelles sont tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles des concours d'après lesquelles les nominations devront être faites (art. 45). Mais il n'a pas ce pouvoir à l'égard des agents voyers qui ne

sont pas rétribués exclusivement sur les fonds départementaux [1].

144. On vient de voir les objets d'intérêt départemental à l'égard desquels le conseil général a le pouvoir de statuer définitivement. Pour toutes les autres questions relatives au même intérêt, sa délibération est subordonnée au consentement du gouvernement. Nous ne disons pas à l'approbation ; car le législateur de 1871, voulant obliger le gouvernement à se prononcer dans un bref délai, a décidé (art. 48) que les délibérations, pour lesquelles un autre mode de contrôle n'est pas organisé par la nouvelle loi, seraient exécutoires si, dans le délai de trois mois à partir de la fin de la session, un décret motivé n'en avait pas suspendu l'exécution.

Les objets que le législateur a expressément rangés dans cette catégorie touchent à des services publics essentiels ; par exemple l'acquisition, l'aliénation, l'échange ou le changement de destination des propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfecture, aux écoles normales, aux cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons.

Il y a même des cas où une approbation expresse de la délibération du conseil général est nécessaire, notamment lorsqu'il s'agit de l'acceptation de dons ou legs faits au département et qui soulèvent des réclamations des familles (art. 53).

145. Il faut traiter à part ce qui concerne le vote des ressources et des dépenses départementales, la délibération et le règlement du budget, parce qu'il s'y rencontre un mé-

[1] Décrets en date des 10 décembre 1872, 8 novembre 1873, 25 juin 1874, 5 août 1875, 5 décembre 1876, annulant des délibérations des conseils généraux des département de Vaucluse, des Vosges, du Cher, des Bouches-du-Rhône.

lange particulier des pouvoirs propres du conseil général et du contrôle de l'autorité centrale, représentée par le chef de l'État ou par le législateur.

Les recettes du département se composent à peu près exclusivement de centimes additionnels au principal des contributions directes qui sont perçues pour les dépenses de l'État (art. 58 et 59 de la loi de 1871).

On distingue les centimes additionnels mis par la loi annuelle de finances à la disposition du conseil général, et les centimes extraordinaires que le conseil général est libre de voter ou de ne pas voter.

Avant la loi de 1866, toute imposition extraordinaire devait être autorisée par une loi spéciale. Depuis cette loi, confirmée par l'article 40 de la loi de 1871, les conseils généraux sont libres de voter, chaque année, des centimes extraordinaires, dans la limite d'un maximum fixé annuellement par la loi de finances.

Ils peuvent aussi voter des emprunts remboursables en quinze années, au moyen des ressources ordinaires et extraordinaires; s'ils dépassaient ces limites, il faudrait une loi spéciale pour autoriser soit l'imposition extraordinaire, soit l'emprunt.

Pour les dépenses, la loi n'est pas moins large. Le législateur de 1838 s'était appliqué à énumérer toutes les dépenses qui lui avaient paru indispensables pour la marche des services publics, et, prévoyant le cas où, soit par négligence, soit par défaut d'intelligence des vrais intérêts de la localité, le conseil général ne les voterait pas, ou ne doterait pas les services d'une manière suffisante, il réservait au chef de l'État le droit d'inscrire d'office un crédit au budget départemental. Il y avait, dans l'article 12 de la loi du 10 mai

1838, une longue série de dépenses qualifiées ordinaires et qui étaient considérées comme obligatoires, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir.

Pour les autres dépenses, le conseil général était libre ; elles étaient facultatives.

Dans la loi du 18 juillet 1866 ni dans la loi du 10 août 1871 il ne reste presque plus de traces de ce système. Le législateur s'en rapporte exclusivement à la sagesse des conseils généraux. Il n'y a plus que cinq catégories de dépenses obligatoires énumérées dans l'article 61 de cette loi : 1° le loyer, le mobilier et l'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie ; 2° le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ; 3° le loyer, l'entretien, le mobilier et les menues dépenses des cours d'assises, tribunaux de commerce et menues dépenses des justices de paix ; 4° les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury ; 5° enfin l'acquittement des dettes exigibles. Si un conseil général omet d'inscrire au budget un crédit pour ces dépenses, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes, établie par un décret, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum. Le décret est rendu en conseil d'État et inséré au *Bulletin des lois*.

Toutes les dépenses et les recettes du département se trouvent réunies dans le budget départemental.

Le projet de budget est présenté par le préfet, qui est tenu

de le communiquer, avec les pièces à l'appui, à la commission départementale, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Le budget délibéré par le conseil général est définitivement réglé par décret (art. 57). Mais ce droit de règlement n'a plus aujourd'hui d'autre objet que de permettre au gouvernement de veiller et au besoin de pourvoir à l'acquittement des rares dépenses obligatoires qui subsistent encore.

Le conseil général, qui vote le budget du département, doit nécessairement recevoir les comptes du préfet (art. 86 de la loi de 1871). On comprend qu'il s'agit ici d'un de ces comptes comme les ordonnateurs les rendent, c'est-à-dire un compte moral, faisant connaître l'emploi des crédits ouverts, et non pas un compte de deniers, puisque le préfet ne fait que prendre des décisions pour l'emploi des ressources du département. Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement par son président au ministre de l'intérieur.

Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont, en vertu de l'article 67 de la loi, rendus publics par la voie de l'impression. Nous reviendrons sur le budget départemental, quand nous aurons expliqué le mécanisme du budget de l'État [1].

146. Enfin nous avons dit que le conseil général, outre ses fonctions relatives aux intérêts généraux du pays et aux intérêts du département, avait des attributions relatives aux intérêts des communes.

C'est dans la loi du 18 juillet 1866 que cette partie de ses fonctions s'est nettement dégagée. La loi du 18 juillet 1857

[1] Voir tome II.

et celle du 10 mai 1838 exigeaient déjà que le conseil général fût appelé à donner son avis sur diverses questions intéressant les communes (loi de 1837, art. 2, 4 et 70, loi du 10 mai 1838, art. 6). Mais il n'y avait pas là une décision à prendre. La loi du 21 mai 1836, dans son article 6, lui donnait un pouvoir plus étendu pour le classement des chemins vicinaux de grande communication, à la construction et à l'entretien desquels le département contribue ; mais ce pouvoir ne s'exerçait encore que sur la proposition du préfet.

La loi de 1866 a conféré au conseil général, sur diverses questions d'intérêt communal, un droit d'initiative et des pouvoirs propres, et la loi du 10 août 1871 a étendu l'autorité du conseil général dans cet ordre d'idées, où il faut bien remarquer qu'il remplit, par une délégation spéciale, les fonctions du pouvoir central et de ses agents.

D'après cette loi, les conseils généraux statuent définitivement, délibérent, sauf le droit de suspension réservé au gouvernement, ou donnent simplement leur avis sur des questions de cette nature. Nous sommes obligé d'en faire ici l'énumération, parce qu'il s'agit de pouvoirs exceptionnels, et qu'il est utile d'en montrer l'étendue.

Sur plusieurs points importants, le conseil a un droit de décision définitive. En vertu de l'article 42, il arrête, chaque année, à la session d'août, dans les limites fixées annuellement par la loi de finances, le maximum du nombre des centimes que les conseils municipaux sont autorisés à voter pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Ce maximum a été généralement de vingt centimes ; le législateur pourrait le réduire, s'il voyait que les conseils généraux n'agissent pas avec assez de prudence.

D'après l'article 43, chaque année, dans la session d'août, il procède, par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département, à la révision des sections électorales, c'est-à-dire au fractionnement des communes en sections ayant à nommer un ou plusieurs membres du conseil municipal [1].

L'article 44 lui donne le pouvoir d'opérer la reconnaissance, de déterminer la largeur et de prescrire l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Les délibérations qu'il prend à cet égard produisent les effets que produisaient les arrêtés du préfet d'après les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836.

D'après l'article 46 (§ 7 et 8), il statue définitivement sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, sur la désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins, et la fixation du contingent annuel de chaque commune, le tout après l'avis des conseils compétents; sur la désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux de ces chemins; sur leur déclassement; sur la répartition des subventions accordées par l'Etat ou le département aux chemins vicinaux de toute catégorie ; sur le taux de la conversion, en argent, des journées de prestation en nature.

Il statue, dans les mêmes conditions, sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes du département (art. 46, § 23) ; sur les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet l'établissement, la suppression ou le changement

[1] Décret du 19 mars 1872, annulant une délibération du conseil général de Lozère.

des foires et marchés (art. 46, § 24), sauf le cas d'opposition des conseils généraux des départements voisins[1] ; — sur les délibérations des conseils municipaux ayant pour but la prorogation des taxes additionnelles d'octroi actuellement existantes, ou l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime, le tout dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général, établi conformément à la loi du 24 juillet 1867 (art. 46, § 25) ; — enfin sur les changements à la circonscription des communes d'un même canton et à la désignation de leurs chefs-lieux, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux.

Tels sont les cas dans lesquels le conseil général statue définitivement, dans les conditions fixées par l'article 47, sur des affaires d'intérêt communal.

En outre il délibère, dans les conditions prévues par l'article 49, sur les demandes des conseils municipaux : 1° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur les matières non comprises dans le tarif général ; 2° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif ; 3° pour l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local ; 4° pour les modifications aux règlements ou aux périmètres existants.

Le conseil général intervient encore dans la distribution des secours et subventions de diverse nature alloués par l'État aux communes, à savoir les secours pour travaux concernant les églises et presbytères, — les secours généraux à des établissements et institutions de bienfaisance, — les

[1] Avis du Conseil d'État du 5 décembre 1872. — Décrets du 31 octobre 1875, du 9 février 1877 et du 2 juillet 1877, annulant des délibérations des conseils généraux d'Ille-et-Vilaine, de Seine-et Marne et du Gers.

subventions aux communes pour acquisition, construction et réparation de maisons d'écoles et de salles d'asile, — les subventions aux comices et associations agricoles. Le ministre compétent ne peut les allouer, d'après l'article 68, que sur la proposition du conseil général du département. A cet effet le conseil général dresse un tableau collectif des propositions, en les classant par ordre d'urgence.

Enfin le conseil général donne son avis, aux termes de l'article 50, sur diverses questions. Cet article mentionne notamment les délibérations des conseils municipaux relatives à l'aménagement, au mode d'exploitation, à l'aliénation et au défrichement des bois communaux. Il y a, dans diverses lois, d'autres cas qu'il est inutile de rappeler ici.

147. Telles sont les attributions administratives des conseils généraux. La loi du 15 février 1872 leur a conféré en outre, en vue de circonstances exceptionnelles, un rôle politique. D'après cette loi, dans le cas où les chambres législatives seraient illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement, pourvoient d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal. Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général se réunit dans le lieu où se sont rendus les membres du gouvernement légal ; elle est valablement constituée quand la moitié au moins des départements y est représentée. Elle prend les mesures nécessaires pour maintenir l'ordre et rendre à l'Assemblée la plénitude de ses droits. Si la majorité des membres de l'Asssemblée nationale ne peut se reconstituer dans le délai d'un mois, les délégués doivent convoquer la nation pour des élections générales.

148. Précisons maintenant les formes et les conditions

dans lesquelles s'exerce le contrôle du gouvernement sur les délibérations du conseil général. Le législateur de 1871 a cru pouvoir s'en rapporter à la sagesse des conseils généraux, dans un très-grand nombre de cas, pour l'appréciation des intérêts locaux, mais il ne pouvait leur laisser le pouvoir de méconnaître les lois du pays.

En premier lieu, d'après l'article 33, tout acte et toute délibération d'un conseil général relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions sont nuls et de nul effet. La nullité est prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Ici aucune condition n'est imposée au gouvernement, si ce n'est de prendre l'avis du conseil d'État. C'est par application de cet article que le gouvernement a annulé diverses délibérations de conseils généraux qui contenaient des vœux politiques, contrairement aux prescriptions de l'article 51 de la loi de 1871. Nous avons déjà cité plusieurs actes analogues en commentant les règles relatives aux attributions des conseils généraux[1].

149. En second lieu, aux termes de l'article 47, les délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement peuvent être l'objet d'un recours formé par le préfet devant le gouvernement, pour cause d'excès de pouvoirs, ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Le recours doit être formé dans les vingt jours qui suivent la clôture de la session. Il est notifié aux présidents du conseil général et de la commission départementale. L'annulation ne peut être pronon-

[1] Les décisions du gouvernement portant annulation des délibérations des conseils généraux sont insérées régulièrement depuis 1872 dans le *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*.

cée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. S'il n'a pas été statué dans le délai de deux mois, à partir de la notification du recours du préfet, la délibération est exécutoire.

On voit que le droit de contrôle du gouvernement est subordonné ici à plusieurs conditions. Non-seulement l'annulation ne peut être motivée que par un excès de pouvoirs, une violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique ; mais il faut que le recours soit formé par le préfet dans un délai déterminé, qu'il soit notifié au président du conseil général et au président de la commission départementale, chargés, après la clôture de la session, de présenter la défense du conseil général ; qu'enfin le gouvernement statue dans le délai de deux mois à partir de la notification, et que sa décision soit rendue en conseil d'État.

Mais il ne faut pas croire que les délibérations prises par le conseil général sur les matières comprises dans l'article 46, qui énumère les objets sur lesquels il statue définitivement, ne soient soumises qu'au contrôle réglé par l'article 47. Si, en statuant sur ces matières, le conseil général sort des limites de sa compétence, sa délibération peut être annulée par application de l'article 33. D'autre part, il y a, en dehors de l'article 46, des dispositions qui attribuent au conseil général le droit de statuer définitivement, notamment les articles 42, 43, 44, 45. Le gouvernement peut user, à l'égard des délibérations prises en vertu de ces articles, du double droit de contrôle que lui donnent et l'article 33 et l'article 47[1].

[1] En 1868, le Conseil d'État, consulté sur la question de savoir si l'article 3 de la loi du 18 juillet 1866, qui donnait au gouvernement le droit d'annuler les délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement, était applicable aux délibérations prises sur d'autres matières que celles qui étaient énumérées dans l'article 1er de la loi de 1866, par exemple à celles qui étaient prises en vertu de la loi du 21 mai

Plusieurs précédents du conseil d'État établissent ces deux règles.

Ainsi il appartient au conseil général, en vertu de l'article 46 (n° 24) de la loi de 1871, de statuer définitivement sur les délibérations des conseils municipaux ayant pour but l'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés. Toutefois la législation spéciale de la matière et notamment un règlement d'administration publique du 13 août 1864, qui donnait aux préfets les pouvoirs transférés par la loi de 1871 aux conseils généraux, ne permet pas à ces conseils de statuer sur ces questions, malgré l'opposition du département voisin, lorsque la foire qu'il s'agit de créer ou de déplacer est dans un certain rayon. Il faut en pareil cas que les conseils généraux intéressés se mettent d'accord, en suivant les règles tracées par les articles 89 et 90 de la loi de 1871. Plusieurs délibérations de conseils généraux qui avaient tranché des questions de cette nature malgré l'opposition des départements voisins ont été annulées par application de l'article 33, et par conséquent en dehors des délais fixés par l'article 47[1].

Ainsi encore une délibération de conseil général, prise en vertu de l'article 43, qui divisait une commune en sections électorales et répartissait entre elles les conseillers municipaux à élire, sans proportionner, comme l'exige cet article, le nombre des conseillers à la population de chaque section,

1836, a résolu négativement la question, en se fondant sur le texte et l'esprit de l'article 3 de la loi de 1866. Mais le texte et l'esprit de la loi de 1871, qui a réuni dans un même acte toutes les dispositions relatives aux pouvoirs des conseils généraux, fournissent un argument en sens contraire.

[1] Décrets du 9 février 1877 (*conseil général de Seine-et-Marne*), et du 2 juillet 1877 (*conseil général du Gers*).

a été annulée pour excès de pouvoirs et violation de la loi, par application de l'article 47 [1].

Il n'y a d'exception que pour les délibérations relatives à la répartition des impôts directs, qui sont prises en vertu d'une délégation spéciale du législateur, et qui ne peuvent être l'objet d'aucun recours. La jurisprudence était déjà établie en ce sens antérieurement à la loi du 10 mai 1838, et elle a été expressément confirmée par le rejet de divers amendements proposés lors de la discussion de cette loi [2].

150. Quant au contrôle attribué au gouvernement par l'article 49 sur les délibérations prises à l'égard des matières énumérées dans l'article 48, il est d'une autre nature. Nous avons déjà indiqué que c'est un droit de suspension. Cette suspension peut être motivée non-seulement sur une violation de la loi, mais sur une mauvaise appréciation des intérêts qui sont en jeu. Là encore le gouvernement doit observer certaines conditions. Il faut que son décret soit motivé; il faut de plus qu'il intervienne dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session. Mais il n'est pas nécessaire qu'il soit rendu en conseil d'État; toutefois, en fait, le conseil d'État est presque toujours consulté.

Rien n'empêcherait d'ailleurs le gouvernement de déclarer, avant l'expiration du délai de trois mois, qu'il n'a pas l'intention d'user de son droit de suspension. La délibération pourrait ainsi devenir immédiatement exécutoire. On a plusieurs fois usé de ce procédé pour les délibérations relatives aux taxes d'octroi.

[1] Décret du 9 janvier 1875 (*conseil général de l'Ardèche*). — Voir aussi un décret du 4 juin 1872 (*conseil général des Bouches-du-Rhône*).

[2] Voir les arrêts du conseil en date du 29 août 1834 (*Salines de l'Est*), et du 14 juin 1837 (*Wetz-Wetz et consorts*).

151. Ce n'est pas tout. Non-seulement le gouvernement exerce un contrôle sur les délibérations des conseils généraux, mais les parties intéressées peuvent aussi, dans certains cas, exercer un recours contre les actes qui seraient de nature à leur porter préjudice.

Ce recours peut être introduit devant le conseil d'État, dans le cas d'excès de pouvoirs, par application des lois des 16-24 août 1790 et de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, mais il ne peut s'exercer que contre les délibérations prises à titre définitif. Le conseil d'État l'avait déjà admis, avant la loi de 1866, dans les cas, alors fort rares, où les conseils généraux avaient des pouvoirs propres, par exemple en matière de classement des chemins vicinaux de grande communication[1]. Il a appliqué la même doctrine aux délibérations prises en exécution de la loi du 12 juillet 1865, sur les chemins de fer d'intérêt local[2]. Il l'a étendue naturellement aux délibérations prises en vertu des pouvoirs propres conférés par la loi de 1871 aux conseils généraux[3]. On s'étonnera peut-être que la loi de 1871 qui, dans son article 88, a ouvert un recours devant le conseil d'État aux parties intéressées contre certaines décisions de la commission départementale, n'ait pas posé une règle semblable pour les décisions des conseils généraux. Mais cela tient sans doute à ce qu'il n'a pas paru nécessaire de confirmer, à l'égard des conseils généraux, une jurisprudence établie et fondée sur une loi générale s'appliquant à toutes les autorités administratives.

[1] *Arr. Cons.*, 3 mai 1839 (*commune de Montgarout*). — 19 février 1840 (*ville de Saint-Étienne*. — 16 mars 1850 (*commune de Tagnou*).

[2] *Arr. Cons.*, 16 février 1870 (*Balmier et C^e^*).

[3] *Arr. Cons.*, 14 février 1873 (*commune de Saint-Pierre-le-Moutier*). — 8 août 1873 (*Vian*). — 16 juillet 1875 (*Billot et autres*).

Quelles sont les parties intéressées auxquelles ce recours appartient? Il est difficile de le préciser par une définition. La jurisprudence du conseil considère comme recevables les pourvois de ceux qui ont à l'annulation de la décision un intérêt direct et personnel[1]. Elle considère aussi que les membres du conseil général faisant partie de la minorité ont qualité pour attaquer une délibération qu'ils considèrent comme entachée d'excès de pouvoirs[2].

152. L'institution de la commission départementale est, nous l'avons dit, le point par lequel la loi du 10 août 1871 diffère le plus des lois antérieures. On a vu (n° 136) dans quel esprit cette institution a été créée. Nous avons à exposer, comme pour le conseil général, son organisation, son mode de procéder, ses attributions et les règles relatives au contrôle du gouvernement et aux recours des parties intéressées.

La commission départementale est élue, chaque année, par le conseil général, à la fin de la session d'août. Elle se compose de quatre membres au moins et de sept au plus, et comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement. Toutefois ces fonctions sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu du département et avec le mandat de député. Les membres de la commission sont indéfiniment rééligibles (art. 69 et 70).

Elle est présidée par le plus âgé de ses membres. Elle élit elle-même son secrétaire (art. 71). Quant au service permanent du secrétariat, la loi dispose que la commission prend, sous l'approbation du conseil général et avec le concours du préfet, toutes les mesures nécessaires pour l'organiser. En

[1] *Arr. Cons.*, 5 décembre 1873 (*commune de Saint-Maurice*).
[2] *Arr. Cons.*, 16 juillet 1875 (*Billot et autres*).

fait, la solution varie suivant les départements. Tantôt la commission se contente du concours temporaire d'employés de la préfecture qui restent sous la direction du préfet, tantôt elle a sous ses ordres un employé spécial désigné par le conseil général.

Les membres de la commission départementale ne reçoivent pas de traitement (art. 75).

153. La commission se réunit au moins une fois par mois, aux époques et pour le nombre de jours qu'elle détermine elle-même, sans préjudice du droit qui appartient à son président et au préfet de la convoquer extraordinairement (art. 75).

Elle ne peut délibérer si la majorité de ses membres n'est présente. Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante (art. 72).

La loi dispose (art. 72) qu'il est tenu procès-verbal des délibérations et que les procès-verbaux font mention du nom des membres présents ; mais elle n'a pas dit que les procès-verbaux seraient publiés. Plusieurs conseils généraux avaient cru devoir ordonner cette publication et même décider qu'elle serait faite dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture. Des décrets rendus en conseil d'État ont annulé ces délibérations par le motif que la commission départementale ne relève que du conseil général et n'a de comptes à rendre qu'à lui seul [1].

Le préfet ou son représentant assiste aux séances de la commission ; il est entendu quand il le demande. Les chefs

[1] Décrets du 11 juillet 1873 (*conseil général du Tarn*). — 25 octobre 1873 (*conseils généraux de l'Allier, de Seine-et-Marne et de Seine-et-Oise*), — du 24 juin 1874 *conseil général de la Drôme*).

de service des administrations publiques dans le département sont tenus de fournir verbalement ou par écrit tous les renseignements qui leur seraient réclamés par la commission départementale, sur les affaires placées dans ses attributions (art. 76). Mais, d'après un décret du 23 juin 1874, qui annule une délibération du conseil général de la Drôme, on ne doit pas considérer l'agent-voyer en chef comme chef du service des chemins vicinaux dans le sens de cet article; c'est le préfet qui dirige ce service et c'est par son intermédiaire que les communications qui y sont relatives doivent avoir lieu.

Ajoutons que la commission départementale peut, d'après l'article 84, charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission relative à des objets rentrant dans ses attributions.

154. Les attributions de la commission départementale peuvent, comme celles du conseil général, se diviser en différentes catégories tant au point de vue de leur force exécutoire qu'au point de vue des objets sur lesquels elle est appelée à statuer.

Ses attributions touchent soit aux intérêts du département, soit à ceux des communes, soit même aux intérêts généraux du pays.

Elle prend sur ces divers objets des décisions définitives ou de simples délibérations, soit en vertu des délégations que peut lui donner le conseil général (art. 77), soit en vertu des dispositions de la loi (art. 81, 82, 86, 87 et 54, § 1 et 4); elle contrôle la marche et l'état des divers services départementaux (art. 78 et 83); elle fait des rapports et des propositions au conseil général (art. 79 et 80); elle donne son avis au préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet ou

sur lesquelles elle croit devoir appeler son attention dans l'intérêt du département (art. 77, § 2).

155. Il faut d'abord traiter des attributions conférées à la commission par délégation du conseil général, parce qu'elles peuvent toucher aux diverses catégories d'intérêts auxquelles le conseil général touche lui-même.

L'article 77 de la loi porte que la commission départementale règle les affaires qui lui sont renvoyées par le conseil général, dans les limites de la délégation qui lui est faite. C'est évidemment dans le sens le plus large que le législateur de 1871 a pris ici le mot régler, et non pas dans le sens tout spécial que lui donne la loi du 18 juillet 1857, lorsqu'elle attribue aux conseils municipaux le pouvoir de régler certaines questions, c'est-à-dire d'y statuer définitivement, tandis qu'ils n'ont que le droit de délibérer sur d'autres, sauf l'approbation de l'autorité supérieure. Il s'ensuit que le conseil général peut, en principe, se substituer la commission départementale, soit pour des affaires à l'égard desquelles il aurait le droit de statuer définitivement dans les conditions fixées par les articles 46 et 47, soit pour des affaires à l'égard desquelles il délibère dans les conditions déterminées par les articles 48 et 49, soit même pour donner des avis, qui lui seraient demandés en vertu de la loi.

Toutefois peut-on admettre que le conseil général aurait la faculté de déléguer à la commission départementale toute une catégorie d'affaires, par exemple l'examen des délibérations des conseils municipaux en matière de droits d'octroi, ou en matière de foires et marchés, ou le soin de statuer sur tous les baux des biens pris à ferme ou à loyer par le département? Le gouvernement, sur l'avis du conseil d'État, a pensé que ce mode de procéder ne serait conforme ni au

texte, ni à l'esprit de la loi ; qu'il y aurait là une véritable modification de la législation et que les délégations devaient se rapporter à des affaires déterminées dont le conseil général aurait été saisi [1].

En outre, il s'est demandé si le conseil général pouvait déléguer toutes les affaires placées dans ses attributions, quelle qu'en fût la nature, ou s'il n'y en avait pas quelques-unes qui, malgré les termes si larges de l'article 77 de la loi, ne comportaient pas une semblable délégation. La question a un intérêt considérable, car on peut craindre que, dans un conseil général dont les membres appartiendraient à des opinions politiques opposées, la majorité ne délègue à la commission départementale beaucoup d'affaires importantes pour empêcher la minorité de présenter des observations et de défendre les intérêts des cantons qu'elle est chargée de représenter.

Un avis du conseil d'État du 26 février 1874 a reconnu que, par la nature des choses, la délégation ne pouvait s'appliquer aux attributions du conseil général en matière de budget, ni à l'établissement du tableau de propositions qui doit être dressé pour la répartition des subventions de l'État en exécution de l'article 68, ni à la révision des sections électorales faite en vertu de l'article 45.

156. Les attributions conférées directement par la loi aux commissions départementales se rapportent, pour la plus grande partie, aux intérêts départementaux.

Les unes touchent à l'organisation du conseil général et à la constitution d'autorités diverses parmi lesquelles figu-

[1] Décrets du 31 mai 1873 et du 27 juin 1874 (*conseils généraux des Bouches-du-Rhône et d'Ille-et-Vilaine*). Avis du Conseil d'Etat du 15 décembre 1872 relatif aux pouvoirs des conseils généraux en matière de foires et marchés.

rent des membres du conseil général. D'après l'article 22, en cas de vacances, elle est chargée de veiller à ce que les élections partielles soient faites dans le délai fixé par cet article. D'après l'article 82, elle assigne à chaque membre du conseil général et aux membres des autres conseils électifs le canton pour lequel ils devront siéger dans le conseil de révision institué en vue du recrutement de l'armée. Elle participe aussi, d'après la loi du 24 novembre 1872, à la rédaction de la liste du jury en matière criminelle.

Les autres touchent à la gestion des affaires départementales et principalement à l'administration de ses finances; ainsi, à l'ouverture de la session d'août, elle présente au conseil général, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par le préfet (art. 79, § 2), ainsi que sur ses comptes d'administration (art. 66, § 2). Le préfet est tenu d'adresser à la commission, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de payement qu'il a délivrés pendant le mois précédent concernant le budget départemental. La même obligation est imposée aux ingénieurs en chef chargés de délivrer les mandats de payement pour les travaux des routes départementales (art. 78).

En outre, la commission fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le conseil général (art. 81, § 5).

Elle fait de même pour l'ordre de priorité des travaux à la charge du département et pour l'époque de l'adjudication de ces travaux (art. 81, § 2 et 4).

Elle répartit les subventions diverses portées au budget départemental et dont le conseil général ne s'est pas réservé

la distribution (art. 81, § 1). Mais il ne faut pas confondre la répartition de ces subventions allouées à des êtres collectifs, communes, hospices, sociétés de bienfaisance ou sociétés savantes, avec l'allocation de secours individuels ou de gratifications, par exemple les secours alloués aux indigents ou les indemnités aux employés de la préfecture. Le gouvernement, sur l'avis du conseil d'État, a décidé, à plusieurs reprises, que ces allocations rentraient dans les attributions du préfet, chargé d'exécuter les délibérations du conseil général, et que le texte de la loi ne pouvait être étendu par analogie [1]. En ce qui concerne les employés de la préfecture, nommés et révoqués par le préfet, il était particulièrement difficile d'admettre que la commission départementale pourrait se faire juge de leur mérite et exercer sur eux une sorte d'action disciplinaire en accordant ou refusant des récompenses.

La répartition des subventions par la commission départementale ne peut d'ailleurs être faite que sur l'avis ou les propositions du préfet.

La commission est encore chargée d'approuver les contrats passés au nom du département, par le préfet, en exécution des délibérations du conseil général (art. 54).

Elle autorise le préfet à répondre aux actions intentées contre le département (même article).

Elle nomme les membres des commissions syndicales qui sont chargés de représenter le département dans les associations auxquelles il accorde une subvention (art. 87, § 2).

Enfin, à l'ouverture de chaque session ordinaire du conseil

[1] Décrets du 8 novembre 1873, 25 juin 1874, 25 juin 1874, 9 janvier 1875, 15 janvier 1875 (*conseils généraux de la Drôme, de la Haute-Savoie, de la Haute-Loire, des Vosges, de l'Eure et du Rhône*).

général, elle fait au conseil un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle juge utiles (art. 79, § 1).

157. La commission départementale a encore diverses attributions, dont plusieurs sont importantes, qui touchent aux intérêts des communes.

Chaque année, à la session d'août, elle présente au conseil général le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votées depuis la précédente session d'août, avec l'indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée.

Elle répartit entre les communes les fonds provenant des amendes de police correctionnelle d'après les bases fixées par l'ordonnance du 30 décembre 1823 (art. 84). Elle fait aussi la répartition des fonds provenant du rachat des prestations en nature, en les attribuant aux lignes de chemins vicinaux que ces prestations concernent (même article).

Elle est substituée aux préfets pour prendre, à l'égard des chemins vicinaux ordinaires, les mesures prévues par les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836 : déclaration de vicinalité, classement, ouverture, redressement, fixation de leur largeur et de leurs limites (art. 86).

Elle approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales imposées aux industriels, en cas de dégradation extraordinaire des chemins vicinaux (même article).

Enfin elle intervient, pour une mesure de détail, dans le travail de l'assiette de l'impôt foncier, ce qui se rattache aux intérêts généraux du pays. L'article 87 la charge d'approuver le tarif des évaluations cadastrales et d'exercer à cet égard les pouvoirs attribués au préfet, en conseil de préfecture, par la

loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827.

158. On a vu comment le législateur a donné au gouvernement les moyens de contrôler les actes des conseils généraux et de les empêcher de sortir du cercle de leurs attributions ou de violer la loi, et comment en outre il a ouvert aux particuliers des recours contre les actes qui blessent leurs droits. Il ne pouvait manquer de prendre des précautions semblables en organisant les commissions départementales. Les articles 85 et 88 posent à cet égard des règles spéciales que nous avons à indiquer, en recherchant s'il convient d'attribuer à ces articles un caractère exclusif.

D'après l'article 85, en cas de désaccord entre la commission départementale et le préfet, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du conseil général, qui statue définitivement. En cas de conflit entre la commission départementale et le préfet, comme aussi dans le cas où la commission départementale aurait outrepassé ses attributions, le conseil général est immédiatement convoqué, conformément aux dispositions de la loi, et statue sur les faits qui lui sont soumis. Le conseil général peut, s'il le juge convenable, procéder dès lors à la nomination d'une nouvelle commission départementale.

Cet article, prévoyant les dissentiments entre le préfet et la commission, distingue, on le voit, entre les désaccords et les conflits. Le conflit doit s'entendre d'un débat particulièrement vif sur une question grave, et que la commission ou le préfet voudrait faire trancher immédiatement. Mais quand un préfet attend une session ordinaire pour soumettre au conseil général un dissentiment qui existe entre lui et la commission, le conseil général ne peut se fonder sur ce qu'il y avait là un conflit, pour déclarer que le préfet, n'ayant pas fait convo-

quer immédiatement le conseil général, n'est plus recevable à se pourvoir contre la décision de la commission.

La décision du conseil général est qualifiée par la loi de définitive. Mais il va de soi qu'elle peut être annulée par le gouvernement soit par application de l'article 35, soit par application de l'article 47, dans le cas où le conseil général, en approuvant la décision de la commission départementale, aurait statué sur un objet étranger à ses attributions ou violé une disposition de loi ou de règlement d'administration publique [1].

159. Mais le gouvernement ne peut-il exercer un contrôle sur les actes des commissions départementales qu'en les faisant déférer par le préfet au conseil général et en statuant ensuite sur la délibération prise par le conseil ? Nous ne le pensons pas.

Il nous paraît que, dans le cas où la commission est substituée au conseil général en vertu d'une délégation spéciale, ses décisions ont la même valeur que celles du conseil général et doivent être soumises au même mode de contrôle, qu'ainsi, selon les cas, la délibération peut être annulée par application de l'article 47 ou suspendue par application de l'article 49.

En second lieu, il semble difficile de ne pas admettre que le gouvernement peut directement annuler, par application de l'article 35, les délibérations des commissions départementales qui auraient statué sur des objets étrangers aux attributions du conseil général [2].

[1] Voir dans ce sens les décrets du 4 juin 1872 (*conseil général des Bouches-du-Rhône*), — 26 juin 1874 (*conseil général de Saône-et-Loire*), — 8 novembre 1875 (*conseil général de la Manche*), — 25 juin 1874 (*conseil général des Vosges*), — 9 juillet 1874 (*conseil général de l'Ain*).

[2] Décret du 12 novembre 1875 (*conseil général de la Sarthe*). — 26 décembre

160. A côté du droit de contrôle qui appartient au gouvernement, il faut placer le droit de recours ouvert aux parties intéressées.

Les décisions de la commission qui ont force exécutoire tombaient, par cela même, de plein droit sous l'application de la loi des 7-14 octobre 1790, confirmée par l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, qui ouvre un recours pour excès de pouvoirs devant le conseil d'État contre les actes de toutes les autorités administratives.

Mais les auteurs de la loi de 1871 ont tenu à consacrer expressément ce droit de recours en même temps qu'ils organisaient une sorte d'appel par la voie administrative, dans l'article 88, à l'égard de certaines délibérations intéressant plus directement les communes et les particuliers; ce sont celles qui portent sur les objets énumérés dans les articles 86 et 87, particulièrement sur l'ouverture, le redressement et la fixation des limites des chemins vicinaux ordinaires.

Aux termes de l'article 88, les décisions prises par la commission départementale sur ces matières sont communiquées au préfet en même temps qu'aux conseils municipaux ou autres parties intéressées. La communication aux conseils municipaux ou autres parties intéressées n'est pas faite directement par la commission, qui n'a pas d'ordres à donner aux agents administratifs pour cette mesure d'exécution; d'après un avis du conseil d'État du 16 janvier 1875, elle ne peut être faite que par le préfet [1].

Ces décisions peuvent être frappées d'appel devant le conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse

1873 (*commission départementale de Saône-et-Loire*). — 9 janvier 1875, 16 janvier 1875 (*conseil général de l'Isère*), etc.

[1] Voir aussi les décrets du 30 juin 1875 (*conseils généraux de l'Allier, de l'Ariège, des Pyrénées-Orientales*, etc.

appréciation des faits, soit par le préfet, soit par les conseils municipaux ou toute autre partie intéressée. L'appel doit être notifié au président de la commission dans le délai d'un mois, à dater de la communication de la décision. Le conseil général statue définitivement à sa plus prochaine session.

Elles peuvent aussi être déférées au conseil d'État statuant au contentieux, pour cause d'excès de pouvoirs ou de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

Le recours spécialement prévu par cet article est soumis à des conditions spéciales. Il peut être formé sans frais et est même dispensé des droits de timbre et d'enregistrement; mais il doit être introduit dans le délai de deux mois et non dans le délai de trois mois; de plus, il est suspensif dans tous les cas. On pourrait citer de nombreux exemples de recours formés par application de cet article, notamment en matière de chemins vicinaux [1].

161. Terminons enfin par l'examen des attributions du préfet comme représentant du département.

L'article 3 de la loi de 1871 les résume en quelques mots dans les termes suivants : « Il est chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département, ainsi que de l'exécution des décisions du conseil général et de la commission départementale, conformément aux dispositions de la présente loi. »

Et d'abord le préfet est chargé de l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département. Malgré les termes exprès de la loi, quelques conseils généraux avaient cru pouvoir ou bien statuer sur certaines affaires, sans que le préfet

[1] *Arr. Cons.*, 13 juin 1873 (*commune de Liévin*), — 27 juin 1873 (*commune de Villers*), — 21 novembre 1873 (*commune de Saint-Pierre-les-Étieux*). — 5 décembre 1873 (*Pinchaud*), — 19 mars 1875 (*Piron*), — 18 février 1876 (*Proullaud et autres*).

eût préparé les éléments de la décision, ou bien renvoyer à la commission départementale le soin de faire cette instruction.

Ainsi un conseil général avait renvoyé à la commission départementale, en la chargeant de faire des propositions, la préparation du tableau collectif de présentation pour la répartition des subventions de l'État; les affaires concernant la reconnaissance, la fixation de la largeur, l'ouverture et le redressement des chemins de grande communication et d'intérêt commun, les acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales, les projets, plans et devis des travaux de construction et d'entretien des routes départementales. Cette délibération a été annulée comme contraire à l'article 3 de la loi [1].

On a déjà vu que le préfet doit proposer le budget au conseil général.

C'est lui qui est l'ordonnateur de toutes les dépenses du département, telles qu'elles sont déterminées dans le budget (art. 65); c'est lui aussi qui dispose du crédit inscrit au budget pour dépenses imprévues [2]; mais on sait qu'il doit, au commencement de chaque mois, soumettre à la commission départementale le tableau des mandats de payement qu'il a délivrés et qu'il doit rendre compte, à la session d'août, au conseil général.

Il représente le département pour les actes qu'entraîne la gestion de ses propriétés, pour les acquisitions et les aliénations à faire pour l'acceptation des dons et legs. Mais, d'après l'article 54, il ne peut passer ces contrats que sur l'avis conforme de la commission départementale.

[1] Décret du 27 juin 1874 (*conseil général d'Ille-et-Vilaine*). — Voy. aussi un décret du 2 juillet 1874 (*conseil général du Gard*).

[2] Décret du 21 décembre 1874 (*conseil général des Vosges*).

Il en est de même pour les contrats à passer en vue de l'exécution des travaux publics départementaux. Il dirige ces travaux.

Il représente aussi le département devant les tribunaux civils ou administratifs, lorsqu'il y a été dûment autorisé. Seulement, quand le département plaide contre l'État, le préfet représente l'État, et c'est un membre de la commission départementale désigné par elle qui est l'organe du département (art. 54).

Enfin le préfet nomme les employés rétribués sur les fonds du département.

Il a encore, on le voit, une part considérable dans la gestion des intérêts du département.

CHAPITRE II

DES ARRONDISSEMENTS

162. L'arrondissement n'est pas une personne civile. — Raison qui amène à parler ici du Conseil d'arrondissement.
163. Organisation des Conseils d'arrondissement.
164. Mode de procéder de ces conseils.
165. Attributions de ces conseils.

162. L'arrondissement n'est pas, nous l'avons déjà dit, une personne civile. Il n'y a plus, dans la législation actuellement en vigueur, de dépenses propres à l'arrondissement, comme l'indiquait l'article 28 de la loi du 16 septembre 1807, plus de propriétés de l'arrondissement, comme semblait l'indiquer le décret du 9 avril 1811. La loi du 10 mai 1838 s'est prononcée à ce sujet, en gardant un silence absolu sur la personnalité civile de l'arrondissement.

Nous n'avons donc pas à rechercher à qui appartient l'action pour les affaires propres de l'arrondissement. Mais nous avons cru devoir placer ici ce que nous avons à dire du conseil d'arrondissement, parce que c'est à titre de conseil électif qu'il est chargé de répartir entre les communes de sa circonscription le contingent d'impôts assigné à chaque arrondissement par le conseil général, et que, à ce point de vue, comme par le droit qui lui appartient d'émettre des avis et des vœux, il est, dans une certaine mesure, représentant des intérêts locaux.

163. L'organisation des conseils d'arrondissement est tout à fait analogue à celle des conseils généraux.

Son histoire a été la même ; nous ne la répéterons pas. Aujourd'hui, en vertu des lois du 3 juillet 1848 et du 7 juillet 1852, les membres du conseil d'arrondissement sont élus par le suffrage universel. La loi du 10 août 1871 n'a pas fait mention des conseils d'arrondissement, pour réserver la question souvent agitée de la suppression de ces conseils.

Il n'y a pas de différences pour l'éligibilité, les formes des élections, les incompatibilités, entre les règles que nous avons indiquées en traitant des conseils généraux et celles qui sont applicables aux conseils d'arrondissement. La loi du 30 juillet 1874 a déclaré applicables à ces élections les articles 3 et 12 de la loi du 10 août 1871, qui avaient modifié la législation commune jusque-là aux deux conseils.

Voici seulement une différence qui mérite d'être signalée : les conseils d'arrondissement sont composés d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, mais le nombre ne peut être inférieur à neuf. S'il n'y a pas neuf cantons dans l'arrondissement, un décret répartit, entre les cantons les plus peuplés, le nombre de conseillers qui doit être élu pour arriver à neuf (art. 20 et 21 de la loi du 22 juin 1833).

Les membres des conseils d'arrondissement sont élus pour six ans seulement et ils sont renouvelés par moitié (art. 25).

164. Le conseil d'arrondissement est convoqué comme le conseil général. Il est installé par le sous-préfet, qui a droit d'assister à ses délibérations et d'être entendu.

Il a deux sessions, l'une avant celle du conseil général, l'autre après cette session. Ce mode de procéder est néces-

saire à raison de la principale attribution des conseils d'arrondissement, celle qui touche à la répartition des impôts directs.

Les président, vice-président et secrétaire sont nommés par le conseil (loi du 23 juillet 1870, art. 6).

165. Nous avons déjà expliqué comment s'opère la répartition de l'impôt foncier, de l'impôt personnel et mobilier, de l'impôt des portes et fenêtres. Nous n'avons qu'à rappeler ici que, avant la session du conseil général, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles peut donner lieu la fixation du contingent de l'arrondissement. Il délibère aussi sur les demandes en réduction de contingent, formées individuellement par les communes.

Puis, quand le conseil général a statué sur la répartition, sur les réclamations des conseils d'arrondissement et sur les réclamations des communes, le conseil d'arrondissement, dans une seconde session, fait à son tour la répartition en suivant les mêmes bases.

S'il ne remplissait pas ses fonctions à cet égard, il y serait pourvu par le préfet (art. 47 de la loi du 10 mai 1838).

En outre, le conseil d'arrondissement est l'organe des intérêts locaux quand il donne son avis, comme la loi lui en a reconnu le droit sans lui en faire une obligation, sur tous les objets à l'égard desquels le conseil général est appelé à délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement, notamment sur les travaux de routes, de navigation, le classement et la direction des routes départementales, la construction ou reconstruction des bâtiments destinés aux services publics spéciaux à l'arrondissement (art. 42 de la loi de 1838).

Il est appelé par la loi elle-même à donner son avis sur

diverses questions que rappelle l'article 41 de la loi du 10 mai 1838.

Enfin, il peut adresser directement au préfet par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement (art. 44).

CHAPITRE III

DES COMMUNES

§ I. — DU MAIRE CONSIDÉRÉ COMME ORGANE DE LA COMMUNE

166. Personnalité civile de la commune.
167. Position respective du maire et du conseil municipal.
168. Attributions du maire comme organe de la commune. — Division.
169. Pouvoir de police municipale et rurale.
170. Des arrêtés et règlements de police pris par le maire et du contrôle de l'autorité supérieure.
171. Recours contre les actes de police du maire.
172. Fonctions de gestion des intérêts communaux remplies par le maire.
173. Formes à suivre pour les actes de gestion du maire.

166. La commune a, comme nous l'avons dit, une existence propre plus ancienne, plus marquée que le département. Mais cela n'est vrai que de la commune en général; s'il y a certaines communes qui peuvent faire remonter leur individualité au régime romain, d'autres, au mouvement révolutionnaire du onzième siècle, ou aux concessions du roi et des seigneurs, le plus grand nombre des communes ne doit son individualité, son caractère de municipalité qu'au décret de l'Assemblée nationale des 22 décembre 1789-janvier 1790 qui a effacé toutes les distinctions établies par l'ancienne législation, et qui a décidé « qu'il y aurait une municipalité dans toute ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. »

Toutes les agglomérations urbaines et rurales étaient ainsi placées sur le même pied.

167. On a vu, lorsque nous avons parlé du maire considéré comme agent de l'État, comment les administrations collectives instituées en 1790 et réorganisées en l'an III avaient géré à la fois les intérêts locaux et les intérêts généraux jusqu'en l'an VIII, époque où le législateur a supprimé les agences collectives, et, séparant l'action de la délibération, a confié l'action administrative à un maire, et placé à côté de lui un conseil municipal délibérant sur les affaires de la commune et contrôlant l'action du maire. C'est le système qui est encore en vigueur[1].

Ce que nous avons dit sur la position respective du préfet et du conseil général s'applique à plus forte raison au maire et au conseil municipal. Le maire est le mandataire de la commune ; il agit ordinairement pour l'exécution des délibérations du conseil municipal, toutes les fois du moins qu'il s'agit de disposer des deniers et des propriétés de la commune et de gérer son patrimoine.

Nous avons à étudier successivement les règles établies par la législation actuelle, en ce qui concerne le maire et le conseil municipal[2].

168. On sait déjà comment le maire est nommé. Dans la plupart des communes, aux termes de la loi du 12 août 1876, il est élu par les conseils municipaux. Dans les communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, il est nommé par le gouvernement, parmi les membres du conseil municipal. Nous avons exposé ses attributions comme

[1] Voy. p. 170, n° 104.

[2] Nous avons indiqué p. 175, n° 103, que le gouvernement avait présenté à la Chambre des députés en 1876 et 1877 un projet de loi dans lequel la législation municipale se trouvait remaniée et codifiée.

représentant de l'État ; voyons ses attributions comme organe de la commune.

Le maire a deux sortes de pouvoirs : un pouvoir de police et un pouvoir de gestion.

169. L'Assemblée constituante, sous l'empire des anciennes traditions, avait placé la police locale parmi les fonctions propres au pouvoir municipal, que les assemblées municipales remplissaient non sous la direction et l'autorité du pouvoir central, mais seulement sous sa surveillance.

La loi du 18 juillet 1837 a maintenu cette classification. Après avoir dit, dans son article 9 : « Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure : 1° de la publication et de l'exécution des lois et règlements... ; 5° de l'exécution des mesures de sûreté générale », elle dispose, dans l'article 10 : « Le maire est chargé, sous la *surveillance* de l'administration supérieure : 1° de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. »

Que comprennent ces mots : la police municipale ? La définition en a été faite d'une manière sommaire par la loi du 14 décembre 1789 (art. 50) dans les termes suivants : « Faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. »

Cette définition a été développée dans l'article 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui porte : « Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le net-

toiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien eter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ; — 2° le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique... ; — 3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ; — 4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune (nous devons dire aujourd'hui au mètre) ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ; — 5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district (aujourd'hui les préfets et sous-préfets) ; — 6° le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

Il y a là, on le voit, un vaste champ pour l'activité des administrations municipales.

Et ce n'est pas tout : il faut y joindre la police rurale.

On comprend, sous ce nom, d'abord la tranquillité, la salubrité, la sûreté des campagnes, comme l'indique la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, dite Code rural ; mais de plus les mesures à prendre pour l'échenillage, le ban de ven-

dange, c'est-à-dire la fixation de l'époque où les vendanges doivent être faites dans toutes les vignes à la fois pour éviter le pillage des propriétés voisines et non closes, et d'autres mesures analogues.

Quant à la voirie municipale, les principaux traits en sont indiqués dans le premier paragraphe de l'article 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790. Il faut y ajouter l'alignement, c'est-à-dire le droit de déterminer, d'après les plans arrêtés par l'autorité compétente, la ligne sur laquelle le riverain de la voie publique doit bâtir.

170. Le maire exerce ses fonctions de police de deux manières : par des mesures générales, des règlements, ou par des mesures individuelles.

L'article 11 de la loi du 18 juillet 1857 porte : « Le maire prend des arrêtés à l'effet d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité. »

Le conseil municipal n'est pas appelé à participer à l'exercice du pouvoir de police du maire ; mais, en vertu du principe de la centralisation, les arrêtés du maire sont soumis au contrôle du préfet, qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution, sans pouvoir toutefois les modifier.

La nécessité de ce contrôle est facile à comprendre. La loi a voulu laisser à l'autorité municipale l'initiative des mesures de police qui intéressent la localité. Mais il ne faut pas que ce pouvoir soit employé pour imposer aux citoyens des obligations arbitraires et vexatoires ; il ne faut pas que la législation locale, ainsi faite par le maire, contredise la législation générale. Or l'expérience a prouvé que les maires, inspirés par les passions locales, par un désir exagéré d'embellissement de leur commune ou quelquefois par les intérêts

de la caisse municipale, avaient souvent la prétention d'enlever aux citoyens les droits qui résultent pour eux de la législation générale; qu'ils étaient très-disposés, par exemple, à créer des monopoles ou à favoriser les industries de la localité au détriment des industriels étrangers et au détriment des consommateurs. Il est à notre connaissance personnelle que, dans ces dernières années, un maire d'une commune riveraine de la Seine, qui avait traité avec une compagnie pour l'établissement d'une distribution d'eau, avait interdit aux porteurs d'eau d'aller puiser de l'eau à la rivière pour en faire le commerce. Il voulait ainsi supprimer toute concurrence pour la compagnie qui avait traité avec la commune.

Pour l'exercice du droit de contrôle attribué au préfet, la loi a fait une distinction entre les arrêtés individuels et les mesures d'urgence, d'une part, et, d'autre part, les règlements permanents. Les premiers sont immédiatement exécutoires, sauf à être annulés par le préfet. Pour les règlements permanents, l'exécution est suspendue pendant le délai d'un mois qui est donné au préfet pour examiner. L'article 11 se termine ainsi : « Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par le récépissé donné par le sous-préfet », intermédiaire habituel entre le préfet et le maire.

Selon nous, cette disposition n'empêche pas que, dans le cas d'urgence, le préfet puisse approuver immédiatement un règlement permanent, ou plutôt déclarer qu'il n'entend pas l'annuler ni en suspendre l'exécution ; car le législateur a évidemment voulu dire que le silence gardé par le préfet, pendant le délai d'un mois, équivalait à une approbation

explicite. Cette opinion a été soutenue par le ministère de l'intérieur, dans une circulaire du 1er juillet 1840, et elle nous paraît conforme à l'esprit de la loi. Toutefois, la Cour de cassation s'est prononcée en sens contraire[1]. Elle a pensé que les termes employés par le législateur ne permettaient pas d'établir une distinction. Cette jurisprudence que nous sommes obligé de constater est tout à fait regrettable; car le délai d'un mois, qui peut être nuisible à l'intérêt public, n'est en rien profitable aux intérêts privés, puisque les projets d'arrêtés des maires ne sont pas et ne peuvent pas être publiés avant d'être soumis au préfet.

171. Avant d'aborder les actes de gestion que le maire accomplit comme organe de la commune, nous devons terminer ce qui concerne ses pouvoirs de police, en parlant des recours qui peuvent être dirigés contre les actes d'autorité du maire.

Le contrôle que le préfet exerce d'office, en vertu de la loi, sur les actes de police du maire, lors de la communication qui lui en est faite, est utile; mais il ne serait pas toujours suffisant pour garantir les droits des particuliers.

Tout citoyen, atteint par un arrêté du maire, peut former un recours contre cet arrêté devant le préfet, et si le préfet maintient l'arrêté attaqué, il peut s'adresser au ministre de l'intérieur. Si la réclamation est fondée sur la violation d'un droit consacré par une disposition de loi ou de décret, il peut former un recours devant le Conseil d'État délibérant au contentieux, sauf certaines exceptions sur lesquelles nous insisterons, en traitant des recours pour excès de pouvoirs.

Mais il est bon d'ajouter ici que les citoyens ont une autre

[1] Voir notamment les arrêts du 14 mars 1851 (*Michel*), Dalloz. P. 1851. V. 462; du 25 novembre 1860 (*Sarrault*), D. P. 1860. V. 519, et du 12 mars 1868 (*Hardy*), D. 1868. I. 465.

garantie. Dans le cas où ils sont poursuivis devant l'autorité judiciaire, pour infraction aux arrêtés ou règlements de police du maire, ils peuvent soutenir que le règlement, étant illégal, n'était pas obligatoire, et l'autorité judiciaire ne peut appliquer la peine établie par l'article 471, n° 15, du Code pénal, contre les citoyens qui désobéissent aux règlements administratifs, que si elle reconnaît que le maire est resté dans la limite des pouvoirs qui lui sont confiés par la loi. En effet, cette disposition prononce la peine d'une amende de un franc à cinq francs contre « ceux qui ont contrevenu aux règlements *légalement* faits par l'autorité administrative et ceux qui ne se sont pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale, en vertu des articles 3 et 4 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790, et de l'article 46, titre Ier, de la loi des 19-22 juillet 1791. » Il y a là une dérogation au principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative ; car bien que l'autorité judiciaire, en pareil cas, ne prononce pas l'annulation d'un acte administratif, elle contraint évidemment l'administration à modifier son acte, lorsqu'elle refuse de lui donner la sanction pénale. Mais c'est une garantie très-utile pour les citoyens.

172. Venons maintenant aux fonctions du maire comme administrateur des intérêts de la commune.

D'abord le maire est chargé, par l'article 12 de la loi du 18 juillet 1837, de nommer les employés municipaux : secrétaire et employés des bureaux de la mairie, appariteurs, etc. Dans les grandes villes, les emplois sont naturellement multipliés. Les villes peuvent avoir des ingénieurs, des architectes, attachés d'une manière permanente aux services municipaux, des bibliothécaires.

Il y a une exception pour le garde champètre, qui est nommé par le préfet, en vertu du décret du 25 mars 1852.

Le maire nomme également les pâtres communs, mais sauf approbation du conseil municipal (art. 15 de la loi de 1857).

Aux termes de la loi du 20 janvier 1874 (art. 5), la nomination des agents de police est soumise à des règles particulières. Dans toutes les communes où l'organisation de la police n'est pas réglée par la loi du 24 juillet 1867, applicable aux chefs-lieux de département ayant plus de 40 000 âmes de population ou par des lois spéciales, les inspecteurs de police, les brigadiers, sous-brigadiers et agents de police sont nommés par le maire, mais ils doivent être agréés par le préfet, qui peut seul les révoquer.

Le maire peut révoquer tous les employés qu'il a nommés.

La gestion des affaires communales se divise en deux parties distinctes, correspondant aux caractères propres de la commune.

D'abord la commune est propriétaire : elle possède, non-seulement des immeubles affectés à des services publics, mais elle a en outre, dans beaucoup de parties de la France, des biens qui produisent des revenus ou qui pourraient en produire, s'ils n'étaient pas abandonnés à la jouissance commune, mal réglée, des habitants [1].

De plus, la commune est chargée de pourvoir à certains services publics, dans l'intérêt des habitants : services du culte, de l'instruction publique, des voies de communication.

Le maire la représente à ces deux points de vue (art. 10

[1] Nous avons étudié les questions relatives à l'administration, à l'aliénation et au partage des biens communaux dans notre ouvrage sur *Les sections de commune et les biens communaux qui leur appartiennent*.

de la loi de 1837). Il veille donc à la conservation et pourvoit à l'administration des propriétés de la commune ; il passe les actes de bail, de vente, d'échange, d'acquisition, d'acceptation de dons et legs ; seulement il n'a qualité pour engager la commune qu'autant qu'il a un mandat du conseil municipal. Ce n'est pas un simple avis qu'il demande à ce conseil pour s'éclairer ; il n'est que l'exécuteur de sa décision.

Il dirige les travaux communaux, il souscrit les marchés, les adjudications pour les travaux.

Il représente la commune en justice, lorsque le conseil municipal l'a chargé d'intenter ou de soutenir une action, et il a le droit de faire, en cas d'urgence, les actes conservatoires.

Enfin, au point de vue de l'administration financière proprement dite, il propose le budget, ordonnance les dépenses de la commune, gère les revenus et surveille la comptabilité communale.

Le maire peut seul délivrer des mandats payables à la caisse municipale. Toutefois, s'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il y serait pourvu par un arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture, qui tiendrait lieu du mandat du maire (art. 61 de la loi de 1837). Si le législateur n'avait pas pris cette précaution, la négligence ou la mauvaise foi d'un maire aurait permis à une commune d'échapper à l'accomplissement de ses obligations, ou du moins l'administration supérieure aurait été obligée, pour obtenir la solution d'une affaire souvent peu importante, de révoquer et de remplacer le maire.

Le maire est ordonnateur. En cette qualité il doit rendre ses comptes. Il les rend au conseil municipal et le préfet les approuve définitivement (art. 60).

Il ne s'agit là que d'un compte moral. Mais si le maire, oubliant la distinction profonde qui sépare les fonctions de l'ordonnateur de celles du comptable, s'ingérait dans le maniement des deniers de la commune, comme on n'en a que trop d'exemples, et conservait des fonds au lieu de les verser dans la caisse du receveur municipal ou du percepteur qui en remplit les fonctions, il deviendrait comptable de deniers et serait soumis, en vertu de l'article 64 de la loi de 1837, à la même juridiction que les comptables. S'il ne justifiait pas devant cette juridiction de l'emploi régulier des deniers de la commune, il pourrait être condamné à les restituer. De plus il pourrait être poursuivi, en vertu de l'article 258 du Code pénal, pour s'être immiscé sans titre dans des fonctions publiques qui ne sont pas les siennes.

173. Il nous a été facile d'indiquer, en quelques mots, les formes dans lesquelles le maire exerce son pouvoir de police. Il faudrait, si nous voulions expliquer les formes que doit suivre le maire pour faire les actes de gestion dont il est chargé dans l'intérêt de la commune, entrer dans de nombreux détails et toucher à des questions parfois délicates, non-seulement de droit administratif, mais même de droit civil. Lorsque nous résumerons les principes de la loi civile sur les obligations, nous aurons, par exemple, à examiner si les actes passés par les maires pour l'acquisition, l'aliénation, la location des propriétés communales sont authentiques, ce qui est très-intéressant au point de vue de la valeur des actes et des preuves qu'on peut invoquer pour en contester les énonciations.

Bornons-nous ici à indiquer que, pour les adjudications publiques à faire dans l'intérêt de la commune, soit qu'il s'agisse de vente de biens communaux, soit qu'il s'agisse de

marchés de travaux ou de fournitures, l'article 16 trace des règles spéciales. Dans ce cas, le maire est assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil, ou, à défaut de désignation, appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux conseillers assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit.

§ 2. — DU CONSEIL MUNICIPAL

174. Organisation du conseil municipal.
175. De la suspension et de la dissolution du conseil municipal. Son remplacement par une commission.
176. Mode de procéder du conseil municipal.
177. Attributions de ce conseil. — Des différentes catégories de délibérations.
178. Des matières que le conseil municipal règle.
179. Des matières sur lesquelles le conseil municipal délibère.
180. Des cas dans lesquels le conseil municipal est appelé à donner des avis.
181. Du droit accordé au conseil municipal d'émettre des vœux.
182. Des délibérations prises par le conseil municipal sur des objets étrangers à ses attributions.
183. Régime financier des communes. — Des dépenses obligatoires et facultatives.
184. Des recettes communales.
185. Du budget communal et des comptes des maires.
186. Du groupement des communes. — Des commissions syndicales.
187. Du fractionnement des communes en sections.

174. Du maire, passons au conseil municipal. Nous traiterons d'abord de son organisation, puis de ses attributions.

La loi du 28 pluviôse an VIII, on l'a vu, avait à peu près supprimé l'élection pour les conseils généraux et pour les conseils d'arrondissement. Elle fit de même pour les conseils municipaux. A partir de 1804, les membres des con-

seils municipaux furent nommés directement par les préfets, sans qu'il fût tenu compte des listes de notabilité.

Mais la loi du 21 mars 1831 a rétabli l'élection, et depuis 1848, le suffrage universel est appliqué à ces élections comme à celles de la Chambre des députés, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.

L'organisation du conseil municipal est réglée par la loi du 5 mai 1855, modifiée par la loi du 24 juillet 1867, dont presque toutes les dispositions concernent les attributions du conseil municipal, et surtout par celles du 14 avril 1871 et du 7 juillet 1874.

La loi du 7 juillet 1874 a déterminé les conditions auxquelles on est inscrit sur la liste des électeurs municipaux. On aperçoit dans cette loi la pensée de ne comprendre sur cette liste que ceux qui présenteraient certaines garanties d'attachement aux intérêts de la commune. Aussi, lorsque dans la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, le législateur s'est référé aux listes dressées en vertu de la loi du 7 juillet 1874, il a prescrit d'y ajouter tous les électeurs ayant une résidence de six mois.

Pour être électeur, il faut avoir l'âge de vingt et un ans accomplis (la proposition d'exiger l'âge de vingt-cinq ans avait été soutenue par une très-forte minorité, elle avait contre elle la tradition établie depuis 1848) ; il faut, en outre, jouir de ses droits civils et politiques et n'être dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi, c'est-à-dire par les articles 15 et 16 du décret organique du 2 février 1852 ; enfin il faut joindre à ces conditions une résidence dans la commune, qui est, selon les cas, de six mois, d'un an ou de deux ans. Ceux qui sont nés dans la commune, ou bien y ont satisfait à la loi du recrutement, et ceux qui se sont mariés

dans la commune n'ont à justifier que d'une résidence, les premiers de six mois, les autres d'un an. On peut suppléer à cette résidence par l'inscription depuis un an sur les rôles d'une des quatre contributions directes ou des prestations en nature. Faute de remplir ces conditions, il faut justifier d'une résidence de deux ans et demander son inscription sur la liste. La demande peut être faite par un autre électeur. Aucune durée de résidence n'est exigée des habitants des départements annexés qui ont opté pour la nationalité française et des fonctionnaires ou ministres des cultes assujettis à une résidence obligatoire dans la commune.

Le nombre des membres du conseil municipal varie entre douze et trente-six, suivant la population de la commune (art. 6 de la loi de 1855).

Ordinairement les électeurs votent par scrutin de liste, et lors même qu'il y aurait plusieurs locaux différents pour déposer les bulletins de vote, la liste comprend autant de noms qu'il y a de membres à nommer. Quelquefois cependant, pour assurer une représentation spéciale aux intérêts différents groupés dans les communes, par exemple aux hameaux plus ou moins nombreux qui, dans les pays de montagne, ont souvent des droits de propriété exclusifs, certaines fractions de la commune peuvent être appelées à élire plusieurs membres du conseil municipal. Chaque année, dans sa session d'août, le conseil général procède par un travail d'ensemble à la révision des sections ; il doit proportionner le nombre des conseillers à élire au chiffre de la population, et chaque section doit avoir, au moins, deux conseillers à élire (art. 5 de la loi du 14 avril 1871 et 43 de la loi du 10 août 1871).

La durée de la période pour laquelle les conseils munici-

paux sont nommés et leur mode de renouvellement ne sont pas définitivement fixés dans l'état actuel de la législation. Plusieurs systèmes ont été successivement adoptés. Au point de vue du maintien des traditions et de l'esprit de suite qu'exige la gestion des affaires municipales, on préfère l'élection pour une durée de six ou neuf ans et le renouvellement par moitié ou par tiers ; au point de vue de l'homogénéité du conseil et de la fidèle représentation du corps électoral, on préfère le renouvellement intégral, avec une durée plus ou moins longue. Les lois de 1855, de 1867 et de 1870 avaient adopté le système du renouvellement intégral après une durée de cinq ans ou de sept ans, tandis que la loi de 1831 admettait une durée de six ans et le renouvellement par moitié. La loi provisoire du 14 avril 1871 (art. 8) a prescrit le renouvellement intégral au bout d'une période de trois ans.

Pour être éligible au conseil municipal, il faut être âgé de vingt-cinq ans accomplis, jouir des droits civils et politiques, être électeur dans la commune et, en principe, y avoir son domicile réel depuis un an au moins. Toutefois la loi du 14 avril 1871 admet que le quart des membres du conseil municipal peut être composé de membres non domiciliés, mais payant dans la commune une des quatre contributions directes.

Il y a aussi des incompatibilités et des incapacités établies à l'égard de certaines situations, dans les articles 9, 10 et 11 de la loi de 1855 et dans l'article 5 de la loi du 14 avril 1871. Certains fonctionnaires, qui doivent être absorbés par leurs fonctions, certaines personnes qui peuvent être les subordonnés de l'autorité municipale, ou qui peuvent avoir des intérêts contraires à ceux de la commune, enfin les domestiques attachés à la personne et les indigents secourus par

les bureaux de bienfaisance, ne peuvent être membres des conseils municipaux.

Si la cause d'incompatibilité ou d'incapacité existe au moment de l'élection, l'élection est annulée par l'autorité chargée d'apprécier la validité des opérations électorales, c'est-à-dire le conseil de préfecture. Si elle se produit postérieurement, l'article 12 charge le préfet de déclarer démissionnaire le conseiller municipal qui se trouve dans une situation par suite de laquelle il ne peut plus conserver son mandat. Il réserve d'ailleurs aux intéressés un recours devant le conseil de préfecture. En outre, d'après l'article 20, tout membre du conseil municipal, qui, sans motifs reconnus légitimes, a manqué à trois convocations successives, peut être déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture.

Comment est-il pourvu aux vacances? On a vu que, pour les conseils généraux, chaque vacance donne lieu à une élection. Cela tient à ce que chaque conseiller général représente un canton ; mais les conseillers municipaux, étant nommés par un scrutin de liste, sont tous, en principe, les représentants de l'ensemble de la commune. Aussi, pour ne pas trop multiplier les élections, l'article 8 de la loi de 1855 disposait qu'il n'est procédé au remplacement des membres décédés, démissionnaires ou exclus, qu'autant que le conseil se trouve réduit aux trois quarts de ses membres. C'est la règle qu'a consacrée aussi la loi du 14 avril 1871, en ajoutant toutefois que, dans les communes divisées en sections électorales par le conseil général, il y aurait toujours lieu à faire des élections partielles, toutes les fois que, par suite de décès ou perte des droits politiques, une section n'aurait plus qu'un représentant dans le conseil.

175. La loi a dû prévoir le cas où les conseils municipaux troubleraient l'ordre, notamment par des manifestations politiques. Dans ce cas, en vertu de l'artice 13 de la loi du 5 mai 1855, ces conseils peuvent être suspendus par le préfet. La suspension peut durer deux mois; le ministre peut la prolonger jusqu'à un an. Enfin le Président de la République peut dissoudre le conseil municipal.

Le préfet et le gouvernement exercent, en pareil cas, un pouvoir discrétionnaire. Les circonstances qui donnent lieu à une suspension ou à une dissolution ne peuvent être discutées devant le Conseil d'État au contentieux[1].

En cas de suspension ou de dissolution, une commission est nommée pour remplir les fonctions du conseil. S'il n'y a que suspension, elle est nommée par le préfet; s'il y a dissolution, elle est nommée par le Président de la République, pour les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, et les communes de 3000 habitants; dans les autres communes, elle est nommée par le préfet.

Le nombre des membres de la commission ne peut être inférieur à celui de la moitié des membres du conseil municipal.

La loi du 24 juillet 1867, dans son article 22, a ajouté aux prescriptions de la loi de 1855 que la durée des fonctions de la commission ne peut dépasser trois ans. La loi ne dit pas, mais il semble résulter de son texte, que le délai de trois ans court à partir de la dissolution.

176. Comment fonctionne le conseil municipal?

Il y a quatre sessions ordinaires par année : au commencement des mois de février. mai, août et novembre. Chaque

[1] *Arr. Cons.*, 10 mars 1864 (*Darnaud*). — 15 mars 1872 (*Mazet*). — 22 janvier 1875 (*Dumont*). — 4 juin 1875 (*Allard*).

session peut durer dix jours; on peut y traiter toutes les affaires qui rentrent dans les attributions du conseil.

De plus, il peut y avoir des sessions extraordinaires pour des objets spéciaux. Il y en a de trois espèces : 1° celles que prescrit le préfet ou le sous-préfet; 2° celles que le sous-préfet autorise sur la demande du maire; 3° enfin, au cas où le maire ne voudrait pas demander une autorisation, le tiers des membres du conseil municipal peut la demander au préfet, qui ne peut la refuser que par arrêté motivé, sauf recours devant le ministre de l'intérieur (art. 15 de la loi de 1855).

Il y a une sanction attachée à cette règle, c'est que toutes les délibérations prises par le conseil municipal, en dehors de ses réunions légales, sont nulles. Le préfet, par arrêté pris en conseil de préfecture, déclare l'illégalité de la réunion et la nullité des délibérations (art. 24).

Le maire préside et a voix prépondérante en cas de partage, lors même qu'il serait pris en dehors du conseil municipal. Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace. Dans les autres cas, les adjoints pris en dehors du conseil municipal n'ont que voix consultative (art. 19).

Les fonctions de secrétaire sont remplies par un membre élu au scrutin secret (*ibid.*).

Les membres du conseil municipal ne peuvent délibérer sur les affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires (art. 20).

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance. Toutefois, si, après deux convocations à huit jours d'intervalle, le nombre des membres n'est pas suffisant, la délibération est valable, quel que soit le nombre des membres présents (art. 17).

Enfin, d'après l'article 22 de la loi de 1855, les séances ne sont pas publiques, et même, aux termes de l'article 29 de la loi du 18 juillet 1857, les débats ne peuvent être publiés officiellement qu'avec l'autorisation du préfet. Mais l'article 22 de la loi de 1855 donne à tout habitant ou contribuable de la commune le droit de demander communication, sans déplacement, et de prendre copie des délibérations du conseil municipal.

177. Les attributions du conseil municipal sont énumérées dans les lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867.

Il faut en faire plusieurs catégories correspondant aux différents degrés d'autorité ou d'indépendance que la loi a voulu donner aux conseils municipaux, selon les matières dont ils ont à s'occuper; en effet, ces conseils sont appelés, tantôt à régler certaines questions, — tantôt à délibérer, sauf l'approbation de l'autorité supérieure, — tantôt, enfin, à émettre des avis ou des vœux.

Parmi les objets d'intérêt communal proprement dit, le législateur a fait trois classes.

Il a mis dans la première les actes de simple jouissance qui n'engagent pas gravement l'avenir de la commune, et pour lesquels il est sans inconvénient de laisser une grande liberté d'appréciation au conseil municipal, à la condition qu'il ne violera pas les lois et règlements et qu'il ne lésera pas les droits des tiers.

Il a mis dans une autre catégorie les actes qui engagent l'avenir et dont il n'a pas cru prudent d'abandonner exclusivement l'appréciation aux conseils municipaux, tout en leur laissant l'initiative.

Enfin, il a appelé le conseil municipal à donner son avis sur toutes les questions qui peuvent intéresser les communes,

sans qu'elles soient de nature à être résolues par l'autorité municipale.

Revenons, en quelques mots, sur ces trois catégories de délibérations.

178. A l'égard des objets rangés dans la première classe, le conseil municipal a, en vertu des articles 17 et 18 de la loi du 18 juillet 1837, un pouvoir presque absolu : il règle, sauf le contrôle du préfet, qui ne peut annuler ses actes qu'en cas de violation d'une disposition de la loi, d'un règlement, ou sur la réclamation d'un tiers. Le préfet doit statuer dans le délai de trente jours, ou au maximum de soixante jours, à dater du récépissé délivré par le sous-préfet.

C'est un pouvoir analogue à celui que l'article 46 de la loi du 10 août 1871 a donné aux conseils généraux de département pour un grand nombre de matières.

Les objets que le conseil municipal peut ainsi régler sont, d'après l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837 : 1° le mode d'administration des biens communaux ; 2° les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens; 3° le mode de jouissance et de répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ; 4° les affouages, en se conformant aux lois forestières.

La loi du 24 juillet 1867 a ajouté à cette première catégorie divers objets qui, d'après la loi de 1837, se trouvaient dans la catégorie suivante; mais en apportant une restriction notable au pouvoir propre du conseil municipal, c'est que, dans le cas où le conseil municipal et le maire ne sont pas d'accord, l'approbation du préfet est nécessaire. Les objets énumérés dans l'article 1er de la nouvelle loi sont notamment : les

acquisitions d'immeubles et les projets de travaux de grosses réparations et d'entretien, dans des limites assez restreintes ; — les baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail n'excède pas dix-huit ans ; — les tarifs de certaines perceptions faites au profit de la commune : droits de place dans les halles, foires et marchés, droits de stationnement dans les rues et autres dépendances du domaine public communal, concessions dans les cimetières ; — enfin, l'acceptation ou le refus de dons et legs faits à la commune, mais sous la condition qu'il n'y aura ni charge ni affectation immobilière et que ces libéralités ne donneront pas lieu à des réclamations de la part des familles.

Les articles 2 et 3 de la loi de 1867 donnent un pouvoir analogue au conseil municipal pour la création des ressources extraordinaires, impositions et emprunts, dans certaines limites, et pour la fixation de certaines dépenses dites facultatives. Nous y reviendrons en analysant tout à l'heure le régime financier des communes.

179. En ce qui concerne les objets rangés dans la deuxième classe, le conseil municipal n'a que le droit de délibérer, et ses délibérations ne sont exécutoires, en vertu de l'article 20 de la loi du 18 juillet 1837, que sur l'approbation du préfet, du ministre compétent ou du chef de l'État, selon les cas. Ces objets sont énumérés dans l'article 19 de la loi de 1837.

Ce sont notamment, et en tenant compte des dispositions de la loi de 1867 : les recettes et les dépenses communales ; — les acquisitions, aliénations, échanges et partages des propriétés communales ; — les travaux ; — l'ouverture des rues et places et les projets d'alignement de voirie municipale ;

— le parcours et la vaine pâture ; — l'acceptation des dons et legs faits à la commune ; — les actions judiciaires et les transactions.

Le pouvoir accordé en pareil cas au conseil municipal est limité par le droit de *veto* attribué à l'autorité supérieure. Toutefois, c'est encore un pouvoir ; car, si le préfet peut empêcher l'exécution de la délibération, il ne peut y substituer une autre décision. L'initiative reste au conseil municipal, et c'est seulement par des observations que le préfet peut l'amener à prendre une autre mesure.

On trouve, en effet, dans la jurisprudence du Conseil d'État, plusieurs décisions qui ont annulé des arrêtés de préfet, par le motif qu'ils avaient modifié une délibération de conseil municipal portant sur des matières comprises dans l'article 19 de la loi du 18 juillet 1837, au lieu de se borner à refuser de l'approuver. Nous citerons, notamment, les arrêts du 5 avril 1862 (*Fourniols*), — du 27 mai 1863 (*Estienne*) et du 7 janvier 1869 (*commune de Bourg-le-Roi*). Dans la première de ces trois affaires, il s'agissait d'une rue supprimée par arrêté du préfet, contrairement au vote du conseil municipal ; dans la troisième, il s'agissait d'un plan d'alignement qui avait pour objet de rétrécir une rue et que le préfet avait rendu exécutoire, bien que le conseil municipal eût repoussé tout projet de rétrécissement de la rue.

Il n'y a d'exception à cette règle que dans trois cas, pour lesquels le législateur a craint que la négligence ou le défaut de lumières du conseil municipal ne compromît le service public ou les intérêts de la commune.

Ce sont : en premier lieu, le cas où le conseil municipal refuserait de faire une dépense déclarée obligatoire par la loi. L'autorité supérieure a le droit, ainsi que nous allons le voir,

d'inscrire d'office un crédit au budget communal et même d'établir d'office une imposition extraordinaire (art. 39 de la loi de 1837) ;

2° Le cas où une commune ne voudrait pas vendre ses biens pour payer un créancier porteur de titres exécutoires (art. 46);

3° Le cas où un conseil municipal refuserait d'accepter un legs fait à la commune, à raison des charges qui devraient en résulter pour elle (art. 48, § 2).

180. Enfin, sur certains objets qui touchent à la fois à l'intérêt général et à l'intérêt communal, le conseil municipal est appelé à donner son avis.

Ces objets sont énumérés dans l'article 21 de la loi de 1837. Nous signalerons, notamment, les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages. Ici, il ne s'agit plus de voies que la commune doit entretenir à ses frais ; néanmoins, on comprend que le conseil municipal soit appelé à s'expliquer sur ces projets. Mais il ne donne, en pareil cas, comme pour toutes les matières indiquées dans l'article 21, qu'un simple avis, dont l'autorité supérieure, qui doit le demander sous peine de nullité de sa décision, tiendra tel compte que de droit.

181. Ajoutons que le conseil municipal peut exprimer son vœu sur tous les objets d'intérêt local (art. 24 de la loi de 1837). Mais il ne peut, d'après le même article, faire ni publier aucune protestation, proclamation ou adresse.

Nous ne devons pas omettre, en terminant, le droit qu'a le conseil municipal, en vertu de l'article 22 de la loi de 1837, de réclamer, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans les impôts de répartition. Dans ce cas, il re-

présente plutôt les habitants individuellement que la commune.

182. Le législateur a pris, pour empêcher les conseils municipaux de statuer sur des objets étrangers à leur attribution, des précautions analogues à celles que nous avons dèjà signalées, en exposant les règles relatives aux conseils généraux. D'après l'article 23 de la loi de 1855, conforme à l'article 24 de la loi de 1837, toute délibération d'un conseil municipal, portant sur un objet étranger à ses attributions, est nulle de plein droit. Le préfet, en conseil de préfecture, en déclare la nullité. Mais le conseil municipal peut former un recours sur lequel il est statué par décret du Président de la République, le Conseil d'État entendu. La disposition qui ouvre ce recours par la voie administrative, exclut un recours par la voie contentieuse[1].

Il est également interdit aux conseils municipaux de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils et de publier des proclamations ou adresses. En cas d'infraction à cette règle, le conseil municipal est immédiatement suspendu par le préfet (art. 25 de la loi de 1855).

Les éditeurs, imprimeurs et journalistes qui publieraient les actes interdits au conseil municipal sont passibles des peines édictées dans l'article 123 du Code pénal.

183. Il faut revenir maintenant, en quelques mots, sur le régime financier et administratif des communes.

D'abord, quelles sont les dépenses des communes? comment le législateur a-t-il réalisé ici la distinction des intérêts généraux et des intérêts locaux ?

Le législateur a fait deux parts des dépenses des communes.

[1] *Arr. Cons.*, 27 février 1874 (*Odon-Périer*). — 7 janvier 1876 (*ville de Dieppe*).

Il a cru dangereux d'abandonner exclusivement aux administrations locales le soin d'apprécier les besoins collectifs auxquels elles devaient pourvoir. S'il a consenti à ne pas faire exécuter par l'État tous les services publics qui lui paraissaient nécessaires pour remplir le devoir de la société envers ses membres, il a voulu du moins que les administrations locales ne fussent pas maîtresses de négliger les services les plus essentiels.

Il a donc établi deux catégories de dépenses : les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives, et il a confié à l'administration supérieure le pouvoir de forcer la commune à l'acquittement des dépenses obligatoires, dans le cas où le conseil municipal négligerait ou refuserait d'y pourvoir.

Ce système avait été adopté, nous l'avons vu, pour les départements dans la loi du 10 mai 1838. La loi du 18 juillet 1866 et celle du 10 août 1872, inspirées par une grande confiance dans la sagesse des conseils généraux, ont presque complétement abandonné ce système. Mais on n'a pu songer à l'abandonner pour les conseils municipaux. La raison en est bien simple. Il n'y a que 86 conseils généraux, et la composition de ces conseils donne nécessairement des garanties de lumières et d'expérience des affaires. Il y a 36 056 communes ; 8521 d'entre elles ont moins de 300 habitants, et 18 889 n'ont que de 500 à 1000 habitants. On comprend que le législateur n'ait pu avoir dans les conseils municipaux de la grande majorité des communes la confiance qu'il a témoignée aux conseils généraux, et, d'autre part, un besoin peut-être excessif d'égalité a toujours empêché d'établir un régime différent pour les communes en raison de leur population.

Les dépenses obligatoires des communes sont énumérées dans l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837.

I. Ce sont d'abord les dépenses nécessaires pour la marche de l'administration elle-même, les frais de matériel, les traitements des employés, les frais de garde et de conservation des propriétés communales, l'entretien des bâtiments affectés au service de la mairie et l'abonnement au *Bulletin des lois*.

II. Puis viennent les dépenses de certains services locaux : instruction primaire, — culte paroissial, — sépultures, — enfants assistés, — aliénés, — voirie municipale, — rues et chemins vicinaux.

Ces dépenses, tantôt les communes les supportent seules, tantôt elles les supportent pour partie. Quelquefois elles sont les premières à les supporter, sauf le concours d'une autre bourse commune, quand la caisse communale est épuisée. Par exemple, pour l'instruction primaire, le département et l'État viennent au secours de la commune.

D'autres fois, elles ne font que venir en aide à une autre caisse publique. Par exemple, pour les dépenses du culte, pour les réparations de bâtiments, églises catholiques, presbytères, temples protestants, elles ne supportent ces dépenses qu'en cas d'insuffisance des revenus des établissements publics institués spécialement et dotés spécialement pour ce service : fabriques catholiques et consistoires.

Pour les enfants assistés et les aliénés, ce n'est qu'un concours qu'elles apportent au département et aux hospices.

III. A ces dépenses locales, il faut ajouter certaines dépenses d'intérêt général, qui se sont trouvées mises à la charge des communes, parce que les services s'effectuaient dans la commune, mais qui, dans la théorie pure, devraient être à la charge de l'État, telles que les frais de recensement de la population, — les frais des registres de l'état civil, — les frais

de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les chefs-lieux de canton, — les frais et dépenses des conseils des prud'hommes pour les communes où ils siégent, — les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures.

L'énumération que nous venons de faire est loin d'être limitative. Nous nous bornons ici à donner une idée des dépenses communales obligatoires.

Toutes les autres dépenses sont facultatives : par exemple l'éclairage, le pavage des rues, les fontaines publiques, les subventions aux hôpitaux et hospices, et aux bureaux de bienfaisance.

Mais il ne faut pas oublier, dans l'énumération des dépenses obligatoires, les dettes exigibles, indiquées dans les derniers mots de l'article 30 de la loi de 1837. Ainsi quand une dépense, quelle que soit sa nature, obligatoire ou facultative, a été régulièrement ordonnée et exécutée, la commune est évidemment tenue de la payer. Si elle a fait un marché pour l'éclairage, le pavage de ses rues, pour les fontaines publiques, elle a contracté une dette envers l'entrepreneur ; c'est donc une dépense obligatoire.

Nous avons déjà indiqué à quoi aboutit cette distinction des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives, et quelle en est la sanction : c'est que l'autorité supérieure peut suppléer à la négligence ou à la mauvaise volonté du conseil municipal, et inscrire d'office les dépenses obligatoires au budget de la commune.

Il faut ajouter que ce n'est pas sans précaution et sans garantie que ce droit de l'autorité supérieure peut être exercé. L'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 exige que le préfet, informé de la négligence ou du refus du conseil municipal,

lui adresse un avertissement, une mise en demeure, et c'est seulement après un nouveau refus qu'elle autorise le préfet à inscrire d'office un crédit au budget, par arrêté rendu en Conseil de préfecture. La jurisprudence du Conseil d'Etat considère l'omission de cette mise en demeure préalable comme une irrégularité entraînant l'annulation de l'arrêté du préfet [1].

Le droit, accordé à l'autorité supérieure, d'inscrire d'office un crédit au budget communal, pourrait être paralysé, si cette autorité n'avait le droit de créer des ressources nouvelles, dans le cas où les revenus de la commune seraient déjà absorbés, et où le conseil municipal refuserait d'y pourvoir. En conséquence l'article 39, dans son dernier alinéa, autorise le chef de l'État à établir une imposition d'office dans les limites du maximum annuellement fixé par la loi de finances. Si ce maximum était insuffisant, il faudrait recourir à une loi spéciale.

184. Les recettes des communes, destinées à pourvoir aux dépenses qui viennent d'être énumérées, se divisent en deux catégories : recettes ordinaires, recettes extraordinaires.

I. La commune a bien plus de recettes ordinaires que le département. Elle n'est pas obligée de puiser toujours et immédiatement dans la bourse des contribuables, mais cependant il est très-rare que les recettes ordinaires suffisent à l'acquittement de toutes les dépenses d'une commune.

Les recettes ordinaires sont énumérées dans l'article 51 de la loi de 1837. C'est d'abord le produit des biens communaux, soit le loyer ou le fermage payé par le locataire, soit la taxe

[1] *Arr. Cons.*, 2 avril 1852 (*ville de Chaumont*). — 12 août 1854 (*commune de Lorige*). — 10 février 1869 (*commune de Tromarey*). — 24 janvier 1872 (*ville de Dijon*).

imposée aux habitants qui jouissent en nature ; puis le produit des droits perçus à l'occasion des services rendus par l'autorité municipale, ou des permissions qu'elle donne : le produit des droits de place, perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés ; — le produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics ; — le produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis ; — le prix des concessions dans les cimetières ; — le produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et autres concessions autorisées pour les services communaux ; — enfin le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil.

En outre, dans les recettes ordinaires, figurent déjà des contributions proprement dites, savoir : en premier lieu, 5 centimes additionnels au principal de la contribution foncière et de la contribution personnelle et mobilière. Ces 5 centimes étaient des ressources extraordinaires, quand le législateur les a autorisés pour la première fois, en l'an VI, et même c'était le maximum jusque vers 1806. Depuis cette époque, ils sont considérés comme une ressource ordinaire ; on pourrait même dire que c'est une goutte d'eau dans le fleuve des recettes municipales, qui se composent souvent de plus de 100 centimes additionnels, par franc, au principal des quatre contributions directes. A ces 5 centimes additionnels s'ajoutent une portion de la contribution des patentes perçue au profit de l'État, 8 centimes prélevés sur le principal ; — puis la taxe sur les chiens; établie par la loi du 2 mai 1855 ; — enfin, le produit des octrois municipaux, droits

perçus au profit des communes sur les objets de consommation locale : c'est la ressource principale des grandes villes, notamment de la ville de Paris.

II. Les recettes extraordinaires se composent : 1° de centimes additionnels au principal des quatre contributions directes ; 2° du produit des emprunts ; 3° des ressources accidentelles, comme le prix des biens aliénés, les dons et legs, le remboursement des capitaux exigibles et le produit des coupes extraordinaires de bois (art. 32 de la loi de 1837).

En ce qui concerne les contributions extraordinaires et les emprunts, il importe de signaler deux points essentiels.

Le premier, c'est que, dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100 000 francs, toutes les fois qu'il s'agit de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés aux rôles de la commune sont appelés à délibérer avec le conseil municipal en nombre égal à celui des membres en exercice (art. 42 de la loi de 1837).

Le législateur a voulu que le conseil municipal, dont la composition peut ne pas offrir toutes les garanties désirables pour les intérêts de la propriété foncière, ne fût pas seul maître de grever la propriété de centimes additionnels pour des dépenses qui ne seraient pas opportunes ou urgentes. Les plus imposés, faisant fonctions de représentants de la propriété, sont donc appelés à discuter les charges extraordinaires.

Le second point qui doit être remarqué, c'est que, pour les contributions extraordinaires, le législateur, par la délégation duquel les autorités municipales ont le droit d'imposer ces charges, s'est départi de son droit de contrôle et l'a délégué, selon les cas, soit au chef de l'État, soit au préfet, soit même aux conseils généraux de département.

On a vu qu'en 1789, l'Assemblée constituante s'était montrée très-jalouse de ne laisser les autorités locales établir aucun impôt sans son autorisation. Le contrôle du pouvoir législatif sur les impositions s'est exercé régulièrement jusqu'en 1810. A partir de cette époque, du moins à partir de la loi du 15 mai 1818 jusqu'en 1867, le législateur ne s'est plus réservé que l'approbation des impositions extraordinaires qui concernaient les villes dont les revenus étaient supérieurs à 100 000 francs. Encore, d'après l'article 40 de la loi du 18 juillet 1837, cette exception ne s'appliquait-elle qu'au cas où l'imposition était destinée à payer des dépenses facultatives.

Depuis la loi du 24 juillet 1867, le contrôle du pouvoir législatif ne s'exerce plus que sur les impositions extraordinaires votées par les conseils municipaux des villes de Paris et de Lyon (art. 17). Il n'est statué par une loi pour les emprunts qu'autant qu'il s'agit de ces deux villes, ou bien que la somme à emprunter dépasse 1 million (art. 7).

Le système qui résulte de la combinaison de la loi du 18 juillet 1837 avec la loi du 24 juillet 1867, pour l'approbation des impositions extraordiuaires, est assez compliqué. Tantôt les centimes extraordinaires peuvent être votés par le conseil municipal, sans autorisation, dans les limites du maximum fixé annuellement par le conseil général en vertu des lois de 1866 et de 1871, mais à la condition de ne pas dépasser cinq centimes pendant cinq ans (art. 3 de la loi de 1867). L'approbation du préfet est nécessaire lorsque la limite de cinq centimes est dépassée, bien que les impositions votées n'excèdent pas le maximum fixé par le conseil général (art. 5 de la même loi). Tantôt, enfin, l'approbation doit être demandée au Président de la République, qui, suivant les cas,

peut statuer seul, ou est obligé de prendre l'avis du Conseil d'État (art. 40 de la loi du 18 juillet 1837, art. 7 de la loi de 1867). Pour suivre toutes ces distinctions, on peut se reporter à un tableau annexé à la circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 27 août 1867.

Il y a, dans les mêmes articles des lois de 1837 et de 1867, des règles analogues pour les emprunts.

185. Les recettes et les dépenses que nous venons d'énumérer forment les éléments du budget communal.

Le budget est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. En principe, il est réglé par le préfet, d'après l'article 53 de la loi de 1837. Toutefois cet article soumettait à l'approbation du roi les budgets des villes qui avaient plus de 100 000 francs de revenus. Le décret du 25 mars 1852 n'avait maintenu cette exception que dans le cas, d'ailleurs assez fréquent, où il s'y trouverait des impositions extraordinaires. Mais l'article 15 de la loi du 24 juillet 1867 soumet, dans tous les cas, à l'approbation du gouvernement les budgets des villes qui ont 5 millions de revenus.

Les dépenses votées par le conseil municipal ne peuvent être augmentées par l'autorité qui règle le budget, qu'autant qu'il s'agit de dépenses obligatoires (art. 58 de la loi de 1837).

Quant aux dépenses facultatives, l'article 56 de cette loi permettait à l'autorité supérieure de les réduire ou de les rejeter complétement. Mais l'article 2 de la loi du 24 juillet 1867 a modifié cette règle. Il dispose que, dans le cas où le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses, soit obligatoires, soit facultatives, les allocations portées à ce budget par le conseil municipal pour des dépenses facultatives ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'arrêté

du préfet ou par le décret qui règle le budget. Toutefois on doit convenir que le cas prévu par l'article 2 de la nouvelle loi ne se présentera sans doute pas fréquemment.

Le conseil municipal, qui délibère sur le budget, devait nécessairement délibérer sur le compte moral présenté par le maire (art. 23 de la loi de 1837).

Il délibère enfin, d'après le même article, sur les comptes de deniers présentés par le comptable qui remplit les fonctions de receveur municipal, sauf le règlement définitif de ces comptes par l'autorité compétente, le conseil de préfecture et la cour des comptes, dont nous parlerons plus tard.

Telles sont les attributions du conseil municipal.

186. Il nous reste à dire, pour en terminer avec l'organisation municipale, que les communes peuvent être groupées dans certains cas, et fractionnées dans d'autres cas.

Il y a un mode de groupement des communes qui ne change rien à l'organisation municipale, c'est celui qui est amené par la nécessité d'exécuter un travail public intéressant plusieurs communes. Dans ce cas, d'après l'article 72 de la loi du 18 juillet 1837, combiné avec l'article 46, § 23 de la loi du 10 août 1871, les conseils municipaux délibèrent sur leurs intérêts respectifs, et, s'ils sont en désaccord, le conseil général prononce sur l'exécution du travail et la part de dépense que chaque commune doit supporter, après avoir entendu le conseil d'arrondissement. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il est statué par décret du Président de la République.

Il y a un autre mode de groupement de communes qui amène une organisation spéciale, c'est le cas où plusieurs communes possèdent des droits ou des biens par indivis ; cela se rencontre fréquemment dans les montagnes des Pyrénées.

Dans ce cas, en vertu de l'article 70 de la loi du 18 juillet 1837, si l'une des communes propriétaires par indivis le réclame, il est institué, par décret, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Chacun des conseils élit dans son sein, au scrutin secret et à la majorité des voix, le nombre de délégués déterminé par le décret. Le président ou syndic est nommé par le préfet.

En ce qui concerne le renouvellement de la commission, la loi de 1837 disposait qu'il aurait lieu tous les trois ans, après le renouvellement partiel des conseils municipaux. Aujourd'hui, les conseils municipaux étant élus pour sept ans, d'après la loi du 24 juillet 1867, et n'étant pas sujets à un renouvellement partiel, il semble que le renouvellement de la commission syndicale doit se faire dans les mêmes conditions que celui des conseils municipaux.

Les attributions de la commission et du syndic se bornent à l'administration des propriétés communes, dans le sens restreint de ce mot ; elles sont à cet égard les mêmes que celles des maires et des conseils municipaux, et s'exercent dans les mêmes conditions, au point de vue du contrôle de l'autorité supérieure.

187. Enfin les communes peuvent se fractionner en sections, c'est-à-dire qu'il peut se trouver, sur le territoire d'une commune, des villages ou hameaux ayant des droits d'usage ou des immeubles qui n'appartiennent qu'à la collection de leurs habitants, à l'exclusion des autres habitants de la commune. Ce fractionnement se produit assez fréquemment dans les départements montagneux du centre de la France : notamment ceux de l'Aveyron, du Cantal, de la Creuse et du Puy-de-Dôme, ainsi que nous l'avons montré dans un ouvrage

spécialement consacré à l'étude des droits exclusifs des sections. Le nombre des sections d'une même commune y est en moyenne de 10, 11 et 15, et s'élève parfois jusqu'à 30, 36, 39, et même 64 et 66. Le nombre total des sections de commune ayant des propriétés distinctes des biens de la commune dont elles dépendent, est, d'après une statistique récente, de 35848, réparties entre 6109 communes. Les départements de la Creuse et du Puy-de-Dôme en renferment à eux seuls plus de 8500.

Cette division des communes en sections ayant des droits distincts n'entraîne pas toujours la création d'une représentation spéciale pour les sections. En principe, le conseil municipal est le représentant des sections de la commune ; c'est lui qui gère leurs intérêts. Ses pouvoirs ne cessent que lorsque les droits d'une section sont opposés à ceux de la commune ou d'une autre section. Ainsi, dans le cas de procès entre deux sections, ou bien entre une section et la commune, il est institué, pour représenter la section, une commission syndicale, dont les membres sont nommés par le préfet (art. 56 et 57 de la loi de 1837). La section est encore représentée par une commission syndicale, lorsqu'il s'agit de savoir si les terres vagues et incultes qui lui appartiennent seront mises en valeur, conformément à la loi du 28 juillet 1860. Toutefois, dans cette dernière circonstance, la commission syndicale n'est appelée à donner qu'un avis, préalablement à la délibération du conseil municipal. Nous reviendrons sur les difficultés auxquelles donne lieu l'existence des sections de commune, en traitant de la mise en valeur des terres vaines et vagues et des marais communaux, d'après le système de la loi du 28 juillet 1860, pour l'exécution de laquelle le concours des ingénieurs des ponts et chaussées a été réclamé.

CHAPITRE IV

ORGANISATION EXCEPTIONNELLE DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE, DE LA VILLE DE PARIS ET DE DIVERSES COMMUNES

188. Raison d'une organisation exceptionnelle pour le département de la Seine et les communes de ce département.

189. Des agents directs. — Du préfet de la Seine, du préfet de police et des maires d'arrondissements de Paris.

190. Des conseils préposés à l'administration des intérêts locaux dans le département de la Seine.

191. Régime spécial de la ville de Lyon et de l'agglomération lyonnaise.

192. Régime spécial des villes chefs-lieux de département, ayant plus de 40 000 âmes de population. — Dispositions de la loi du 5 mai 1855 et de celle du 24 juillet 1867.

188. En exposant l'organisation des administrations locales préposées à la gestion des intérêts généraux et celle des administrations préposées au soin des intérêts locaux, nous avons réservé pour un chapitre spécial ce qui concernait le département de la Seine, la ville de Paris et les communes du département de la Seine.

En effet, l'organisation adoptée pour les départements et les communes de la France n'a pas paru pouvoir être appliquée, sans de graves inconvénients, au département de la Seine et à la ville de Paris.

Les raisons qui ont inspiré le législateur à diverses époques ont été tant de fois discutées, surtout dans ces derniers temps, qu'il est presque superflu de les rappeler. On a soutenu quelquefois cette thèse que la ville de Paris, capitale de

la France, siége du gouvernement, dont la population était sans cesse accrue et sans cesse modifiée, à ce point qu'il ne s'y trouvait presque plus de Parisiens, appartenait à la France et que son administration devait être organisée en vue des intérêts de la France, plutôt qu'en vue des intérêts municipaux. Il est surtout évident que le législateur a été préoccupé de l'influence considérable que la ville de Paris a toujours exercée sur la France entière dans les mouvements révolutionnaires, et qu'il a cru nécessaire de prendre des précautions pour éviter que l'administration municipale de la ville de Paris, siégeant à peu près en permanence à côté des chambres législatives, n'en vînt à sortir de ses attributions et à tenter, comme la commune de Paris en 1795, de dominer la représentation du pays.

Ces préoccupations ont inspiré au législateur des règles spéciales pour l'organisation des agents chargés de veiller aux intérêts généraux dans le département de la Seine, et surtout pour l'organisation des agents et des conseils chargés de pourvoir à la gestion des intérêts locaux. Du reste, les différences avec le régime du droit commun ont été atténuées par les lois du 14 avril 1871, 16 septembre 1871 et 19 mars 1875.

189. Voyons d'abord l'organisation des agents.

Pour l'administration des intérêts généraux, il y a une différence entre le régime que nous avons exposé et le régime spécial au département de la Seine. Il y a deux préfets dans ce département. Celui qui porte le titre de préfet du département de la Seine n'exerce pas les pouvoirs de police générale. Ces pouvoirs sont réservés au préfet de police.

C'est surtout au point de vue de l'organisation municipale que les différences sont saillantes.

D'abord la ville de Paris a un régime tout exceptionnel. La plupart des pouvoirs attribués aux maires, comme représentants des communes, sont partagés entre le préfet de la Seine et le préfet de police. Le système qui avait été adopté à l'origine, notamment par l'arrêté du 12 messidor an VIII, et d'après lequel l'administration appartenait au préfet de la Seine, et la police municipale au préfet de police, a été modifié par un décret du 10 octobre 1859, qui a donné au préfet de la Seine une notable partie de la police municipale.

Il est vrai que le préfet de police, en vertu de l'arrêté du 3 brumaire an IX et de la loi du 14 août 1850, exerce ses pouvoirs sur les matières qui rentrent dans la police générale et même sur certaines matières de police municipale, non-seulement à Paris et dans tout le département de la Seine, mais en outre dans les communes de Saint-Cloud, Meudon, Sèvres et Enghien, du département de Seine-et-Oise; que, de plus, la loi du 10 juin 1853 lui a donné une grande partie de la police municipale dans les communes du département de la Seine, autres que Paris, laissant le surplus aux maires de ces communes.

Au-dessous des préfets se trouvent, dans la ville de Paris, des maires et des adjoints, nommés par le Président de la République, savoir : un maire et trois adjoints dans chacun des vingt arrondissements entre lesquels la ville est divisée. Ils n'ont que les pouvoirs qu'ils tiennent de la loi ou des règlements qui les ont expressément désignés. Une des principales fonctions qui leur sont conférées par la loi, c'est de dresser les actes de l'état civil [1].

[1] Une proposition de loi, ayant pour objet de supprimer les sous-préfectures de Saint-Denis et de Sceaux, a été adoptée par la Chambre des députés le 2 février 1877, et transmise au Sénat; mais la discussion de ce projet a été ajournée par le Sénat dans la séance du 1er mars suivant et n'a pas été reprise depuis cette époque.

190. A côté de cette organisation particulière des agents se place une organisation des conseils qui est aussi spéciale, à certains égards.

Le conseil général du département et le conseil municipal de Paris, après avoir été électifs de 1789 à l'an VIII, avaient cessé de l'être depuis l'an VIII. L'élection avait été rétablie par la loi du 20 avril 1854, mais elle avait été supprimée par l'article 1^er^ de la loi du 3 juillet 1848, et ce régime exceptionnel a été maintenu par l'article 12 de la loi du 7 juillet 1852, et par l'article 14 de la loi du 5 mai 1855. La loi du 14 avril 1871, celle du 16 septembre suivant et celle du 19 mars 1875 ont rétabli l'élection pour les deux conseils, mais avec des règles particulières.

Les vingt arrondissements de Paris nomment chacun quatre membres du conseil municipal. Ces quatre membres sont élus, par scrutin individuel, à la majorité absolue, à raison d'un membre par quartier.

Le conseil général du département est composé des 80 membres du conseil municipal de Paris, puis de 8 membres élus dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, à raison d'un membre par canton.

Le conseil municipal de Paris a les mêmes attributions que tous les autres conseils municipaux, en vertu de l'article 17 de la loi du 24 juillet 1867, sauf sur quelques points. La loi de 1869 qui remettait le vote et le règlement du budget de la ville de Paris au Corps législatif a été abrogée par une loi du 26 janvier 1872.

Quant au conseil général du département de la Seine, ses attributions sont réglées par les lois du 10 mai 1838 et du 18 juillet 1866. La loi du 10 août 1871 ne lui est pas applicable, sauf pour les conditions de l'électorat et de l'éligibilité.

Il n'y a pas de commission départementale dans ce département.

Il faut ajouter qu'il n'y a pas de conseil d'arrondissement pour l'arrondissement de Paris, c'est le conseil municipal qui en fait les fonctions. Dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, il y a un conseil composé de neuf membres élus pour trois ans.

L'article 14 de la loi du 5 mai 1855 portait, en outre, que les membres des conseils municipaux de toutes les communes du département de la Seine étaient nommés par l'Empereur, mais cette disposition a cessé d'être en vigueur, depuis la loi du 17 juillet 1870.

191. Des préoccupations politiques ont porté le législateur à établir pour le département du Rhône et la ville de Lyon un régime analogue à celui du département de la Seine et de la ville de Paris.

Établi par la loi du 19 juin 1851, il avait été supprimé en 1870. Il a été rétabli à titre provisoire par la loi du 4 avril 1873.

Il n'y a pas deux préfets dans le département du Rhône; seulement le préfet a sous ses ordres deux secrétaires généraux, l'un pour l'administration, l'autre pour la police. Mais c'est le préfet qui est maire de la ville de Lyon, et qui exerce les fonctions d'administrateur de la commune et les fonctions de police municipale.

De plus, il remplit les fonctions de préfet de police, non-seulement pour la police générale, mais pour plusieurs parties de la police municipale dans quelques communes du département du Rhône qui avoisinent Lyon : Saint-Rambert, Villeurbane, Vaux, Bron, Venissieux, Sainte-Foy, Calluire, Oullins. Ce sont les fonctions qu'exerce le préfet de police

dans les communes du département de la Seine autres que Paris. Enfin, il remplit les fonctions de préfet de police, au point de vue de la police générale, dans deux communes du département de l'Ain, Rillieux et Miribel, comme le préfet de police de Paris à Sèvres, Meudon, Saint-Cloud et Enghien.

Il y a des maires d'arrondissement dans la ville de Lyon. Ils sont choisis par le Président de la République. Ils ont les fonctions des maires de Paris.

Mais les membres du conseil municipal de la ville de Lyon, qui étaient nommés par l'Empereur, en vertu de l'article 14 de la loi du 5 mai 1855, sont élus comme ceux des autres conseils municipaux. Il en est de même des membres du conseil général du département du Rhône.

192. Une application plus restreinte de ces règles exceptionnelles avait été faite par la loi du 5 mai 1855 dans toutes les villes, chefs-lieux de département, dont la population excède 40 000 âmes.

D'après l'article 50 de la loi de 1855, dans ces communes, le préfet du département était chargé de remplir les fonctions de préfet de police au point de vue de la police municipale, mais avec certaines restrictions, à peu près dans les mêmes conditions que le préfet de police dans les communes du département de la Seine autres que Paris.

Mais ces dispositions ont été abrogées par l'article 25 de la loi du 24 juillet 1867. La nouvelle loi se borne à enlever aux conseils municipaux de ces villes le pouvoir de régler l'organisation et le traitement du personnel de la police, et aux maires le droit de nommer les agents de ce service. Elle dispose que l'organisation du personnel sera réglée par décret, le Conseil d'État entendu ; que, au besoin, les sommes

nécessaires pour les dépenses seront inscrites d'office au budget par un décret rendu dans les mêmes formes ; qu'enfin, les inspecteurs et agents de police seront nommés par le préfet, sur la présentation du maire.

CHAPITRE V

DES AGENTS AUXILIAIRES PLACÉS AUPRÈS DES AGENTS DIRECTS CHARGÉS DE LA GESTION DES INTÉRÊTS LOCAUX

193. Caractère mixte d'un certain nombre d'agents auxiliaires.
194. Agents auxiliaires préposés aux intérêts du département. — Agents des bureaux, inspecteurs.
195. Agents extérieurs. — Architectes, ingénieurs des ponts et chaussées.
196. Agents auxiliaires préposés aux intérêts des communes. — Agents des bureaux : secrétaires de mairie.
197. Agents extérieurs. — Architectes. — Ingénieurs des ponts et chaussées. — Agents voyers. — Gardes champêtres. — Receveurs municipaux.

193. Les agents directs, chargés de la gestion des intérêts locaux, le préfet et le maire, ont auprès d'eux des agents auxiliaires pour les aider dans l'accomplissement de cette partie de leur tâche. Il arrive souvent que ces agents ont, comme le préfet et le maire, le double caractère d'agents de l'État et d'agents du département et de la commune. Mais il n'en est pas moins utile de signaler leur double caractère, parce que, pour la gestion des intérêts locaux, ils relèvent des corps électifs qui en ont la direction, le conseil général et le conseil municipal, et qu'il importe à leurs intérêts comme aux intérêts du service qu'ils se rendent un compte exact de leur situation. Il y a d'ailleurs un certain nombre d'agents auxiliaires spéciaux préposés aux intérêts des départements et des communes.

194. Les agents auxiliaires de préparation qui concourent à la gestion des intérêts du département sont les employés

des bureaux de préfectures, qui concourent également à la gestion des intérêts de l'État. Il est remarquable que le traitement de ces employés est tout entier supporté par l'État. Les préfets rétribuent les employés de leurs bureaux au moyen d'une partie du fonds d'abonnement mis à la disposition du ministre de l'intérieur par la loi annuelle de finances. Aux termes de l'article 7 du décret du 27 mars 1852, les quatre cinquièmes des sommes allouées au préfet pour frais d'administration doivent être affectés au traitement des employés de leurs bureaux.

Les conseils généraux n'ont rien à ajouter, sur les fonds du département, au fonds d'abonnement dont le préfet dispose. Mais, le plus souvent, ils accordent des subventions à la caisse des retraites des employés de la préfecture, et souvent même, quand les employés forcés de se retirer ou les veuves des employés décédés n'ont pas droit à la pension, ils leur accordent des secours.

En outre des employés de la préfecture, il faut signaler, parmi les agents auxiliaires de préparation, les inspecteurs du service des enfants assistés, qui existent, depuis 1856, dans tous les départements.

195. Les agents d'exécution, attachés aux services départementaux, sont les architectes, pour les travaux de construction et de réparation des bâtiments; les ingénieurs des ponts et chaussées et les agents placés sous leurs ordres, ou les agents voyers, pour les travaux des routes départementales, les trésoriers-payeurs généraux, pour le recouvrement des recettes et le payement des dépenses.

Les architectes, nommés par les préfets, n'ont pas toujours le caractère exclusif d'employés de l'administration départe-

mentale. Ils font souvent des plans et dirigent des travaux, soit pour le compte de l'État, par exemple pour les églises cathédrales, soit pour le compte des communes. Ils ont ordinairement un traitement fixe qui leur est alloué par le département et, en outre, des remises proportionnelles au montant des travaux qu'ils dirigent.

Les ingénieurs des ponts et chaussées sont presque toujours attachés au service des routes départementales. Ils l'étaient de droit, en vertu de l'article 24 du décret du 16 décembre 1811, qui a créé ces routes, et la loi du 18 juillet 1866 avait implicitement maintenu cette attribution au corps des ponts et chaussées. En effet, dans son article 1er (§ 10), elle donnait aux conseils généraux le pouvoir de statuer définitivement « sur la désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et sur le mode d'exécution des travaux à la charge du département, autres que ceux des routes départementales » ; un amendement qui tendait à donner aux conseils généraux le même pouvoir pour les routes départementales, avait été repoussé après une discussion assez vive dans laquelle les mérites du corps des ingénieurs des ponts et chaussées ont été mis en relief[1]. Mais la loi du 10 août 1871, dans son article 46, a donné aux conseils généraux un pouvoir absolu pour le choix des agents chargés des travaux départementaux.

Nous verrons les résultats de cette loi en traitant des routes départementales.

A raison des travaux qu'exige d'eux le service des routes

[1] Voy. les discours de M. Lambrecht, député, et de M. Genteur, conseiller d'État, commissaire du gouvernement, à la séance du 18 mai 1866.

départementales, les ingénieurs et les agents placés sous leurs ordres reçoivent des indemnités sur les fonds du département.

196. Les agents auxiliaires préposés à la gestion des intérêts des communes sont moins fréquemment pris parmi les agents de l'État.

Les agents auxiliaires intérieurs, le secrétaire de la mairie et les employés des bureaux dans les communes importantes, sont exclusivement rétribués sur les deniers communaux. Ils assistent le maire, aussi bien dans l'exercice de ses fonctions de représentant de l'État que dans l'exercice de ses fonctions de représentant de la commune. Mais ici c'est la commune qui prête ses agents auxiliaires à l'État.

Aux termes d'un avis du Conseil d'État, en date du 2 juillet 1807, approuvé par l'Empereur et inséré au *Bulletin des lois*, les secrétaires ou secrétaires généraux de mairie n'ont aucun caractère public; ils ne peuvent rendre authentique aucun acte, aucune expédition, ni aucun extrait des actes de l'autorité. Les actes, expéditions et extraits doivent être signés par le maire.

197. Parmi les agents d'exécution, nous signalerons seulement les architectes, les ingénieurs des ponts et chaussées, les agents voyers, les gardes champêtres et les receveurs municipaux.

Quelques grandes villes ont des architectes employés plus ou moins exclusivement au service des bâtiments communaux. Le plus souvent, les communes qui ont à faire construire ou réparer des bâtiments font un traité isolé avec l'architecte qu'elles considèrent comme le plus capable. Dans certains cas, pour les travaux de distribution d'eau, par exemple, les villes s'adressent aux ingénieurs des ponts et chaussées, qui

traitent alors comme simples particuliers, dans les mêmes conditions que les architectes.

Les ingénieurs des ponts et chaussées peuvent concourir d'une manière permanente aux travaux communaux dans deux cas, et ils conservent alors la qualité de fonctionnaires publics. D'une part, ils peuvent, sur la demande des administrations municipales, être attachés aux services municipaux dans les villes qui ont au moins 30 000 âmes de population (décrets du 24 septembre 1860 et du 28 octobre 1868). D'autre part, le service de la construction et de l'entretien des chemins vicinaux peut leur être confié ; et il est effectivement confié aux ingénieurs dans 26 départements.

Mais, dans la plupart des départements, les préfets ont créé, pour le service des chemins vicinaux, en vertu de l'article 11 de la loi du 21 mai 1836, des agents voyers, dont le traitement est fixé par le conseil général et prélevé sur les fonds affectés aux travaux. Il y a ordinairement un agent voyer chef, résidant au chef-lieu du département, des agents voyers d'arrondissement et des agents voyers cantonaux. Dans certains départements, les agents voyers de canton et d'arrondissement sont placés sous la direction d'un ingénieur en chef. En vertu de la disposition du § 10 de l'article 46 de la loi du 10 août 1871, que nous avons citée tout à l'heure, c'est au conseil général qu'il appartient de décider si le service des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun sera confié aux ingénieurs des ponts et chaussées ou à des agents voyers.

Les gardes champêtres ont, avant tout, le caractère d'officiers de police judiciaire, chargés de constater les délits et contraventions en certaines matières spéciales.

L'article 16 du Code d'instruction criminelle ne leur don-

nait que le droit de constater les délits et contraventions qui portaient atteinte aux propriétés rurales. La loi du 24 juillet 1867, par son article 20, leur a donné le droit de constater les contraventions aux règlements de police municipale. Mais, outre ces fonctions, ils sont les agents auxiliaires des maires, notamment pour la notification de ses décisions et des décisions de l'administration supérieure.

Enfin, pour le recouvrement de leurs recettes et le payement de leurs dépenses, les communes ont habituellement recours aux percepteurs de l'État. Toutefois, aux termes de l'article 65 de la loi du 18 juillet 1837, dans les communes dont le revenu excède 30 000 francs, les fonctions de receveur municipal sont confiées, si le conseil municipal le demande, à un receveur municipal spécial, nommé par le chef de l'État parmi trois candidats que présente le conseil municipal.

TITRE III

De l'administration des intérêts spéciaux ou des établissements publics

---

§ 1er. — DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

198. Définition des établissements publics.
199. Différence existant entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique.
200. Comment sont créés les établissements publics.
201. Distinction des établissements publics qui gèrent un intérêt local et de ceux qui gèrent un intérêt général.
202. Établissements institués pour le service du culte.
203. Établissements institués pour le service de l'assistance publique.
204. Établissements qui se rattachent au service de l'instruction publique.
205. Établissements institués dans l'intérêt de l'agriculture et du commerce.
206. Associations syndicales formées pour l'exécution de travaux d'utilité collective.
207. Des établissements publics qui gèrent un intérêt général.
208. Rapports des établissements publics avec l'État, les départements et les communes.

198. Nous arrivons à la dernière catégorie d'organes de l'administration. Après les organes de l'ensemble des intérêts généraux, puis les organes de l'ensemble des intérêts locaux, viennent les organes de certains intérêts spéciaux qui ont tantôt un caractère général, tantôt un caractère local.

Pour mieux assurer l'accomplissement de quelques services publics, le législateur a cru utile d'en confier la gestion à des autorités spéciales, dans lesquelles il a espéré trouver une compétence et un zèle particuliers, et il a personnifié les intérêts spéciaux auxquels pourvoyaient ces autorités, comme il

avait personnifié les intérêts généraux dans l'État, les intérêts locaux dans les départements et les communes. Ainsi, à côté de l'État, des départements et des communes, il y a d'autres personnes publiques qui ont une existence civile distincte, qui ont le droit d'avoir des propriétés, des ressources spéciales, indépendantes de celles de l'État et des communautés territoriales. C'est ce qu'on appelle les établissements publics.

Il y a un nombre assez considérable d'établissements publics institués pour les services publics du culte, de l'instruction publique, de l'assistance, dans l'intérêt du commerce, de l'agriculture, et même en vue de l'exécution de travaux d'intérêt collectif. Nous les mentionnerons tout à l'heure. Sans cette énumération, que nous devons d'ailleurs restreindre dans de justes bornes et qui ne nous entraînera pas à entrer dans l'étude des règles des services publics auxquels concourent les établissements publics, le tableau des autorités qui participent à l'action administrative en France ne serait pas complet.

Sans doute, les administrateurs de ces établissements n'exercent pas, à proprement parler, une autorité sur les citoyens, mais ils font des actes de gestion en vue de satisfaire certains besoins collectifs : dans certains cas, ils imposent ou contribuent à imposer aux citoyens des charges en vue de recueillir les ressources nécessaires pour la satisfaction de ces besoins ; ils prennent donc part à l'administration publique.

Mais avant tout, il faut bien préciser ce qu'est un établissement public. On ne s'en rend généralement pas un compte exact. Tantôt on entend par là tout établissement ouvert au public ; tantôt l'on pense qu'il n'y a d'établissement public que là où se trouve un bâtiment où le public est reçu et pro-

fite d'un service organisé dans son intérêt. Il y a là une double erreur. Dans la langue spéciale du droit administratif, le mot établissement public indique une personne civile, ayant une existence distincte et des ressources propres, créée pour la gestion d'un service public. Par conséquent, les établissements d'instruction, d'assistance et autres, ouverts et entretenus aux frais de l'État, des départements et des communes, ne sont pas, en général, des établissements publics dans le sens propre du mot. Ils ne le sont que si la personnalité civile leur a été expressément conférée. Et le plus souvent, c'est pour des services qui ne sont pas directement entretenus avec les fonds de l'État, des départements et des communes, que sont créés les établissements publics. D'un autre côté, il peut se rencontrer des personnes civiles, constituées comme établissements publics, qui soient chargées d'un service public dont l'organisation ne comporte pas un bâtiment dans lequel le public est admis.

199. Mais il importe surtout de bien distinguer les établissements publics des établissements d'utilité publique. En dehors des personnes civiles, constituées pour la gestion de certains services publics, et qui concourent à l'action de l'administration, qui comptent au nombre de ses organes, comme les fabriques des églises catholiques, les hospices, hôpitaux et bureaux de bienfaisance, le législateur a admis l'existence de personnes civiles qui ne sont que des établissements privés, fondés par des sociétés de particuliers, mais auxquels il a paru convenable de conférer le bénéfice de l'existence civile à cause de l'intérêt, de l'utilité qu'ils peuvent présenter. La qualité de personne civile leur permet de recueillir des ressources propres et de perpétuer ainsi l'œuvre qu'ils ont pour but d'accomplir, indépendamment de l'existence ou du

concours des membres qui les ont fondés. C'est ainsi qu'il existe beaucoup de sociétés littéraires et scientifiques, de sociétés de prévoyance ou de charité, qui ont le caractère d'établissements d'utilité publique.

Il se produit assez fréquemment une confusion entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique. Le législateur en a quelquefois donné lui-même l'exemple. Ainsi, dans l'article 910 du code civil, le mot d'établissement d'utilité publique désigne à la fois des personnes civiles comprises dans ces deux catégories. Dans la loi du 20 février 1849, qui a créé la taxe dite des biens de mainmorte, c'est, au contraire, sous le mot d'établissements publics qu'elles sont toutes désignées. Un décret du 25 mars 1852 qui constitue, dans chaque arrondissement, des chambres consultatives d'agriculture dont les membres doivent être désignés par les préfets et qui leur confère la qualité de personnes civiles, les a déclarées établissements d'utilité publique, tandisque, à raison de leur rôle et de leur organisation, ces chambres sont évidemment des établissements publics. La même critique pourrait être adressée au décret du 5 septembre 1851, qui qualifie les chambres de commerce établissements d'utilité publique. Mais aujourd'hui la doctrine est parfaitement établie sur ce point, et cette distinction est très-essentielle à maintenir; car la nature toute différente des établissements publics et des établissements d'utilité publique a entraîné, on le verra bientôt, une différence notable dans les rapports de ces établissements avec l'État, représentant des intérêts généraux, ou avec les départements et les communes[1].

[1] Parmi les ouvrages récents qui ont le mieux mis cette doctrine en lumière, nous devons signaler le livre de M. Bouchené-Lefer, ancien conseiller d'État, intitulé *Principes et notions élémentaires de droit public administratif*. — le *Cours de droit*

Il n'est pas inutile d'ajouter qu'il y a, outre les établissements publics et les établissements d'utilité publique, des sociétés commerciales qui peuvent avoir une existence indépendante de celle des membres qui les composent, et qui n'ont aucun caractère administratif.

Nous nous proposons d'indiquer comment sont créés les établissements publics, d'énumérer les principaux établissements publics et d'exposer sommairement les règles de leur administration au point de vue des rapports entre les intérêts généraux ou locaux et les intérêts spéciaux gérés par ces établissements. Nous dirons ensuite quelques mots des établissements d'utilité publique.

200. Le caractère d'établissement public dérive de la loi même qui organise les services publics et dispose que les administrateurs chargés de tel service pourront recueillir des ressources spéciales en vue de l'œuvre dont ils sont chargés. La création d'un nouvel établissement, rentrant dans la catégorie de ceux à qui la législation confère le caractère d'établissement public, ne peut, en principe, être autorisée que par un décret du chef de l'État. Toutefois, par exception à cette règle, la loi du 24 juillet 1867, dans son article 14, autorise les préfets à créer des bureaux de bienfaisance.

201. Le plus grand nombre des établissements publics sont chargés de gérer des services d'intérêt local. Il y en a cependant quelques-uns qui gèrent des services d'intérêt gé-

administratif de M. Ducrocq, professeur à la faculté de Poitiers (5e édition, t. II), — et le *Traité de droit public et administratif* de M. Batbie, professeur à la faculté de Paris, t. V.

La jurisprudence du Conseil d'État sur les libéralités faites aux établissements civils et ecclésiastiques a été exposée avec soin dans un travail de M. de Salverte, alors auditeur, publié de 1855 à 1859 dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence.*

néral. Commençons notre énumération sommaire par les premiers.

202. Nous avons vu que le service du culte figure parmi les objets dont s'occupe l'administration publique en France. Seulement, ce n'est ni l'État, ni le département, ni la commune, qui sont chargés, en principe, de gérer ce service, de pourvoir à la construction et à l'entretien des bâtiments qui y sont affectés et aux autres dépenses qu'entraîne la célébration du culte. Le législateur a constitué des organes distincts pour chacun des cultes qui sont pratiqués sur le territoire français et qui sont reconnus par l'État.

Ainsi, pour le culte catholique, il existe des fabriques qui gèrent les intérêts de chaque circonscription élémentaire du culte, savoir : la paroisse. Ces fabriques ont pour organe une administration collective, un conseil de fabrique, dont les membres sont nommés, pour la première fois, en partie par le préfet, en partie par l'évêque du diocèse, et qui se recrutent ensuite eux-mêmes. L'organisation, les charges et les ressources de ces fabriques sont réglées par le décret du 30 décembre 1809, et l'ordonnance du 12 janvier 1825.

Il est à remarquer que la gestion des établissements publics n'est jamais confiée à un administrateur unique; qu'elle l'est toujours à une agence collective. La nature même des fonctions de ces administrateurs explique pourquoi le législateur n'a pas appliqué, dans ce cas, le principe de la division de l'action et de la délibération qu'il applique, depuis l'an VIII, pour l'administration de l'État, des départements et des communes.

En vertu d'une tradition qui remonte à la loi des 2-4 novembre 1789, le traitement des ministres du culte n'est pas au nombre des dépenses dont les localités sont chargées:

l'État l'inscrit à son budget. Mais il a paru bon de constituer encore une bourse spéciale pour ce service. Les dons et legs faits au curé de la paroisse, à l'évèque du diocèse, peuvent se transmettre par ce moyen à tous les titulaires successifs. La cure, l'évèché, sont constitués en personnes civiles[1].

Il en est de même des séminaires et des écoles secondaires ecclésiastiques où s'élèvent les jeunes gens qui aspirent à devenir ministres du culte.

On trouve une organisation analogue pour les cultes protestants reconnus et pour le culte israélite.

Il y a, pour ces différents cultes, des consistoires qui représentent les circonscriptions élémentaires (paroisses dans le culte protestant, synagogues dans le culte israélite), qui administrent leurs biens, reçoivent les dons et legs dans leur intérêt. Les membres des consistoires protestants et israélites sont nommés par la voie de l'élection.

203. Ce que nous avons dit pour le service du culte se reproduit pour le service de l'assistance publique.

Les bureaux de bienfaisance, chargés de la distribution des secours à domicile; les hôpitaux et hospices, institués, les uns pour soigner les malades, les autres pour recueillir les enfants abandonnés, les vieillards et les infirmes, sont aussi érigés en personnes civiles, et administrés par des commissions. L'organisation et les attributions de ces commissions, qui sont présidées par le maire, dans lesquelles des ministres des différents cultes siégent de droit et dont les autres membres sont nommés par le préfet sur une liste de trois candidats présentés par la commission, sont régies par la loi du

[1] La question de savoir si le diocèse est une personne civile distincte de la mense épiscopale ou de l'évèché a été tranchée dans le sens de la négative par la jurisprudence du conseil d'Etat de 1840 à 1874. Dans un avis, en date du 13 mai 1874, le conseil, revenant à la jurisprudence antérieure, s'est prononcé en sens contraire.

21 mai 1873 et par la loi du 7 août 1851, sur les établissements hospitaliers.

Mais il n'en est pas ainsi de tous les établissements d'assistance publique. Il en est qui sont la propriété des départements, par exemple, les asiles d'aliénés fondés avec les ressources des départements, conformément à la loi du 30 mai 1838. Il en est d'autres qui sont la propriété de l'État : ce sont les établissements généraux de bienfaisance, tels que l'institution des Jeunes-Aveugles, celles des Sourds-Muets de Paris et de Bordeaux, l'asile d'aliénés de Charenton. Le régime de ces établissements est fixé notamment par une ordonnance royale du 24 février 1841.

204. Le service de l'instruction publique a donné lieu également à la création d'établissements publics.

En vertu du décret du 17 mars 1808, l'ensemble des établissements d'intruction publique de l'État, groupés et personnifiés sous le nom d'Université, était une personne civile ayant ses biens, sa dotation.

La loi de finances du 7 août 1850 a supprimé la personnalité civile de l'Université comme conséquence de la suppression du monopole de l'enseignement conféré depuis 1808 à l'État. Mais elle a maintenu aux établissements d'instruction publique de l'État et des communes, notamment aux lycées et colléges, la personnalité civile, l'aptitude à recevoir des dons et legs [1].

L'Institut de France et les différentes académies qui le composent sont également des établissements publics.

205. Les chambres consultatives d'agriculture instituées .

La personnalité civile des facultés a été tantôt reconnue, tantôt contestée. La jurisprudence est actuellement fixée en ce sens que les libéralités faites aux facultés de l'État sont acceptées par l'État, représenté soit par le ministre, soit par le doyen.

dans chaque arrondissement par le décret du 25 mars 1852, et dont les membres sont désignés par les préfets, sont également des établissements publics (art. 10 de ce décret).

Enfin, mentionnons les chambres de commerce, qui sont instituées par décret du chef de l'État, et dont les membres sont élus par les notables commerçants de leur circonscription. Ces chambres ont le double rôle d'organes officiels du commerce auprès du gouvernement et de mandataires du commerce pour la gestion de ses intérêts collectifs.

En cette dernière qualité, elles ont des charges et des ressources propres. Ainsi, elles doivent pourvoir à l'administration des bourses de commerce. Elles gèrent des établissements créés dans l'intérêt du commerce, par exemple, des entrepôts, des bureaux de conditionnement pour les soies et les laines; elles exploitent, dans certains ports, des machines à mâter, des grues pour le chargement et le déchargement des navires, des grils de carénage. Dans ces dernières années, plusieurs chambres de commerce, en vue de hâter l'exécution de travaux considérables dans les ports où elles siégeaient, ont avancé à l'État les sommes nécessaires pour l'exécution des travaux; c'est ce qu'ont fait les chambres de commerce du Havre, de Bordeaux, de Marseille.

Les charges qui pèsent sur les chambres de commerce sont acquittées au moyen de ressources spéciales. Pour les frais des bourses de commerce et leurs frais de bureau, il y est pourvu au moyen d'une imposition additionnelle à la contribution des patentes. Les frais d'exploitation des établissements spéciaux, des grues, machines à mâter, des grils de carénage dans les ports, sont couverts au moyen de la perception de droits imposés aux commerçants et industriels qui s'en servent, droits dont les tarifs sont fixés par des décrets. Enfin,

pour se rembourser des avances faites à l'État, en vue de l'exécution des travaux dans les ports du Havre, de Bordeaux, de Marseille, les chambres de commerce de ces villes ont été autorisées, par des lois spéciales, à percevoir des droits de tonnage sur les navires entrant dans ces ports. Nous reviendrons sur ces diverses questions en traitant des ports maritimes de commerce.

206. Faut-il comprendre parmi les établissements publics les associations syndicales formées, en vertu d'une décision de l'autorité administrative, entre les propriétaires intéressés à des travaux d'utilité commune, par exemple, le desséchement d'un marais, le curage d'un cours d'eau non navigable, les travaux de défense contre la mer, les fleuves, les torrents?

La question est controversée. Quelques auteurs les rangent parmi les établissements publics, d'autres parmi les établissements d'utilité publique. Cette question n'est pas sans avoir un certain intérêt pratique, parce que la loi du 21 juin 1865, qui a remanié, refondu et sensiblement modifié sur divers points les règles relatives aux associations syndicales, n'a pas indiqué d'une manière complète les rapports qu'elle entend établir entre l'administration centrale ou locale et ces associations.

La loi du 21 juin 1865, dont nous aurons plus tard à approfondir les dispositions, indique quels sont les objets, les travaux qui peuvent donner lieu à la formation d'une association syndicale. Puis elle décide qu'il y aura deux espèces d'associations, les unes libres, les autres autorisées.

Ces associations diffèrent d'abord par leur origine. Les associations libres se forment sans l'intervention de l'administration, mais il faut que l'unanimité des propriétaires intéressés y donne son consentement.

Les associations autorisées se forment, au contraire, avec le concours de l'administration, et il n'est pas nécessaire que l'unanimité des intéressés y donne son adhésion ; il suffit de la majorité telle qu'elle est déterminée par la loi, pour que l'association puisse être autorisée par le préfet. Les propriétaires qui n'ont pas voulu entrer dans l'association ont le choix ou de donner enfin leur adhésion ou de délaisser leurs terrains à l'association. Seulement, la loi n'a pas accordé le droit de coercition à la majorité pour tous les travaux qui peuvent donner lieu à une association syndicale. Elle ne l'a permis que pour certains travaux qui intéressent la défense des propriétés et non pour ceux qui n'ont en vue que l'amélioration. C'est ainsi que se créent ces associations.

Quant au mode de fonctionnement, il y a des différences et des ressemblances. Toutes les sociétés, libres ou autorisées, sont des personnes morales : elles peuvent ester en justice (c'est-à-dire plaider) par leurs syndics, acquérir, vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer.

Mais les sociétés libres s'administrent comme elles l'entendent, et n'ont ni à réclamer le concours ni à subir le contrôle de l'administration.

Au contraire, les sociétés autorisées sont soumises à un certain contrôle dont l'étendue n'est pas encore très-nettement déterminée et, de plus, elles ont des priviléges spéciaux. Le recouvrement des cotisations de leurs membres est fait, comme en matière de contributions directes, au moyen d'un rôle rendu exécutoire par le préfet (art. 15). Les contestations relatives à la répartition des cotisations et à l'exécution des travaux sont jugées par le conseil de préfecture (art. 16). Enfin le gouvernement peut autoriser l'association à expro-

prier les terrains nécessaires pour l'exécution de ses travaux (art. 18).

Il nous semble découler de ces dispositions de la loi, d'abord que les associations libres, bien qu'elles soient personnes morales, ne sont ni établissements publics ni établissements d'utilité publique; en second lieu, que les associations autorisées, qui sont des espèces de communes spéciales, doivent être considérées comme des établissements publics. En effet, non-seulement elles sont constituées par des actes de l'administration, mais la majorité a le pouvoir de contraindre la minorité; de plus, elles jouissent, pour l'exécution de leurs travaux et le recouvrement de leurs recettes, des mêmes priviléges que l'administration. Et ces priviléges se justifient, parce que leur œuvre est une œuvre d'utilité collective que l'administration, dans la plupart des cas, doit accomplir, si les particuliers intéressés n'en prennent pas l'initiative.

Nous pensons donc que les associations syndicales autorisées doivent être assimilées aux établissements publics.

207. En outre des établissements publics que nous venons d'énumérer et qui sont préposés à la gestion d'intérêts locaux, il y a des établissements publics préposés à la gestion d'un service qui intéresse l'ensemble du pays, par exemple, la Caisse des dépôts et consignations, dont nous signalerons le rôle quand nous traiterons du payement des dépenses publiques [1]; la Caisse des invalides de la marine; la Caisse des retraites pour la vieillesse, créée par la loi du 18 juin

[1] La qualité d'établissement public distinct de l'État a été contestée à la caisse des Dépôts et consignations et à la caisse d'Amortissement. Nous reviendrons sur cette question. Nous pouvons citer notamment, dans le sens de notre opinion, des conclusions données devant le Conseil d'État au contentieux par M. L'Hôpital, commissaire du gouvernement, au sujet d'une affaire *Bergerat*, jugée par arrêt du 18 décembre 1862.

1850; la Caisse d'assurances en cas de décès, et la Caisse d'assurances en cas d'accidents, créées par la loi du 11 juillet 1868, enfin l'ordre de la Légion d'honneur.

208. Quels sont les rapports des établissements publics avec les autres organes de l'intérêt public?

Il est difficile de déterminer ces rapports d'une manière générale. Il y a certaines règles applicables à beaucoup d'établissements qui ne s'appliquent pas à d'autres, parce que le législateur a été diversement inspiré suivant les temps et suivant la nature du service qu'il avait à organiser. Mais ordinairement voici quelle est la situation des établissements publics à l'égard de l'État, des départements ou des communes.

D'une part, et précisément parce que ces établissements gèrent un service public, quand leurs ressources propres ne sont pas suffisantes pour pourvoir à leurs dépenses, ils peuvent réclamer le concours des ressources affectées, soit à l'ensemble des intérêts locaux, soit à l'ensemble des intérêts généraux. Ils peuvent, et, dans certains cas, c'est un droit pour eux, obtenir des subventions de la commune, du département ou de l'État.

D'autre part, la puissance publique générale ou locale qui sera obligée de venir à leur aide est, par cela même, appelée à surveiller leur administration.

Ainsi, la plupart des actes de l'administration des établissements publics ne sont valables qu'après l'approbation de l'autorité supérieure. Ces établissements ne peuvent notamment aliéner leurs biens, emprunter ni s'engager dans des procès, du moins dans des procès devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, sans une autorisation. Pour les procès, , c'est au conseil de préfecture que doit être demandée l'autorisation.

Ainsi encore les budgets de ces établissements sont soumis à l'approbation du chef de l'État, du préfet ou du sous-préfet. Pour les fabriques d'église, c'est à l'évêque qu'il appartient d'approuver les budgets. Mais, en outre, les conseils municipaux sont autorisés à prendre connaissance des budgets et des comptes et à les discuter quand une subvention leur est demandée.

Pour quelques-uns de ces établissements, par exemple, les hospices, l'autorité supérieure peut les contraindre, par une inscription d'office à leur budget, à acquitter certaines dépenses obligatoires, essentielles à l'accomplissement du service public dont ils sont chargés.

Enfin, s'il y a des avantages à ce que des services spéciaux soient gérés par des autorités distinctes qui sont plus compétentes, plus zélées, et s'il est bon de permettre aux établissements publics de recevoir des dons et legs qui assurent des ressources propres à des œuvres spéciales, le législateur n'a pas cru sage de laisser ces établissements, qui ne meurent pas et dont la gestion est moins vigilante que celle de l'intérêt privé, accumuler librement dans leurs mains une trop grande quantité de propriétés. Leurs acquisitions par dons et legs et même leurs acquisitions à titre onéreux sont donc subordonnées à l'autorisation du gouvernement, qui se préoccupe, d'une part, des intérêts économiques de la nation, et, d'autre part, quand il s'agit de legs, des intérêts des familles des testateurs.

Tels sont les principaux liens qui existent entre les intérêts généraux et locaux et les intérêts spéciaux personnifiés dans les établissements publics; mais, nous le répétons, pour savoir d'une manière précise la situation de chacun de ces établissements par rapport à l'autorité publique supé-

rieure, il faut consulter la législation qui le régit spécialement.

§ 2. — DES ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE

209. Comment sont créés ces établissements.
210. Rapports de ces établissements avec l'État.

209. Il nous reste quelques mots à dire sur les établissements d'utilité publique. On a déjà vu qu'ils ne peuvent pas être considérés comme des organes de l'administration publique, comme accomplissant une partie de la tâche qui lui est dévolue par la législation française; ce sont des établissements privés, investis du caractère de personnes civiles à cause de l'utilité qu'ils présentent pour le public et qui peuvent ainsi recueillir des ressources spéciales, destinées à perpétuer leur œuvre.

Il n'y a d'établissements d'utilité publique que ceux qui ont reçu ce titre par un décret présidentiel délibéré en Conseil d'État, et ces décrets ne sont jamais rendus qu'après un examen sérieux de l'utilité des œuvres et des chances de prospérité que peuvent offrir les sociétés qui les ont entreprises.

Les différents éléments qui entrent en ligne de compte dans cette appréciation sont la durée de l'œuvre, le nombre et la situation des membres qui y concourent, les travaux accomplis, les ressources assurées sous forme de cotisations annuelles ou de capital réalisé par suite d'économies ou de dons.

Il y a un très-grand nombre d'établissements de cette nature : les congrégations religieuses de femmes qui s'occupent en même temps de l'instruction publique et de l'assistance

publique, — certaines associations religieuses d'hommes voucées à l'enseignement primaire, — des sociétés littéraires et scientifiques, — des sociétés pour l'encouragement de l'industrie et de l'agriculture, — des sociétés de charité, — des sociétés de prévoyance, — des sociétés de secours mutuels, — les monts-de-piété, — les caisses d'épargne, etc.

La loi du 12 juillet 1875, relative à la liberté de l'enseignement supérieur, a autorisé la reconnaissance comme établissements d'utilité publique des associations formées en vue de cet enseignement ou des établissements d'enseignement supérieur. Elle posé une règle toute spéciale en ajoutant que la déclaration d'utilité publique faite par décret ne pourra être révoquée que par une loi.

210. Les rapports de ces établissements d'utilité publique avec l'État ne sont pas les mêmes que ceux des établissements publics. L'État n'a pas le même intérêt à leur prospérité et, par suite, il n'a, à leur égard, ni les mêmes charges ni les mêmes droits.

L'État, ni les départements ni les communes, ne leur doivent de secours, comme ils en doivent aux établisssements publics, du moins à certains d'entre eux, dans les cas déterminés par la loi.

Les organes de l'État, du département et des communes, ne peuvent non plus exercer sur leur administration le même contrôle. Si l'autorité publique est investie du droit de surveiller certains de leurs actes, ce n'est pas pour assurer leur bonne gestion, c'est uniquement pour empêcher une agglomération excessive d'immeubles et de capitaux mobiliers dans les mains de personnes civiles qui ne meurent pas.

En vertu de l'article 910 du Code Napoléon, les établisse-

ments d'utilité publique ne peuvent faire d'acquisitions à titre gratuit sans une autorisation du gouvernement. Le pouvoir d'autoriser l'acceptation des libéralités entre-vifs ou par décès a été délégué, dans certains cas, aux préfets.

Mais les acquisitions à titre onéreux, les aliénations et, à plus forte raison, les actes de gestion ordinaire, n'ont pas besoin d'être approuvés par l'autorité publique. Cependant, par exception à cette règle, certains établissements placés dans des conditions spéciales, les congrégations religieuses, les monts-de-piété, les caisses d'épargne, sont soumis à un contrôle plus étendu. Les statuts de quelques établissements contiennent parfois des règles particulières à ce sujet.

Enfin, les établissements d'utilité publique peuvent plaider devant les tribunaux civils sans autorisation.

§ 3. — RÉSUMÉ DE L'ORGANISATION DES AGENTS ET DES CONSEILS ADMINISTRATIFS.

211. En terminant l'exposé des diverses autorités qui concourent à l'action administrative, il nous paraît utile de présenter en raccourci le tableau des agents administratifs et des conseils placés auprès d'eux, soit pour les éclairer, soit pour les diriger ou les contrôler.

Nous avons divisé cette organisation en trois parties :

1° L'administration de l'ensemble des intérêts généraux personnifiés dans l'État ;

2° L'administration de l'ensemble des intérêts locaux personnifiés dans les départements et les communes ;

3° L'administration de certains intérêts spéciaux qui ont tantôt un caractère local, tantôt un caractère général, et qui

se personnifient dans ce qu'on appelle les établissements publics.

D'autre part, nous avons distingué les agents directs, qui ont seuls pouvoir pour imposer aux citoyens les obligations établies par la loi, et pour représenter juridiquement les personnes publiques, des agents auxiliaires dont le rôle se borne à préparer ou à exécuter leurs décisions.

I. Pour l'administration des intérêts généraux, nous avons trouvé une hiérarchie d'agents directs ainsi composée :

Au centre du pays, le Président de la République, qui donne l'impulsion générale à la gestion de tous les services publics, qui dirige l'ensemble, qui prend les mesures les plus importantes, mesures réglementaires, collectives ou individuelles, et qui nomme un grand nombre de fonctionnaires.

A côté du Président, les ministres, dont chacun dirige une ou plusieurs branches des services publics, investis, dans ce but, du droit de faire des actes d'autorité, quelquefois des règlements, plus souvent de prendre des mesures individuelles pour l'application des lois et règlements ; donnant aux agents inférieurs des instructions générales ou spéciales pour l'exécution des lois, réformant au besoin leurs actes ; enfin, faisant des actes de gestion, passant des marchés, ordonnançant les dépenses publiques.

Pour éclairer le Président et les ministres, nous avons vu auprès d'eux divers conseils.

Avant tout le Conseil d'État, conseil du gouvernement, auquel viennent aboutir les questions les plus importantes pour chaque service public.

Puis, auprès de chaque ministre, une série de conseils spéciaux, composés d'hommes pratiques, versés particuliè-

rement dans les études du service public où ils ont passé leur vie.

Voilà l'administration centrale.

Passant ensuite à l'administration locale, à la gestion des intérêts généraux, dans les circonscriptions entre lesquelles le territoire de la France est divisé, nous avons vu :

D'abord une hiérarchie qui correspond, en général, à tous les services publics :

Le préfet, représentant du chef de l'État, dans le département, correspondant avec tous les ministres, ayant à côté de lui, d'abord le secrétaire général de la préfecture, son principal auxiliaire et son suppléant habituel, puis le conseil de préfecture ;

Le sous-préfet, qui dirige l'administration de l'arrondissement ;

Le maire, agent du gouvernement dans la commune, la dernière des circonscriptions administratives ;

Enfin, le commissaire de police.

Puis nous avons vu certains agents directs locaux qui ne relèvent pas du préfet, et correspondent directement avec les ministres ;

Les uns pour des services militaires : les intendants militaires pour l'armée de terre ; les préfets maritimes et les commissaires de la marine pour l'armée de mer ;

Les autres pour des services civils : les recteurs d'académie, chargés de l'administration de l'instruction publique, ayant auprès d'eux les conseils académiques ; les directeurs de la santé et autres agents supérieurs du service de la police sanitaire, assistés, dans certains cas, d'une commission sanitaire.

Voilà les agents directs et leurs conseils.

Nous avons ensuite énuméré les agents auxiliaires qui préparent ou exécutent les décisions des agents directs :

1° Les agents de préparation, qui ne sont pas généralement en rapport avec le public, les bureaux, et les agents de surveillance, les inspecteurs ;

2° Les agents d'exécution. Dans cette seconde catégorie, nous avons distingué les agents qui recueillent les revenus publics, de ceux qui appliquent ces revenus aux dépenses publiques.

C'est ainsi que s'est présentée à nous la série des agents chargés de l'administration des intérêts généraux.

II. Pour l'administration des intérêts locaux :

Nous avons distingué trois circonscriptions, le département, l'arrondissement et la commune, bien qu'il n'y en ait que deux qui aient conservé le caractère de personnes civiles : le département et la commune.

Dans le département, nous avons retrouvé le préfet comme agent chargé de représenter le département, et auprès de lui le conseil général, élu par les citoyens. Mais ce conseil, on l'a vu, n'a pas seulement à donner des avis dont l'agent tient tel compte que de droit; il a à prendre des décisions, des délibérations que le préfet doit suivre, lorsqu'elles sont exécutoires, soit en vertu de la valeur propre que la loi leur a attribuée, soit en vertu de l'approbation donnée, dans d'autres cas, par une des autorités chargées de veiller aux intérêts généraux.

Nous avons vu que le conseil général n'a pas seulement mission de gérer les intérêts locaux ; que le législateur a profité de sa composition, de l'origine élective de ses membres, pour le charger de la mission délicate de la répartition des impôts directs établis pour subvenir aux dépenses d'intérêt général ;

que, de plus, il lui a délégué, dans la loi de 1871, le soin de contrôler à certains égards l'action des pouvoirs municipaux.

L'arrondissement n'étant plus une personne civile depuis 1838, nous n'avons pas trouvé d'agent chargé de le représenter. Toutefois nous avons vu un conseil d'arrondissement qui est élu par les citoyens, qui n'a point d'autre attribution, comme organe des intérêts locaux, que d'émettre des vœux et de donner des avis sur les objets qui intéressent l'arrondissement, mais qui est en outre chargé de participer à la répartition des impôts directs, après le conseil général.

Enfin, dans la commune, nous avons retrouvé le maire comme organe des intérêts locaux, ayant à ce titre des pouvoirs de police et des pouvoirs de gestion, et, à côté de lui, un conseil municipal élu par les citoyens, ayant pouvoir de régler, de délibérer, d'émettre des avis ou des vœux, sous le contrôle ou sauf l'approbation de l'autorité chargée d'administrer les intérêts généraux.

Nous avons indiqué les agents auxiliaires qui assistent les agents chargés de la gestion des intérêts locaux.

III. Enfin nous avons vu les organes des intérêts spéciaux, les établissements publics, dont les uns sont institués en vue de la gestion d'un service local, dont les autres s'occupent de la gestion d'un service d'intérêt général.

Dans la première catégorie, nous avons mentionné les établissements préposés aux services du culte, de l'instruction publique, de l'assistance publique, les chambres consultatives d'agriculture, les chambres de commerce, les associations syndicales autorisées pour certains travaux d'utilité collective.

Puis nous avons fait connaître en quoi les établissements

publics, organes de l'administration, diffèrent des établissements d'utilité publique, établissements privés, à qui leur utilité a fait accorder la qualité de personnes civiles.

Nous pouvons maintenant passer à l'étude des juridictions.

LIVRE III

DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

TITRE PREMIER

De l'autorité judiciaire

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE ROLE ET L'ORGANISATION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

212. Raisons qui nous amènent à étudier l'autorité judiciaire avant la juridiction administrative.

213. De la place de l'autorité judiciaire au milieu des autres institutions publiques.

214. Mission de l'autorité judiciaire à l'égard des citoyens et de l'autorité administrative.

215. Caractère propre de l'action de l'autorité judiciaire en matière de contestations juridiques.

216. Attributions de cette autorité pour la protection des intérêts des mineurs et des incapables.

217. Indications sommaires sur l'histoire de l'organisation judiciaire.

218. Bases de l'organisation judiciaire. — Nomination et institution des magistrats par le président de la République.

219. Des juges.

220. Du ministère public.

221. Des auxiliaires de la justice. — Greffiers, huissiers, avoués, avocats.

222. Hiérarchie. — Droit d'appel.

223. Distinction des juridictions ordinaires et des juridictions extraordinaires.

224. Division du sujet.

212. Nous avons indiqué que l'organisation de l'autorité administrative comprenait d'abord des agents, éclairés et

dirigés par des conseils, puis des juges spéciaux institués pour statuer sur les réclamations auxquelles donne lieu l'action des administrateurs, quand ces réclamations sont fondées sur la violation d'un droit. L'étude des juridictions administratives devrait donc se placer ici, et c'est seulement après avoir ainsi terminé ce qui concerne l'autorité administrative que nous devrions aborder l'étude sommaire de l'organisation, des attributions et du mode de procéder de l'autorité judiciaire, qui a également un intérêt pratique pour les ingénieurs des ponts et chaussées.

Mais, étant appelé à exposer successivement le mécanisme et les attributions de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative, nous avons pensé qu'il y avait des avantages à faire connaître, en premier lieu, l'organisation de l'autorité judiciaire, qui est plus nette, plus harmonieuse, pour laquelle les principes généraux sont mieux établis par la loi et dont le mode de procéder est souvent imité, sauf certaines simplifications, pour la marche des juridictions administratives, quand la législation est muette, ce qui arrive encore assez fréquemment.

213. Nous avons déjà indiqué quelle est la place de l'autorité judiciaire au milieu de nos institutions publiques. En traitant du principe de la séparation des pouvoirs, nous avons exposé qu'il existe à ce sujet des théories différentes, selon qu'on donne un sens plus ou moins large au mot de pouvoir exécutif, selon qu'on est sous l'empire d'une constitution républicaine ou d'une constitution monarchique, mais qu'en réalité il n'y a pas, le plus souvent, de différences pratiques entre le système d'après lequel l'autorité judiciaire n'est qu'une branche du pouvoir exécutif, et le système qui la considère comme un pouvoir dis-

tinct [1]. En effet, si l'autorité gouvernementale et l'autorité administrative sont, en principe, indépendantes de l'autorité judiciaire, l'autorité judiciaire est également indépendante d'elles, dans toutes les constitutions. Lors même que la justice se rend au nom du roi ou de l'empereur, les juges ne sont pas les organes du chef de l'État; ils sont complétement libres dans l'exercice du pouvoir qui leur est délégué. Il suit de là que les citoyens ne sont pas privés des garanties que la séparation des pouvoirs a pour but de leur assurer.

214. La mission de l'autorité judiciaire, qu'il faut maintenant préciser, consisterait, dans son essence et dans la théorie pure, à appliquer la loi aux contestations qui s'élèvent dans le sein de la société, quelles que soient les parties entre lesquelles s'engage le litige.

Toutefois, dans notre organisation constitutionnelle, telle que l'a faite, non-seulement la révolution de 1789, mais telle aussi que l'avait préparée l'ancienne monarchie, et à raison de la règle de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, établie par les lois des 16-24 août 1790, 7-11 septembre 1790, 7-14 octobre 1790, 27 avril-25 mai 1791 et 16 fructidor an III, la mission de l'autorité judiciaire ne s'étend pas à toutes les contestations que soulève l'application de la loi.

On a fait une distinction entre les contestations où l'intérêt privé seul est engagé et celles où l'intérêt public, confié aux soins de l'autorité administrative, est en jeu. Pour les contestations qui portent sur des objets d'intérêt privé, l'autorité judiciaire seule peut en connaître. Pour les contesta-

[1] Voy. p. 49, n° 24.

tions où l'intérêt public est engagé, l'autorité judiciaire n'en connaît, en principe, que lorsqu'il s'agit de réprimer par des peines les infractions à la loi et aux règlements faits par l'autorité administrative, en vertu d'une délégation de la loi.

Le jugement des contestations que peut faire naître le contact de l'intérêt public et de l'intérêt privé, lorsqu'il ne s'agit pas d'appliquer des peines, est réservé à l'autorité administrative. Il lui a été réservé, nous l'avons dit, pour que l'autorité administrative, agissant sous l'impulsion et le contrôle du pouvoir législatif, ne fût pas entravée dans son action par l'autorité judiciaire, qui est irresponsable.

Toutefois il n'y a rien d'absolu dans l'application de ces règles. Nous le montrerons en étudiant le contentieux administratif; nous pouvons déjà l'indiquer en quelques mots.

D'abord, il n'appartient, en principe, qu'à l'autorité judiciaire d'appliquer les règles du droit privé sur l'état civil, le domicile des citoyens, le droit de propriété et ses démembrements, alors même qu'il existe à ce sujet une contestation avec l'autorité administrative.

De plus, on considère, en général, comme contestation d'intérêt privé, les contestations engagées entre les citoyens et les organes des intérêts collectifs au sujet de la gestion des biens que l'État, les départements, les communes et les établissements publics possèdent à titre de propriétaires, par exemple, ce qui concerne la vente, l'échange, la location de ces biens. Ainsi l'État, les départements, les communes, les établissements publics, sont assimilés, en pareil cas, aux particuliers; et, en effet, il ne s'agit pas, à proprement parler, des intérêts des services publics, bien que la qualité de propriétaire n'ait été attribuée à ces personnes morales qu'en vue de l'intérêt public; il ne s'agit que d'appliquer les règles

du droit civil, comme pour les contestations entre particuliers. Il y a toutefois une exception à ce principe pour les ventes des biens de l'État. A l'époque de la révolution de 1789, la situation embarrassée du Trésor public a fait décider la vente d'une partie notable des biens du domaine de la Couronne devenu le domaine de l'État. Il en a été de même des biens du clergé, sur lesquels l'État a mis la main ; puis des biens des émigrés. Cette masse considérable de propriétés a été vendue par les soins des autorités locales électives, dans des conditions parfois irrégulières ; l'intérêt que le législateur attachait au maintien de ces ventes révolutionnaires l'avait porté à attribuer à la juridiction administrative la connaissance des contestations qu'elles pouvaient soulever. Cette exception n'a plus de raison d'être aujourd'hui ; elle pourrait disparaître sans inconvénient.

D'autre part, dans quelques matières où l'intérêt du service public est en jeu, par exemple, pour le recouvrement de certaines contributions, des contributions indirectes, qui étaient très-impopulaires sous l'ancien régime et qui ont gardé pendant longtemps leur impopularité, des raisons de prudence politique ont fait attribuer à l'autorité judiciaire la connaissance des difficultés qui s'élèvent entre les redevables et l'État ou les communes. Il en est de même pour les contestations que soulève la perception des droits d'enregistrement et de mutations entre vifs et par décès, parce que la perception de ces impôts soulève les questions les plus délicates du droit civil.

La juridiction administrative était chargée, à l'origine, du règlement des indemnités à allouer aux propriétaires qui sont dépossédés de leurs immeubles par l'administration pour l'exécution de travaux publics ; mais, depuis 1810, c'est

à l'autorité judiciaire qu'est confiée la fixation de cette indemnité, et, depuis 1833, une juridiction toute spéciale a été instituée dans ce but. On a cru sage de donner à la propriété privée des garanties plus considérables que celles qu'offraient alors les juridictions administratives.

Enfin, toutes les fois que l'administration ou ses représentants s'attaquent à la propriété privée, sans avoir rempli les formalités qui sont destinées à constater que l'intérêt public exige le sacrifice de l'intérêt privé, ils sont considérés comme simples particuliers, et c'est l'autorité judiciaire qui statue, en pareil cas, sur les réclamations du propriétaire.

Nous venons de voir l'autorité judiciaire sur le terrain qui semblait réservé à l'administration.

A l'inverse, il y a des peines qui ne sont pas appliquées par des organes de l'autorité judiciaire ; ce sont les peines établies contre les particuliers qui enfreignent les règlements destinés à assurer la liberté de la circulation sur les voies publiques d'une certaine espèce, celles qui font partie de la grande voirie.

En résumé, la mission de l'autorité judiciaire consiste principalement à reconnaître les droits et les obligations qui dérivent pour les particuliers, soit des règles du droit privé, soit des contrats passés dans les conditions du droit privé, et de plus à appliquer les peines édictées contre les particuliers qui enfreignent les lois et les règlements. Aussi dit-on souvent que la vie, l'honneur, la liberté et la propriété des citoyens sont placés sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire.

215. Pour bien caractériser sa mission, il faut ajouter qu'elle n'a pas une action spontanée comme l'autorité administrative ; elle ne statue que lorsqu'elle est saisie par les

parties intéressées, c'est-à-dire les citoyens ou les représentants de l'intérêt social, et sa décision n'a d'effet que pour la contestation qui lui est soumise.

Avant 1789, nous avons dit que les parlements s'arrogeaient le droit de faire des règlements qui régissaient l'avenir. L'article 5 du Code civil défend aux juges de prononcer par voie de dispositions générales et réglementaires sur les causes qui leur sont soumises.

216. Il faut dire encore que l'autorité judiciaire n'a pas exclusivement une mission juridique et contentieuse. Elle n'est pas seulement appelée à prononcer sur des difficultés : elle est aussi chargée, accessoirement à cette mission, de la protection des intérêts des mineurs et des incapables. Par exemple, dans certains cas, les délibérations des conseils de famille des mineurs ne peuvent être exécutées sans l'homologation d'un tribunal. Elle préside aux ventes, par adjudication publique, des immeubles qui ont été l'objet d'une saisie par des créanciers que leur débiteur ne payait pas, ou bien encore aux ventes de biens de mineurs. Enfin, des magistrats spéciaux, les juges des tribunaux de commerce, sont appelés à diriger la liquidation des faillites des commerçants.

Voilà, en quelques mots, quelle est la mission de l'autorité judiciaire.

217. Comment est-elle organisée pour accomplir cette mission ?

Ce serait un long et difficile travail que d'exposer l'histoire de l'organisation judiciaire, et nous ne pouvons le faire ici.

Il faudrait, même sans rappeler l'organisation venue de Rome et celle qui sortait des forêts de la Germanie, et en

prenant cette histoire à l'époque de la féodalité, montrer la lutte des juridictions seigneuriales et des juridictions ecclésiastiques avec la juridiction royale qui a fini par les absorber.

Il faudrait faire voir les parlements et surtout le parlement de Paris sortant des limites de leurs véritables attributions, se saisissant du pouvoir politique, en lutte continuelle avec l'autorité royale. Nous aurions à signaler la confusion qui se produisait, au milieu de ces juridictions trop multipliées et d'origines si diverses, confusion qui aggravait les inconvénients de la diversité des législations.

Puis, en 1789, il faudrait assister à une révolution radicale; à l'établissement de la plupart des principes fondamentaux sur lesquels repose l'organisation actuelle, et à la désorganisation de la magistrature par l'introduction du principe de l'élection dans la nomination des juges, et par la suppression des juridictions supérieures.

Il y aurait à relever enfin, après les simplifications patriarcales de ce pouvoir étrange qui rêvait de l'âge d'or au moment où il versait des torrents de sang, la réorganisation opérée par le Premier Consul dans le service de la justice comme dans toutes les branches de la puissance sociale, et, sous les gouvernements qui ont suivi l'Empire, l'affermissement, le développement des principes qui ont été posés en 1789 et complétés en 1810.

Laissant de côté cette histoire, nous abordons l'exposé de l'organisation actuelle.

218. Quelques principes fondamentaux dominent l'organisation judiciaire.

D'après les constitutions monarchiques et conformément aux vieilles traditions, la justice se rend au nom du chef de

l'État, roi ou empereur. D'après les constitutions républicaines, elle se rend au nom du peuple français.

Mais les constitutions monarchiques et républicaines peuvent, malgré ce point de départ différent, se ressembler par cette règle fondamentale que les magistrats sont, en général, nommés par le chef de l'État. Cette règle avait été maintenue sous la constitution républicaine de 1848, elle l'est également par la constitution de 1875. Les magistrats qui, dans des cas exceptionnels, sont élus par les citoyens, reçoivent l'institution du chef de l'État.

Les magistrats se divisent en deux catégories : les juges, le ministère public.

219. Les juges (nous prenons ici le mot dans le sens le plus large) sont seuls appelés à rendre les décisions, et, pour assurer l'impartialité de leurs sentences, le législateur leur accorde l'inamovibilité.

Cette règle de l'inamovibilité ne fait cependant pas obstacle à ce que, en cas de forfaiture, le magistrat devenu indigne soit enlevé à ses fonctions. Mais il y a pour cela des garanties considérables. De même, elle ne fait pas obstacle à ce que, si l'âge ne lui permet plus de bien remplir ses fonctions, et le législateur a fixé l'âge auquel le magistrat est présumé n'avoir plus toutes ses forces, il soit mis à la retraite. Le décret du 1er mars 1852, qui a force de loi, fixe cet âge à soixante-dix ans pour les magistrats en général, à soixante-quinze ans pour ceux de la Cour suprême, la Cour de cassation.

La règle de l'inamovibilité ne s'applique pas à tous les magistrats. Il y en a qui sont amovibles, les juges de paix; d'autres ne sont nommés que pour un temps, les membres des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes,

élus par les citoyens. Les prud'hommes même peuvent être enlevés à leurs fonctions avant le terme de leur mandat, dans des cas exceptionnels.

En général, toute juridiction est composée de plusieurs juges. On voit une garantie de lumières dans la réunion d'esprits divers qui sont différemment instruits et différemment frappés par les explications des parties.

En principe, les magistrats ne sont pas responsables de leurs décisions.

Toutefois, dans certains cas exceptionnels, ils peuvent être pris à partie : 1° s'il y a dol, fraude ou concussion, qu'on prétendrait avoir été commis soit dans le cours de l'instruction, soit lors des jugements ; 2° si la loi déclare les juges responsables à peine de dommages-intérêts; 3° s'il y a déni de justice, et le juge ne peut pas se retrancher derrière le silence ou l'obscurité de la loi pour se dispenser de juger (art. 4 du Code civil); 4° enfin, dans les cas spéciaux où la loi, prévoyant une faute grave du juge, décide qu'il pourra être pris à partie (art. 505 du Code de procédure civile). Mais cette action contre le magistrat est environnée de garanties très-considérables.

Telle est, en résumé, la situation des juges.

220. Le ministère public, dont Montesquieu a dit que c'était la plus belle institution qui fût sortie du moyen âge, est l'organe du pouvoir exécutif auprès des tribunaux ou plutôt l'organe de la loi dont il est chargé de requérir l'exécution.

Il a pour fonction principale de saisir le tribunal des infractions à la loi et d'en demander la punition.

En matière civile, il a parfois le droit d'agir directement dans l'intérêt public, mais le plus souvent il se borne à venir en aide à celle des parties en cause devant le tribunal qui

lui paraît fondée dans sa réclamation. Il peut toujours demander à être entendu. Il doit toujours donner ses conclusions dans les causes qui intéressent l'État, les mineurs, les incapables.

Le ministère public a, par sa parole, une influence sur les décisions. Toutefois, il n'y prend pas part. Aussi n'a-t-on pas vu d'inconvénients à ce qu'il fût révocable, comme il l'est dans notre organisation judiciaire actuelle.

Cette institution, malgré ses avantages, n'a pas été étendue à toutes les juridictions civiles. Des raisons spéciales ont motivé cette exception.

221. Aux tribunaux sont attachés, en dehors des magistrats proprement dits, des officiers publics, auxiliaires du tribunal, comme les greffiers et les huissiers, ou mandataires des parties, comme les avoués.

Les greffiers ont pour mission de tenir note des actes des juges, de les conserver et de les expédier, en donnant à ces expéditions l'authenticité.

Les huissiers ont la double mission de maintenir l'ordre dans les audiences des tribunaux et de faire aux parties les notifications nécessaires pour l'instruction des affaires et pour l'exécution des jugements ou des actes notariés qui, par suite de leur authenticité, ont la même force exécutoire. La première mission est spécialement réservée à certains huissiers désignés par les tribunaux.

Les avoués sont les représentants nécessaires des parties devant les tribunaux, du moins devant les juridictions ordinaires. Ils sont chargés de faire, en leur nom, les écritures que comporte l'instruction des procès et de conclure devant le tribunal, c'est-à-dire de présenter l'exposé sommaire des prétentions de la partie.

Les greffiers, les huissiers, les avoués ont ce caractère commun qu'ils sont officiers ministériels. Ils sont forcés de prêter leur ministère, chacun pour l'objet de sa mission, à celui qui le requiert, à moins qu'on ne leur demande quelque chose de contraire à l'ordre public. Cette situation a dû leur être faite, parce qu'ils ont un monopole. Il n'y a qu'un nombre déterminé de greffiers, d'huissiers et d'avoués, et il ne faut pas qu'en se concertant, ils puissent empêcher une réclamation d'arriver jusqu'au juge, ou entraver l'exécution d'un jugement.

Ils sont nommés par le chef de l'État, mais avec cette condition toute particulière qu'ils doivent avoir acheté la charge d'un officier ministériel qui se retire. C'est depuis 1816 qu'on a reconstitué en France, pour cette série de professions, la vénalité des offices, un des plus grands abus du régime antérieur à 1789, où elle s'étendait à toutes sortes de fonctions publiques. Au moment où le Trésor public cherchait de tous côtés des ressources pour payer les charges de l'invasion, on augmenta le cautionnement que devaient fournir ces officiers ministériels et quelques autres officiers publics, comme les notaires chargés de donner l'authenticité aux actes des particuliers, et, en échange des sacrifices qu'on leur imposait, il a été décidé par la loi du 28 avril 1816 qu'ils pourraient présenter un successeur à l'agrément du roi. Cette situation, et le monopole attribué aux officiers ministériels, ont fait monter considérablement le prix des charges, et le public peut avoir la crainte que les officiers ministériels n'abusent de leur situation pour multiplier les frais. Mais, en admettant qu'il se produise des abus, la situation ne pourrait être changée que par une loi qui accorderait une indemnité aux titulaires des offices; car ces offices constituent

de véritables propriétés. Le gouvernement l'a souvent reconnu.

Les avoués et les huissiers, comme les notaires, sont placés, non-seulement sous la surveillance de chambres de discipline constituées par voie d'élection, parmi ces officiers ministériels, pour maintenir la dignité du corps, mais en outre sous la surveillance des tribunaux auprès desquels ils fonctionnent. Il y a là des garanties pour les parties.

A ces divers auxiliaires qui concourent à l'œuvre de la justice, il faut ajouter les avocats. Ils ont pour mission de plaider pour les parties qui les ont librement choisis, car les plaideurs peuvent, en vertu de l'article 85 du Code de procédure civile, se défendre eux-mêmes. Les avocats ne tiennent leur titre que de leur entrée dans une corporation où l'on est admis pourvu qu'on présente des garanties de capacité, justifiées par le diplôme de licencié en droit, et de moralité. La corporation est dirigée par un conseil nommé par la voie de l'élection, qui décide des admissions et qui maintient les traditions d'honneur et de dignité du corps.

Voilà quelques idées générales sur le personnel judiciaire.

222. Une des bases fondamentales de l'organisation de cette autorité, c'est que, en principe, la décision rendue par un tribunal n'est pas définitive; il y a presque toujours lieu à des renvois devant une autorité supérieure, ce qu'on nomme appel. C'est une voie de recours contre l'erreur, un frein contre l'arbitraire, une garantie du soin que les premiers juges apporteront à leurs décisions. C'est aussi une satisfaction donnée à la nature humaine, qui se croit facilement victime d'une injustice quand elle a été condamnée.

Toutefois, il ne faut pas que cette garantie tourne au préjudice des plaideurs et que le remède soit pire que le mal. On a donc sagement décidé, pour éviter les lenteurs et ne pas

exagérer les frais, qu'il n'y aurait pas plus de deux degrés de juridiction.

Dans certains cas où l'intérêt en litige ne vaudrait pas les frais d'un nouveau procès, le législateur ne permet pas l'appel.

Puis, en outre de cette hiérarchie des juges, le principe de l'unité de législation a entraîné la centralisation, c'est-à-dire, comme nous l'avons dit, l'institution, au sommet de la hiérarchie, d'un corps chargé de maintenir l'unité dans l'application de la loi, en cassant les décisions qui en auraient fait une fausse application, la Cour de cassation.

La hiérarchie a été établie, à plus forte raison, entre les membres du ministère public placés auprès des diverses juridictions.

223. Enfin, on distingue les juridictions ordinaires des juridictions spéciales ou extraordinaires. Les unes ont la plénitude de la juridiction, c'est-à-dire que toutes les contestations qui ne sont pas expressément attribuées à une autre autorité rentrent dans leur domaine. Les autres ne peuvent statuer que sur les matières qui leur sont attribuées, et par une suite nécessaire de cette situation restreinte, elles ne peuvent généralement pas connaître des difficultés qui s'élèvent sur l'exécution forcée de leurs jugements.

224. Nous allons examiner sommairement l'organisation, les attributions et le mode de procéder de chacune des juridictions qui composent l'autorité judiciaire. Nous traiterons, en premier lieu, de la juridiction civile, c'est-à-dire de la juridiction qui prononce sur les contestations d'intérêt privé qui s'élèvent entre les citoyens; en second lieu, de la juridiction criminelle, qui prononce sur l'application des peines en cas d'infraction à la loi et aux règlements. Quoique le soin de statuer sur les affaires civiles et sur les affaires criminelles

soit souvent confié au même personnel, il y a, dans l'organisation des deux juridictions, des différences notables. Nous terminerons par l'exposé de l'organisation des attributions du grand corps judiciaire qui domine toutes les juridictions civiles et criminelles et qui a pour mission de maintenir l'unité dans l'application de la loi : nous voulons parler de la Cour de cassation.

CHAPITRE II

DES JURIDICTIONS CIVILES

§ 1. — ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES JURIDICTIONS CIVILES

225. Ordre à suivre dans l'étude des juridictions civiles.
226. Juges de paix : leur organisation.
227. Attributions diverses des juges de paix.
228. Tribunaux d'arrondissement : leur organisation.
229. Attributions des tribunaux d'arrondissement.
230. Cours d'appel : leur organisation.
231. Attributions des cours d'appel.
232. Jury d'expropriation. — Renvoi.
233. Tribunaux de commerce : organisation et attributions.
234. Conseils de prud'hommes : organisation et attributions.
235. Arbitres : organisation et attributions.

225. Pour étudier l'organisation et les attributions de chacune des juridictions civiles, en réservant la procédure à suivre devant ces différentes juridictions, qui fera l'objet d'une étude d'ensemble, nous suivrons un ordre différent de celui que nous avons suivi dans l'exposé de l'organisation des agents administratifs. Pour les agents, nous devions commencer par le supérieur, puisque l'impulsion part d'en haut et se communique à travers les intermédiaires jusqu'au dernier degré. Ici, au contraire, en matière de justice, l'initiative part d'en bas, et le contrôle est placé en haut. Il faut donc commencer par le dernier degré de la hiérarchie.

226. Nous rencontrons d'abord le juge de paix. Il n'a qu'une justice exceptionnelle. Cependant il est difficile de ne pas le nommer, quand on commence à décrire l'organisation

judiciaire. Si sa compétence est exceptionnelle en droit, elle est très-ordinaire en fait.

Il y a un juge de paix par canton.

Les juges de paix sont nommés par le chef de l'État, sans conditions de capacité : ils sont révocables par lui. Le juge de paix a deux suppléants nommés et révocables comme lui. Il est assisté d'un greffier.

Il n'y a pas de ministère public auprès des juges de paix. Le peu d'importance des causes soumises à cette juridiction a fait penser que l'intérêt général n'y serait que rarement engagé.

Le ministère des avoués n'est pas obligatoire pour introduire les affaires devant le juge de paix.

227. Ses attributions sont variées. Il a des attributions judiciaires, extra-judiciaires et administratives.

Des attributions extra-judiciaires nous ne dirons qu'un mot.

Il est chargé de présider les conseils de famille qui délibèrent sur les intérêts des mineurs. Il est chargé d'apposer et de lever les scellés : apposer des scellés, c'est appliquer des bandes de papier ou des fils sur la porte d'une chambre ou d'un appartement ou sur l'ouverture d'un meuble et fixer ces bandes ou ces fils avec des cachets de cire marqués du sceau du magistrat qui procède à l'opération. Les scellés ont pour but d'empêcher le détournement des valeurs que contiennent les appartements et les meubles sur les ouvertures desquels ils sont apposés. La loi prévoit un certain nombre de cas où ils peuvent être apposés ; par exemple, le cas où ceux qui prétendent à la succession d'une personne décédée sont mineurs ou absents; le cas où le défunt était dépositaire public (art. 909 à 911 du Code de procédure civile).

Le juge de paix est encore chargé d'attributions administratives. Il est souvent appelé à diriger les enquêtes administratives pour recueillir l'opinion des citoyens sur les avantages et les inconvénients qu'ils peuvent trouver à une mesure projetée.

Restreignons-nous à ses attributions judiciaires.

Le juge de paix est tantôt conciliateur, tantôt juge.

Voyons d'abord son rôle en qualité de conciliateur, puisque son intervention en pareil cas peut empêcher les procès.

Il remplit cette mission pour les affaires dont il peut être juge. Il la remplit également pour celles qui doivent être portées devant le tribunal d'arrondissement, à quelques exceptions près.

Pour les premières, la formalité est très-simple. Toute citation devant le juge de paix doit être précédée d'un avertissement envoyé par le greffier, qui invite les parties à paraître devant le juge de paix. Pour les autres, c'est déjà la procédure judiciaire qui s'entame entre les parties.

Il est intéressant de voir, dans la dernière statistique de la justice civile publiée par le ministère de la justice en 1877, pour l'année 1875, comment les juges de paix remplissent leur mission.

Le nombre des billets d'avertissement délivrés par les juges de paix a été pendant l'année 1875 de 1 976 510. Ce chiffre est considérable et cependant il l'avait été bien davantage avant que la loi de finances du 23 août 1871 exigeât la rédaction sur papier timbré de ces avertissements. Pendant la période quinquennale de 1866 à 1870 il avait été de 3 650 106 en moyenne, il était de 2 765 670 en 1871 ; en cinq années il a diminué de plus de 700 000. Dans 751 858 affaires les parties se sont conciliées.

Pour les affaires soumises au préliminaire de conciliation avant d'arriver au tribunal d'arrondissement, elles étaient en 1875 de 52 659. Il y en a eu 11 660 dans lesquelles le défendeur, c'est-à-dire la partie assignée, n'a pas comparu. Les adversaires se sont trouvés ensemble devant le juge de paix dans 40 979 affaires, et dans 16 420 (soit 2 sur 5) ils ont été conciliés. On voit que le préliminaire de conciliation n'aboutit pas aussi souvent qu'il serait à désirer.

Le juge de paix est encore juge. Ses fonctions en cette qualité s'exercent tantôt en dernier ressort, tantôt à charge d'appel.

Les lois du 25 mai 1838, du 20 mai 1854 et du 2 mai 1855 ont étendu beaucoup ses attributions. On a vu de grands avantages à donner aux justiciables un juge qui est près d'eux, à portée de vérifier les faits, sans beaucoup de frais. Il statue sur certaines matières en dernier ressort, quand la valeur de la demande ne dépasse pas 100 francs, et, à charge d'appel, il peut statuer, en certains cas, sur des litiges dont l'intérêt va jusqu'à 1500 francs.

Une des limites fondamentales des pouvoirs du juge de paix, c'est qu'il ne peut statuer sur des actions en revendication de propriété ; il ne peut prononcer que sur des actions possessoires, c'est-à-dire sur les actions qui tendent à maintenir le détenteur d'un immeuble dans la situation qu'il s'était faite depuis plus d'un an et un jour, ou à l'y réintégrer, s'il en est violemment dépouillé.

Le juge de paix est compétent pour connaître au civil de certains litiges où l'administration est intéressée, et, par exemple, des contestations relatives à la perception de quelques contributions indirectes, notamment celles qui s'élèvent, entre les concessionnaires d'un pont à péage et les redevables,

sur l'application du tarif du péage. C'est encore à lui qu'il appartient, d'après l'article 15 de la loi du 21 mai 1836, de régler l'indemnité due au propriétaire riverain d'un chemin vicinal, qui a été obligé de céder une partie de son terrain pour l'élargissement du chemin.

L'appel, dans le cas où le jugement n'est pas rendu en dernier ressort, est porté devant le tribunal d'arrondissement. — On ne peut se pourvoir en cassation que pour cause d'excès de pouvoir (loi du 25 mai 1838, art. 15).

Les juges de paix ont été appelés à juger, en 1875, 557 414 affaires. Ils ont rendu 112 085 jugements contradictoires, 79 655 jugements par défaut, et arrangé à l'audience 108 221 affaires; 49 855 ont été rayées par suite d'abandon.

Il a été interjeté 4630 appels (soit 6 pour 100); c'est une proportion invariable. Les tribunaux d'arrondissement ont jugé 3796 appels, dont 2374 ont abouti à une confirmation et 1422 à une infirmation.

228. Du juge de paix passons au tribunal d'arrondissement.

On l'appelle souvent tribunal de première instance. Mais nous venons de voir que le juge de paix connaît, en première instance, d'une foule de contestations, et que le tribunal d'arrondissement est juge d'appel des décisions du juge de paix.

Il y a un tribunal par arrondissement, sauf à Paris, où le tribunal de la Seine juge les affaires de tout le département.

Le nombre des juges varie suivant la population. Le minimum est de trois, le maximum de douze; à Paris, il s'élève jusqu'à soixante-quatorze. Il y a en outre des suppléants.

Les tribunaux qui sont nombreux se divisent en plusieurs chambres pour faire face aux besoins du service.

Un jugement n'est valable que s'il est rendu par trois

membres au moins. En cas d'insuffisance des suppléants, le tribunal prend des suppléants temporaires parmi les avocats attachés au tribunal, ou subsidiairement parmi les avoués institués près le tribunal (décret du 30 mars 1808, art. 49).

Les membres des tribunaux d'arrondissement sont inamovibles. Il y a parmi eux un président et un vice-président pour chaque chambre. C'est le Président de la République qui les désigne. Ils doivent être licenciés en droit.

Le ministère public auprès du tribunal d'arrondissement est composé d'un procureur de la République et de un ou plusieurs substituts. Il y a des greffiers et des commis greffiers attachés au tribunal.

Le ministère des avoués est obligatoire devant le tribunal d'arrondissement.

229. Les attributions des tribunaux d'arrondissement s'étendent à toutes les matières qui ne sont pas attribuées à d'autres juridictions. Ils sont les premiers des tribunaux ordinaires. Ils statuent non-seulement sur les affaires civiles proprement dites, mais aussi sur les affaires commerciales, quand il n'y a pas de tribunal de commerce dans l'arrondissement ; et cette juridiction spéciale n'est instituée que là où les affaires commerciales sont suffisamment développées.

Ils connaissent des affaires, tantôt en premier et dernier ressort, tantôt à charge d'appel.

La loi distingue entre les actions mobilières et les actions immobilières, c'est-à-dire celles qui portent sur des biens meubles ou sur des biens immeubles (cette distinction des biens, suivant leur nature, est établie par les articles 517 à 536 du Code civil).

Ils connaissent en dernier ressort des actions mobilières, quand la demande ne dépasse pas la valeur de 1500 francs

en principal, et des actions immobilières, quand le revenu de l'immeuble n'est pas supérieur à 60 francs. Les actions dont la valeur n'est pas susceptible de se résoudre en argent, ne sont jugées qu'en premier ressort (loi du 11 avril 1838, art. 1). Pour les actions relatives à la perception des impôts indirects, et spécialement des droits d'enregistrement, ils jugent sans appel, quelle que soit la valeur du litige, mais sauf recours direct devant la Cour de cassation (loi des 7-11 septembre 1790, art. 2; — loi du 22 frimaire an VII, art. 65).

A côté de la juridiction du tribunal, il faut placer celle qu'exerce le président à lui seul. Dans un grand nombre de cas, le président peut ordonner les mesures d'urgence que les circonstances exigent. Il juge sans délai quand il y a lieu à référé (Code de procédure civile, art. 806). Mais il ne prend que des mesures provisoires qui ne font pas préjudice au principal.

En 1875, les tribunaux d'arrondissement ont statué sur 100 986 affaires. Il a été rendu 67 915 jugements contradictoires, 33 071 jugements par défaut; 54 689 procès, soit un quart, ont été l'objet de transactions ou de désistements.

De plus, ils ont prononcé sur 26 755 affaires commerciales. Il n'y a que 175 tribunaux civils qui jugent les affaires commerciales. Le nombre des appels a été de 11 pour 100, pour les jugements rendus en matière civile et de 10 pour 100, pour les jugements rendus en matière commerciale; ils ont été confirmés dans la proportion de 70 pour 100.

Les présidents ont rendu 251 808 ordonnances; celles qui ont été prononcées en référé entrent dans ce chiffre pour plus des quatre dixièmes.

230. Au-dessus des tribunaux d'arrondissement sont placées les Cours d'appel.

Il y a 26 Cours d'appel. Le siége de chaque cour a été fixé en raison d'anciennes traditions antérieures à 1789 : la loi détermine leur ressort, qui embrasse plusieurs départements, excepté pour la cour de Bastia, dont le ressort est restreint au département de la Corse.

Les membres des cours sont nommés par le Président de la République. Le nombre des membres varie suivant la population. Le minimum est de 20, le maximum de 40 ; à Paris, il s'élève à 72. Ils sont répartis entre différentes chambres pour l'expédition des affaires. Il y a un premier président, des présidents de chambre, des conseillers. Chaque chambre ne peut rendre ses arrêts qu'autant qu'elle compte sept membres. La règle n'est pas la même en matière criminelle qu'en matière civile.

Il n'y a pas de suppléants proprement dits. Le nombre des magistrats de chaque cour est considérable, et une chambre peut se compléter, au besoin, en empruntant les membres d'une autre chambre. Si cela était nécessaire, on prendrait des avocats ou des avoués pour compléter la cour, comme on fait pour le tribunal d'arrondissement, à défaut des suppléants.

Le ministère public auprès des cours d'appel est ainsi composé : un procureur général, chef du parquet, plusieurs avocats généraux qui ont pour fonction de porter la parole dans les audiences, plusieurs substituts du procureur général qui sont principalement chargés du service intérieur du parquet.

Il y a un greffier en chef et plusieurs commis greffiers pour chaque chambre.

Il y a des avoués spéciaux auprès des cours d'appel.

231. Les attributions des cours d'appel sont de rendre souverainement la justice en matière civile (loi du 20 avril 1810, art. 17).

Ces cours sont juges d'appel : 1° des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux d'arrondissement compris dans leur circonscription ; 2° des décisions des tribunaux de commerce ; 3° des décisions des arbitres constitués volontairement par les parties, quand l'affaire aurait été de la compétence du tribunal d'arrondissement (nous parlerons bientôt de la juridiction des arbitres) ; 4° des ordonnances de référé rendues par les présidents des tribunaux d'arrondissement.

De plus, elles statuent en premier et dernier ressort dans des cas très-exceptionnels ; par exemple, sur la prise à partie, action personnelle dirigée contre un magistrat, dont nous avons déjà indiqué les conditions spéciales (art. 509 du Code de procédure civile).

Les cours d'appel ont statué en 1875 sur 10 096 affaires civiles ou commerciales, 7716 ont été l'objet de décisions contradictoires, 558 d'arrêts rendus par défaut; 1792 ont été rayées du rôle après transaction. Il est difficile d'établir la proportion des arrêts attaqués devant la Cour de cassation. En 1875, cette cour a examiné 490 pourvois formés contre des arrêts de Cour d'appel ; sur 390 pourvois soumis à la Chambre des requêtes, 122 ont été admis, 268 ont été rejetés ; sur 100 arrêts soumis à la Chambre des requêtes, 40 ont été cassés.

Les cours d'appel forment, avec les tribunaux d'arrondissement, les juridictions ordinaires en matière civile.

232. Nous arrivons maintenant aux juridictions exceptionnelles. Nous en avons déjà mentionné une : les juges de paix. Il y en a plusieurs autres.

En matière civile proprement dite, il faut signaler le jury d'expropriation, chargé d'apprécier les indemnités dues aux propriétaires dépossédés pour cause d'utilité publique.

C'est une juridiction temporaire, constituée en vertu de la loi du 3 mai 1841, qui a été modifiée, sur certains points et pour des cas spéciaux, par diverses lois. Elle est composée de citoyens choisis au sort sur une liste formée par l'administration avec le concours de l'autorité judiciaire, et fonctionne sous la direction d'un magistrat, membre du tribunal d'arrondissement. Nous reviendrons sur cette juridiction quand nous traiterons de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

233. En matière commerciale, il y a plusieurs juridictions spéciales. — D'abord, les tribunaux de commerce, établis dans les localités où les besoins du commerce l'exigent. Il y en a 218. Leurs membres sont élus, pour deux ans, par des électeurs pris parmi les commerçants recommandables, et dont la liste est dressée, en vertu de la loi du 21 décembre 1871, par une commission où figurent divers éléments. Après l'élection, les juges ont besoin d'être institués par décret. Il n'y a pas de ministère public près des tribunaux de commerce.

Le ministère des avoués n'est pas obligatoire auprès de ces tribunaux. Il s'est formé auprès d'un certain nombre de tribunaux de commerce une sorte de corporation de mandataires agréés par le tribunal, qui remplissent habituellement le ministère d'avoué et d'avocat. Ces agréés n'ont pas la qualité d'officiers ministériels.

Les tribunaux de commerce sont juges, non-seulement des contestations relatives à l'exécution des engagements intervenus entre commerçants, mais de toutes celles qui sont

relatives aux actes de commerce, même faits par des personnes qui ne sont point commerçantes. La loi définit ce qu'il faut entendre par acte de commerce (Code de commerce, art. 632 à 638).

Ils jugent en dernier ressort jusqu'à concurrence de 1 500 francs. L'appel est porté devant les cours d'appel.

Les tribunaux spéciaux de commerce ont statué en 1875 sur 177 379 affaires, y compris 57 303 procès qui ont été l'objet de transactions ou de désistements, mais ils ont en outre réglé 4 759 faillites. Sur 100 jugements de ces tribunaux, 12 ont été frappés d'appel. Ils ont été confirmés dans la proportion de 72 pour 100.

234. La juridiction des prud'hommes, constituée par des décrets du Président de la République dans les localités où le développement de l'industrie le rend nécessaire, statue sur les contestations qui s'élèvent entre patrons et ouvriers, relativement à des salaires, à des malfaçons, à des contrats d'apprentissage.

Elle est composée de membres élus par les patrons et les ouvriers. Elle remplit les fonctions de conciliateur comme les juges de paix.

Dans certains cas, les décisions des prud'hommes peuvent être attaquées devant le tribunal de commerce.

En 1875, les 112 conseils existants (14 d'entre eux n'ont pas siégé) ont été saisis en bureau particulier ou bureau de conciliation, de 35 907 contestations, dont 6 787 ont été retirées par les parties. La conciliation a été obtenue dans les trois quarts des cas : 19 771 ; les autres procès ont été renvoyés au bureau général. Encore 4 656 affaires ont été retirées avant que ce bureau eût statué ; 2550 affaires seulement ont été l'objet d'un jugement proprement dit. 1 885

sentences étaient en dernier ressort; sur les 665 jugements susceptibles d'appel, 104 ont été attaqués devant les tribunaux de commerce. 18 appels ont abouti à un arrangement; 57 sentences ont été confirmées, 29 infirmées.

235. Enfin, il y a une juridiction qui peut être créée au gré des parties, soit en matière civile, soit en matière commerciale : c'est la juridiction des arbitres.

Dans le système de l'Assemblée constituante de 1789, système fondé, il faut l'avouer, sur une excessive confiance dans la bonté de la nature humaine, l'arbitrage devait être le moyen principal de terminer les procès. « Les juges ne sont faits, disait Thouret, que pour ceux qui n'ont pas l'esprit de s'en passer. » Aujourd'hui, on connaît mieux le cœur humain. L'arbitrage n'est qu'un moyen très-accessoire de terminer les procès. Les règles qui y sont relatives sont reléguéesà la fin du Code de procédure civile.

En matière civile, on ne connaît plus depuis longtemps que l'arbitrage volontaire. En matière commerciale, les associés étaient obligés par le Code de commerce de soumettre leurs contestations à des arbitres (art. 51). Mais cette prescription, qui donnait lieu à de vives réclamations, a été abrogée par la loi du 17 juillet 1856.

Les parties en litige peuvent volontairement soumettre leurs différends à un ou plusieurs arbitres qu'elles choisissent à leur gré. On appelle cet acte compromis; mais il n'y a que les majeurs qui puissent compromettre, et c'est seulement sur des objets qui n'intéresseraient pas l'ordre public.

La décision des arbitres est rendue exécutoire par une ordonnance du président du tribunal dans le ressort duquel siégent les arbitres (art. 1020 du Code de procédure civile).

De plus, les jugements arbitraux sont sujets à appel dans

tous les cas, à moins que les parties n'y aient renoncé, ce qu'elles font souvent. Si la matière était du ressort du juge de paix, l'appel est porté devant le tribunal d'arrondissement ; si elle était du ressort du tribunal d'arrondissement, le pourvoi est porté devant la cour d'appel (art. 1025 du même code).

Les juridictions civiles sont dominées par la Cour de cassation, qui domine également les juridictions criminelles. Nous en parlerons plus tard.

§. 2 — RÉSUMÉ DE LA PROCÉDURE DEVANT LES JURIDICTIONS CIVILES

236. Sources des règles de la procédure civile.
237. Préliminaire de conciliation.
238. Transaction.
239. Désistement.
240. Introduction de la demande.
241. Instruction de l'affaire. — Audience.
242. Instruction orale et instruction écrite.
243. Moyens de défense. — Exceptions.
244. Moyens d'instruction. — I. Interrogatoire sur faits et articles. — II. Enquête. — III. Expertise. — IV. Vérification d'écritures. — V. Inscription de faux.
245. Récusation.
246. Des jugements : Comment ils sont rendus.
247. Diverses espèces de jugements : Jugements préparatoires, interlocutoires, définitifs.
248. Jugements contradictoires et par défaut.
249. Jugements en dernier ressort et jugements susceptibles d'appel.
250. Expédition, signification et force exécutoire du jugement.
251. Opposition et appel.
252. Voies extraordinaires de recours. — Tierce-opposition. — Requête civile.
253. Moyens d'exécution des jugements.
254. Des frais de justice. — De l'assistance judiciaire.

236. Les règles de la procédure devant les juridictions civiles, dont nous devons donner ici un résumé succinct, sont tracées par le Code de procédure civile. Elles sont ren-

fermées dans 516 articles. Le Code en a 1042 ; on y trouve, dans des chapitres différents, les règles à suivre devant la justice de paix, devant les tribunaux d'arrondissement, devant les cours d'appel ; puis les règles relatives aux voies extraordinaires pour attaquer les jugements, enfin celles qui concernent l'exécution des jugements.

Il faut y joindre des règles spéciales pour quelques juridictions exceptionnelles, contenues dans des lois spéciales. Pour les tribunaux de commerce, notamment, elles se trouvent dans les articles 642 à 648 du Code de commerce ; pour le jury d'expropriation, dans la loi du 3 mai 1841.

Enfin le règlement pour la procédure à suivre devant la Cour de cassation est contenu dans un arrêt du conseil du Roi, en date du 28 juin 1738, qui avait réglé la procédure devant le Conseil d'État des parties, et qui a été modifié par quelques dispositions postérieures.

Nous n'avons pas la pensée d'analyser complétement ces diverses règles ; nous devons nous borner à donner une idée sommaire de la manière de procéder devant les tribunaux civils, manière de procéder dont les parties essentielles se retrouvent dans le fonctionnement des juridictions administratives.

Pour cet exposé sommaire, nous suivrons la marche d'un procès qui doit être jugé par le tribunal d'arrondissement, à charge d'appel.

237. On est obligé de débuter par un préliminaire de conciliation devant le juge de paix, sauf les cas d'exception énumérés dans l'article 49 du Code de procédure civile, et parmi lesquels figurent les causes intéressant l'État et le domaine, et les causes qui intéressent les mineurs.

Le demandeur, c'est-à-dire celui qui prend l'initiative de

la contestation, fait citer son adversaire, qu'on appelle le défendeur, devant le juge de paix. C'est un huissier qu'on emploie pour cette citation. Le juge de paix fait ses efforts pour concilier les parties. Il leur rappelle qu'un mauvais accommodement vaut souvent mieux qu'un bon procès.

238. Si les parties s'entendent et se décident à mettre chacune un peu du sien, on dressera un acte de transaction. C'est un contrat dont les règles sont tracées par les articles 2044 et suivants du Code civil.

Il faut être majeur pour transiger. Les intérêts litigieux des mineurs sont toujours placés sous la tutelle des tribunaux.

Mais supposons que les parties n'aient pu s'entendre, que le juge de paix n'ait pu parvenir à les concilier, le procès va suivre son cours.

239. Disons toutefois, avant de continuer la série de la procédure à suivre, qu'il n'est jamais trop tard pour se dédire. Le procès engagé pourra être arrêté par la renonciation, le désistement de celui qui l'a engagé (art. 402 du Code de procédure civile).

Voyons comment s'engage le procès.

240. Le demandeur assigne ou ajourne le défendeur à comparaître devant le tribunal.

Devant quel tribunal ? Il y a à ce sujet une série de règles établies par l'article 59 du Code de procédure. On distingue suivant les cas. Nous ne pouvons pas résumer ces règles ; il faut seulement indiquer que le juge n'est pas laissé au choix de celui qui entame le procès. C'est ordinairement le juge le plus rapproché de l'objet litigieux. Mais en matière personnelle, c'est le tribunal du domicile du défendeur. Dans ce cas, c'est à celui qui réclame à se déplacer.

L'ajournement est fait par un exploit d'huissier. L'exploit doit contenir tous les renseignements nécessaires pour que le défendeur sache ce qu'on lui demande, quel est l'avoué qui représente le demandeur, et quel tribunal va être appelé à juger la question. Il doit être signifié à la personne, ou à son domicile. L'article 69 indique comment l'État doit être assigné.

Voilà la demande introduite. L'adversaire constitue avoué de son côté et répond aux prétentions de son adversaire.

241. Ici commence l'instruction de l'affaire.

Les parties, représentées par leurs avoués, arrivent à l'audience. L'audience est publique. C'est une des règles fondamentales de notre système judiciaire. Le juge est placé en face de l'opinion publique. Le huis clos ne pourrait être ordonné que s'il y avait crainte de scandale ou inconvénient grave. C'est une mesure très-exceptionnelle (art. 87).

Le président a la police de l'audience; il a des pouvoirs pour faire respecter le tribunal (art. 88 à 91).

L'avoué est chargé de présenter les conclusions; les avocats plaident; ordinairement l'avocat remplace l'avoué pour la lecture des conclusions. Mais l'avoué doit être à l'audience; lui seul représente la partie.

242. En principe, devant les tribunaux civils, l'instruction est orale. C'est sur l'audition des avoués et avocats que le tribunal se prononce. Cela est à remarquer; nous verrons que c'est un système contraire qui est suivi devant les juridictions administratives, même devant celles qui ont une audience publique.

Cependant le tribunal a le moyen d'empêcher que sa religion ne soit surprise. Il peut ordonner que l'affaire sera instruite par écrit, pour en être fait rapport par l'un des

juges (art. 95). Il peut encore, sans faire faire de nouvelles écritures aux parties, ordonner que les pièces seront mises sur le bureau pour en être délibéré (art. 93).

De plus la loi exige que certaines causes soient communiquées au procureur de la République : en premier lieu, celles qui concernent l'ordre public, l'État, le domaine, les communes, les établissements publics (art. 83).

243. Que peut opposer le défendeur au demandeur? Il est bon de distinguer. Il peut défendre au fond, ou invoquer des exceptions.

Au fond, il niera la dette alléguée, il prétendra être propriétaire du bien que l'adversaire revendique. Cela est simple.

Mais il peut soutenir que le juge est incompétent. Qu'on suppose un entrepreneur de travaux publics assigné devant le tribunal civil, pour dommage causé à un particulier par l'exécution d'un travail régulièrement ordonné; il soutiendra que le tribunal est incompétent pour connaître de la demande; il déclinera la compétence du tribunal.

Il peut opposer de simples moyens de forme : soutenir que l'exploit d'ajournement est nul; et s'il veut être recevable à invoquer ce moyen, il doit le présenter au début de l'instance.

Il peut encore soutenir que l'obligation est éteinte par prescription.

Jusqu'ici le juge peut vérifier par lui-même les allégations produites de part et d'autre.

244. Mais il y a des moyens de discussion qui vont exiger une instruction plus compliquée.

I. Une partie demande que l'adversaire soit interrogé sur faits et articles. Un juge est nommé pour y procéder (art. 324 et suivants).

II. Une partie demande à prouver des faits dont elle entend se servir pour la défense de sa cause. Si les faits ne sont pas reconnus et si la loi en admet la preuve, une enquète est ordonnée. Elle est faite devant un des juges du tribunal ; chacun produit ses témoins. Un procès-verbal est dressé (art. 252 à 294).

III. Il peut s'agir d'apprécier des dégâts causés, ou tout autre objet pour lequel l'avis d'hommes de l'art serait nécesssaire. Le tribunal peut ordonner une expertise (art. 302 à 323). L'expertise doit se faire par trois experts, à moins que les parties ne conviennent qu'il sera procédé par un seul. Faute par les parties de nommer leurs experts, le tribunal y procède d'office.

Il y a, pour les expertises, une série de règles sur lesquelles nous aurons à revenir quand nous étudierons la procédure devant les juridictions administratives.

IV. Le défendeur peut nier la signature qu'on prétend être la sienne, et qui est placée au bas d'un acte qui l'engage.

Ici une procédure spéciale s'ouvre. Le tribunal ordonnela vérification des écritures (art. 193 à 213). Elle se fait par experts et par témoins devant un des juges. On examine les pièces de comparaison ; on entend les témoins qui auraient vu signer la pièce. Les résultats de cette instruction sont consignés par le juge commissaire dans son procès-verbal.

V. Enfin il peut y avoir une demande en inscription de faux (art. 214 à 251).

L'inscription de faux a un caractère purement civil, ou un caractère à la fois civil et criminel. Si le faux n'est pas imputé à la personne qui se prévaut de la pièce, c'est une action civile. Si le faux lui est imputé, l'action se complique immédiatement d'un caractère criminel. Les actes qui ont un

caractère d'authenticité, par exemple les actes notariés, ne peuvent être attaqués que par une inscription de faux.

Le tribunal ordonne la vérification. L'instruction est plus approfondie encore que lorsqu'il s'agit de vérification d'écritures.

Enfin l'affaire est instruite, le jugement peut être rendu.

245. Ici nous devons parler d'un incident grave qui se présente quelquefois : Il peut y avoir, pour un ou plusieurs des membres du tribunal, une cause qui les empêche de participer au jugement d'une affaire, lors même qu'ils seraient sur leur siége; c'est la récusation. On appelle ainsi le droit qu'a toute partie d'écarter du nombre de ses juges un magistrat qui se trouve dans une des situations déterminées par la loi, et qui ont paru de nature à faire suspecter son impartialité.

Il y a d'assez nombreux cas de récusation qui sont indiqués dans l'article 378 du Code de procédure. Le législateur craint ou du moins la partie peut craindre que le juge ne soit entraîné, par des liens de parenté, d'intérêt direct ou indirect, par une opinion déjà émise sur le procès, par des relations d'intimité, par une inimitié personnelle, à faire pencher la balance dans un sens plutôt que dans l'autre.

Le tribunal est juge de la question de savoir si l'un de ses membres doit être récusé. Mais il ne faut pas que les procès traînent en longueur et que la récusation ne soit proposée qu'au moment où tout serait prêt pour la décision. D'après l'article 382, celui qui veut récuser doit le faire avant le commencement des plaidoiries, et, si l'affaire est en rapport, avant que l'instruction soit achevée ou que les délais soient expirés, à moins que les causes de la récusation ne soient survenues postérieurement.

246. Nous arrivons donc au jugement.

Les jugements sont rendus à la pluralité des voix, du moins dans les tribunaux et cours composés de plusieurs membres ; car le juge de paix siége seul.

Ils sont prononcés ou sur-le-champ, ou après délibéré dans la chambre du conseil. Quelquefois le tribunal remet à une audience prochaine pour prononcer le jugement (art. 116).

S'il y a partage, on appelle, pour le vider, un juge d'une autre chambre ; à défaut de juge, un suppléant ; à son défaut, un avocat attaché au barreau, et à son défaut un avoué, tous appelés suivant l'ordre du tableau. L'affaire est plaidée de nouveau (art. 118).

Les jugements doivent être motivés ; c'est une règle fondamentale (art. 141). Il y a là une satisfaction due à la partie ; une garantie d'examen de la part du juge ; un moyen de permettre la révision du procès.

Voici la formule des jugements :

« Au nom du peuple français,

« Le tribunal de... a rendu le jugement suivant : »

Ici se place le jugement, puis on termine ainsi :

« En conséquence, le Président de la République française mande et ordonne à tous huissiers sur ce requis, de mettre ledit arrêt (ou jugement) à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs près les tribunaux de première instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis. »

247. Il faut distinguer diverses espèces de jugements.

1° Au point de vue de leur objet, ils sont préparatoires, interlocutoires ou définitifs ; et ces distinctions, qui se retrouvent dans la procédure administrative, ont des conséquences pratiques.

Le jugement préparatoire est celui par lequel le tribunal ordonne une mesure d'instruction, sans préjuger le fond (art. 452).

Le jugement interlocutoire est celui par lequel le tribunal ordonne, avant dire droit, une preuve, une vérification, une instruction qui préjuge le fond.

Enfin, le jugement définitif est celui qui statue sur le litige, en appréciant les prétentions soumises au tribunal.

Ainsi par exemple, et nous pouvons prendre cet exemple dans le droit administratif, puisque nous retrouverons devant les juridictions administratives les trois espèces de jugements que nous venons d'indiquer, un particulier demande une indemnité à raison du dommage qui lui a été causé par des travaux publics. L'administration ne conteste pas le droit à indemnité, elle ne conteste que l'importance des dommages et le chiffre de l'indemnité. Saisi de ce litige, le conseil de préfecture, sans rien préjuger, ordonne une expertise. C'est un jugement préparatoire.

Au contraire, supposons que l'administration s'oppose à l'expertise, soutienne qu'elle est inutile : qu'en admettant que les faits allégués fussent prouvés, il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité. Si le conseil de préfecture, repoussant la prétention de l'administration, à raison du caractère des faits allégués, ordonne une expertise, le fond est préjugé. Il y a là un jugement interlocutoire.

Enfin le jugement qui fixera l'indemnité due ou rejettera la demande, sera définitif, par opposition aux jugements préparatoires et interlocutoires, ce qui ne fera pas obstacle à ce qu'il soit frappé d'appel, si le droit d'appel est ouvert par la loi.

En deux mots, le jugement préparatoire est destiné à

éclairer le tribunal, sans rien préjuger ; — le jugement interlocutoire préjuge ; — le jugement définitif juge le procès.

Quel est l'intérêt pratique de cette distinction ? Il est dans la règle posée par l'article 451 du Code de procédure civile. L'appel d'un jugement préparatoire ne peut être interjeté qu'après le jugement définitif, et conjointement avec l'appel de ce jugement, lors même qu'il aurait été exécuté sans réserves. On n'a pas voulu que les particuliers pussent grossir inutilement les frais d'un procès. Comme leurs droits ne sont pas compromis, le législateur les oblige d'attendre.

Au contraire, le même article 451 porte que l'appel d'un jugement interlocutoire peut être interjeté avant le jugement définitif. Cela se comprend. Le fond est préjugé ; le litige est déjà en partie tranché.

Il y a à ce sujet une question délicate, celle de savoir si le jugement interlocutoire, qui peut être attaqué avant le jugement définitif, doit l'être dans un délai fixe à dater du jour où il a été signifié, ou si la partie intéressée peut attendre le jugement définitif pour attaquer les deux en même temps.

La jurisprudence de l'autorité judiciaire a varié sur ce point. Certains arrêts admettent que les deux jugements peuvent être attaqués en même temps, et qu'il importe peu que l'arrêt interlocutoire ait été signifié ou même exécuté depuis plus de trois mois. D'autres arrêts, et d'assez récents, décident que l'appel n'est plus recevable, si le jugement interlocutoire a été exécuté sans réserves. Le préjugé est ainsi transformé en jugé.

La jurisprudence du Conseil d'État, qui se fonde aussi

sur l'article 451, admet que l'on n'est pas tenu d'attaquer le jugement interlocutoire avant le jugement définitif[1].

248. On distingue encore les jugements en deux catégories au point de vue de l'attitude des parties en cause. Si les parties ont comparu, le jugement est contradictoire. Si les parties n'ont pas comparu, il est par défant.

La conséquence pratique de cette distinction, c'est que la partie jugée par défaut et qui n'a pas été entendue dans sa défense peut demander au tribunal, dans un certain délai, de revenir sur son jugement; c'est ce qu'on appelle former opposition (art. 149).

Mais il y a deux manières, pour les parties, de ne pas comparaître devant les tribunaux où elles doivent être représentées par les avoués, c'est ou bien qu'elles ne constituent pas avoué, ou bien que l'avoué, qui a échangé des écritures avec l'avoué de l'adversaire, ne comparaisse pas au jour de l'audience publique. Les règles sont différentes dans les deux cas, tant pour la signification des jugements que pour le délai de l'opposition.

249. Au point de vue de leur force exécutoire, on distingue, nous l'avons vu, les jugements en dernier ressort et les jugements susceptibles d'appel.

250. Le jugement est rendu. Que vont faire les parties? Celle qui gagne s'empressera de le faire signifier à son adversaire. C'est le greffier qui délivre l'expédition. C'est l'huissier qui fait la signification.

Si le jugement est contradictoire et n'est susceptible ni d'opposition ni d'appel, il est exécutoire immédiatement.

S'il n'est pas en dernier ressort et si la partie interjette

[2] *Arr. Cons.*, 30 mars 1861 (*Richard c. ministre des travaux publics*), — 8 mars 1866 (*de Chassay*), — 9 février 1877 (*Chemin de fer de Paris à Lyon*).

appel, l'exécution du jugement est suspendue, à moins que le tribunal n'ait ordonné l'exécution provisoire, dans les cas où elle est autorisée par la loi (art. 457). C'est tout le contraire en matière administrative. L'appel n'est pas suspensif et l'exécution immédiate ne peut être arrêtée que si la juridiction supérieure ordonne le sursis ou si l'administration supérieure l'autorise.

251. L'opposition et l'appel doivent être formés dans un délai fixé par la loi. Pour l'opposition, le délai est très-court. Pour l'appel, la partie est forcée de réfléchir pendant quelques jours avant de se décider, huit jours; mais elle doit ensuite se décider avant l'expiration d'un délai qui était primitivement de trois mois à dater de la signification, qui est aujourd'hui de deux mois (art. 443).

S'il n'y a pas eu appel, le jugement acquiert l'autorité de la chose jugée. Cette autorité est considérable. La chose jugée est réputée être la vérité, et ne peut plus être remise en question (art. 1351 du Code civil). Mais, bien entendu, il n'y a chose jugée qu'entre les parties en cause dans le jugement.

252. L'appel est le moyen ordinaire d'attaquer les jugements rendus en premier ressort. Mais il y a des moyens extraordinaires qu'indique le Code de procédure civile.

D'abord la tierce-opposition, par laquelle une partie s'oppose à un jugement qui préjudicie à ses droits et lors duquel ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été appelés (art. 474). Elle se porte en principe devant le tribunal qui a rendu le jugement attaqué (art. 475).

La requête civile est un moyen de faire rétracter un jugement en dernier ressort par le tribunal qui l'a rendu, dans des cas où les règles fondamentales de la procédure ont été violées; notamment, si le tribunal a prononcé sur des objets

qui ne lui étaient pas soumis; s'il a omis de statuer sur des choses qui lui étaient demandées; s'il y a eu dol; si l'on a jugé sur pièces fausses. L'article 480 indique tous les cas de requête civile.

Mais la loi entoure cette voie extraordinaire de formes et de garanties toutes spéciales.

Enfin le pourvoi en cassation. Nous en parlerons à la fin de cet exposé.

253. Il ne nous reste plus qu'un mot à dire sur les moyens d'exécution des jugements.

Le Code a tracé des règles pour l'exécution. D'abord pour la liquidation des dommages-intérêts, les redditions de compte, la liquidation des dépens et des frais du procès (art. 517 à 544). Toute partie qui succombe est condamnée aux dépens (art. 130).

Puis le Code règle les moyens d'exécution forcée envers le débiteur qui ne s'acquitte pas volontairement. Ce sont :

1° La saisie-arrêt, saisie des sommes et effets appartenant au débiteur et qui se trouvent dans les mains d'autres personnes; par exemple, saisie des loyers dus à un propriétaire entre les mains de ses locataires;

2° La saisie-exécution, saisie des objets mobiliers qui se trouvent en la possession du débiteur et qui sont vendus au profit des créanciers;

3° La saisie des rentes constituées sur particuliers (les rentes sur l'État sont insaisissables);

4° La saisie immobilière, suivie de la vente de l'immeuble au profit des créanciers.

A ces divers modes de saisie se rattachent les règles spéciales de la répartition du produit des ventes entre les créanciers. Cette répartition s'appelle contribution, lorsqu'il s'agit

du prix d'objets mobiliers ou bien encore du produit de ventes d'immeubles, dans le cas où il n'y a pas de créanciers ayant une hypothèque, qui leur donne un droit de préférence. Elle s'appelle ordre, pour le produit des ventes immobilières à distribuer entre des créanciers qui ont une hypothèque.

Les bases de la répartition ne sont pas les mêmes dans ces divers cas. Dans le premier, elle est proportionnelle au montant des créances ; dans le deuxième, elle est réglée d'après l'ordre d'inscription des hypothèques.

5° Enfin le code réglait la contrainte par corps ou l'emprisonnement ; mais cette voie d'exécution a été enlevée aux particuliers et même à l'État, sauf pour l'exécution des décisions en matière criminelle, par la loi du 22 juillet 1867.

Certaines parties du code ont été remaniées assez récemment ; d'autres remaniements plus considérables étaient à l'état de projet dans les dernières années de l'empire.

254. Nous aurions fini ce qui concerne l'organisation des juridictions civiles, s'il ne nous paraissait nécessaire de dire un mot des frais de justice et d'indiquer un mode de procéder spécial qui est suivi pour faciliter aux indigents l'accès de la justice.

Il est de principe, depuis 1789, que la justice est gratuite, en ce sens que les juges ne sont pas rémunérés par des droits imposés aux parties, comme avant 1789. Ils reçoivent un traitement du trésor public.

Mais les frais de justice n'en sont pas moins considérables. Non-seulement il y a devant la plupart des juridictions des mandataires et des défenseurs à payer, mais l'État a établi des impôts sur les actes judiciaires : impôt du timbre, de l'enregistrement, droit de greffe. Ainsi l'on est obligé de se ser-

vir de papier timbré pour faire les productions et pour tous les actes qu'on invoque en justice. L'on paye un droit à l'occasion de l'enregistrement, c'est-à-dire de l'énonciation d'un acte sur un registre tenu par un agent de l'Etat, ce qui donne à l'acte date certaine. L'on paye au greffier des droits à l'occasion de la levée du jugement.

Tous ces frais sont parfois considérables. L'accès de la justice aurait été interdit aux indigents, s'ils n'avaient pu être dispensés de les payer.

Aussi une loi du 22 janvier 1851 organise, auprès des tribunaux, des bureaux d'assistance judiciaire, composés d'un agent de l'administration de l'enregistrement, d'un délégué du préfet, et de magistrats, avocats, avoués, notaires, ou de personnes ayant occupé ces situations, qui apprécient les demandes de ceux qui sollicitent une dispense de frais, tant au point de vue de l'indigence, qu'au point de vue des chances de succès du procès.

L'assisté est provisoirement dispensé du payement des sommes dues au Trésor, aux greffiers, officiers ministériels et avocats.

S'il perd, il ne payera pas, sauf quelques exceptions; s'il gagne, son adversaire payera tous les frais.

CHAPITRE III

DES JURIDICTIONS CRIMINELLES

255. Notions générales sur le personnel qui concourt à l'exercice de la justice criminelle.
256. Des officiers de police judiciaire.
257. Différentes catégories de juridictions criminelles.
258. Juridiction de police. Son organisation, ses attributions.
259. Tribunaux correctionnels.
260. Cours d'appel.
261. Juridiction criminelle proprement dite. — Chambre des mises en accusation. — Cours d'assises.
262. Juridictions spéciales. — Haute cour de justice.
263. Sources de la procédure en matière criminelle.

255. Avant d'aborder l'étude sommaire de chacune des juridictions criminelles, il est nécessaire d'indiquer en quelques mots l'organisation du personnel qui concourt à l'exercice de cette juridiction,

La juridiction criminelle avait été séparée complétement par l'Assemblée constituante de la juridiction civile. Mais, depuis l'an VIII, le même personnel est employé aux deux juridictions, sauf, pour le jugement des infractions les plus graves qualifiées de crimes, l'adjonction aux magistrats de citoyens, appelés jurés, qui jugent le fait de la culpabilité, et qui laissent aux magistrats le soin d'appliquer la peine.

Nous retrouvons donc ici les juges et le ministère public. Nous retrouvons aussi les officiers ministériels attachés aux tribunaux, les greffiers.

Nous retrouvons encore les avocats pour défendre les accu-

sés. Le principe que l'accusé doit être librement défendu domine l'organisation de notre juridiction criminelle. Quant aux avoués, ils n'ont à intervenir que rarement et accessoirement.

C'est en effet un principe fondamental, en France et dans notre législation moderne, que l'action pour l'application des peines n'appartient qu'aux fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi, et que les particuliers qui ont souffert un dommage causé par un crime, un délit ou une contravention ne peuvent exercer qu'une action en réparation de ce dommage (art. 1^er^ du Code d'instruction criminelle).

Toutefois, il est admis, d'une part, que l'action civile peut être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique (art. 3); c'est-à-dire que la partie civile a le droit de se joindre au ministère public pour demander des dommages-intérêts, en même temps que le ministère public demande l'application des peines. D'autre part, on a été jusqu'à admettre que, pour les faits autres que les crimes, c'est-à-dire les infractions les plus graves à la loi, la partie lésée peut ne pas se borner à porter sa plainte devant le juge d'instruction ou le ministère public qui resteraient juges de la question de savoir s'il y a lieu d'ordonner des poursuites. Pour les délits et les contraventions, la partie civile peut saisir elle-même directement le tribunal de police correctionnelle ou le tribunal de simple police (art. 64, 145 et 182 du C. d'inst. crim.).

256. Il y a auprès des juridictions criminelles un ordre d'auxiliaires tout nouveau que nous n'avons pas vu auprès des juridictions civiles : ce sont les officiers de police judiciaire.

Quelle est leur mission? L'article 8 du Code d'instruction

criminelle l'indique en ces termes : « La police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. »

L'article 9 donne une énumération des officiers de police judiciaire, mais elle est incomplète.

Il faut distinguer deux catégories : les uns constatent les faits au moyen de procès-verbaux, et généralement chacun d'eux n'a qualité que pour constater un certain ordre de faits; les autres recherchent les preuves, puis ils poursuivent et livrent aux tribunaux les auteurs des infractions à la loi.

Dans la première catégorie, on doit placer : les gardes champêtres, gardes forestiers, commissaires de police, maires et adjoints, officiers de gendarmerie. Ce sont ceux que désigne le Code d'instruction criminelle; mais il faut y ajouter, en vertu de lois spéciales, des agents chargés de certains services publics, notamment les ingénieurs des ponts et chaussées, conducteurs, cantonniers-chefs, — les agents du service de la navigation, gardes d'écluses, etc., — les agents du service de la pêche ; — dans une autre branche de service, les ingénieurs des mines, les commissaires de surveillance administrative près les chemins de fer; on pourrait en citer d'autres encore.

Les agents chargés de la recherche des preuves et de la poursuite des infractions aux lois, sont le procureur de la République près le tribunal d'arrondissement, et ses substituts, puis le juge d'instruction, l'un des juges du tribunal chargé de cette mission spéciale par un décret.

Les juges de paix, officiers de gendarmerie, maires, adjoints et commissaires de police, sont les auxiliaires du procureur de la République dans sa mission de recherche.

Le juge d'instruction recherche aussi les preuves, comme le procureur de la République, ordonne les arrestations, s'il y a lieu, et prend, selon les cas, des décisions définitives ou préparatoires pour faire cesser les poursuites ou pour saisir la juridiction compétente.

Enfin, d'après l'article 10 du code d'instruction criminelle, les préfets des départements et le préfet de police, à Paris, peuvent faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. Ce pouvoir est rarement exercé par les préfets des départements. Il l'est quelquefois par le préfet de police, à Paris.

257. Les juridictions criminelles, dont nous venons de voir le personnel et les auxiliaires, se divisent d'abord en juridictions ordinaires et juridictions extraordinaires.

Il y a trois séries de juridictions criminelles ordinaires correspondant aux trois ordres d'infractions établis par la loi pénale.

La loi distingue, nous l'avons dit, les contraventions, les délits et les crimes ; et ce n'est pas tant le degré d'immoralité des actes et leur gravité au point de vue du trouble qu'ils apportent dans l'ordre social que la peine dont ils sont frappés qui détermine cette classification. Il est vrai que la peine elle-même est déterminée d'après ces considérations ; en sorte que le vice de cette classification n'est qu'apparent.

L'article 1^er^ du Code pénal porte, en effet : « L'infraction que les lois punissent des peines de police est une contravention. — Celle que les lois punissent de peines correctionnelles

est un délit. — Celle que les lois punissent d'une peine afflictive et infamante est un crime. »

Il y a donc la juridiction de police ; — la juridiction correctionnelle ; — la juridiction criminelle.

258. La juridiction de simple police appartient aujourd'hui exclusivement aux juges de paix dans toute l'étendue de leur canton.

Les fonctions du ministère public sont remplies auprès du juge de paix par le commissaire de police ou le maire du chef-lieu.

Les contraventions sur lesquelles ont à prononcer les juges de simple police sont les faits qui peuvent donner lieu, soit à 15 francs d'amende et au-dessous, soit à cinq jours d'emprisonnement et au-dessous.

Parmi ces faits se trouvent les infractions aux règles concernant la petite voirie, et les contraventions aux règlements légalement faits par l'autorité administrative (art. 471, C. pén.), notamment les règlements émanés des préfets et des maires. A ce sujet, nous avons déjà fait remarquer que la loi dit : « les règlements *légalement* faits », ce qui autorise et oblige le juge de police à vérifier si le préfet et le maire sont restés dans les limites de leurs pouvoirs. S'il reconnaît qu'ils en sont sortis, le juge ne peut pas réformer l'acte, mais il peut et doit refuser d'appliquer la peine.

Le jugement n'est qu'en premier ressort, s'il prononce un emprisonnement ou si les amendes, restitutions et autres réparations civiles excèdent la somme de 5 francs, outre les dépens.

D'après la statistique de la justice criminelle publiée en 1877 et qui résume les travaux accomplis en 1875, les 2 683 tribunaux de simple police ont rendu, dans cette période,

442 342 jugements, dont 353 088 contradictoires et 89 234 par défaut. La presque totalité de ces jugements est intervenue à la requête du ministère public.

Parmi ces affaires figuraient 77 191 contraventions relatives à la police des routes et chemins.

Sur les 545 484 inculpés compris dans les poursuites, 20 063 (4 pour 100) ont été acquittés, 485 119 (89 pour 100) condamnés à l'amende et 39 584 (7 pour 100) condamnés à l'emprisonnement. A l'égard de 714 inculpés, les juges de police se sont déclarés incompétents.

Il a été formé des appels contre 495 jugements. Les tribunaux correctionnels en ont confirmé 331.

259. Ce sont les tribunaux d'arrondissement qui remplissent les fonctions de tribunaux correctionnels.

Ils connaissent, à ce titre, de tous les délits forestiers poursuivis à la requête de l'administration et de tous les délits qui entraînent une peine de plus de cinq jours d'emprisonnement et de plus de 15 francs d'amende.

Parmi ces délits se trouvent les infractions aux dispositions de la loi sur la pêche fluviale et un certain nombre d'infractions à la loi sur la police du roulage, que les ingénieurs des ponts et chaussées sont chargés de faire poursuivre.

Les jugements rendus en matière correctionnelle sont toujours en premier ressort. L'appel est porté devant la cour. Il y avait une exception à cette règle dans le Code d'instruction criminelle, pour les tribunaux qui ne siégent pas dans le département où réside la cour. Cette exception a été supprimée par une loi du 13 juin 1856.

Les tribunaux correctionnels ont statué en 1875 sur 167 214 affaires, consistant en 145 339 délits communs et 21 875 contraventions fiscales ou forestières, imputées à 198 261 pré-

venus. Parmi ces affaires, nous remarquons 1818 contraventions aux lois sur les chemins de fer, 4 970 délits de pêche, 774 infractions à la loi sur la police du roulage.

Voici quel a été le résultat des poursuites : 11 179 prévenus ont été acquittés, 4424 mineurs de seize ans ont été soit envoyés dans des maisons d'éducation correctionnelle, soit remis à leur famille ; 182 655 prévenus ont été condamnés, savoir 7 522 à plus d'un an d'emprisonnement, 102 327 à un an ou moins de la même peine, 73 006 à l'amende seulement.

260. La cour d'appel a diverses attributions en matière correctionnelle. Elle est juge d'appel des jugements prononcés par les tribunaux correctionnels. Elle statue en premier et dernier ressort, aux termes de l'article 10 de la loi du 20 avril 1810, sur les délits correctionnels imputés à certains fonctionnaires d'un rang élevé.

En 1875, les cours ont statué sur 7 526 appels formés contre des jugements rendus par les tribunaux correctionnels et intéressant 9 141 prévenus. La plupart des appels étaient formés par les prévenus ; mais le ministère public avait attaqué les décisions rendues au sujet de 1684 affaires. Les condamnations prononcées ont été confirmées à l'égard de 5 887 individus, 600 ont été acquittés, 1 298 ont vu leur position aggravée.

261. La juridiction criminelle proprement dite, c'est-à-dire la juridiction chargée de prononcer sur les accusations de faits qualifiés crimes, est la cour d'assises.

Mais la cour d'assises ne peut être saisie qu'en vertu d'une décision d'une des chambres de la cour d'appel, de la chambre des mises en accusation, qui examine après le juge d'instruction, et sans publicité, s'il y a lieu de renvoyer

l'affaire devant cette cour. Elle peut ordonner, soit la mise en liberté, s'il n'y a pas de charges suffisantes, soit le renvoi devant le tribunal de police correctionnelle ou devant le tribunal de simple police, si le fait n'est qu'un délit ou une contravention, soit enfin le renvoi devant la cour d'assises.

La cour d'assises est composée de magistrats et de douze jurés, c'est-à-dire, comme nous l'avons dit, de citoyens désignés, dans des conditions spéciales, pour une session qui ne dure qu'un temps limité [1].

Il y a une cour d'assises dans chaque département. En général, il y a une session tous les trois mois et plus souvent, si le besoin l'exige. Dans les départements où siége la cour d'appel, les magistrats qui en font partie sont trois conseillers ; dans les autres départements, un conseiller et deux membres du tribunal d'arrondissement.

Le président des assises dirige les débats et pose les questions de fait que doit résoudre le jury. Le jury répond par oui ou non sur les questions de fait relatives à la culpabilité de l'accusé et sur la question de savoir s'il y a des circonstances atténuantes.

Selon la réponse du jury, la cour applique la peine dans les conditions prescrites par la loi ou ordonne l'acquitement et la mise en liberté. Si le fait dont l'accusé est reconnu coupable n'est pas puni par la loi, elle prononce l'absolution.

Une règle commune aux tribunaux correctionnels, aux cours d'appel et aux cours d'assises, c'est que ces juridictions prononcent sur les infractions dont la juridiction inférieure aurait dû être saisie, lorsque les débats amènent à reconnaître qu'elles avaient été mal qualifiées. Ainsi le tribunal

[1] La dernière loi sur l'organisation du jury est en date du 21 novembre 1872.

prononce sur les contraventions de simple police, la cour d'assises sur les contraventions et les délits. Il n'y a pas là de garanties enlevées aux parties, et il est bon de ne pas laisser traîner les affaires déjà instruites.

Pendant l'année 1875, les cours d'assises ont jugé contradictoirement 3756 affaires criminelles, dans lesquelles étaient impliqués 4791 accusés poursuivis pour des crimes contre l'ordre public ou les personnes (au nombre de 2025) et pour des crimes contre les propriétés (au nombre de 2768). 947 accusés ont été acquittés purement et simplement, par suite des verdicts du jury; 29 mineurs de seize ans ont été envoyés dans une maison de correction; les 3815 accusés déclarés coupables par le jury ont été condamnés : 33 à la peine de mort, 141 aux travaux forcés à perpétuité, 975 aux travaux forcés à temps, 856 à la reclusion, 1577 à plus d'un an d'emprisonnement, 250 à un an ou moins de cette peine, 5 à l'amende seulement. Le nombre des cas dans lesquels le jury a déclaré l'existence de circonstances atténuantes a été de 66 pour 100; c'est le chiffre le plus faible que la statistique ait donné jusqu'ici.

262. Venons maintenant aux juridictions spéciales.

Nous avons eu, à diverses époques, des juridictions spéciales et extraordinaires qui avaient un caractère politique et dont on peut espérer ne pas voir le retour.

Aujourd'hui il n'y a plus que les juridictions motivées par la spécialité de certaines situations : les juridictions militaires pour l'armée de terre, — les juridictions maritimes.

Enfin il faut ranger dans cette catégorie le Sénat fonctionnant comme haute cour de justice, en vertu de l'article 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et de l'article 12 de la loi du 16 juillet suivant.

263. Nous ne pouvons entrer, même pour en faire un bref résumé, dans les détails de la procédure à suivre devant les différentes juridictions criminelles. Nous en avons déjà indiqué les éléments en mentionnant les officiers de police judiciaire, le procureur de la République, le juge d'instruction et la chambre des mises en accusation. Du reste, nous aurons à revenir plus tard sur les conditions dans lesquelles doivent être dressés les procès-verbaux des officiers de police judiciaire, sur la valeur de ces actes et la suite qui doit leur être donnée.

Nous sommes obligé de nous borner à indiquer les textes qui règlent cette procédure.

On les trouve, pour les juridictions ordinaires, dans le Code d'instruction criminelle, modifié par plusieurs lois récentes ; — pour les juridictions militaires et maritimes, dans les Codes de justice militaire et maritime, promulgués le 9 juin 1857 et le 4 juin 1858.

CHAPITRE IV

DE LA COUR DE CASSATION

264. Organisation de cette cour.
265. Ses attributions. — Attributions générales de la cour.
266. Attributions des diverses chambres : chambre des requêtes, chambre civile, chambre criminelle.
267. Procédure à suivre devant la cour de cassation.

264. Nous arrivons enfin à la Cour de cassation, qui domine toutes les juridictions civiles et criminelles, sauf la haute cour de justice.

La Cour de cassation, créée par la loi des 27 novembre - 1er décembre 1790, maintenue et réorganisée par divers actes subséquents, est composée de magistrats nommés par le Président de la République. Elle compte quarante-neuf membres, parmi lesquels un premier président et trois présidents de chambre, pour présider les trois chambres entre lesquelles ses membres sont répartis : la chambre des requêtes, — la chambre civile, — la chambre criminelle. Ces trois chambres sont appelées, dans certains cas, à se réunir en audience solennelle.

Le ministère public institué auprès de la Cour se compose d'un procureur général et de six avocats généraux.

Il y a un greffier en chef et des huissiers attachés à la Cour. Une corporation d'officiers ministériels spéciaux, qui fonctionne en même temps devant le Conseil d'État, remplit

à la fois le rôle d'avoués et celui d'avocats, sous le nom d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

265. Nous devons indiquer les attributions générales de la Cour, puis celles de chacune de ses chambres.

La Cour de cassation est chargée de prononcer : 1° sur les recours contre les décisions rendues en dernier ressort, dont les parties demandent la cassation, par le motif que les formes prescrites par la loi auraient été violées, ou que le jugement contiendrait au fond une contravention expresse à la loi.

Toutefois les jugements des tribunaux militaires ne peuvent lui être soumis que par des individus qui ne seraient pas militaires et qui soutiendraient que le tribunal était incompétent pour les juger.

Les décisions des juges de paix en matière civile ne peuvent lui être déférées que pour excès de pouvoirs.

Il faut bien remarquer que la Cour de cassation n'est pas une juridiction proprement dite. Elle ne juge pas les parties. Elle a pour mission de vérifier si la loi a été bien ou mal appliquée, et si la juridiction qui a prononcé était compétente. Aussi lorsqu'elle a cassé un jugement ou un arrêt, elle ne substitue pas sa décision à une autre décision ; elle renvoie devant un autre tribunal ou une autre cour pour statuer.

Ici se présente une difficulté. Si la cour à laquelle l'affaire a été renvoyée après cassation juge comme la première, que va-t-il arriver ? Divers systèmes ont été successivement mis en vigueur. Celui qui est pratiqué aujourd'hui a été établi par une loi du 1er avril 1837. La Cour de cassation doit statuer sur le deuxième pourvoi, toutes chambres réunies, et la cour à laquelle le renvoi est fait doit cette fois se conformer, sur le point de droit, à la décision de la Cour de cassation.

2° La Cour statue encore sur les règlements de juges entre plusieurs cours ou plusieurs tribunaux ne ressortissant pas à la même cour : c'est-à-dire que, lorsque plusieurs tribunaux de l'ordre judiciaire se prétendent compétents pour connaître d'une affaire ou refusent d'en connaître, elle décide auquel appartient la compétence.

3° Elle statue sur les renvois d'un tribunal à un autre pour cause de suspicion légitime ou de sûreté publique. Dans ce cas elle dessaisit le tribunal dont l'impartialité pourrait être contestée, ou dont la liberté pourrait n'être pas entière par suite de la vivacité des passions populaires dans la localité où l'affaire est née.

4° Elle statue sur les demandes de prise à partie contre une cour d'appel ou une fraction de cour.

5° Enfin la Cour de cassation exerce un ordre d'attributions plus élevé encore et qui n'a pas d'influence sur les droits des parties. Le ministre de la justice peut lui déférer, par l'intermédiaire du procureur général, les actes par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs, ou les délits par eux commis relativement à leurs fonctions (art. 80 de la loi du 27 ventôse an VIII). En outre, le procureur général peut déférer à la Cour les jugements contraires aux lois ou aux formes de procéder, ou viciés d'excès de pouvoirs, et contre lesquels les parties intéressées ne se seraient pas pourvues dans le délai fixé par la loi (art. 88 de la même loi). Dans ce cas, la décision par laquelle la Cour casserait le jugement ou l'arrêt attaqué n'aurait qu'un intérêt de doctrine ; c'est un enseignement donné aux cours et tribunaux.

266. Toutes ces attributions ne sont pas exercées dans chaque affaire par l'ensemble de la Cour de cassation. Nous avons dit que la Cour était divisée en trois chambres. Les

affaires civiles ne sont pas examinées dans les mêmes conditions que les affaires criminelles. Pour les affaires civiles, il peut y avoir deux degrés d'examen ; il n'y en a jamais qu'un en matière criminelle.

I. La chambre des requêtes est chargée d'apprécier préalablement, pour toutes les affaires civiles, sauf quelques exceptions, par exemple en matière d'expropriation et d'inscription sur les listes électorales, si le pourvoi est admissible. Si elle le déclare admissible, elle en renvoie l'examen plus approfondi à la chambre civile. Si elle le trouve mal fondé ou non recevable, elle le rejette, et tout est fini.

Elle a encore quelques autres attributions propres. Elle prononce définitivement :

1° Sur les réquisitoires présentés par le procureur général, en vertu des ordres du ministre de la justice, et tendant à l'annulation des actes par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs (sauf pour les décisions rendues en matière criminelle) ;

2° Sur les demandes en règlement de juges ;

3° Sur les demandes en renvoi d'un tribunal civil à un autre pour cause de suspicion légitime ou de sûreté publique.

II. La chambre civile prononce définitivement sur les demandes en cassation et sur les demandes de prise à partie, lorsque les requêtes ont été admises.

Elle connaît directement des pourvois en matière d'expropriation, des pourvois en matière d'inscription sur les listes électorales, et des pourvois formés dans l'intérêt de la loi, en matière civile, par le procureur général.

III. Pour les affaires criminelles, la chambre criminelle fonctionne seule. Elle statue directement sur les pourvois formés par les parties ou par le ministère public contre les décisions

des juridictions criminelles, correctionnelles ou de police, et sur les pourvois formés, dans l'intérêt de la loi, contre les décisions de ces juridictions par le procureur général.

D'après la statistique des travaux de la Cour de cassation qui est jointe au discours de rentrée du procureur général prononcé en 1876, le nombre des arrêts rendus par la chambre des requêtes depuis 1821 n'a jamais été inférieur à 500 par année, sauf en 1871; depuis 1862, il a toujours dépassé 600; en 1868 et 1869, il avait été jusqu'à 740 et 990.

En 1875, le nombre des arrêts a été de 625 : 384 prononçaient le rejet des recours, 217 prononçaient l'admission; 10 ont cassé des décisions rendues en matière électorale (depuis la loi du 30 novembre 1875, la chambre civile est directement saisie de ces affaires); enfin 11 statuaient sur des règlements de juges. Voici quelle était la nature des décisions attaquées : 390 arrêts de cour d'appel, 137 décisions de tribunaux civils, 28 de tribunaux de commerce, 54 sentences de juges de paix en matière électorale, 1 sentence de juge de paix relative à une autre matière, 1 décision de chambre de notaires.

De son côté, la chambre civile a rendu chaque année, depuis 1821, un nombre d'arrêts qui, en laissant de côté l'année 1871, a varié entre 167 et 300, mais qui est plus fréquemment de 200 à 250.

En 1875, elle en a rendu 230 : 98 rejetaient les pourvois, 114 ont cassé des décisions, 5 ont renvoyé des affaires aux chambres réunies. Les pourvois qui ont été jugés étaient dirigés, savoir : 100 contre des arrêts de cour d'appel, 70 contre des jugements de tribunaux civils, 20 contre des jugements de tribunaux de commerce, 25 contre des déci-

sions de jurys d'expropriation, 2° contre des décisions de chambres de notaires.

Pour la chambre criminelle, de 1826 à 1855, le maximum des arrêts rendus avait été 1797 et le minimum 1319. Depuis 1856 jusqu'à 1875, le chiffre annuel varie entre 1000 et 1150. Toutefois il faut remarquer que, dans ces chiffres, figurent les désistements que les autres chambres de la cour ne constatent pas par des arrêts.

En 1875, le chiffre total a été de 1156 arrêts, y compris 72 décisions qui donnaient acte de désistements. 636 ont rejeté des pourvois, 248 ont prononcé des déchéances ou la non-recevabilité, 114 ont cassé des décisions, 75 prononçaient sur des règlements de juges, 6 ont statué sur des demandes en renvoi pour cause de suspicion légitime, 5 arrêts ont prononcé la cassation dans l'intérêt de la loi, sur la réquisition du procureur général. Les décisions déférées à la chambre criminelle, en 1875, émanaient, pour le plus grand nombre, des cours d'assises, soit 562. On y trouve en outre 461 jugements correctionnels et 104 jugements de simple police.

Enfin, les chambres réunies de la Cour de cassation ont, depuis 1837 jusqu'à 1876, rendu 163 arrêts. De 1837 à 1844, le nombre des arrêts a varié entre 10 et 20; depuis cette époque, il a rarement dépassé le chiffre de 7. En 1875, il a été de 7, savoir 4 en matière civile, 3 en matière criminelle : 3 arrêts ont prononcé le rejet des recours, 4 ont prononcé la cassation.

267. Quant au mode de procéder, ce que nous avons à en dire ici, c'est que le pourvoi en matière civile doit être formé dans le délai de deux mois à dater de la signification du jugement ou arrêt. Passé ce délai, il n'est plus recevable.

Autrefois le délai était de trois mois ; c'est une loi du 2 juin 1862 qui l'a réduit à deux mois.

En matière électorale et en matière d'expropriation, le délai est plus court : dix jours pour les élections, trois jours ou quinze jours en matière d'expropriation, selon que le recours est formé contre le jugement d'expropriation ou contre la décision fixant l'indemnité.

Il est également très-court en matière criminelle.

La partie qui se pourvoit doit consigner une amende, qui lui est restituée si la décision est cassée, et qui reste acquise au trésor public si le recours est rejeté.

Les parties doivent employer le ministère d'un avocat à la cour, sauf en matière d'inscription sur les listes électorales.

L'instruction est écrite.

Le dossier contenant la requête de l'avocat est remis à un conseiller chargé du rapport. Puis il est communiqué à l'un des avocats généraux. A l'audience publique, le rapporteur lit son rapport, — l'avocat présente ses observations, — le ministère public conclut, — et la cour juge.

A la chambre des requêtes il n'y a qu'un avocat, celui du demandeur ; le défendeur n'est pas mis en cause. A la chambre civile, il y en a deux ; l'instruction est contradictoire. Cela tient à ce que, en principe et sauf les cas exceptionnels où elle statue définitivement, la chambre des requêtes ne peut pas casser un arrêt ; c'est donc seulement devant la chambre civile que le défendeur a intérêt à défendre la décision qui lui profite.

A la chambre criminelle, l'usage s'est établi de désigner d'office des avocats pour soutenir les pourvois formés contre les arrêts portant condamnation à la peine de mort, quand les parties n'en ont pas choisi elles-mêmes.

Nous ne nous dissimulons pas ce qu'il y a d'incomplet dans le résumé que nous venons de présenter de notre organisation judiciaire. Nous croyons cependant en avoir dit assez pour que ce résumé puisse servir de base à des études plus approfondies, et pour faire apercevoir qu'il y a dans nos institutions judiciaires, civiles et criminelles, un ensemble de garanties précieuses pour les parties, et en général les conditions d'une bonne justice, bien qu'il reste encore des progrès à faire.

TITRE II

De la juridiction administrative

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE ROLE ET L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

§ 1er. — ORIGINES ET RAISONS D'ÊTRE DE CETTE JURIDICTION

268. Nature des questions pour lesquelles a été constituée la juridiction administrative.

269. Motifs qui ont amené la création de cette juridiction.

270. Des juridictions administratives antérieures à 1789.

271. Constitution de la juridiction administrative en 1789. — Ses modifications successives.

272. Des attaques dirigées contre cette juridiction. — Appréciation de ces critiques par nos différentes assemblées législatives de 1830 à 1877.

273. Raisons qui ont fait tomber les préjugés hostiles à cette juridiction.

274. Comparaison avec les institutions des pays étrangers.

268. On vient de voir l'organisation, les attributions et le mode de procéder de l'autorité judiciaire. Nous avons à faire une étude semblable pour la juridiction administrative. Tout d'abord il nous faut expliquer pourquoi la législation française a institué une juridiction administrative distincte de l'autorité judiciaire; nous l'avons déjà indiqué brièvement, c'est le lieu d'y revenir avec les développements nécessaires.

On a déjà vu que les actes des agents de l'administration et ceux des conseils administratifs, quand ces conseils ont

des pouvoirs propres, peuvent donner lieu à deux espèces de réclamations d'une nature toute différente.

L'autorité administrative est chargée de satisfaire les besoins collectifs des citoyens par l'organisation et la gestion des services publics et par des mesures de police. Dans l'exercice de sa mission, elle peut froisser les intérêts ou blesser les droits des citoyens.

Ceux-ci peuvent se plaindre de ce que l'administration, en prenant les mesures dont il lui appartenait d'apprécier l'utilité et la convenance, n'a pas donné satisfaction à un intérêt privé ou collectif; ou bien ils peuvent se plaindre de ce que l'administration a violé un droit qui leur était garanti par une disposition de loi, de règlement, ou de contrat. Les réclamations de la première espèce ne sont pas de nature à être soumises à une juridiction, parce qu'elles ne soulèvent pas une question de droit (une juridiction est appelée à dire le droit, *jus dicere*); celles de la seconde catégorie sont analogues aux débats sur lesquels prononce l'autorité judiciaire.

Ainsi, et pour préciser, par un exemple, les notions sur lesquelles nous insisterons bientôt, l'administration décide, après l'accomplissement de toutes les formalités prescrites pour l'éclairer et notamment après avoir entendu les vœux des citoyens, qu'une route, un chemin de fer suivra telle direction. La décision peut être critiquée par des particuliers qui soutiennent qu'un autre tracé eût été beaucoup plus utile, soit pour la collection des intérêts engagés dans la question, soit pour leurs intérêts propres, dont l'importance est naturellement considérable à leurs yeux. Une réclamation semblable ne sera pas soumise à une juridiction : il ne s'agit que de rechercher si les intérêts collectifs et privés

ont reçu satisfaction. L'appréciation de l'utilité, de la convenance d'une mesure administrative ne peut pas être discutée devant un tribunal.

Il en sera tout différemment si l'administration, en exécutant des travaux publics, par exemple, en abaissant le niveau d'une route, déchausse une maison, fait ébouler un pan de mur, prive le propriétaire de l'accès dont il jouissait. Le droit du propriétaire est lésé. C'est à une juridiction qu'il devra s'adresser pour obtenir la réparation du préjudice qui lui a été causé.

C'est aussi à un juge qu'il appartiendra de statuer sur la réclamation d'un entrepreneur qui a fait un marché avec l'administration pour l'exécution d'un travail public, et qui demande une indemnité pour la rupture de son marché ou un supplément de prix pour des travaux imprévus ajoutés en cours d'exécution. Là encore il y a des questions de droit : il s'agit d'appliquer la loi générale qui régit les conventions et les clauses du marché qui lie les deux parties.

C'est pour prononcer sur cette nature de réclamations, qui portent sur des questions de droit et qui s'agitent entre l'administration et les citoyens, que la juridiction administrative, distincte de l'autorité judiciaire, a été organisée en France avant 1789 et qu'elle a été réorganisée, lors de la refonte générale de nos institutions, par la première Assemblée constituante.

269. Quels sont les motifs qui ont fait établir cette institution, qui ont détourné cette grande assemblée de la pensée de renvoyer aux tribunaux civils le jugement du contentieux administratif, et qui ont fait respecter son œuvre par le législateur de toutes les époques, chaque fois que l'institution de la juridiction administrative a été contestée, notamment

après les révolutions de 1830 et de 1848, en 1865 et en 1872?

Le principal, celui qui a déterminé avant tout l'Assemblée constituante de 1789, lorsqu'elle a interdit à l'autorité judiciaire de connaître des actes administratifs, c'est la nécessité de laisser à l'administration sa liberté d'action sous le contrôle du pouvoir législatif. L'Assemblée constituante ne voulait pas que l'autorité administrative pût être dirigée par d'autres que par elle. C'est pour cela qu'elle a décidé que le pouvoir administratif serait indépendant de l'autorité judiciaire, et qu'après avoir détruit toutes les juridictions administratives de l'ancien régime, elle a reconstruit à nouveau la juridiction administrative.

Mais ce n'est pas le seul motif qui ait fait créer cette juridiction. Le caractère même des lois administratives est différent du caractère des lois civiles que les tribunaux sont habitués à appliquer. Dans la législation civile, deux intérêts privés sont en présence : la loi et le juge, après elle, les traitent sur le pied de l'égalité. Dans la législation administrative, c'est l'intérêt public qui impose des sacrifices à l'intérêt privé. Il faut donc non-seulement des connaissances, des études spéciales de la part du juge, ce qui pourrait se rencontrer dans des juridictions particulières, appartenant à l'ordre judiciaire; mais il faut surtout, pour appliquer cette législation, des habitudes d'esprit qui ne se prennent et ne se gardent que dans un contact de tous les jours avec les agents admininistratifs.

C'est ce que faisait remarquer M. Vivien dans le savant rapport fait, en 1849, à l'Assemblée constituante, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur le Conseil d'État. « Les lois et les contrats administratifs ap

partiennent à un ordre de principes, d'intérêts et d'idées complétement étranger aux juridictions civiles ; il faut, pour les appliquer, des connaissances pratiques, des études légales qu'on ne trouverait pas auprès de ces juridictions. Il y aurait danger pour l'administration à la soumettre à des juges qui ne sont pas initiés à ses nécessités, à ses usages ; qui, par devoir, se préoccupent presque exclusivement du droit privé, et dont l'invasion dans le domaine administratif aurait bientôt détruit le principe tutélaire de la séparation des pouvoirs. La création de juridictions spéciales répondrait à une partie de ces objections. Des juridictions spéciales pourraient être composées de manière à offrir les garanties de lumières et d'expérience nécessaires au jugement des contestations administratives. Mais, placées en dehors de l'administration, elles seraient exposées à s'en séparer bientôt par l'esprit et les tendances que leur imprimerait l'habitude d'une juridiction indépendante ; elles seraient tentées, à leur tour, d'absorber dans leur autorité celle du gouvernement, et bientôt l'administration tout entière pourrait devenir leur subordonnée, pour ne pas dire leur vassale[1]. »

Et ce n'est pas seulement dans l'intérêt de l'administration, c'est-à-dire du public dont elle est chargée de servir les intérêts, qu'il est nécessaire d'avoir, pour le jugement du contentieux administratif, des juges qui se placent à un point de vue spécial ; c'est aussi dans l'intérêt des citoyens.

L'expérience a permis de constater que, dans les cas où les magistrats qui font partie de l'autorité judiciaire sont appelés à appliquer certaines parties de la législation admi-

[1] M. Vivien a développé ces idées dans ses *Études administratives*, 2e édition, t, I, page 140.

nistrative, ils se laissent aller souvent à un excès d'indulgence ou à un excès de rigueur également regrettables.

Tantôt ils ont plus d'égards pour les intérêts du citoyen qui se présente à leur barre que pour l'État, personne abstraite. Cette tendance peut dériver, soit d'un sentiment de générosité qui les porte à défendre le fort contre le faible, soit de ce préjugé, aussi fâcheux que répandu, qui fait considérer l'État comme assez riche pour supporter impunément toutes les pertes, toutes les dégradations de ses propriétés, toutes les fraudes à ses droits. Tantôt, au contraire, l'autorité judiciaire, passant au pôle opposé, s'attache strictement à la lettre de la loi, de peur de compromettre le service public, et dépasse le but, en rendant la législation administrative et l'administration odieuses.

Une juridiction composée de juges mêlés à l'action administrative est mieux placée pour faire respecter les droits de l'autorité administrative, qui ne sont que les droits du public, tout en évitant les excès de zèle. Elle peut être une juridiction modératrice et modérée.

Elle le peut, parce que, vivant au milieu de l'administration, elle est initiée aux nécessités des services publics ; qu'elle peut avoir l'esprit de l'administration, c'est-à-dire, non-seulement la connaissance des règles du droit administratif et des besoins auxquels les services publics doivent satisfaire, mais aussi le sentiment des difficultés que l'administration pourrait rencontrer si telle solution rigoureuse était adoptée. En un mot, comme on l'a très-bien dit, « le juge du contentieux administratif est d'autant plus propre à remplir sa mission, qu'il est lui-même mêlé à la pratique des affaires administratives. »

On a plus souvent donné comme raison d'être de la juri-

diction administrative la nécessité d'une répression sûre, prompte, énergique des atteintes portées aux droits de l'État. Pour notre part, nous considérons comme aussi essentielle et aussi vraie cette raison de la nécessité d'une application opportune et modérée des servitudes imposées par la législation administrative. La juridiction administrative est seule en situation de le faire en connaissance de cause, sans fausser l'instrument dont elle se sert.

Nous n'aurions pas besoin de chercher beaucoup les exemples qui peuvent établir l'exactitude de ce point de vue. Nous avons entendu des ingénieurs des ponts et chaussées se plaindre assez vivement de la bienveillance avec laquelle le Conseil d'État délibérant au contentieux accueillait les réclamations formées par les entrepreneurs de travaux publics contre les décomptes de leurs marchés. Les entrepreneurs ne tiendraient pas tous le mème langage; beaucoup d'entre eux trouvent le Conseil d'État rigoureux. La vérité est évidemment entre ces deux opinions.

Nous avons encore entendu des ingénieurs regretter la jurisprudence du Conseil d'État sur diverses questions relatives au service de la grande voirie, notamment à la servitude d'alignement. Ils faisaient remarquer que la Cour de cassation, dans l'application qu'elle fait, en matière de petite voirie, des règlements antérieurs à 1789, est bien moins favorable que le Conseil d'État à la propriété privée et protége d'une manière bien plus efficace l'intérêt public. Là encore, nous croyons qu'il n'est pas juste de dire que le Conseil d'État sacrifie l'intérêt public et ne fait pas une saine application de la loi; nous espérons le démontrer plus tard. Mais on voit que la rigueur n'est pas du côté où l'on aurait pu l'attendre.

Ainsi la séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif, la nécessité d'une instruction spéciale et d'un tour d'esprit particulier pour bien appliquer la législation administrative, voilà, selon nous, les deux principaux motifs qui ont donné lieu à l'existence de la juridiction administrative.

On en donne encore un troisième : la nécessité d'une procédure plus rapide, plus simple, moins coûteuse que la procédure civile, et il est certain que, devant les juridictions spéciales, l'immense majorité des réclamations est jugée sans frais et rapidement.

On fait ensuite remarquer que des juridictions composées d'hommes mêlés à l'administration et qui font partie de la hiérarchie administrative sont mieux placées que les juges civils pour obtenir une instruction complète des affaires et la production de pièces que l'administration livrerait difficilement aux tribunaux civils.

Ces deux raisons ne sont pas sans valeur; elles sont accessoires, sans doute; mais elles concourent également à établir les avantages d'une juridiction administrative spéciale dans l'intérêt des citoyens comme dans l'intérêt public.

270. Faut-il rattacher les juridictions administratives modernes aux juridictions antérieures à la Révolution ? On ne doit le faire que dans une mesure assez restreinte.

Les juridictions administratives qui existaient avant 1789 avaient une physionomie très-différente de celles qui existent aujourd'hui. On peut les diviser en deux catégories. Les unes offraient aux parties les mêmes garanties que l'autorité judiciaire proprement dite, et ne semblaient établies qu'à raison de la règle économique de la division du travail. Les autres étaient loin d'assurer aux parties les garanties que

donne aujourd'hui notre juridiction administrative; elles semblaient organisées principalement pour écarter tout obstacle à la marche de l'administration.

Les premières, c'étaient les juridictions qui s'étaient détachées du Conseil du Roi au treizième siècle, comme la Chambre des comptes, puis la Cour des monnaies, et les juridictions nées successivement des besoins du service, avec le même caractère : Chambre du Trésor, Trésoriers de France ou Bureaux des finances, Cours des aides, Tables de marbre, Amirautés. Ces juridictions, établies pour les questions domaniales, financières, forestières, de comptabilité, de voirie et de police maritime, étaient devenues peu à peu des cours de justice, les unes souveraines, les autres jugeant sauf appel au Parlement. Ainsi les décisions du Bureau des finances en matière de voirie, celles de la Table de marbre en matière forestière, celles des Amirautés pouvaient, dans certains cas, être déférées aux Parlements.

Avec la vénalité des charges, les membres de ces juridictions étaient devenus inamovibles. Aussi l'on peut comprendre qu'ils fussent chargés de statuer en matière criminelle comme en matière civile, et qu'ils pussent prononcer même la peine de mort.

Mais, à côté de ces juridictions, s'éleva au dix-septième siècle une branche nouvelle de la juridiction administrative, qui répondait au désir qu'éprouvait l'administration de ne pas voir son action entravée. Et, du reste, il est remarquable que cette juridiction est née au moment même où l'autorité administrative a commencé à s'occuper sérieusement de satisfaire les besoins du public.

C'est par les intendants, sous la direction du Conseil d'État, que la monarchie a constitué les premiers services publics

administratifs qui méritent ce nom. C'est aux intendants que les ordonnances du roi, déclarations, arrêts du conseil ont sans cesse attribué, depuis la seconde moitié du dix-septième siècle, le droit de statuer sur les difficultés qui pouvaient naître à l'occasion de nouvelles mesures : ici des impôts et du recrutement militaire, là des travaux de routes, de canaux, de desséchement, etc. Le Conseil d'État posait les principes, les intendants exécutaient ; puis, en cas de réclamation, les intendants jugeaient, sauf appel au Conseil d'État. Du reste, les intendants et le Conseil empiétaient parfois sur la juridiction des tribunaux ordinaires[1].

Le système actuel s'écarte à la fois des deux systèmes suivis avant 1789.

Il concilie les garanties données à l'administration avec les garanties données aux particuliers.

Le domaine de la juridiction administrative est beaucoup plus restreint. La juridiction administrative, en principe, ne prononce pas de peines ; ce pouvoir ne lui a été accordé que dans un petit nombre de cas, et les peines qu'elle prononce ne sont que des amendes. C'est seulement dans le cas où ses audiences publiques auraient été troublées par des injures adressées aux magistrats, qu'elle peut prononcer quelques jours d'emprisonnement dans les mêmes conditions que les tribunaux appartenant à l'ordre judiciaire.

271. Comment la juridiction administrative s'est-elle constituée en 1789? Est-elle sortie des délibérations de l'Assemblée constituante telle que nous la voyons aujourd'hui? Non, il s'en faut de beaucoup.

[1] L'exposé de l'organisation et des attributions des juridictions administratives antérieurement à 1789 a été fait avec beaucoup de soin par M. R. Dareste, alors avocat au Conseil d'État, aujourd'hui conseiller à la Cour de cassation; dans son livre sur la *justice administrative en France*.

L'histoire de la formation de cette juridiction a été faite avec une autorité qui ne permet d'y rien ajouter, par M. le conseiller d'État Boulatignier, notre savant maître, dans un rapport présenté au Conseil d'État, en 1851, à l'appui d'un projet de loi sur les conseils de préfecture, et elle a été résumée par lui-même dans un discours prononcé au Corps législatif, à la séance du 21 mars 1865, lors de la discussion d'un nouveau projet de loi sur les conseils de préfecture. Tous les auteurs qui ont écrit sur la matière depuis 1851 ont analysé le rapport de M. Boulatignier. Nous ne pouvons mieux faire que de suivre leur exemple.

On voit dans ce travail que l'édifice s'est construit assez péniblement. Devant l'Assemblée constituante, il avait d'abord été question de créer, dans chaque département, un tribunal d'administration pour juger, sur simple mémoire et sans frais, les contestations relatives aux élections, aux contributions directes et indirectes, aux travaux publics, et à la police de la grande voirie. Quelques orateurs avaient proposé de renvoyer à l'autorité judiciaire toutes les réclamations juridiques soulevées par des actes de l'administration. L'Assemblée, en maintenant la séparation des pouvoirs, jugea préférable de ne pas constituer de tribunaux spéciaux. La loi des 7-11 septembre 1790 confia, soit aux assemblées de département, soit aux assemblées de district, ces administrations collectives dont on a déjà vu l'organisation, le pouvoir de statuer en dernier ressort sur le contentieux des contributions directes et des travaux publics, et bientôt ces attributions furent augmentées par de nouvelles lois.

D'un autre côté, en vertu des lois sur l'organisation des assemblées administratives, les actes des administrations municipales qui étaient contraires aux lois pouvaient être

annulés soit d'office, soit sur la réclamation des citoyens, par les assemblées de département[1]; il en était de même des actes des administrations de district[2]; enfin les actes illégaux des administrations de district et de département pouvaient être annulés par le roi, après délibération du Conseil d'État, c'est-à-dire du conseil des ministres[3].

En dernier lieu, l'Assemblée s'était réservé le jugement des questions relatives à la liquidation des dettes de l'État et à la comptabilité.

Sous le régime de la Constitution de l'an III, ce système ne se modifia que sur un point. Les attributions propres des ministres, statuant individuellement et non plus en conseil, comme sous l'empire de la loi des 27 avril-25 mai 1791, furent notablement augmentées.

Depuis cette époque, un double mouvement s'est produit. D'une part, le soin de juger les contestations administratives a été enlevé de plus en plus aux agents de l'administration et confié à des assemblées qui ne prennent pas une part directe à l'action administrative. C'est ainsi que la loi du 28 pluviôse an VIII a créé les conseils de préfecture et la Constitution du 22 frimaire an VIII, le Conseil d'État, juridiction supérieure, placée au-dessus des conseils de préfecture et des ministres, destinée à planer sur toutes les juridictions administratives. Des juridictions spéciales ont été créées pour certaines matières, notamment pour le recrutement de l'armée, pour les difficultés relatives au règlement des indemnités de plus-value dues par les propriétaires qui

[1] Loi du 14 décembre 1789, art. 55 et 60.
[2] Loi des 22 décembre 1789-janvier 1790, art. 28.
[3] Loi des 15-27 mars 1791, art. 27 et 32; loi des 27 avril-25 mai 1791, art. 14 et 17; loi des 7-14 octobre 1790.

profitent du desséchement des marais, des travaux de défense contre les eaux, et autres travaux publics, pour la vérification des comptes des comptables des deniers publics. En même temps, le jugement des contestations soumises à ces juridictions a été entouré de garanties sérieuses et des formes qu'on est habitué à trouver devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Ce progrès, qui s'était produit pour le Conseil d'État dès 1831, ne s'est réalisé pour les conseils de préfecture qu'en 1862.

D'autre part, les perfectionnements introduits dans la juridiction administrative ont conduit le législateur à accroître les attributions de cette juridiction. Celles des conseils de préfecture, notamment, ont été considérablement augmentées à diverses reprises, sous chacun des gouvernements qui ont successivement régi la France depuis l'an VIII, et elles n'ont été diminuées que sur un petit nombre de points.

Cette formation lente et successive de l'organisation et des attributions de la juridiction administrative explique pourquoi l'on ne rencontre pas, dans sa constitution, la régularité et la simplicité, qui se remarquent dans la constitution de l'autorité judiciaire. Elle explique comment certaines questions et des plus essentielles n'ont pas été tranchées par des textes de lois, comment les solutions consacrées par la jurisprudence peuvent encore être contestées, enfin, comment la procédure est encore incomplète.

272. A ces notions historiques sur la juridiction administrative, il n'est pas inutile d'ajouter que cette juridiction a été l'objet de vives attaques, qui ont été repoussées par les chambres législatives, toutes les fois qu'elles s'y sont produites, mais qui ne sont pas complétement tombées.

Ainsi sous la Restauration, il se trouva pendant plusieurs

années à la Chambre des députés, une forte minorité qui demandait la suppression de la juridiction du Conseil d'État. Ces attaques n'étaient pas seulement une manœuvre d'opposition, de la part d'hommes passionnés; des hommes graves y ajoutaient le poids de leur autorité : il suffit de citer un homme d'État éminent, M. le duc de Broglie, qui n'avait pas, il est vrai, acquis alors l'expérience que donne le maniement des affaires publiques, et qui publia sur cette question, en 1828, dans la *Revue française*, un travail dont l'opinion publique fut préoccupée.

Dans cet article, écrit à l'occasion du savant livre de M. Macarel, sur les *tribunaux administratifs*, M. de Broglie allait jusqu'à soutenir que la juridiction administrative ne pouvait subsister; qu'elle n'avait été organisée que par suite d'une fausse et abusive interprétation du principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'Assemblée constituante. Selon lui, « toute réclamation élevée contre un acte quelconque du gouvernement, statuant de puissance à sujet, devait être portée devant le gouvernement lui-même. Mais toute plainte qui se fondait sur les termes exprès d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un arrêté, toute question dont la solution se trouvait d'avance écrite dans un texte, était du ressort des tribunaux civils. »

Cette opinion si radicale était présentée comme celle de « beaucoup d'hommes recommandables par leur dévouement aux libertés publiques ». Aussi, après la révolution de 1830, le gouvernement chercha s'il était possible d'y donner satisfaction. Dès le 20 août 1830, une ordonnance royale, contre-signée par M. de Broglie, ministre de l'instruction publique et des cultes, président du conseil d'État, constituait une commission pour préparer un projet de loi sur la

réforme à introduire dans l'organisation et les attributions du Conseil d'État. Un projet fut élaboré avec beaucoup de soin en vue d'enlever à la juridiction administrative la connaissance des contestations qui paraîtraient pouvoir être soumises aux tribunaux civils sans compromettre l'action de l'administration [1]. Mais ces études n'aboutirent pas cependant à la proposition d'un projet de loi. Dès 1831, le gouvernement y renonça, et dans les longues discussions d'où est sortie la loi du 19 juillet 1845, sur le Conseil d'État, l'opinion exprimée par M. de Broglie, en 1828, fut souvent rappelée, mais jamais elle ne fut soutenue. Loin de là, celle des commissions de la Chambre des députés qui proposa les modifications les plus considérables au projet du gouvernement, déclarait par l'organe de son savant rapporteur, M. Dalloz, « qu'elle avait été unanime pour repousser l'idée de renvoyer aux tribunaux le contentieux de l'administration en tout ou en partie [2]. » Et pour donner à cette déclaration toute sa valeur, il n'est pas inutile d'ajouter que, parmi les membres de cette commission, figuraient MM. de Tocqueville, Isambert et Odilon Barrot, dont les opinions libérales sont bien connues.

Après la révolution de 1848, l'attention de l'Assemblée constituante fut nécessairement appelée sur l'organisation de la juridiction administrative. Le comité de constitution proposait la création de tribunaux d'administration spéciaux ; cette proposition fut écartée et la question fut reprise lors de l'examen de la loi organique sur le Conseil d'État, loi qui

[1] Dans notre étude historique sur *le Conseil d'État avant et depuis* 1789, nous avons exposé avec plus de détails les attaques dirigées contre la juridiction administrative sous la Restauration et les travaux de la commission instituée en 1830, sur la proposition de M. le duc de Broglie.

[2] Rapport fait par M. Dalloz à la séance du 10 juin 1840.

porte la date du 5 mars 1849. Or, dans ce moment où les réformes les plus radicales étaient, sinon adoptées, du moins proposées et soutenues avec vivacité, l'existence de la juridiction administrative ne fut pas sérieusement contestée. Un amendement, qui tendait à soumettre le contentieux administratif aux tribunaux civils, fut à peine appuyé par quelques voix, et même les projets qui tendaient à donner à la juridiction administrative une constitution trop sensiblement différente de celle que nous lui voyons aujourd'hui, à substituer aux conseils de préfecture et au conseil d'État des tribunaux spéciaux, furent presque unanimement repoussés[1].

La juridiction administrative fut encore l'objet d'études approfondies, en 1851, dans le sein de l'Assemblée législative. Cette assemblée était saisie d'un projet de loi sur l'administration intérieure rédigé par le Conseil d'État et dont le quatrième livre était consacré aux conseils de préfecture. C'est à l'occasion de ce quatrième livre que M. le conseiller d'État Boulatignier avait fait, dans le rapport qui servait d'exposé de motifs au projet de loi, l'historique de la juridiction administrative que nous avons analysé tout à l'heure. Le projet de loi ne put être discuté avant la dissolution de l'Assemblée législative; mais la commission chargée de l'étudier et dans laquelle toutes les nuances d'opinion de l'Assemblée avaient des représentants, avait déposé son rapport. M. de Larcy y exprimait, en son nom, l'opinion qu'il fallait maintenir aux conseils de préfecture le pouvoir de juridiction en modifiant, dans une certaine mesure, leur organisation actuelle. « Quel est, disait-il, le sens de ce respect

[1] Séance du 23 janvier 1849, *Moniteur* du 24 janvier.

pour l'institution, uni au désir de la voir réformée et perfectionnée? C'est que le principe d'une juridiction spéciale pour les questions administratives est universellement accepté. On sent le besoin de voir ces matières si délicates, qui touchent par tant de points aux intérêts généraux, réglées par des hommes en contact habituel avec l'administration, pénétrés de son esprit et se dégageant, dans une certaine mesure, du point de vue de l'intérêt individuel et privé qui préside plus particulièrement aux décisions judiciaires. Mais en admettant sa spécialité, on voudrait aussi que cette juridiction présentât les garanties de suffisante indépendance qui sont inhérentes à toute justice. »

Lors de la discussion de la loi sur les conseils de préfecture en 1865, un député, M. Bethmont, avait proposé un amendement qui tendait à supprimer la juridiction administrative. Il s'appuyait sur l'article publié par M. de Broglie en 1828, oubliant que M. de Broglie, après avoir vainement tenté, lorsqu'il en avait eu le pouvoir, de mettre son opinion en pratique, avait cessé de la soutenir. Mais cet amendement n'a pas été l'objet d'un vote[1].

Lors de la discussion de la loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'État, les attaques contre la juridiction administrative s'étaient encore renouvelées. La commission dite de décentralisation avait adopté une proposition de M. Raudot qui tendait à la suppression des conseils de préfecture. Mais le législateur a maintenu au Conseil d'État son rôle de juridiction suprême en matière administrative; la discussion de la proposition de M. Raudot et de l'habile rapport de M. Amédée Lefèvre-Pontalis, déposé à la séance du 14 juin 1872, n'a

[1] Séance du 23 mai 1865, *Moniteur* du 24 mai.

jamais été mise à l'ordre du jour[1]; et l'Assemblée nationale elle-même a, dans la loi organique du 2 avril 1875, sur les élections des sénateurs, attribué aux conseils de préfecture la connaissance des contestations relatives à l'élection des délégués des conseils municipaux appelés à concourir aux opérations du collége électoral.

273. Pourquoi les attaques si vives dirigées contre la juridiction administrative sous la Restauration ont-elles trouvé si peu d'écho sous la monarchie de Juillet, sous la république de 1848, dans le Corps législatif du second Empire et dans l'Assemblée nationale de 1871? Il nous paraît facile de l'expliquer.

Avant 1830, on rendait la juridiction administrative responsable des vices et des rigueurs de certaines parties de la législation qu'elle avait à appliquer, de cette législation transitoire et exceptionnelle née des violences de la Révolution et des embarras financiers que les troubles du pays et de longues guerres avaient amenés. Le contentieux des domaines nationaux, des listes d'émigrés, l'application des déchéances opposées aux créanciers de l'État sans avertissement préalable, donnaient à la juridiction administrative une physionomie étrange, l'apparence d'une commission politique chargée de la liquidation des conséquences de la Révolution.

De plus, les formes de procéder de la juridiction adminis-

[1] Ce rapport avait donné lieu à une très-vive polémique. L'institution de la juridiction administrative et des conseils de préfecture avait été défendue avec beaucoup d'autorité par M. Reverchon, alors avocat général à la Cour de cassation, dans le journal *le Droit* du 10 décembre 1872, par un des rédacteurs de la *Gazette des Tribunaux* dans le n° du 29 novembre 1872, par M. Mignerct, ancien conseiller d'État, dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence* de janvier 1873, par M. Avisse, ancien avocat au Conseil d'État, enfin par le Conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation qui avait présenté des observations sur le projet de loi.

trative ne ressemblaient en rien, avant 1830, à celles qu'on rencontre devant les tribunaux civils et qui constituent des garanties d'une bonne justice.

Mais, à partir de 1831, la publicité des séances a été établie au Conseil d'État, grâce à l'intervention éclairée de M. Barthe, alors ministre de l'instruction publique et des cultes, président du Conseil d'État.

Au même moment, la liquidation des conséquences de la Révolution était achevée, et la juridiction administrative, débarrassée de ses attributions exceptionnelles, n'avait plus qu'à appliquer une législation normale. Dès lors, l'opinion publique, éclairée par la publication périodique du compte rendu des travaux du Conseil d'État, a pu revenir à une plus juste appréciation et apercevoir que la juridiction administrative avait une place normale dans nos institutions et donnait aux citoyens de sérieuses garanties.

Les hommes qui sont le mieux placés pour suivre les travaux du Conseil d'État et pour les juger au point de vue des intérêts des parties, nous voulons parler des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ont fréquemment rendu hommage à son impartialité. Voici notamment dans quels termes s'exprimait à ce sujet en 1865 M. Reverchon, ancien maître des requêtes, alors avocat au Conseil d'État, devenu plus tard avocat général et conseiller à la Cour de cassation, dont le savoir égalait l'indépendance : « Nous ne saurions trop approuver, dit-il, l'esprit général qui anime cette éminente juridiction, l'élévation et le judicieux libéralisme de ses décisions en ce qui touche le fond même des affaires sur lesquelles elle est appelée à statuer. Nous ne croyons pas qu'aucun tribunal, fût-ce la Cour de cassation, eût réussi, tout en faisant leur juste part aux exigences de l'intérêt

administratif, à protéger plus fermement les droits privés contre les exagérations de cet intérêt dans les questions contentieuses de travaux publics, de voirie, de contributions directes[1]. »

Et le mérite de cette jurisprudence ne tient pas seulement à la valeur des hommes éminents dont elle est l'ouvrage. Une part considérable en revient à l'institution elle-même, aux conditions dans lesquelles elle fonctionne. C'est l'opinion qu'exprime très-nettement M. R. Dareste, alors avocat au Conseil, dans son remarquable livre sur *la justice administrative*, que nous avons déjà cité. Selon lui, « la justice administrative, qui est une invention du despotisme (l'auteur fait ici allusion aux institutions de l'empire romain), est devenue avec le temps une garantie constitutionnelle contre les abus de l'administration. Dans tous les pays où il existe un pouvoir administratif hiérarchiquement organisé, avec toutes les ressources de la centralisation et ces innombrables armées de fonctionnaires que nous voyons dans tous les États du continent, la justice administrative est assurément la garantie la plus efficace qui puisse être donnée à l'administré contre l'administrateur ; ce n'est pas seulement la plus efficace, c'est la seule qui puisse lui être donnée. » Aussi n'hésite-t-il pas à ajouter : « Ce serait faire fausse route que d'attaquer, au nom des principes libéraux, la juridiction administrative[2]. »

274. Il est vrai qu'on peut opposer à la législation française l'exemple d'un certain nombre de pays étrangers qui ne connaissent pas la juridiction administrative ou dans lesquels cette juridiction a été abolie récemment.

[1] Journal *le Droit* du 12 mars 1863.
[2] P. 679 et 685.

Mais, pour notre part, nous sommes peu disposé à considérer une institution comme bonne en soi, encore moins à la considérer comme applicable à la France par cela seul qu'elle existe dans un pays étranger. Pour bien juger les institutions politiques et administratives d'un pays, il faut les voir dans le milieu où elles fonctionnent; il faudrait de plus savoir si la pratique n'a pas révélé d'inconvénients.

Ainsi, en Angleterre et dans les États-Unis d'Amérique, toute contestation qui porte sur la violation d'un droit est soumise à l'autorité judiciaire, quel que soit l'adversaire du citoyen, que ce soit un particulier comme lui, ou que ce soit l'organe des intérêts collectifs. Mais cet état de choses s'explique par l'ensemble des institutions de l'Angleterre et de l'Amérique. Dans ces pays, l'autorité administrative laisse presque tout à faire à l'initiative privée; ses attributions sont très-restreintes, à ce point que les intérêts généraux restent parfois en souffrance. Par suite, on n'a pas attaché une grande importance à la question de savoir si la mission ainsi donnée à l'autorité judiciaire entraverait la satisfaction des besoins collectifs. De plus, dans ces pays, la hiérarchie administrative n'existe généralement pas, et pour forcer des fonctionnaires, qui n'ont pas de supérieur, à remplir leurs devoirs et à respecter les droits des citoyens, on n'a trouvé d'autre moyen que de permettre aux particuliers de s'adresser à l'autorité judiciaire.

L'Italie qui, jusqu'en 1864, avait un système analogue à l'organisation française, aussi bien pour l'action administrative que pour la juridiction, a renvoyé aux tribunaux civils toutes les réclamations soulevées par les actes de l'administration, sauf en ce qui concerne les pensions des fonctionnaires publics, la comptabilité publique et les emprunts con-

tractés par l'État. Mais le brusque changement de législation de ce pays ne doit-il pas être attribué à l'influence de nouveaux courants d'idées politiques?

Le gouvernement provisoire d'Espagne avait opéré la même réforme que l'Italie au mois de septembre 1868. Mais, depuis 1870, l'Espagne est revenue à son ancienne législation semblable à la nôtre.

La Belgique et la Hollande n'ont pas supprimé la juridiction administrative, mais elles ont restreint sa compétence à un petit nombre de matières : les élections, les contributions, le recrutement de l'armée et le service de la garde civique.

D'autre part, il faut remarquer que la Prusse et l'Autriche-Hongrie, qui ont remanié récemment leurs institutions administratives, ont créé des juridictions administratives spéciales, en vue de donner aux citoyens des garanties appropriées à la nature des actes administratifs qui pouvaient léser leurs droits.

La juridiction administrative existe aussi en Bavière, en Saxe et dans plusieurs autres États allemands[1].

Cette variété d'institutions ne nous paraît pas déterminante dans le sens de la suppression de la juridiction administrative. Nous ne croyons pas à la nécessité d'appliquer partout un type idéal, indépendant des habitudes et des traditions de chaque peuple, et nous pensons que l'expérience a suffisamment montré, en France, les avantages de la juridiction administrative pour que le législateur soit fondé à la maintenir, en la perfectionnant.

[1] Il faut consulter, sur l'organisation de la juridiction administrative dans les différents États de l'Europe, les travaux de MM. Ernest Dubois et Rodolphe Dareste publiés dans le *Bulletin de la Société de législation comparée en* 1873 et l'*Annuaire de législation étrangère* de 1874 et 1876.

§ 2. — BASES GÉNÉRALES DE L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

275. La juridiction administrative n'est pas toujours séparée de l'action. — Énumération des agents qui exercent cette juridiction et des tribunaux administratifs.

276. De la justice déléguée et de la justice retenue.

277. De l'amovibilité des membres des tribunaux administratifs.

278. De l'institution du ministère public auprès de certaines juridictions administratives.

279. Auxiliaires de la justice. — Mandataires et défenseurs des parties.

280. Hiérarchie. — Recours.

281. Distinction entre les juridictions ordinaires et les juridictions spéciales.

282. Conditions générales de l'exercice de la juridiction en matière administrative.

283. Autorité légale des décisions des juridictions administratives.

284. Des difficultés relatives à l'exécution des décisions de ces juridictions.

275. Indiquons maintenant les bases générales de l'organisation de la juridiction administrative, comme nous l'avons fait pour l'autorité judiciaire.

Il faut remarquer, d'abord, que la juridiction administrative n'est pas toujours séparée de l'action. Nous avons dit qu'elle ne l'était pas dans le système de l'Assemblée constituante, mais que, depuis l'an VIII, le système contraire avait généralement prévalu. Néanmoins, pour un certain nombre de matières, elle est encore restée entre les mains des agents de l'administration ; elle n'est pas attribuée à une assemblée spéciale faisant fonction de tribunal. Il y a certains agents de l'administration qui ont le pouvoir, non-seulement de faire des actes d'autorité imposant des obligations aux citoyens et des actes de gestion par lesquels ils fixent, au nom de la personne morale qu'ils représentent, État, département ou commune, la situation de cette personne morale à l'égard de son créancier ou de son débiteur ; mais qui, en outre, ont

le pouvoir de statuer sur les litiges administratifs, c'est-à-dire sur les réclamations formées contre les décisions de l'autorité ou contre des actes de gestion.

En se plaçant à ce point de vue pour faire l'énumération des juridictions administratives, nous avons à signaler parmi les agents, les préfets des départements et les préfets maritimes, puis les ministres. On y ajoute ordinairement les sous-préfets et les maires ; mais ils n'ont la qualité de juges que dans des cas très-rares.

Parmi les assemblées qu'on pourrait appeler tribunaux administratifs, nous trouvons le conseil de préfecture, juridiction du premier degré pour un assez grand nombre de matières, puis des tribunaux renfermés dans une spécialité : les conseils de révision pour le recrutement de l'armée, les conseils départementaux, les conseils académiques et le conseil supérieur, juridictions spéciales pour l'instruction publique ; les commissions spéciales instituées pour fixer les indemnités de plus-value due par les particuliers, à raison des bénéfices indirects que leur procurent des travaux publics, les conseils sanitaires, la direction des monnaies, la cour des comptes, enfin le Conseil d'État, qui domine toutes les juridictions administratives.

276. On a dit pendant longtemps qu'un des caractères spéciaux de la justice administrative consistait en ce que la justice administrative était *retenue*, c'est-à-dire exercée par le chef de l'État, tandis que la justice judiciaire était *déléguée*, en ce sens que le prince, au nom duquel elle est rendue dans les institutions monarchiques, ne pouvait se mettre à la place des magistrats de l'ordre judiciaire. C'est une expression empruntée aux souvenirs de l'ancien régime, qui était beaucoup trop généralisée, puisque les décisions de

toutes les juridictions administratives, sauf la juridiction suprême, avaient force exécutoire par elles-mêmes, et qui n'était exacte qu'à l'égard du Conseil d'État jusqu'en 1872. Mais la loi du 24 mai 1872 a supprimé la fiction constitutionnelle en vertu de laquelle la juridiction administrative suprême était censée exercée par le chef de l'État, qui donnait force exécutoire par sa signature aux décisions adoptées par le Conseil d'État. Il n'y a donc plus aucune raison de distinguer, à ce point de vue, la justice de l'ordre judiciaire et la juridiction administrative.

277. Les magistrats qui rendent la justice administrative sont tous nommés par le Président de la république; de plus ils sont tous amovibles, sauf les membres de la cour des comptes.

Cette situation, différente de celle des magistrats de l'ordre judiciaire, a souvent été considérée comme enlevant aux justiciables une garantie essentielle. Elle a fait dire que l'administration est juge et partie. Il y a là une appréciation erronée. Sans doute, les particuliers ont droit à obtenir devant toute justice des garanties de l'impartialité du juge. Mais ce résultat peut être atteint par différents moyens. Il est nécessaire que le pouvoir de juger ne soit pas attribué à l'agent qui a pris la décision attaquée et c'est ce qui se produit généralement dans les juridictions administratives. Il n'est pas nécessaire pour cela que le juge soit inamovible. La nature humaine est très-complexe, et si l'inamovibilité est utile pour la préserver de certaines défaillances, il y a des situations qui suffisent à lui créer des habitudes d'indépendance que l'inamovibilité à elle seule ne donnerait pas. L'homme est naturellement enclin à attribuer une certaine importance à ses actes, comme un certain mérite à sa personne; et quand

une mission de contrôle lui est confiée, il est plus porté à exagérer son pouvoir de contrôle qu'à l'amoindrir de ses propres mains. Les inspirations que les juges administratifs doivent puiser dans l'esprit de leur état et dans la confiance des justiciables, jointes à celles que leur dicte l'intérêt bien entendu de l'administration, offrent aux particuliers des garanties considérables. Les témoignages que nous avons cités plus haut nous dispensent d'insister à ce sujet.

Il y a aussi à tenir compte des nécessités de l'action administrative. Des tribunaux administratifs inamovibles domineraient l'administration, qui doit être libre pour être responsable, aussi bien et plus complétement peut-être que l'autorité judiciaire, parce que la spécialité de leur juridiction leur permettrait de mettre plus d'esprit de suite dans leurs envahissements.

D'autre part, il est reconnu que les membres des juridictions administratives sont d'autant plus propres à remplir leurs fonctions, qu'ils sont mêlés à l'action administrative, à titre de conseils. Or, des magistrats inamovibles ne pourraient pas jouer le rôle de conseils de l'administration, et ils perdraient ainsi l'occasion de puiser, dans la pratique des affaires, ces lumières qui les amènent à rendre une justice plus modérée et plus équitable.

278. Nous trouvons aussi dans plusieurs juridictions administratives, où les formes de l'organisation judiciaire ont été imitées afin de donner plus de garanties aux justiciables, la division entre les juges et le ministère public. Cette division existe au Conseil d'État, à la cour des comptes et dans les conseils de préfecture. Elle a été établie à la cour des comptes dès l'origine de cette cour en 1807, au Conseil

d'État en 1831; aux conseils de préfecture, elle ne date que de 1861.

Le rôle du ministère public a, devant le Conseil d'État et les conseils de préfecture, un caractère sensiblement différent de celui du ministère public institué près des tribunaux. (Pour la cour des comptes, il est encore plus spécial.)

Le ministère public n'a pas l'initiative des poursuites dans les matières où la juridiction administrative a, par exception, le pouvoir répressif; c'est au préfet à saisir le conseil de préfecture, au ministre à saisir le Conseil d'État. Le commissaire du gouvernement n'a pour rôle que de donner des conclusions, d'exposer son opinion sur les questions de fait et de droit, et de demander l'application de la loi. Mais il doit donner des conclusions dans toutes les affaires, parce que, dans toutes les affaires portées devant les juridictions administratives, l'intérêt public est en jeu.

Il ne faut pas croire, comme on le croit et comme on l'a dit parfois, qu'il soit l'avocat, le défenseur attitré de l'administration. Il est l'avocat impartial et désintéressé de la loi. Il doit demander justice pour tous, sans acception de personnes, pour les particuliers, comme pour l'administration. Il doit venir en aide à la bonne cause, de quelque côté qu'elle se trouve. Et qu'on nous permette de le dire, c'est la vraie, la grande manière de défendre les intérêts de la société. Sans doute, il n'est pas indifférent pour la société d'avoir dans les caisses publiques des sommes plus ou moins considérables qui peuvent être employées à la satisfaction des besoins publics; mais il est d'un bien plus grand intérêt pour elle que justice soit rendue au citoyen dont le droit a été lésé par un acte de l'autorité administrative. Et quand le ministère public remplit ses fonctions de cette manière, comme il

le fait toujours au Conseil d'État (nous en pouvons parler en connaissance de cause), il a une bien plus grande autorité le jour où il revendique avec énergie les droits de l'administration, parce qu'alors on ne peut pas dire : c'est un homme qui joue un rôle ou qui fait son métier; on est obligé de dire : c'est un homme convaincu, c'est sa conscience qui a parlé.

279. Certaines juridictions sont assistées d'employés qui jouent à peu près le rôle des greffiers auprès des tribunaux civils, ce sont : le Conseil d'État, la cour des comptes, les conseils de préfecture. Mais aucun de ces employés n'est officier ministériel.

Il n'y a de mandataires spéciaux, dont le ministère soit obligatoire pour les parties, que devant la juridiction supérieure, le Conseil d'État ; ce sont les membres de la corporation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Encore, dans certains cas, les parties sont-elles dispensées d'employer leur intermédiaire. Devant les autres juridictions, les parties peuvent employer, quand il y a lieu, le ministère des avoués ou des avocats pour rédiger des mémoires, ou pour se faire défendre lorsqu'il y a des audiences publiques.

280. Le principe de la faculté d'appel existe aussi en matière administrative comme en matière judiciaire. Il est même appliqué d'une manière beaucoup plus large.

Il y a bien certaines juridictions qui statuent en premier et en dernier ressort, par exemple le conseil de révision pour le recrutement de l'armée de terre, la cour des comptes dans beaucoup de cas, le Conseil d'État dans un assez grand nombre de cas.

Mais les décisions des juridictions locales, à l'exception des conseils de révision de l'armée, ne sont jamais rendues en

premier et dernier ressort. En 1790, on avait donné le dernier ressort aux administrations collectives de département en certaines matières. En l'an VIII, les dispositions de la loi des 7-11 septembre 1790 ont été abrogées, et il n'y a pas de texte aujourd'hui en vigueur qui donne un pareil pouvoir aux conseils de préfecture. Du moins, c'est le dernier état de la jurisprudence.

Il est très-remarquable que le droit de recours n'a aucune limite. Peu importe la somme qui fait l'objet de la réclamation ; on peut venir devant le Conseil d'État réclamer un dégrèvement de quelques centimes sur une cote de contribution mobilière. Le législateur a attaché une grande importance à ce que le pouvoir central pût être averti des excès de zèle que commettraient ses agents et qui mécontenteraient les populations. Quand la lutte est entre l'intérêt privé et l'intérêt public, les conséquences d'une injustice ou de ce qui est regardé comme tel ne se mesurent pas à la somme engagée dans le litige. Il a paru si important de faciliter les appels, que, dans plusieurs matières, les réclamants ont été dispensés de toute espèce de frais, sauf quelques centimes de droit de timbre ; et même, pour les réclamations en matière de contributions, lorsque la cote ne dépasse pas 30 francs, le droit de timbre n'est pas dû.

Seulement le nombre des degrés de juridiction n'est pas fixé invariablement à deux, comme en matière judiciaire ; il y a quelquefois trois degrés successifs de juridiction.

Enfin, le principe de la centralisation qu'on a vu appliqué aux tribunaux de l'ordre judiciaire, a reçu son application en matière de justice administrative comme en matière d'action administrative. Au centre du pays, se trouve un corps dont nous avons déjà parlé, le Conseil d'État, qui domine toutes

les juridictions, même celles qui prononcent en dernier ressort, qui domine, en outre, au point de vue de la légalité, toutes les autorités administratives, et devant lequel on peut attaquer, au moins pour excès de pouvoir, les décisions des juridictions souveraines et les décisions des administrateurs.

284. On divise les juridictions administratives, comme les juridictions civiles et criminelles, en juridictions ordinaires et juridictions spéciales.

Quelle est la juridiction ordinaire en matière administrative, c'est-à-dire celle à laquelle on doit s'adresser quand la contestation qui s'élève n'est pas expressément attribuée par la loi à une autre juridiction? Cette question n'est pas tranchée par la loi; c'est une des lacunes regrettables de l'organisation de la justice administrative, et parmi les auteurs il y a des dissentiments sur ce point.

Quelques auteurs ont soutenu que c'était au conseil de préfecture à prononcer sur toutes les contestations qui ne sont pas attribuées à une autre juridiction. On fondait cette opinion sur un passage de l'exposé des motifs de la loi qui a constitué les conseils de préfecture, la loi du 28 pluviôse an VIII. Mais il y a à répondre à cette citation de l'exposé des motifs par le texte de la loi qui ne dit rien de pareil, et qui détermine expressément les contestations sur lesquelles le conseil de préfecture est appelé à prononcer.

Aussi la jurisprudence du Conseil d'État a-t-elle complétement écarté cette opinion. Dans le rapport fait en 1851 sur le projet de loi relatif aux conseils de préfecture et que nous avons déjà cité, M. le conseiller d'État Boulatignier la précise en ces termes : « Dans la pratique, on a toujours tenu pour maxime certaine que les conseils de préfecture n'avaient que des attributions spéciales et déterminées, et qu'en dehors

des cas dont la connaissance leur était spécialement réservée, il y avait lieu, dans le silence de la loi, et par application des principes généraux sur l'organisation administrative, de soumettre au préfet les litiges qui peuvent naître des réclamations contre les actes faits par les administrations municipales, et aux ministres, chacun selon ses attributions, les litiges qui résulteraient des réclamations contre les actes des préfets. »

Cette solution est acceptée aujourd'hui par presque tous les auteurs, et on dit habituellement que ce sont les ministres qui sont les juges ordinaires en matière de contentieux administratif. Mais il faudrait ajouter que le Conseil d'État est le juge ordinaire lorsqu'il s'agit des décisions rendues par les ministres et par le chef de l'État, et que de plus il est juge ordinaire d'appel, toutes les fois qu'il s'agit d'une décision rendue par une juridiction administrative proprement dite.

La question de savoir s'il ne conviendrait pas de faire aujourd'hui par une nouvelle loi ce que Rœderer indiquait dans l'exposé des motifs de la loi de l'an VIII, a été discutée au Corps législatif, en 1865, lors de l'examen du projet de loi sur les conseils de préfecture. L'amendement proposé par M. Jérôme David a été combattu par M. Boulatignier, qui a soutenu, au nom du gouvernement, que ce système serait très-dangereux ; qu'il mettrait les conseils de préfecture en conflit avec les préfets. La question en est restée là[1].

282. Les conditions générales de l'exercice de la juridiction administrative sont les mêmes que celles de l'exercice de la juridiction civile.

[1] Séance des 24 et 26 mai 1865.

La juridiction administrative ne peut prononcer par voie de disposition générale et réglementaire. (Art. 3 du Code civil.)

Elle ne peut refuser de rendre la justice aux parties qui la lui demandent, sous prétexte du silence ou de l'obscurité de la loi. (Art. 4 du Code civil.)

Elle ne peut statuer si elle n'est pas saisie d'un litige, ni juger au delà de ce qui lui est demandé.

Mais de plus, en principe, elle ne doit pas ordonner des mesures d'administration. Elle doit généralement se borner à déclarer le droit du particulier, et, par exemple, en matière de travaux publics, fixer l'indemnité due pour le préjudice causé par des travaux; mais elle doit laisser l'autorité administrative libre d'exécuter les travaux qui pourraient empêcher le retour du préjudice.

283. Quelle est l'autorité légale des décisions des juridictions administratives? ont-elles la même valeur, la même force exécutoire que celle des tribunaux de l'ordre judiciaire?

Quelques doutes s'étaient élevés sur ce point à l'origine, mais ils ont été promptement dissipés. La loi du 29 floréal an X, qui attribue compétence aux conseils de préfecture pour statuer sur les contraventions de grande voirie, porte, dans son article 4, que les arrêtés de ces conseils seront exécutés *sans visa ni mandement des tribunaux*, nonobstant et sauf tous recours, et que les individus condamnés seront contraints par l'envoi de garnisaires et saisies de meubles en vertu desdits arrêtés, qui seront exécutoires et emporteront hypothèque [1].

Ce principe posé ainsi par la loi, pour les décisions des

[1] La loi du 9 février 1877 a abrogé les dispositions de lois qui comprenaient l'envoi de garnisaires parmi les moyens de poursuites contre les contribuables.

conseils de préfecture, en matière répressive, a été étendu à toutes les décisions de toutes les juridictions administratives, par un avis du Conseil d'État, du 16 thermidor an XII, approuvé le 25, inséré au *Bulletin des lois* en 1812, et qui a par conséquent force de loi. Cet avis décide que les condamnations émanées des administrateurs, dans les cas et pour les matières de leur compétence, emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que celles des autorités judiciaires.

Ce principe est proclamé depuis longtemps ; il a été plusieurs fois rappelé et consacré par la jurisprudence du Conseil d'État et néanmoins il était complétement méconnu, il y a peu d'années encore, par un tribunal civil, dans les circonstances suivantes :

L'entrepreneur des travaux de construction d'une église paroissiale avait fait assigner la commune devant le tribunal civil, pour la faire condamner à lui payer le montant de son décompte sur lequel il s'était élevé des contestations. Le préfet était intervenu pour décliner la compétence du tribunal, en soutenant qu'il n'appartenait qu'au conseil de préfecture de statuer sur un semblable litige, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Le tribunal a prétendu faire une distinction. Il a renvoyé au conseil de préfecture les difficultés relatives à l'exécution des travaux, à leur réception et au règlement des sommes restant dues à l'entrepreneur. Mais il a retenu la cause au fond, sous le prétexte qu'il n'appartenait qu'à l'autorité judiciaire de délivrer à l'entrepreneur un titre exécutoire contre la commune. Alors le préfet a élevé le conflit, et un décret impérial a confirmé ce conflit, et déclaré non avenu le jugement du tribunal civil, par le motif que le conseil de préfecture avait, en matière de con-

testations soulevées par les marchés de travaux publics, pleine juridiction, et que, en conséquence, ses décisions avaient par elles-mêmes force exécutoire[1].

Les décisions de la juridiction administrative n'emportent pas seulement hypothèque ; elles peuvent, dans certains cas, emporter la contrainte par corps. Mais, depuis la loi du 22 juillet 1867, la contrainte par corps ne peut plus être imposée en matière civile, elle ne l'est plus que pour le recouvrement des amendes, restitutions et dommages-intérêts prononcés au profit de l'État, en matière criminelle, correctionnelle et de simple police.

284. Il est évident que si des difficultés s'élevaient sur le mode d'exécution de la saisie, de l'hypothèque, de la contrainte par corps, ces difficultés devraient être portées devant la juridiction civile, puisqu'il s'agit d'appliquer, non les règles spéciales de la législation administrative, mais les règles du droit civil.

Seulement il ne faut pas conclure de là, comme on l'a fait quelquefois, que la juridiction administrative n'a pas, en principe, la connaissance de l'exécution de ses décisions, et qu'elle est, par rapport à l'autorité judiciaire, une juridiction d'exception, comme sont les tribunaux de commerce par rapport aux tribunaux d'arrondissement.

Non, il n'est pas exact que la juridiction administrative ne connaisse pas de l'exécution de ses décisions. Elle en connaît toutes les fois que ces décisions s'exécutent par des moyens administratifs. Par exemple, si un conseil de préfecture a ordonné la démolition d'une maison construite sans autorisation le long d'une route et qui empiète sur l'alignement, et

[1] Décret sur conflit du 23 novembre 1854 (*Audibert-Bernard*).

si le propriétaire refuse de la démolir, l'administration enverra des ouvriers qui démoliront aux frais du propriétaire, et c'est bien le conseil de préfecture qui connaîtra de l'opposition formée aux mesures d'exécution forcée.

D'autre part, il n'est pas vrai de dire que la juridiction administrative soit une juridiction exceptionnelle par rapport à l'autorité judiciaire. C'est une juridiction d'un autre ordre. Le savant Henrion de Pansey, qui a passé trente ans de sa vie dans le sein de la Cour de cassation et qui est mort à la tête de ce grand corps, a écrit dans son traité *de l'autorité judiciaire* cette phrase à laquelle il n'y a besoin de rien ajouter : « Si le juge territorial n'a pas le droit de connaître des affaires administratives, ce n'est pas qu'à cet égard sa compétence soit restreinte, c'est qu'elle ne s'est jamais étendue jusque-là[1]. » Nous reviendrons tout à l'heure sur les conséquences de ce principe.

§ 3. — DOMAINE PROPRE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

285. Différents cas dans lesquels la juridiction administrative peut être saisie.
286. Théorie du contentieux administratif. — Divisions.
287. Du contentieux administratif par rapport à l'administration active.
288. Du contentieux administratif par rapport à l'autorité judiciaire.
289. Du contentieux administratif par rapport à l'autorité gouvernementale.
290. Résumé de cette théorie.
291. Théorie de l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse. — Divisions.
292. Cas dans lesquels l'autorité judiciaire doit surseoir à statuer sur le sens et la portée des actes administratifs.
293. Conditions dans lesquelles il est procédé à l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse.
294. De l'interprétation des actes de gouvernement.
295. Théorie des recours pour excès de pouvoirs. — Fondement et caractère général de ces recours.

[1] *De l'autorité judiciaire*, chap. xx.

296. Empiétement sur les pouvoirs d'une autre autorité.
297. Violation des formes substantielles établies dans l'intérêt public et dans l'intérêt des citoyens.
298. Usage des pouvoirs accordés par le législateur dans un but différent de celui que le législateur avait en vue.
299. Des limites du recours pour excès de pouvoirs.
300. Des recours pour excès de pouvoirs contre les actes de gouvernement.
301. Ordre à suivre pour l'étude des diverses juridictions administratives.

285. Il nous reste à exposer quels sont les cas dans lesquels la juridiction administrative peut être appelée à statuer, à dire quel est le domaine propre de cette juridiction.

La juridiction administrative peut être saisie dans trois conditions différentes. Tantôt elle est juge du fond des contestations soulevées par un acte de l'administration et elle peut substituer sa décision à celle qui est attaquée devant elle. Ainsi elle fixe le chiffre de l'indemnité due à un particulier qui a souffert un préjudice par suite de l'exécution des travaux d'une route ou d'un chemin de fer au devant de sa propriété. Elle prononce la réduction ou la décharge de la cote de contribution foncière imposée à un propriétaire, ou de la taxe établie à l'occasion du curage d'un cours d'eau non navigable. Elle règle le décompte d'une entreprise de travaux publics, et elle augmente la somme allouée par l'administration à l'entrepreneur. C'est ce qu'on appelle le contentieux administratif proprement dit.

Tantôt elle est appelée à se prononcer, à l'occasion d'un procès qu'elle n'aura pas à juger, sur le sens et la portée d'actes administratifs dont les parties intéressées dans ce procès prétendent faire découler des droits à leur profit; elle donne l'interprétation des actes administratifs.

Tantôt, enfin, elle est saisie de recours qui tendent uniquement à faire tomber un acte irrégulier, sans qu'elle puisse, après avoir annulé cet acte, y substituer une décision diffé-

rente. Elle prononce alors dans les mèmes conditions que la Cour de cassation; c'est à la juridiction administrative suprême, au Conseil d'État, qu'il appartient de statuer sur les recours pour excès de pouvoirs.

Ces trois cas différents de recours devant la juridiction administrative exigent de notre part des explications développées. Il y a là des questions de principe qui se présentent très-fréquemment dans la pratique, et les formules générales à l'aide desquelles on les résout ordinairement sont incomplètes ou du moins donnent peu de lumières. Nous exposerons donc successivement la théorie du contentieux administratif, — celle de l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse, — enfin celle des recours pour excès de pouvoirs.

286. On donne le nom de contentieux administratif à l'ensemble des contestations qui doivent être exclusivement soumises aux juridictions administratives. Il semble qu'on devrait pouvoir en donner facilement la définition; il n'en est pas ainsi.

D'abord, le législateur n'a pas indiqué, d'une manière générale, les circonstances dans lesquelles une décision de l'autorité administrative donnerait lieu non pas à une simple réclamation devant l'agent qui a pris la décision ou devant son supérieur hiérarchique, mais à un recours devant une juridiction. Il y a bien un certain nombre de cas pour lesquels le recours est ouvert et la juridiction qui doit en connaître expressément désignée. Mais, dans beaucoup de cas, malgré le silence de la loi, les principes ont conduit à faire reconnaître qu'une réclamation, par la voie contentieuse, était recevable, et d'un autre côté, il y a certains modes d'action de l'administration qui semblent pouvoir être considérés

comme blessant des droits et qui n'ont pas paru de nature à être l'objet d'un recours juridique.

En outre, de ce qu'un recours est ouvert contre un acte de l'administration, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il doive être porté devant la juridiction administrative. Le législateur, en posant le principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, et en créant pour la mise en action de ce principe les juridictions administratives, n'a jamais indiqué, d'une manière complète, comment il devait être appliqué. On a vu que les juridictions administratives n'ont pas été créées par un acte unique et avec des vues d'ensemble, que leur compétence a été accrue sur certains points, diminuée sur d'autres par une longue série de lois successives. Dans ces modifications de la législation, le principe de la séparation des pouvoirs est loin d'avoir été toujours observé.

Enfin on a souvent confondu l'autorité administrative avec l'autorité gouvernementale proprement dite, parce que ces deux autorités sont dans les mêmes mains, et l'on a cru pouvoir discuter, dans les mêmes conditions, devant les juridictions administratives, des actes qui, différant profondément par leur nature, sont soumis à des contrôles tout différents.

Pour bien définir le contentieux administratif, c'est-à-dire le domaine de la juridiction administrative, il faut le considérer par rapport à l'administration active, par rapport à l'autorité judiciaire, par rapport à l'autorité gouvernementale. Sur chacun de ces points, il faut rechercher surtout quels sont les principes qui permettent de suppléer au silence de la loi.

287. Pour qu'un acte de l'autorité administrative donne lieu à un recours par la voie contentieuse devant une juridic-

tion de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire, il faut la réunion de deux conditions : 1° que l'acte attaqué ait porté atteinte à un droit fondé sur une disposition de loi, de règlement ou de contrat; 2° que l'acte attaqué ait pour effet immédiat de léser le droit du citoyen et emporte pour lui une obligation ou lui impose un préjudice actuel.

La première condition est aisée à saisir; nous en avons donné déjà plusieurs exemples au début de ce chapitre. Mais il ne faut pas s'y méprendre : la formule qui oppose l'intérêt froissé au droit lésé ne donne pas une idée complétement juste des cas dans lesquels le recours au contentieux est ouvert. Sans doute l'intérêt plus ou moins satisfait ou froissé ne permet pas la réclamation par la voie contentieuse; mais on peut alléguer un préjudice et même une atteinte portée au droit de propriété, sans avoir pour cela un recours juridique. Il y a des cas où l'administration est autorisée par la loi, dans une vue d'intérêt public, à porter une atteinte véritable aux droits privés, à faire subir aux citoyens une contrainte, à leur imposer une servitude. Quand elle use de ce pouvoir, aucune réclamation ne peut être formée par la voie contentieuse. Ainsi quand l'administration décide qu'un travail, une route, un canal, un chemin de fer de tel point à tel autre est d'utilité publique, cette déclaration emportera nécessairement, en vertu de la loi du 3 mai 1841, pour les propriétaires des bâtiments ou terrains qui se trouvent sur le tracé indiqué par l'administration, l'obligation de céder tout ou partie de leur propriété. Sans doute ils seront indemnisés et l'indemnité sera préalable à la dépossession; néanmoins ils pourraient préférer, comme le *meunier de Sans-Souci*, garder leur bien. Ils n'ont pas le droit de se faire maintenir en possession, et l'administration active est seule

chargée d'apprécier s'il convient de rendre la déclaration d'utilité publique, qui aura pour effet de les contraindre à céder leur propriété[1].

Il y a plus. En cas d'urgence, la loi du 3 mai 1841 a organisé une procédure spéciale, plus rapide, qui permet à l'administration de se mettre en possession du terrain nécessaire à l'exécution du travail, sans que le propriétaire ait reçu l'indemnité qui lui est due. Le Conseil d'État a décidé que cette déclaration d'urgence, qui enlève au propriétaire la garantie du payement préalable de l'indemnité, ne peut donner lieu à un recours par la voie contentieuse[2].

Ainsi encore l'administration est autorisée par divers règlements antérieurs à 1789, qui sont toujours en vigueur, notamment les arrêts du Conseil du 7 septembre 1755 et du 20 mars 1780, à faire prendre, moyennant indemnité, par les entrepreneurs de travaux publics, dans les propriétés qu'elle désigne, la pierre, le grès, le sable et autres matériaux nécessaires pour l'exécution des travaux. Toutefois les propriétés closes, en nature de jardins, vergers et autres dépendances des habitations sont exemptées de la servitude. De plus, d'après l'arrêt de 1755, l'administration doit « indiquer, autant que possible, pour prendre les matériaux, les lieux où leur extraction causera le moins de dommages et s'abstenir, autant que faire se pourra, d'en faire prendre dans les bois. » Les termes mêmes des dispositions que nous venons de mentionner indiquent que le propriétaire d'un bois ne pourra pas réclamer par la voie contentieuse contre la désignation de son terrain ; le législateur n'a fait qu'une recommandation à l'autorité administrative, en lui laissant le soin d'apprécier

[1] *Arr. Cons.* 26 avril 1847 (*Boncenne*).
[2] *Arr. Cons.* 8 janvier 1863 (*de Rochetaillée*).

les circonstances [1]. Il en serait tout autrement du propriétaire d'un terrain comprenant une habitation, un jardin et un verger clos de murs, qui réclamerait le bénéfice de l'exemption établie par les anciens règlements.

Et, pour citer un dernier exemple, les propriétaires riverains des cours d'eau non navigables ni flottables, ne peuvent établir des barrages dans ces cours d'eau, pour créer les chutes nécessaires à la mise en mouvement des usines hydrauliques, sans l'autorisation du préfet, qui, en vertu de la loi des 12-20 août 1790, de celle des 26 septembre — 6 octobre 1791, de l'arrêté du gouvernement du 19 ventôse an VI et du décret du 25 mars 1852, est chargé d'assurer le libre écoulement des eaux, de façon à éviter les inondations. En autorisant ces barrages, le préfet y met ordinairement la condition qu'il sera établi un déversoir de superficie et de plus des vannages de décharge, pour assurer l'écoulement des eaux en cas de crue. Il y a là des dépenses imposées aux riverains. Plusieurs fois, le Conseil d'État a été saisi de pourvois tendant à faire décider que les précautions imposées par les préfets et, par suite, les dépenses qu'elles entraînaient étaient inutiles ou excessives. Le Conseil a toujours décidé que cette question n'était pas de nature à être discutée par la voie contentieuse [2].

Ainsi le recours au contentieux n'est ouvert qu'autant que le débat s'élève à l'occasion d'un droit fondé sur une disposition de loi, de règlement ou de contrat.

Mais il faut, en outre, c'est la seconde condition, que l'acte administratif contre lequel on réclame ait pour effet immédiat de léser le droit du citoyen et lui impose une obligation

[1] *Arr. Cons.* 30 juillet 1863 (*Mante*).
[2] *Arr. Cons.* 2 mai 1866 (*Joset*). — 28 février 1867 (*Laforgue*).

ou un préjudice actuel. Cette seconde condition est établie par de nombreux monuments de la jurisprudence du Conseil d'État; elle a été considérée comme nécessaire pour le fonctionnement régulier de la juridiction administrative, pour éviter que les procès fussent mal engagés et pour assurer une conclusion pratique à toute instance contentieuse contre un acte de l'administration.

Il y a en effet beaucoup d'actes de l'administration que les particuliers peuvent être disposés à contester comme de nature à porter atteinte à leurs droits et qui cependant n'ont pas, par eux-mêmes, cet effet.

Ce sont d'abord les actes préparatoires, tels que les instructions données par un ministre ou par un préfet à ses subordonnés, instructions générales ou spéciales; ce sont des mises en demeure, des injonctions faites à un particulier. Ce sont, en second lieu, les actes faits par un administrateur en qualité de contractant et non dans l'exercice du pouvoir de commandement ou de juridiction. Ce sont, en troisième lieu, les actes accomplis dans l'exercice du droit de surveillance, de contrôle, attribué aux agents de l'État, organe des intérêts généraux, à l'égard des organes des intérêts locaux, ce qu'on appelle les actes de tutelle administrative relatifs aux affaires des départements, communes et établissements publics. Quelques exemples vont mettre ces trois points en lumière.

1. Ainsi un adjudicataire de la fourniture des matériaux destinés à l'exécution des travaux de pavage des rues d'une ville demande au ministre des travaux publics d'inviter le préfet d'un département à lui désigner, en vertu des arrêts du conseil du 7 septembre 1755 et du 20 mars 1780, les propriétés particulières où il pourra extraire des matériaux. Le ministre adresse une invitation dans ce sens au préfet. Les

propriétaires des terrains désignés attaquent ce qu'ils appellent la décision du ministre. Le Conseil d'État répond que la lettre du ministre au préfet n'est qu'un acte d'instruction, qui n'est pas susceptible de recours par la voie contentieuse. Le droit des particuliers n'est lésé que par l'arrêté du préfet, pris en exécution des instructions du ministre, qui désigne le terrain [1].

Un recours n'est pas plus recevable contre l'injonction adressée à un usinier de produire les titres qui lui donnent droit à une prise d'eau et de démolir les ouvrages qui retiennent les eaux d'une rivière s'il n'établit pas, par cette production, que sa situation est régulière. Cette mise en demeure n'est pas un acte qui blesse immédiatement le droit du propriétaire [2].

II. Il en est de même, à plus forte raison, des actes faits par les administrateurs en leur qualité de contractants, et non avec pouvoir de commandement. Ce sont des prétentions, non des décisions, et il reste à la juridiction administrative à décider.

Ainsi un entrepreneur demande au ministre des travaux publics un supplément de prix pour tel ouvrage exécuté dans des conditions autres que celles qui étaient prévues au marché. Le ministre refuse. L'entrepreneur peut-il former un recours devant le Conseil d'État contre la décision ministérielle ? Non. Le ministre a agi comme contractant, il a refusé à l'entrepreneur ce qu'il lui demandait. L'entrepreneur n'a qu'à saisir le juge compétent pour connaître des difficultés

[1] *Arr. Cons.* 5 juin 1848 (*Savalette*). — Voy. dans le même sens l'arrêt du 24 janvier 1867, *Fabrique de Taupont*, et l'arrêt du 5 mai 1869 (*Voyer*).

[2] *Arr. Cons.* 4 mars 1858 (*de Colmont*). On peut citer encore, parmi beaucoup de décisions analogues, les arrêts du 4 mars 1858 (*Carbonnel*), du 12 février 1863 (*Audebert*), et du 17 décembre 1875 (*Bélhic*).

entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics, c'est-à-dire le conseil de préfecture [1].

III. Il en est encore ainsi des actes de surveillance, de contrôle relatifs aux affaires des départements, communes, établissements publics.

Le préfet autorise une commune à vendre un chemin considéré comme inutile. Un particulier prétend que le chemin lui appartient. Réclamera-t-il par la voie contentieuse? On lui répondra que le préfet n'a donné à la commune qu'une autorisation, qu'il n'y a pas là une décision sur la question de propriété, et que, s'il a des droits, rien ne l'empêche de les faire valoir [2].

Telles sont les deux conditions auxquelles sont subordonnés les recours par la voie contentieuse contre les actes de l'autorité administrative.

Toutefois il est bon de dire que cette théorie qui sert à discerner, dans le silence de la loi, si le recours par la voie contentieuse est ouvert, n'a pas toujours été suivie par le législateur lui-même. Il y a des textes de lois qui permettent un recours devant la juridiction administrative dans des cas où la théorie pure aurait conduit à la refuser. C'est une exception qui ne tire pas à conséquence.

Par exemple, il appartient à l'administration active, au préfet, ou au sous-préfet, selon les cas, d'apprécier si les établissements industriels qualifiés insalubres, dangereux ou incommodes peuvent être autorisés; s'ils sont assez éloignés

[1] *Arr. Cons.* 10 janvier 1856 (*Bellisson*). Ce cas est un de ceux qui donnent le plus souvent lieu à des pourvois prématurés. On peut voir, entre autres décisions analogues, l'arrêt du 7 décembre 1850 (*Labille*), celui du 18 décembre 1862 (*Ployer*), celui du 29 mai 1867 (*Pont de Cournon*), celui du 14 mai 1875 (*Duburgnet*) et celui du 16 mars 1877 (*Chemin de fer de l'Est*).

[2] *Arr. Cons.* 24 janvier 1851 (*Denizet*). — 18 décembre 1856 (*Glandaz*). — 10 mars 1864 (*Jolly*).

des habitations, ou si les précautions prises contre le danger d'incendie, contre les émanations désagréables ou nuisibles sont suffisantes. Par sa nature, cette question d'appréciation des précautions à prendre pour sauvegarder la salubrité publique semblerait devoir rentrer exclusivement dans les pouvoirs de l'administration active. Il n'y a pas ici un texte de loi à appliquer ; la question n'est donc pas naturellement du domaine de la juridiction administrative. Cependant, en vue de mieux protéger l'intérêt des industriels et celui des propriétaires voisins, le décret du 15 octobre 1810 et celui du 25 mars 1852 accordent aux uns et aux autres un recours devant la juridiction administrative, soit contre le refus d'autorisation, soit contre l'autorisation accordée. Il y a quelques cas analogues.

288. Mais les contestations juridiques entre l'autorité administrative et les citoyens sont-elles toujours portées devant la juridiction administrative, à l'exclusion de l'autorité judiciaire? Non.

En définissant la mission de l'autorité judiciaire, nous avons déjà indiqué que le législateur n'a pas poussé à l'extrême les conséquences du principe de la séparation des pouvoirs et qu'il y a des cas où il a confié à cette autorité le soin de statuer sur des contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des actes de l'administration. Nous ne voulons pas ici mentionner toutes les dispositions de loi rendues dans ce but. Nous n'avons à citer que les principales, celles qui sont le plus caractéristiques.

En premier lieu, il résulte de la loi des 16-24 août 1790 et de diverses lois spéciales, que l'autorité judiciaire seule peut prononcer, même à l'égard de l'autorité administrative, sur les questions relatives à l'état civil, au domicile des

citoyens, au droit de propriété, aux servitudes qui dérivent des dispositions du droit privé. Par exemple, dans les opérations relatives au recrutement de l'armée, il s'élève un débat sur l'âge, la nationalité d'un citoyen. C'est à l'autorité judiciaire à en connaître, en vertu de l'article 26 de la loi du 21 mars 1832, reproduit par l'article 29 de la loi du 27 juillet 1872. Il en est de même pour les questions d'état civil et de domicile qui peuvent s'élever au sujet de l'élection des membres des corps administratifs. L'article 52 de la loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux de département et d'arrondissement et l'article 47 de la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale sont formels sur ce point. La loi du 31 juillet 1875 sur les contestations relatives aux élections des membres des conseils généraux a maintenu la même règle. Les lois qui établissent la compétence de l'autorité judiciaire pour appliquer les dispositions du droit privé qui régissent le droit de propriété, ses démembrements et les servitudes qui le limitent, sont considérées comme exclusives de toute autre compétence. Les exemples en sont trop nombreux pour que nous ayons à les citer ici.

L'autorité judiciaire est appelée aussi à appliquer diverses lois qui font partie du droit administratif proprement dit.

La loi des 7-11 septembre 1790 dispose, dans son article 2, que les actions relatives à la perception des contributions indirectes seront jugées par les tribunaux de l'ordre judiciaire, et cette règle s'applique non-seulement aux droits sur les boissons, sur les sels, les sucres et autres taxes qui portent spécialement le nom de contributions indirectes, et encore aux droits de douane, mais aussi aux droits perçus par les fermiers ou concessionnaires des bacs et bateaux de passage, des ponts à péage, par les concessionnaires de che-

mins de fer. Les contestations relatives à la perception des droits de navigation sur les fleuves, rivières et canaux avaient été déférées à la juridiction administrative par la loi du 30 floréal an X; elles lui ont été enlevées par la loi du 9 juillet 1836.

Les lois du 8 mars 1810, 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 ont aussi attribué à l'autorité judiciaire le règlement des indemnités dues aux propriétaires dépossédés pour l'exécution de travaux publics, règlement qui, depuis 1790, était dans les attributions des juridictions administratives.

Ces lois ont laissé, en principe, tous les dommages autres que l'expropriation proprement dite dans la compétence de la juridiction administrative. Néanmoins la jurisprudence du Conseil d'État et celle du tribunal des conflits se sont inspirées sagement de l'esprit de la loi de 1841, en décidant que la compétence de l'autorité judiciaire s'appliquait aussi non-seulement au cas où la propriété privée était irrégulièrement incorporée à des ouvrages publics sans l'accomplissement des formalités établies par cette loi, mais encore aux autres préjudices causés à la propriété, tels que l'occupation temporaire et les extractions de matériaux, lorsque ces dommages étaient causés par des actes irréguliers, sans l'autorisation de l'administration et en dehors des conditions prescrites par les lois et règlements spéciaux en vue de garantir les droits des citoyens[1].

Enfin, dans les cas où les citoyens sont traduits devant les tribunaux de l'ordre judiciaire pour infraction aux règle-

[1] Il y a de très-nombreuses décisions rendues en ce sens. Il suffit de citer comme types les arrêts du 22 janvier 1857 (*Gilbert*), 17 mars 1859 (*Martell*), les décrets su conflit du 15 avril 1863 (*commune d'Allauch c. Gerbe*), du 17 février 1869 (*de Mellanville*) et les décisions du tribunal des conflits du 1er mars 1873 (*Deyroles*), 12 mai 1877 (*Gagne*) et 12 mai 1877 (*Dodun*).

ments administratifs, il appartient à ces tribunaux de vérifier si l'autorité administrative avait le pouvoir d'imposer les obligations auxquelles les citoyens ont refusé de se soumettre ; car ils ne doivent prononcer de peines qu'à raison des infractions aux règlements *légalement* faits ; ce sont les termes exprès de l'article 471, n° 15, du Code pénal, qui leur donnent le pouvoir de vérifier, à cette occasion, la légalité des règlements administratifs.

Nous n'avons pas besoin d'insister davantage sur les cas dans lesquels le législateur a dérogé par des dispositions expresses au principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. Il est surtout essentiel de rechercher quelle est, dans le silence des textes, la conséquence de ce principe.

De ce qu'un acte est émané de l'autorité administrative, s'ensuit-il nécessairement que, si la loi ne s'est pas prononcée en sens contraire, la réclamation à laquelle il peut donner lieu doive être portée devant la juridiction administrative à l'exclusion de l'autorité judiciaire? En un mot, faut-il un texte de loi pour que la juridiction administrative puisse être saisie?

Nous avons rencontré parfois, dans les jugements des tribunaux civils, cette thèse que le droit commun s'appliquait nécessairement à l'administration, au point de vue du fond, toutes les fois qu'un texte spécial n'y avait pas expressément dérogé et que l'autorité judiciaire était de plein droit compétente, à défaut de texte contraire, pour statuer sur tous les litiges relatifs à la propriété, aux contrats et quasi-contrats, aux délits et aux quasi-délits, sans distinguer si ces débats étaient engagés contre des particuliers ou contre l'administration. Mais dans ce système on ne tient aucun

compte de la portée générale du principe de la séparation des pouvoirs. Aussi cette doctrine absolue n'a-t-elle jamais été consacrée par la Cour de cassation, bien que cette cour n'ait pas toujours été d'accord sur certains points avec le Conseil d'État.

La question aurait pu être résolue en sens inverse d'une manière très-simple, très-logique et peut-être conforme à la pensée qui inspirait l'Assemblée constituante de 1789. On aurait pu dire que tout acte fait par l'autorité administrative, comme puissance publique, en vue de la gestion d'un service public, ne peut être discuté que devant la juridiction administrative. En effet, ce que l'Assemblée constituante a voulu, en posant le principe de la séparation des pouvoirs, c'est qu'un service public ne pût pas être entravé par l'intervention de l'autorité judiciaire. On n'aurait ainsi renvoyé à cette autorité, dans le silence des textes, que les difficultés relatives aux actes où l'administration figure comme propriétaire, dans les mêmes conditions que les simples particuliers, et pour lesquels elle se conforme aux règles du droit civil. Mais cette pensée, qui semble avoir été, à diverses reprises, celle du Conseil d'État jusqu'à une époque encore peu éloignée, n'a pas complétement prévalu[1].

Dans l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'État et du tribunal des conflits, on admet comme une conséquence nécessaire du principe de l'indépendance de l'administration à l'égard de l'autorité judiciaire, que la juridiction administrative est compétente, de plein droit, pour reconnaître les droits et les obligations qui dérivent, soit pour

[1] On peut voir une partie des fluctuations de la jurisprudence du Conseil d'État dans un savant travail de M. Boulatignier sur les *Baux administratifs* qui remonte à 1847. C'est un des articles du *Dictionnaire général d'administration* publié sous la direction de M. Alfred Blanche.

l'administration, soit pour les particuliers, des lois et règlements qui ont organisé les services publics, et pour statuer sur les litiges que soulèvent les actes faits par l'administration en exécution de ces lois et règlements. Que s'il s'agit, au contraire, des droits ou des obligations qui dérivent d'un contrat proprement dit passé par l'administration, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient, en principe, de les apprécier alors même que le contrat serait passé, non pour la gestion des propriétés publiques dans les conditions du droit civil, mais en vue d'un service public. La juridiction administrative ne peut être saisie des difficultés relatives à l'exécution des contrats que s'il existe un texte de loi qui lui attribue compétence à cet effet.

Quelques exemples feront ressortir cette distinction.

C'est ainsi qu'il a été décidé que la juridiction administrative était seule compétente pour statuer sur les actions en responsabilité dirigées contre l'État, à raison du préjudice qu'avait causé à des particuliers l'exécution ou l'omission de mesures administratives, et cela sans distinguer entre les actes d'autorité, et les irrégularités dans l'accomplissement des services publics, par exemple des retards ou des erreurs dans la transmission de dépêches télégraphiques ou bien la perte de lettres ou de papiers confiés à l'administration des postes, sauf le cas du transport de valeurs déclarées pour lequel la loi du 4 juin 1859 a établi expressément la compétence de l'autorité judiciaire[1]. La même règle a été étendue

[1] Il faut citer notamment en ce sens le décret sur conflit du 6 août 1861 (*Dekeister*). Dans cette décision, rendue sur le rapport de M. Boulatignier, le conseil, après avoir rappelé le principe de la séparation des pouvoirs et les règles qui en découlent nécessairement, ajoute « que vainement pour contester ces règles fondamentales, on objecte qu'il est intervenu un grand nombre de lois pour attribuer à l'autorité administrative la connaissance des contestations concernant les services publics ; qu'en effet, les lois dont il s'agit ont eu moins pour but d'établir la compétence de l'autorité administra-

au cas d'actions dirigées contre l'État comme responsable civilement des fautes ou des négligences commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. Là encore le droit commun n'est pas applicable ni au point de vue du fond ni au point de vue de la compétence. La responsabilité de l'État ne peut être régie par les principes posés dans les articles 1382 et suivants, pour les rapports de particuliers à particuliers; elle a ses règles spéciales qui varient suivant les conditions de l'organisation des services publics et la nécessité de concilier la situation de l'État et ses droits avec les droits privés[1].

Pendant longtemps, pour enlever à l'autorité judiciaire la connaissance de toutes les actions en responsabilité intentées contre l'État à raison de ses propres actes ou de ceux de ses agents, la jurisprudence du Conseil d'État avait invoqué, outre le principe de la séparation des pouvoirs, des textes spéciaux, notamment la loi des 17 juillet-8 août 1790 et le décret du 26 septembre 1793, établissant qu'il n'appartient qu'à la juridiction administrative de constituer l'État débiteur, c'est-à-dire de reconnaître une créance à la charge de

tive à l'exclusion de l'autorité judiciaire que de désigner des juges parmi les autorités administratives ayant juridiction; qu'enfin les dispositions du Code de procédure civile qui règlent les formes suivant lesquelles l'État doit être assigné devant les tribunaux civils n'ont eu ni pour but ni pour effet d'attribuer à ces tribunaux une compétence générale. » — Voir aussi les décrets sur conflit du 9 août 1870 (*Blangini c. l'administration des postes*), 21 janv. 1871 (*Thomé et Ginot*). — Décisions du tribunal des conflits, 25 janv. 1873 (*chemin de fer de Lyon c. l'État*), 5 mai 1877 (*Laumonnier Carriol*).

[1] Décrets sur conflit 1er juin 1861 (*Baudry*), 7 mai 1862 (*Vincent*), 22 novembre 1867 (*Ruault*), 4 décembre 1867 (*de Panat*). — Décisions du tribunal des conflits, 25 janvier 1873 (*Planque*), 8 février 1873 (*Blanco*), Id. (*Dugave et Bransiet*), 17 janvier 1874 (*Ferrandini*), 4 juillet 1874 (*Marchioni*), 1er mai 1875 (*Colin*), 29 mai 1875 (*Ramel*), 31 juillet 1875 (*Renaux*), 18 mars 1876 (*Bory*), 4 août 1877 (*Gaillardon*). Les conclusions de M. le commissaire du gouvernement David sur l'affaire *Blanco* (1873) et sur une affaire de la *Banque de France*, jugée par arrêt du Conseil du 18 mai 1877, contiennent un remarquable exposé de la doctrine sur cette matière.

Mais, d'après une décision du tribunal des conflits du 7 mars 1874 (*Desmolles c. préfet de la Seine*), les règles sur la responsabilité de l'Etat ne s'appliquent pas à celle des communes.

l'État, à moins qu'une disposition expresse de la loi n'eût attribué compétence à l'autorité judiciaire[1]. Mais cette doctrine, qui semblait avoir une portée excessive et dont les bases étaient vivement contestées, ne se trouve pas reproduite dans les décisions du tribunal des conflits qui arrivent à la même conclusion par d'autres considérations.

Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un contrat, même passé en vue d'un service public, il faut une disposition expresse attribuant compétence à la juridiction administrative pour que l'autorité judiciaire soit dessaisie.

Or, il existe bien un texte formel, l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui attribue compétence aux conseils de préfecture pour statuer sur les contestations relatives à l'exécution des marchés de travaux publics, et ce texte, nous le verrons s'appliquer aux marchés passés par les diverses administrations publiques représentant l'État, les départements ou les communes et les établissements publics. Mais, pour les marchés de fournitures, le texte est moins large ; il ne s'applique qu'aux marchés passés pour le compte de l'État. Aussi il a été reconnu que les contestations relatives aux marchés de cette nature passés avec les départements, les communes et les établissements publics, devaient être portées devant l'autorité judiciaire, de même que tous les autres contrats de louage d'ouvrage relatifs aux services publics qui ne rentraient pas dans les cas réservés par la loi à la juridiction administrative[2].

[1] Parmi les plus récentes de ces décisions on peut citer les décrets sur conflit du 6 décembre 1855 (*Rotschild et Larcher*), du 27 novembre 1856 (*Dudon*), du 20 février 1858 (*Carcassonne*), du 1er juin 1861 (*Baudry*), du 7 mai 1862 (*Vincent*), du 27 mai 1867 (*Bourdet*), du 20 février 1868 (*Saenz*), du 11 mai 1870 (*Valéry c. l'Etat*).

[2] On peut citer en ce sens, parmi beaucoup de décisions analogues, l'arrêt du 10 janvier 1861 (*Commune de Plagne*), les décrets sur conflit du 29 août 1865 (*commune de Vicq et commune de Montbéton*) et les arrêts du 19 février 1868 (*Portaluppi*), 30 avril 1868 (*Richard*), 5 mars 1868 (*ville de Marseille*), 3 janvier 1873 (*ville de Champa-*

La jurisprudence a encore reconnu que lorsque l'administration occupe un immeuble en vertu d'un bail, même en vue de l'installation d'un service public, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire d'appliquer les règles du droit civil, en cas de difficultés sur l'exécution du bail et sur ses conséquences[1]. Et elle a étendu, par analogie, cette règle aux occupations d'immeubles qui avaient eu lieu en vertu de réquisitions, pendant la dernière guerre, pour le logement des troupes ou pour la fabrication des armes de guerre[2]. Dans ces cas, en effet, aucun texte de loi n'attribue compétence à la juridiction administrative pour connaître de l'exécution de ces contrats ou quasi-contrats.

En terminant sur ce point, nous devons rappeler que, dans certains cas, le législateur lui-même a confié à la juridiction administrative le pouvoir de statuer sur des contestations qui rentraient dans le domaine naturel de l'autorité judiciaire. C'est ce qu'il a fait, notamment, pour le contentieux des ventes de domaines nationaux (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4), et pour la répression des contraventions aux lois et règlements sur la grande voirie et d'autres contraventions analogues (loi du 28 floréal an X, etc.).

289. Nous avons encore à signaler une limite du domaine de la juridiction administrative. Elle n'est chargée que de statüer sur les contestations juridiques qui s'élèvent à l'occasion des actes de l'autorité administrative, et, par conséquent, il ne lui appartient pas de prononcer sur les contes-

gnolle). — Voir aussi tribunal des conflits, 15 mars 1873 (*Reby et Chaudat*), 17 mai 1873 (*Michallard*), enfin les arrêts des 19 décembre 1873 (*Chevaux*), 3 mars 1876 (*commune de Bernac*), 2 février 1877 (*dame Lefèvre-Deumier*).

[1] Décision du tribunal des conflits, 25 mai 1851 (*Lapeyre*). — *Arr. Cons.* 8 juin 1854 (*Saurin*), 18 janvier 1855 (*Bourgoin*).

[2] Décisions du tribunal des conflits, 11 janvier 1873 (*Péju*), 5 avril 1873 (*Vettard*). *Arr. Cons.* 9 avril 1875 (*Dutemple*), 30 avril 1875 (*Société des deux cirques*).

tations que soulève l'exercice de l'action gouvernementale.

Quand nous avons exposé les attributions du pouvoir exécutif, nous avons eu soin de distinguer l'œuvre du gouvernement proprement dit de l'œuvre de l'administration. Il faut appliquer ici cette distinction. Nous avons rangé parmi les attributions du gouvernement le droit de prendre les mesures d'ordre politique, les rapports du chef de l'État avec les grands corps de l'État, ses relations diplomatiques avec les puissances étrangères, le soin de faire la guerre, ou de traiter de la paix.

Les actes faits dans cet ordre d'idées par le pouvoir exécutif ne peuvent donner lieu à un recours devant une juridiction administrative. C'est exclusivement aux corps politiques, à la Chambre des députés, au Sénat et à l'opinion publique qu'il appartient de les contrôler.

I. Ainsi il rentre dans les prérogatives du chef de l'État de conférer ou de reconnaître les titres de noblesse. Les actes de cette nature qui sont préparés par le garde des sceaux, autrefois avec le concours du Conseil du sceau des titres, aujourd'hui avec celui du Conseil d'administration du ministère de la justice, ne peuvent être critiqués devant le Conseil d'État par la voie contentieuse [1].

II. Ainsi encore, par mesure de sûreté publique, dans une émeute, le gouvernement donne l'ordre d'empêcher par tous les moyens possibles la publication des journaux qui excitaient les citoyens à la révolte. Pour l'exécution de cet ordre, une imprimerie est bouleversée. Ce n'est pas par la voie contentieuse qu'on peut réclamer une indemnité. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas lieu à indemnité ; mais à chacun

[1] *Arr. Cons.* 28 mars 1866 (*De Montmorency*), 11 août 1866 (*Hamilton*).

sa fonction : cela n'est pas du domaine de la juridiction administrative [1].

III. Les faits de guerre, les dommages que peut causer l'occupation des pays étrangers par l'armée française ou ceux qui résultent des nécessités immédiates de la lutte sur le territoire français, ne peuvent non plus donner lieu à des demandes d'indemnité portées devant la juridiction administrative [2].

IV. Il en est de même de tous les actes qui concernent les relations diplomatiques. Un particulier n'est pas recevable à réclamer par la voie contentieuse une indemnité du gouvernement français à raison du préjudice qu'il aurait souffert par suite d'un blocus maritime ou de l'état d'hostilité entre la France et une puissance étrangère [3], ni à raison de ce que les agents consulaires français et les officiers de la marine nationale ne l'auraient pas protégé contre la saisie illégale de son navire par un officier d'une marine étrangère, ou n'auraient pas efficacement fait valoir ses droits à une indemnité [4].

Il n'appartient pas non plus à la juridiction administrative de connaître des mesures prises par le gouvernement, en exécution de conventions diplomatiques, pour le logement des troupes étrangères d'un corps d'occupation installé sur le territoire français, ni de statuer sur les demandes d'in-

[1] *Arr. Cons.* 5 janvier 1855 (*Boulé*), 10 janvier 1856 (*Dautreville*). — Voir aussi l'arrêt du 9 mai 1867 (*duc d'Aumale*), sur lequel nous reviendrons.

[2] *Arr. Cons.* 6 décembre 1836 (*Bacri*), 6 juillet 1854 (*Bacri*), 18 août 1857 (*Calliga*), 19 mai 1864 (*Héraclidis*), 9 mai 1873 (*Pesty-Rémond*), 23 mai 1873 (*de Lamotte et Hérouard*), 8 août 1873 (*Pataille*), 13 mars 1874 (*Collot*), 24 juillet 1874 (*Berson*), 11 décembre 1874 (*Pont de Meung*).

[3] *Arr. Cons.* 18 janvier 1851 (*Despouy*), 14 décembre 1854 (*Blancard*).

[4] *Arr. Cons.* 4 juillet 1862 (*Simon*), 8 février 1864 (*Chevalier*), 12 janvier 1877 (*Dupuy*).

demnité formées à raison des dommages causés par ces mesures [1].

Par la même raison, la répartition des indemnités que le gouvernement français a obtenues du gouvernement d'un pays étranger par voie de négociations diplomatiques, à titre de réparation des violences dont les Français établis dans ce pays auraient été victimes, ne peut, en principe, donner lieu à un recours par la voie contentieuse [2].

Aussi nous ne comprendrons pas parmi les juridictions administratives les commissions qui ont été instituées, dans diverses occasions, pour répartir des indemnités que le gouvernement français avait obtenues des gouvernements étrangers. Toutefois, dans quelques cas exceptionnels, les lois ou les actes du chef de l'État qui créaient des commissions avaient ouvert expressément un recours devant le Conseil d'État au contentieux contre leurs décisions. C'est ce qu'avaient fait une ordonnance du 24 janvier 1824 et une loi du 14 juin 1835. Mais cette pratique est abandonnée depuis longtemps.

Le conseil des prises, qui peut être constitué pour apprécier la validité de la capture des navires, en cas de guerre maritime, fonctionne dans d'autres conditions que les commissions établies pour l'exécution des conventions diplomatiques. Il a plusieurs des caractères d'une juridiction, et cependant il n'est pas non plus une juridiction administrative ; les questions qu'il est chargé d'apprécier se rattachent à des faits de guerre et aux relations diplomatiques de la France

[1] *Arr. Cons.* 14 mars 1873 (*Goulet*), 23 juillet 1875 (*Villebrun*). Ces deux affaires ont donné lieu à des décisions du tribunal des conflits que nous rappellerons tout à l'heure.

[2] *Arr. Cons.* 5 janvier 1847 (*Courson et autres*), 30 avril 1867 (*Dubois*), 18 novembre 1869 (*Jecker*), 12 février 1870 (*Casauranne*), Id. (*Limantour*).

avec les pays étrangers. Aussi les recours contre les décisions de ce conseil sont-ils portés non pas devant le Conseil d'État délibérant au contentieux, mais devant le Conseil d'État délibérant en assemblée générale, sur le rapport de la section correspondant au ministère des affaires étrangères[1].

Nous venons d'établir que les actes de gouvernement échappent au contrôle de la juridiction administrative, à raison de la nature spéciale du pouvoir dont ils émanent. L'autorité judiciaire n'est pas plus compétente que la juridiction administrative pour connaître de ces questions. Le tribunal des conflits l'a jugé à l'occasion de réclamations qui tendaient soit à entraver les mesures prises par le gouvernement français, en exécution des conventions passées avec l'Allemagne pour le logement des troupes allemandes du corps d'occupation, soit à obtenir une indemnité à raison des dommages causés par ces mesures[2]. Il a jugé de même à l'égard d'actes de haute police administrative, comme la suppression de journaux pendant l'état de siége[3]. La Cour de cassation l'a aussi reconnu à diverses reprises, en ce qui concerne les négociations diplomatiques qui aboutissent à l'extradition des individus accusés de crimes[4].

En matière gouvernementale, le contrôle n'appartient qu'aux corps politiques et à l'opinion publique. Toutefois, ainsi que l'indique avec raison M. Dareste dans son *Traité de la justice administrative*, « les tribunaux ne peuvent être dépouillés du droit de garantir l'état civil, la liberté et la pro-

[1] *Arr. Cons.* 17 janvier 1855 (*Wilken*).
[2] Décisions du tribunal des conflits, 14 décembre 1872 (*Goulet*), 30 juin 1877 (*Villebrun*).
[3] 26 juillet 1873 (*Pelletier*), 28 novembre 1874 (*Journal la Réforme c. Lapasset*).
[4] Arrêts du 4 mai 1865 (*Chardon*). Dalloz, 1865, I. 248, — et du 4 juillet 1867 (*Renneçon*). Dalloz, 1867, I. 281.

priété des citoyens contre toutes voies de fait qui ne rentrent pas dans l'exercice des pouvoirs constitutionnels du gouvernement [1].

290. En résumé, le contentieux administratif, c'est-à-dire le domaine de la juridiction administrative, se compose de trois parties distinctes par leur nature :

1° De réclamations élevées contre les actes de l'autorité administrative qui ont pour effet immédiat de blesser les droits acquis aux citoyens en vertu des lois, règlements ou contrats ;

2° De réclamations élevées contre certains actes de l'administration qui ne blessent que des intérêts, mais pour lesquels la loi a expressément ouvert un recours par la voie contentieuse ;

[1] P. 222. — Nous avons eu l'occasion de soutenir cette doctrine devant le Conseil d'État dans nos conclusions sur l'affaire *Hamilton*, jugée par décret du 11 août 1866. Après avoir établi qu'un décret qui maintenait et confirmait un titre de noblesse, était un acte de la prérogative du Souverain, qui ne pouvait donner lieu à un recours par la voie contentieuse, nous ajoutions : « Supposons que par impossible (car il faut souvent prévoir des applications impossibles d'un principe pour en vérifier l'exactitude), l'Empereur crût pouvoir disposer d'un titre actuellement porté par un citoyen qui en serait régulièrement investi, et l'attribuer à un autre citoyen, nous croyons qu'il appartiendrait aux tribunaux civils, non pas d'annuler le décret, mais de statuer à côté du décret et de reconnaître le droit contesté, parce qu'il est évident que l'Empereur ne peut disposer arbitrairement des propriétés privées. Les droits des citoyens seraient ainsi conciliés avec l'exercice de la prérogative du Souverain en matière de titres. Mais il n'est pas à craindre que cette hypothèse se réalise jamais. Si nous l'avons indiquée, c'est pour montrer que, à défaut d'un recours devant le Conseil d'État par la voie contentieuse que la matière ne comporte pas, les citoyens ne sont pas privés des garanties nécessaires. » — Il est arrivé que des lois spéciales ont dérogé à cette règle, et ont interdit tout recours contre les décisions d'autorités exceptionnelles appelées à statuer sur des droits analogues au droit de propriété. Ainsi la loi du 8 août 1871, rendue à raison des circonstances exceptionnelles où se trouvait l'armée à la suite de la guerre, avait institué une commission de quinze membres qui ont été choisis par l'Assemblée nationale dans son sein pour statuer sur la position des officiers dont la situation particulière dans l'armée, au point de vue des services qu'ils avaient rendus et des grades qu'ils avaient obtenus, devait être soumise à une révision. Beaucoup d'officiers n'ont pas été maintenus par cette commission dans les grades qui leur avaient été accordés. Plusieurs d'entre eux, se fondant sur les dispositions de la loi du 14 avril 1832 et de celle du 19 mai 1834, prétendaient que leur grade n'avait pu leur être enlevé. Le Conseil d'État s'est déclaré incompétent par le motif que la loi spéciale disposait que la commission de révision instituée par l'Assemblée statuerait souverainement. *Arr. Cons.* 15 novembre 1872 (*Carrey de Bellemare*).

3° De certaines contestations qui, par leur nature, seraient plutôt du domaine de l'autorité judiciaire, et que diverses raisons ont fait placer par des lois spéciales dans les attributions de la juridiction administrative.

Mais il y a un certain nombre de débats entre l'autorité administrative et les particuliers qui sont soumis à l'autorité judiciaire en vertu de lois spéciales, et de plus, dans le silence même des lois, les contestations relatives à l'exécution des contrats passés par l'administration doivent être portées de plein droit devant l'autorité judiciaire.

Enfin la juridiction administrative ne peut pas être saisie de réclamations tendant à faire apprécier les droits et les obligations des citoyens dans les matières qui, d'après la Constitution et les lois, sont du domaine de l'autorité gouvernementale.

291. Mais ce n'est pas tout. Nous avons à traiter maintenant d'une nouvelle branche du contentieux administratif, l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse, dans le cas où cette interprétation est nécessaire pour la solution d'un litige administratif ou judiciaire.

Il y a, à ce sujet, une théorie qui n'est écrite que dans la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation et dont nous devons résumer les principaux éléments.

Déterminer le sens et la portée d'un acte, en cas de litige sur les droits que cet acte a conférés à tel ou tel particulier ou à l'administration publique, peut équivaloir à annuler un acte; car rien n'est plus facile que d'en détourner et d'en altérer le sens, sous prétexte d'interprétation, et de faire ainsi disparaître les droits qu'il avait pour but de constituer.

De ce principe découlent deux conséquences : la première,

que lorsque le sens d'un acte émané de l'autorité administrative est contesté devant l'autorité judiciaire, l'autorité judiciaire doit surseoir à statuer jusqu'à ce que l'interprétation en ait été donnée par l'autorité de qui il émane, attendu que, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, l'autorité judiciaire ne peut pas infirmer les actes de l'autorité administrative ; — la seconde, c'est que cette interprétation, qu'elle soit nécessaire pour la solution d'un litige judiciaire ou pour la solution d'un litige administratif, doit être donnée avec les garanties et les recours que comporte le jugement des litiges administratifs. Nous avons à étudier successivement les cas dans lesquels l'autorité judiciaire doit surseoir à statuer sur le sens et la portée des actes administratifs, puis les conditions dans lesquelles il est procédé à l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse.

292. Et d'abord la règle qui oblige l'autorité judiciaire à s'abstenir d'interpréter les actes administratifs, dans le cas où il y a contestation sur le sens et la portée de ces actes, s'applique-t-elle à tous les actes émanés de l'autorité administrative? Non. Cette règle n'est exacte qu'en ce qui touche les actes d'autorité émanés de l'administration autres que les règlements, les concessions à titre gratuit et ceux des contrats passés par l'autorité administrative, dont le contentieux appartient aux juridictions administratives. Elle ne l'est pas en ce qui concerne les règlements faits par l'autorité administrative, les actes réglementaires qui fixent les tarifs de certaines taxes assimilées aux contributions indirectes, et les contrats dont le contentieux appartient à l'autorité judiciaire.

Voyons d'abord la règle, puis les exceptions.

La règle trouve des cas nombreux d'application. Ainsi c'est à l'autorité administrative, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, qu'il appartient de déterminer le sens et la portée d'un acte du chef de l'État qui arrête le plan d'alignement des rues d'une ville[1], — d'un arrêté de maire qui donne alignement pour construire le long d'un chemin vicinal[2], — d'un arrêté de préfet qui autorise un propriétaire à faire des plantations sur la rive et dans le lit d'un cours d'eau navigable[3], — de lettres patentes antérieures à 1789, qui concèdent, sous certaines conditions, notamment l'exécution de travaux d'endiguement, des terrains situés sur le bord de la mer[4], — d'actes du chef de l'État, antérieurs ou postérieurs à 1789, qui concèdent une mine et délimitent le périmètre de la concession[5], — des actes du chef de l'État ou du préfet, qui règlent le régime des usines établies sur les cours d'eau[6], — des clauses d'un traité relatif à l'exécution d'un travail public, qui imposeraient au concessionnaire du travail certaines obligations dans l'intérêt des tiers[7]. Nous pourrions citer une foule d'autres exemples. Il est plus utile d'insister sur les exceptions.

L'interprétation par l'autorité administrative n'est plus nécessaire quand il s'agit des actes réglementaires qui sont faits soit par le chef de l'État, en vertu de la Constitution ou d'une délégation spéciale du législateur, soit

[1] Arrêts de la Cour de cassation, 6 novembre 1866 (*ville de Saint-Omer*), Dalloz, 1866, I, 434, — et du 12 août 1867 (*Leblanc c. ville de Nice*), Dalloz, 1867, I, 573.

[2] Décision du tribunal des conflits du 21 mars 1850 (*Morel-Wasse*).

[3] Décret sur conflit du 14 décembre 1867 (*Menet*).

[4] Décision du tribunal des conflits du 1er juillet 1850 (*de Gouvello*).

[5] Décret sur conflit du 8 avril 1865 (*mines d'Anzin*). — *Arr. Cons.* 6 décembre 1866 (*Marie*). Décision du tribunal des conflits, 24 novembre 1877 (*Grange c. Balmain*).

[6] *Arr. Cons.* 9 février 1854 (*Boutillot*), 18 mai 1854 (*Follet*).

[7] Décret sur conflit du 27 mai 1865 (*chemin de fer de Paris à Lyon*). Voir toutefois les deux arrêts du Conseil du 30 janvier 1868 (*Brocard et Pradier*), et l'arrêt de la Cour de cassation du 2 janvier 1867 (*Fouilloux*), Dalloz, 1867, I. 108.

par les autorités inférieures, en vertu de diverses dispositions de lois. Ces règlements ont le caractère des lois qu'ils sont destinés à compléter. Or, pour les lois, on a vu que si le législateur peut les interpréter et en déterminer le sens, afin de faire cesser, à l'avenir, tout dissentiment entre les autorités chargées de les appliquer, il n'use presque jamais de son pouvoir. Dans la pratique, l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, selon les matières, déterminent le sens des lois, en les appliquant à chacun des litiges qui leur sont soumis, mais cette interprétation n'a de valeur que pour le litige qui est jugé. Pour les règlements généraux ou locaux, jamais l'autorité, dont ces actes émanent, n'est appelée à déterminer le sens d'une disposition qui prête au doute. Le pouvoir d'interprétation doit se confondre avec le pouvoir d'application : s'il n'en était pas ainsi, l'application de ces dispositions générales serait sans cesse entravée.

Ce que nous venons de dire des règlements s'applique, par les mêmes raisons, aux tarifs de certaines taxes qui sont fixés par des actes du pouvoir exécutif, en vertu d'une délégation de la loi, comme les droits d'octroi et les droits de péage perçus par les fermiers des bacs, les concessionnaires des ponts à péage, les concessionnaires de chemins de fer. Ces droits se recouvrent comme les contributions indirectes, et l'autorité judiciaire est appelée à connaître des difficultés qui s'élèvent au sujet du payement de ces droits par le public. Il ne faut pas que, à l'occasion de chaque contestation relative à l'application d'un article du tarif, il puisse s'élever un débat préjudiciel sur le sens de cet article. Plus d'une fois, des juges de paix, saisis de contestations entre des particuliers et des concessionnaires de ponts à péage, relatives à l'application des tarifs, ont sursis à statuer jusqu'à ce que le sens

de l'ordonnance qui approuvait le tarif eût été déterminé par le chef de l'État. Le Conseil a repoussé les demandes d'interprétation, formées en exécution de ces jugements de sursis ; il a déclaré que le juge de paix avait plein pouvoir pour interpréter le tarif et l'appliquer au cas litigieux[1].

Le Conseil d'État a jugé également que lorsqu'un débat entre une Compagnie concessionnaire de chemin de fer et une compagnie concessionnaire de mine de houille, relativement à l'application d'un tarif pour le transport des marchandises par le chemin de fer, était soumis à un tribunal de commerce, c'était à tort que le préfet élevait le conflit, en revendiquant pour l'autorité administrative l'interprétation du cahier des charges dans ses rapports avec le tarif[2].

Toutefois il y a une exception à cette règle, en matière de concessions de travaux publics, quand le débat s'élève non plus entre le concessionnaire et le public, mais entre le concessionnaire et l'administration. A l'égard de l'administration, le concessionnaire est un entrepreneur de travaux publics, rémunéré de son travail par le droit de percevoir un péage pendant un certain temps. Si donc l'administration discute avec le concessionnaire sur le sens et la portée de clauses du tarif qui assurent à certains fonctionnaires, aux employés de diverses administrations publiques, aux militaires et marins, une exemption ou une réduction des droits, ce n'est plus au juge de l'application du tarif, c'est au juge du contentieux des marchés de travaux publics, c'est-à-dire

[1] *Arr. Cons.* 29 mars 1855 (*Pointurier*), 17 mai 1855 (*Mahé*).

[2] Décret sur conflit du 18 avril 1866 (*chemin de fer de Paris à Lyon*). Voir dans le même sens un décret sur conflit, du 17 juillet 1862 (*Trotrot c. ville de Paris*), rendu au sujet d'une contestation relative à la perception de droits d'octroi, et l'arrêt du 21 mars 1867 (*Noël, Martin et autres*).

au Conseil de préfecture, qu'il appartient de statuer sur ce débat[1].

Enfin, en ce qui concerne les contrats passés par l'administration avec les tiers, l'autorité judiciaire n'est obligée de surseoir à statuer lorsqu'il s'élève un doute sur le sens d'une clause de ces contrats que dans le cas où il ne lui appartient pas de prononcer sur les difficultés que soulèverait leur exécution, par exemple pour les marchés de travaux publics, pour les actes de vente de domaines nationaux, ou pour les concessions d'immeubles faites aux départements et aux communes, en vue de l'installation des services publics[2].

Il faut ajouter encore, à titre de restriction de la règle qui interdit à l'autorité judiciaire d'interpréter les actes administratifs, que cette autorité n'est pas obligée de s'arrêter et de surseoir à statuer jusqu'après l'interprétation, par cela seul qu'une des parties élève un débat sur le sens de l'acte qu'il s'agit d'appliquer à la cause. Il faut que ce débat soit

[1] *Arr. Cons.* 26 avril 1865 (*chemin de fer de Paris à Lyon et autres, c. les ministres de la guerre, de la marine et des travaux publics*).

Le Conseil d'État ne nous paraît pas avoir appliqué exactement cette règle dans quelques décisions où l'interprétation du tarif de ponts à péage a été donnée, sur la demande de l'administration, par le chef de l'État statuant au contentieux, et non par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat (*Arr. Cons.* 30 juillet 1840, *ministre des finances c. la Compagnie du pont d'Ebreuil*). — 5 mai 1844 (*ministre des finances c. la compagnie concessionnaire de la passerelle sur la Nive.* — 20 janvier 1865 (*Société civile des ponts de Lyon*).

[2] Il suffit de mentionner, pour les actes de ventes nationales, les arrêts du Conseil du 27 avril 1870 (*Ardoisières de Truffy*). — 16 mai 1873 (*ville de Paris*). et les décisions du tribunal des conflits du 1er mai 1875 (*Tarbé des Sablons*) et du 8 décembre 1877 (*Abat*).

De nombreux arrêts du Conseil ont attribué exclusivement à la juridiction administrative le pouvoir de déterminer le sens et la portée du décret du 9 avril 1811 portant concession de bâtiments nationaux aux départements et aux communes, et d'autres actes analogues. Voir les décisions suivantes : 1er décembre 1853 (*ville de Bordeaux*). — 3 juin 1858 (*département des Basses-Pyrénées*). — 14 août 1867 (*ministre de la guerre*). — Tribunal des conflits. 12 décembre 1874 (*ville de Paris*). Mais il n'en est pas ainsi des actes administratifs, qui constituent des contrats de droit commun. Tribunal des conflits, 25 juillet 1874 (*Hospice de Vichy*).

sérieux et ne soit pas une pure chicane imaginée pour retarder la solution du procès.

La Cour de cassation a posé depuis longtemps cette règle[1]. Toutefois elle a reconnu elle-même que la nuance qui sépare l'interprétation de l'application est parfois délicate à distinguer. « Si les tribunaux sont compétents lorsqu'il y a lieu non pas d'interpréter un acte administratif obscur, mais bien d'appliquer un acte clair, dit-elle dans un arrêt du 27 février 1855, il ne dépend pas d'eux d'usurper les attributions de l'autorité administrative, en qualifiant actes clairs des actes ambigus, et en prétendant appliquer, quand ils ne font qu'interpréter[2]. » Et il est arrivé que, dans une même affaire, la chambre civile de la Cour de cassation a d'abord cassé un arrêt de cour impériale pour avoir interprété un acte administratif dont le sens était contesté, puis a rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt de la cour qui avait été appelée à statuer à nouveau sur l'affaire, bien qu'elle eût prononcé au fond, sans renvoyer à l'autorité administrative l'interprétation de l'acte qui avait paru douteux dans la première phase du procès[3].

D'autre part, il a été décidé par un décret sur conflit que si le préfet, dans un mémoire en déclinatoire soumis au tribunal, déclare, au nom de l'administration, contester le sens et la portée d'actes administratifs invoqués devant l'au-

[1] Il suffit de citer les arrêts du 13 août 1855 (*Papin*), Dalloz, 1855. I, 423, — du 17 août 1858 (*commune de Courcôme*). D., 1858. I, 367, — du 25 avril 1860 (*Roux*), D., 1860. I. 230. — du 25 avril 1866 (*Mauger et Castor*). D., 1866, I. 475, — 8 mai 1872 (*Syndicat du canal de Crillon*) D., 1873, I, 30. — 30 juillet 1872 (*Béal c. Kœnig*), D., 1874. I, 164. — 6 janvier 1873 (*Beauvarlet et consorts*). D., 1873. I, 115, — 23 juillet 1875 (*Morel c. Payet*). D., 1874. I, 71, — 30 juin 1875 (*commune de Bastelica*). D., 1876, I, 261.

[2] *Arrêt cassation*, 27 février 1855 (*d'Uzès c. canal de Beaucaire*), D., 1855, 296. Voir aussi 25 avril 1373 (*commune d'Althon-les-Paluds*), D., 1873, I, 384.

[3] *Arrêt cassation*, 2 décembre 1868 (*ville de Nice c. Leblanc*), D., 1869. I, 30.

torité judiciaire, cette autorité ne peut passer outre en déclarant que le sens des actes est clair et ne prête à aucun doute[1].

293. Quelles sont les conditions dans lesquelles il est procédé à l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse?

L'interprétation d'un acte administratif doit être donnée par l'autorité de qui émane cet acte ou, s'il s'agit d'actes anciens, par l'autorité qui a remplacé celle dont l'acte émanait. Il en est ainsi du moins pour les actes administratifs autres que les contrats; car, pour les contrats, il n'est pas possible qu'une des parties en cause vienne seule déclarer quel est le sens d'un acte qui n'a été complet que par l'accord des deux parties. Dans ce dernier cas, c'est au juge appelé à statuer sur les difficultés relatives à l'exécution du contrat qu'il appartient de prononcer[2].

Mais l'interprétation d'un acte d'autorité doit toujours être donnée avec les garanties accordées pour le jugement des litiges administratifs. En effet, l'interprétation soulève une véritable question de droit. Peu importe que l'acte dont il s'agit de déterminer le sens et la portée ait été rendu dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration et qu'il ne fût pas susceptible d'un recours par la voie contentieuse; cet acte n'en a pas moins pu constituer des droits; et si l'on discute sur les droits qui en découlent pour l'une ou l'autre des parties intéressées, c'est devant un tribunal administratif qu'il faut porter le débat.

[1] Décret sur conflit du 8 avril 1865 (*mines d'Anzin*).

[2] Nous pouvons citer en ce sens les arrêts du 24 février 1865 et du 8 août suivant (*Watel et Nobilet*), — l'arrêt du 19 juin 1867 (*Lenoir*), ainsi que l'arrêt déjà mentionné du 26 avril 1865 (*chemin de fer de Paris à Lyon et autres*). Toutefois nous avons signalé, à l'occasion de ce dernier arrêt, des décisions en sens contraire, p. 452, note 1.

Ainsi l'État et un particulier sont en contestation sur le point de savoir si un arrêté de préfet, qui a autorisé le riverain d'un fleuve (de la Loire) à établir des plantations le long de son domaine, lui a concédé la propriété de la partie du lit du fleuve où les plantations ont été faites. C'est le préfet qui doit interpréter cet acte, sauf recours devant le ministre des travaux publics, et au besoin devant le Conseil d'État par la voie contentieuse. Le Conseil d'État l'a décidé dans un arrêt du 6 juillet 1865 (*Ménard*).

La même règle a été suivie pour l'interprétation d'arrêtés de préfets relatifs au régime d'usines établies sur des cours d'eau [1] ou au desséchement d'un étang [2], et d'arrêtés de préfets qui classaient ou reconnaissaient des chemins vicinaux [3].

Pour l'interprétation des décisions ministérielles, le ministre prononce, sauf recours au Conseil d'État [4].

Avant la loi du 24 mai 1872, qui a constitué le Conseil d'État juge souverain, si l'acte émanait du chef de l'État, on évitait une double décision. C'était directement par le Roi ou l'Empereur, sur l'avis du Conseil d'État délibérant au contentieux, que l'interprétation était donnée. Il semble que cette procédure ne devrait plus être suivie aujourd'hui et que l'autorité qui a rendu l'acte à interpréter devrait dans

[1] *Arr. Cons.* 6 février 1846 (*Labey*), — 9 février 1854 (*Boutillot*), — 18 mai 1854 (*Follet*).

[2] *Arr. Cass.* 4 septembre 1856 (*Agard et autres*).

[3] *Arr. Cons.* 3 juillet 1861 (*Grellier*), — 28 mars 1862 (*commune de Ranville-Breuillaud*, — 31 mars 1864 (*Crestin*), — 23 juillet 1868 (*commune de Courcelles-sur-Aire*). — Depuis la loi du 10 août 1871, les pouvoirs des préfets en matière de classement ou de reconnaissance des chemins vicinaux sont exercés soit par les conseils généraux, soit par les commissions départementales. Par suite, l'interprétation des anciens arrêtés de préfets doit être donnée par les conseils généraux ou les commissions, et les actes de ces autorités seraient nécessairement soumis à un recours devant le Conseil d'État. *Arr. Cons.* 9 mars 1877 (*Brescon*).

[4] *Arr. Cons.* 25 décembre 1858 (*Julienne*), — 29 décembre 1858 (*Tulin*).

ce cas, aussi bien que dans les autres, être appelée à rendre une décision, qui serait susceptible d'un recours devant le Conseil d'État [1].

Du reste le chef de l'État ne se borne pas à interpréter ses propres actes, c'est aussi à lui qu'il appartient de déterminer le sens et la portée des actes des différents chefs du pouvoir exécutif qui se sont succédé, dans des conditions diverses, depuis 1789 [2].

Il en est de même pour les actes des pouvoirs souverains antérieurs à 1789, soit du roi de France, soit des souverains des pays réunis successivement à la France. Mais quand il s'agit d'actes antérieurs à 1789, il faut distinguer les actes émanés du pouvoir souverain dans l'exercice de l'autorité administrative, telle que nous l'entendons aujourd'hui, et ceux qui auraient un autre caractère. Les premiers peuvent seuls être interprétés par la voie contentieuse en qualité d'actes administratifs [3]. On peut citer, à titre d'exemple, des arrêts du conseil du roi rendus sur l'avis des commissaires

[1] Toutefois le Conseil d'État ne paraît pas avoir hésité depuis 1872 à donner directement l'interprétation de divers décrets ou ordonnances royales, qui étaient des actes d'autorité. Voir notamment *Arr. Cons.* 4 août 1876 (*Dupuis*).

[2] Parmi les actes administratifs du chef de l'État qui ont donné lieu à un grand nombre de demandes d'interprétation portées devant le Conseil d'État par la voie contentieuse, il faut signaler l'arrêté du 7 thermidor an XI et le décret du 31 juillet 1806 qui rendent à leur destination les biens des fabriques non aliénés, et donnent aux fabriques rétablies les biens de celles qui ont été supprimées, le décret du 30 mai 1806 qui comprend dans cette remise les églises et presbytères supprimés (voir notamment les arrêts du 6 avril 1854, *commune de Tocqueville-Bénarville*. — 26 février 1863, *commune d'Ommeel*). Il faut citer encore le décret du 11 décembre 1808 qui a constitué la dotation immobilière de l'Université, le décret du 9 avril 1811 qui concède gratuitement aux départements, arrondissements et communes la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux alors occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique, et divers décrets qui ont attribué nominativement à certaines communes des biens domaniaux en vue de l'installation de services publics. (Voir notamment les arrêts du 4 mai 1843, *ville de Bar-le-Duc*, — du 7 décembre 1854, *ville d'Aire*, — du 17 janvier 1868, *ville de Paris*, et la décision du tribunal des conflits du 12 décembre 1874, *ville de Paris c. l'État*.)

[3] *Arr. Cons.* 24 juillet 1856 (*de Galifet*). — Tribunal des conflits, 25 juillet 1874 (*Hospice de Vichy*).

chargés de la vérification des titres des particuliers qui prétendaient avoir droit à la jouissance de certaines portions du domaine public maritime[1]; un arrêt du conseil du roi, qui règle une usine établie sur un cours d'eau[2]; un arrêt des maîtres rationaux de la chambre des comptes des comtés de Provence et de Forcalquier, en date du 31 janvier 1559, relatif au desséchement d'un étang[3]. (L'assemblée qui avait rendu cette décision jouait le rôle du Conseil d'État auprès des anciens souverains de la Provence.)

Il nous reste à dire que l'interprétation des actes administratifs ne peut être demandée, par la voie contentieuse, qu'à l'occasion d'un litige engagé devant l'autorité judiciaire ou devant l'autorité administrative, et en vertu d'une décision qui ait reconnu que cette interprétation est nécessaire. Le Conseil d'État a rendu de nombreuses décisions dans ce sens[4]. On comprend, en effet, qu'une juridiction ne doit pas être appelée à donner une consultation aux parties qui jugeraient à propos de la lui demander pour s'éclairer sur leurs droits. Toutefois le Conseil d'État ne croit pas devoir opposer cette fin de non-recevoir aux ministres, lorsqu'ils forment des demandes d'interprétation, avant d'engager un litige dans l'intérêt de l'État ou de prendre une décision[5].

294. Il n'est pas inutile d'ajouter que, si l'interprétation des actes émanés de l'autorité administrative peut être donnée par la juridiction administrative dans les limites que

[1] *Arr. Cons.* 24 juillet 1856 (*commune de Lattes, — de Galifet*).
[2] *Arr. Cons.* 25 mars 1867 (*Galtier*).
[3] *Arr. Cons.* 4 septembre 1856 (*Agard et autres*).
[4] *Arr. Cons.* 17 juin 1835 (*De Bouillé*), — 8 juillet 1840 (*duc d'Uzès c. Compagnie du canal de Beaucaire*), — 23 juin 1848 (*Testu*), — 1er mars 1851 (*Dambrin de Calménil*), — 2 février 1860 (*Robin*), — 22 janvier 1867 (*chemin de fer de Paris à Lyon*). — 11 décembre 1874 (*Société du canal de Crillon*).
[5] *Arr. Cons.* 1er décembre 1853 (*ville de Bordeaux*), — 12 mars 1875 (*Asile des aliénés de Bailleul*).

nous avons indiquées, il n'appartient pas à cette juridiction de déterminer le sens et la portée des actes du gouvernement, notamment des traités et conventions diplomatiques, pas plus qu'il ne lui appartient de statuer sur les réclamations auxquelles ces actes peuvent donner lieu[1]. La Cour de cassation admet également que l'autorité judiciaire n'est pas plus compétente à cet effet. La doctrine un peu trop absolue qu'elle avait posée, dans un arrêt du 24 juin 1839[2], qui considérait les traités comme des lois spéciales, a été modifiée par une série d'arrêts rendus depuis plusieurs années en matière d'extradition des individus, accusés de crimes, qui s'étaient refugiés à l'étranger[3]. C'est au gouvernement seul qu'il appartient d'apprécier le sens et la portée de ces actes, sous le contrôle des corps politiques.

Du reste, il appartient à l'autorité judiciaire, aussi bien qu'à la juridiction administrative, d'appliquer les traités diplomatiques, lorsque le sens de ces actes n'est pas douteux, et qu'ils sont invoqués à l'occasion d'une contestation qui rentre naturellement dans leurs attributions. C'est ce que le Conseil d'État a décidé en annulant un arrêté de conflit élevé dans une affaire relative à la propriété d'une mine située en Savoie[4].

295. Nous arrivons maintenant à la théorie des recours pour excès de pouvoirs. La juridiction administrative suprême, le Conseil d'État, exerce une autorité spéciale que l'on a parfois confondue à tort avec le contentieux administratif proprement dit.

[1] *Arr. Cons.* 31 décembre 1861 (*Corso*).
[2] *Arr. Cassation.* (*Héritiers du duc de Richmond*), Dalloz, 1839, I, 257.
[3] Arrêts du 18 juillet 1851 (*Viremaître*), D., 1851, V, 248; — 23 décembre 1852 (*Dareau*), D., 1853, V, 215; — 4 mai 1865 (*Chardon*), D., 1865, I, 248; — 6 juin 1867 (*Quesson*), D., 1867, I, 463; — 13 avril 1876 (*Roth*), D., 1876, 1, 512.
[4] Décret sur conflit du 12 décembre 1868 (*Compagnie générale des asphaltes*).

Il est de principe que tout acte émané d'un agent de l'administration peut être attaqué devant le Conseil d'État pour excès de pouvoirs, lors même que la matière serait de celles où l'appréciation des intérêts qui sont en jeu a été laissée d'une manière discrétionnaire à l'administration.

Seulement ici la mission de la juridiction administrative supérieure n'est plus celle qui lui appartient quand elle statue sur le contentieux administratif proprement dit. Elle ne peut plus substituer pour le fond son appréciation à celle de l'autorité administrative. Elle n'a qu'une chose à vérifier : l'administrateur est-il resté dans la limite de ses pouvoirs? S'il y est resté, elle laisse subsister l'acte; s'il en est sorti, elle l'annule. Elle fait tomber la décision entachée d'excès de pouvoirs; elle ne la remplace pas par une autre.

La jurisprudence du Conseil d'État a pris, pendant longtemps comme fondement de cet ordre spécial de recours, la loi des 7-14 octobre 1790, qui porte, dans son article 3 : « Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont, en aucun cas, du ressort des tribunaux, et doivent être portées au roi, chef de l'administration générale. » Nous disons qu'elle a pris ce texte comme le fondement de cet ordre de recours, car elle a singulièrement développé les conséquences du principe qui s'y trouve posé; mais l'intérêt privé, comme l'intérêt public, en ont tiré de trop grands avantages pour que jamais on ait élevé à cet égard la moindre contestation.

Il y a plus. Le gouvernement qui avait constamment sanctionné les décisions qui lui étaient proposées par le Conseil d'État et dans lesquelles cette jurisprudence s'accentuait de plus en plus, a voulu faciliter ces recours en accordant, par le décret du 2 novembre 1864, la dispense de tous frais, au-

tres que les droits de timbre et d'enregistrement, aux recours portés devant le Conseil d'État, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790.

Aujourd'hui cette jurisprudence a une base légale incontestable; la loi du 24 mai 1872 qui a organisé à nouveau le Conseil d'État, a expressément consacré les recours pour excès de pouvoirs, bien qu'elle ait attribué une juridiction directe au Conseil d'État. L'article 9 de cette loi porte en effet : « Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoirs formées contre les actes des diverses autorités[1]. »

Mais qu'est-ce que l'excès de pouvoirs dans le sens propre à ce genre de recours devant la juridiction administrative suprême?

Pour le définir, il faut bien se garder de consulter les dispositions des lois qui ont ouvert des recours pour excès de pouvoirs en matière judiciaire, et les commentaires que la jurisprudence de la Cour de cassation et les auteurs ont donnés de ces dispositions. Il faut étudier exclusivement la jurisprudence du Conseil d'État, qui s'est placé et devait se placer à un point de vue tout différent de celui de la Cour de cassation.

Ainsi les décisions en dernier ressort des juges de paix ne peuvent, aux termes de l'article 15 de la loi du 25 mai 1838, être l'objet de pourvois devant la Cour de cassation que pour cause d'excès de pouvoirs. Or, selon la Cour de cassation, l'excès de pouvoirs est une espèce particulière et très-grave

[1] On a déjà vu que, avant que cette loi fût rendue, la loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux, avait, dans son article 88, organisé un recours pour excès de pouvoirs devant le Conseil d'État contre certaines décisions de la commission départementale.

d'incompétence; mais toute incompétence n'est pas un excès de pouvoirs. L'empiétement sur les attributions d'un tribunal civil d'arrondissement n'est pas un excès de pouvoirs de la part d'un juge de paix; c'est une simple incompétence. L'excès de pouvoirs ne se manifeste que par l'empiétement sur les fonctions de l'administration ou sur le pouvoir législatif.

Cette définition restrictive est parfaitement conforme à l'intention du législateur, qui a cherché à restreindre les pourvois devant la Cour de cassation. Ce grand corps judiciaire n'est pas un degré de juridiction. Il ne doit pas être appelé à intervenir pour corriger toutes les erreurs du juge; il est seulement chargé de veiller au maintien de l'unité de législation, et, quand il s'agit des affaires très-nombreuses, de minime importance, sur lesquelles le juge de paix prononce en dernier ressort, on a pensé que les excès de pouvoirs nettement caractérisés avaient seuls la gravité nécessaire pour motiver un pourvoi devant la Cour de cassation.

La jurisprudence du Conseil d'État a élargi la définition des excès de pouvoirs autant que la jurisprudence de la Cour de cassation l'a restreinte, et elle l'a fait avec juste raison, en s'inspirant des conditions propres dans lesquelles s'exerce l'action administrative, et des règles spéciales établies par le législateur pour les recours devant les juridictions administratives.

Nous avons déjà fait remarquer que, devant la juridiction administrative, les recours ne sont jamais interdits, quel que soit le chiffre minime de l'intérêt engagé dans une affaire, et qu'ils sont même notablement facilités en beaucoup de matières par des dispenses de frais, par exemple en matière de contributions directes, et de taxes assimilées à ces contributions, en matière d'élections, de police du roulage. Le lé-

gislateur a tenu à ce que tous les litiges qui s'élèvent entre un intérêt privé et l'intérêt général pussent être soumis à la juridiction administrative suprême placée à côté du chef de l'État.

Si le législateur a été aussi large pour les recours contre les décisions des juridictions administratives, qui offrent aux parties les garanties d'un examen spécial de la question de droit débattue devant elles, ne fallait-il pas être au moins aussi large quand il s'agissait des recours contre les actes des agents de l'administration? Les organes de l'administration active, chargés de la satisfaction des intérêts publics, sont souvent dominés par la préoccupation du but qu'ils doivent atteindre. Ils ne statuent pas après un examen contradictoire comme les juges. Ils ont donc plus de chances que les juges de blesser, sans le vouloir, les droits des citoyens. Par conséquent, il importe que les citoyens puissent faire réformer les actes dont ils croient avoir à se plaindre en les attaquant non pas seulement devant le supérieur hiérarchique de ces agents, inspiré souvent par les mêmes préoccupations, mais devant des magistrats qui, sans méconnaître les nécessités de l'action administrative, ont pour mission de faire toujours observer la loi. D'autre part, le gouvernement, sur qui retombe la responsabilité des fautes de ses agents, a grand intérêt (quel que soit le régime politique) à ce que les plaintes qu'elles soulèvent puissent arriver jusqu'à lui ou jusqu'à la juridiction suprême placée auprès de lui, parce que les griefs les plus minimes peuvent, en se multipliant, amener de graves mécontentements. Il y a là une sorte de soupape de sûreté qui doit être toujours ouverte.

Guidé par cette pensée, le Conseil d'État a décidé qu'un agent de l'administration commettait un excès de pouvoirs,

non-seulement quand il sortait des limites de sa compétence, mais, en outre, quand il ne suivait pas les formes dans lesquelles la loi ou les règlements lui avaient prescrit de prononcer, et encore quand il employait le pouvoir qui lui était donné dans un but différent de celui que le législateur avait en vue.

296. En premier lieu, toute espèce d'incompétence constitue un excès de pouvoirs. Peu importe qu'elle consiste dans l'usurpation du pouvoir législatif, du pouvoir de l'autorité judiciaire, ou dans l'usurpation des fonctions d'une autorité administrative supérieure ou inférieure à celle qui a fait l'acte attaqué.

I. Ainsi un préfet excède ses pouvoirs en usurpant le pouvoir législatif, lorsqu'il impose à la propriété privée une servitude que la loi n'autorisait pas. Plusieurs fois des excès de pouvoirs de cette nature ont été réprimés par le Conseil d'État. Nous avons déjà mentionné l'annulation d'arrêtés de préfet, et même d'une ordonnance royale, qui avaient cru pouvoir interdire aux riverains de cours d'eau non navigables ni flottables de faire aucune plantation ou construction sur un certain espace de terrain, destiné à servir de chemin le long de ces cours d'eau[1]. Un excès de pouvoirs analogue a entraîné l'annulation d'un arrêté du préfet du Loiret qui, en vue d'éviter des accidents sur les routes impériales et départementales, avait prescrit d'établir les moulins à vent à une certaine distance des routes, et avait défendu de réparer sans autorisation les moulins établis antérieurement à une moindre distance. Il existe d'anciens règlements antérieurs à 1789, applicables à la généralité de Lille et à la province d'Artois,

[1] *Arr. Cons.* 15 décembre 1853 (*Gilbert et autres*). — 19 mai 1865 (*Daire et autres*).

qui contiennent des prohibitions semblables. Mais ces règlements n'ont pas force obligatoire en dehors des territoires pour lesquels ils ont été faits; et aucune disposition de loi en vigueur n'autorise les préfets à imposer cette servitude aux propriétaires de moulins dans les autres parties de la France [1].

II. Citons maintenant un cas d'incompétence consistant dans l'usurpation du pouvoir de l'autorité judiciaire.

Le préfet a le droit, en vertu de la loi des 12-20 août 1790, de fixer la hauteur du niveau de la retenue d'une usine établie sur un cours d'eau non navigable, de façon à empêcher les inondations. Mais c'est de l'intérêt public seul qu'il doit s'inspirer. S'il prend sa décision sur la réclamation d'un usinier voisin, qui soutient que l'usinier inférieur relève trop le niveau de sa retenue et lui cause un préjudice, il se substitue à l'autorité judiciaire, seule compétente, aux termes de l'article 645 du Code civil, pour statuer sur les contestations qui s'élèvent entre les particuliers au sujet de la jouissance des eaux; il excède sa compétence, il excède la limite de ses pouvoirs.

De nombreuses décisions du Conseil ont établi cette règle, que nous aurons à expliquer plus tard [2].

III. Il y a aussi excès de pouvoirs lorsque le préfet usurpe les attributions d'une autre autorité administrative, du ministre, par exemple, ou du chef de l'État.

Ainsi, en vertu du décret du 25 mars 1852, modifié par le décret du 13 avril 1861 (tableau D), les préfets ont le pouvoir d'ordonner le curage des cours d'eau non navigables ni

[1] *Arr. Cons.* 9 mai 1866 (*Rouillon*).

[2] Il suffit de citer les arrêts du 13 mars 1867 (*d'Estampes*), — 21 mai 1867 (*Des friches*), — 10 avril 1867 (*Dobiche*), — 19 mars 1868 (*Champy*), 13 avril 1870 (*Leroux*). — Voir aussi 12 mars 1875 (*dame Estienne*).

flottables, conformément aux anciens usages et règlements. Mais lorsque l'application des règlements ou des anciens usages amène des difficultés, ou lorsque des changements survenus exigent des dispositions nouvelles, il doit y être pourvu par un règlement d'administration publique, conformément à la loi du 14 floréal an XI. Le préfet excède ses pouvoirs s'il fait un règlement pour modifier les anciens usages ou pour y suppléer [1].

Il sort également des limites de ses pouvoirs si, au lieu de se borner à ordonner le curage à vif fond et à vieux bords, il ordonne l'élargissement du cours d'eau. L'élargissement ne peut être prescrit que par un décret du chef de l'État, qui déclare le travail d'utilité publique et qui permet d'exproprier les riverains [2].

L'incompétence est donc un cas d'excès de pouvoirs. Mais ce n'est pas le seul.

297. Il y a des cas, et des cas nombreux, dans lesquels le législateur, en confiant à divers organes de l'autorité administrative le pouvoir de statuer sur certaines affaires, a cru devoir leur imposer l'obligation de suivre des formes déterminées, d'ouvrir une enquête pour recueillir l'opinion et les réclamations des intéressés, de consulter les conseils placés auprès d'eux. L'obligation de suivre ces formes est d'autant plus impérieuse pour l'administration, dans les cas où il lui appartient d'apprécier souverainement les mesures à prendre afin de satisfaire le mieux possible l'intérêt public, en blessant le moins possible les intérêts privés ; car c'est la seule garantie accordée dans ce cas aux intérêts pri-

[1] *Arr. Cons.* 12 avril 1866 (*Corbière*).

[2] *Arr. Cons.* 1er décembre 1859 (*Bonnard*), — 22 décembre 1859 (*Gouchon*). — 9 février 1865 (*d'Andigné de Resteau*), — 1er mars 1866 (*Berger*).

vés. La jurisprudence du Conseil d'État a donc considéré que l'obligation de statuer dans certaines formes était une des conditions, une des limites du pouvoir accordé à un agent de l'administration, et qu'il excédait les limites de son pouvoir en n'observant pas les formes établies par le législateur.

Par exemple, le décret qui déclare qu'un travail est d'utilité publique, décret qui entraînera l'expropriation des terrains nécessaires à l'exécution de ce travail, doit, en vertu de l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, être précédé d'une enquête. L'omission de cette formalité constituerait un excès de pouvoirs [1].

Les décisions prises soit par le chef de l'État, soit par les préfets, pour le règlement des usines et des prises d'eau d'irrigation dont les ouvrages entravent le libre cours des eaux, doivent être précédées d'une enquête. Cette formalité est exigée par une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 19 ventôse an VI, à laquelle la jurisprudence a donné, par exception, à raison de la distribution des pouvoirs à l'époque où elle a été faite, le même caractère qu'à un acte réglementaire émané du chef de l'État. Une décision, qui autoriserait ou supprimerait un barrage sans qu'il eût été procédé à cette enquête, serait annulée pour excès de pouvoirs [2].

D'autre part, avant la loi du 21 juin 1865, les décrets qui constituaient les associations de propriétaires intéressés à la construction d'une digue destinée à empêcher les débordements d'un fleuve ou torrent devaient, en vertu des articles 5 et 34 de la loi du 16 septembre 1807, être rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Or les rè-

[1] *Arr. Cons.* 9 juin 1840 (*de Carbon et consorts*), — 28 janvier 1858 (*Hubert*).
[2] *Arr. Cons.* 25 juin 1864 (*Gaunard*), 22 mars 1866 (*Fléchet*), — 20 juillet 1867 (*Trône*).

glements d'administration publique doivent être soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État. Le législateur, en exigeant l'examen de l'assemblée générale, a entendu donner à l'intérêt public comme aux intérêts privés plus de garanties que n'en donne l'examen d'une seule section du Conseil d'État. Aussi plusieurs décrets, rendus pour constituer des associations syndicales de cette nature, et qui n'avaient été soumis qu'à l'examen de la section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, ont-ils été annulés pour excès de pouvoirs[1].

Il n'est pas besoin d'insister davantage sur l'excès de pouvoirs qui résulte de l'inobservation des formes dans lesquelles les décisions administratives doivent être rendues.

298. Enfin il y a excès de pouvoirs quand un agent de l'administration, tout en faisant un acte de sa compétence, et en suivant les formes prescrites par la législation, use de son pouvoir discrétionnaire pour un cas et pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été attribué.

Ainsi les préfets ont le pouvoir, en vertu de l'article 1er de l'ordonnance du 15 novembre 1846, sur la police des chemins de fer, de régler l'entrée, le stationnement et la circulation des voitures publiques ou particulières dans les cours dépendant des stations de chemins de fer. Mais cette attribution ne leur a été donnée et ne doit s'exercer que dans un intérêt de police, à l'effet de maintenir le bon ordre dans un lieu destiné à un usage public. Si donc un préfet, au lieu d'user de son pouvoir dans ce but, s'en sert pour assurer le monopole de la correspondance entre une gare de chemin de fer et une ville à un entrepreneur de voitures publiques,

[1] *Arr. Cons.* 23 février 1861 (*Dubuc*). — 15 mars 1867 (*syndicat de Belleperche*) — 20 mai 1868 (*Carrieu*).

avec lequel la compagnie a traité ; s'il interdit à toutes les voitures autres que celles de cet entrepreneur l'entrée de la gare, ou s'il met à cette entrée la condition de desservir tous les trains de jour et de nuit, il commet un excès de pouvoirs, parce qu'il se sert de son autorité dans un but tout différent de celui que le législateur avait en vue [1].

Ainsi encore, il appartient au chef de l'État de reconnaître les limites du rivage de la mer, aux préfets de reconnaître les limites du lit des cours d'eau navigables et flottables. Cette attribution leur a été donnée pour assurer la conservation du domaine public, qui doit rester à l'usage de tous. Mais si, en usant de ce pouvoir, le chef de l'État ou le préfet englobe dans le domaine public une partie de la propriété privée qui le borde, soit parce qu'il considère qu'il est utile d'étendre le rivage de la mer ou le lit du fleuve au delà de ses limites naturelles, soit parce qu'il a commis une erreur sur les limites naturelles du domaine public, sa décision doit être annulée pour excès de pouvoirs. Une délimitation, un bornage ne doit pas être une expropriation déguisée [2].

Les cas d'abus, et nous dirions volontiers de détournement du pouvoir de police confié à l'administration sont assez variés. Citons-en encore trois exemples.

Les permissions, que l'administration peut accorder aux propriétaires riverains des routes, de construire des aqueducs

[1] *Arr. Cons.* 13 février 1864 (*Lesbats*), — 7 juin 1865 (*Lesbats*).

[2] Il y a à ce sujet toute une théorie très-délicate que nous ne voulons pas effleurer ici. Nous l'avons étudiée dans un article publié par la *Revue de législation* (février 1869, p. 1-1) ; nous y reviendrons dans la suite de cet ouvrage. La jurisprudence du Conseil d'État s'est modifiée à diverses reprises. Nous mentionnons seulement les arrêts les plus récents : *Arr.* du 27 mai 1863 (*Drillet de Lanigou*), — 13 décembre 1866 (*Coicaud*), — 9 janvier 1868 (*Archambault*), — 21 juillet 1870 (*Bertrand Lemaire*), — décrets sur conflit du 7 mai 1871 (*Jaboin*) et 13 mars 1872 (*Patron*), — décisions du tribunal des conflits du 11 janvier 1873 (*Paris-Labrosse*), — du 1er mars 1873 (*Guillié*) — et du 27 mai 1876 (*commune de Sandouville*). — *Arr. Cons.* 30 mai 1873 (*Pascal*), — 23 avril 1875 (*Belamy*).

sous ces routes, sont essentiellement précaires et révocables, parce qu'il ne faut pas que le service de la circulation publique soit entravé par ces concessions et parce que le domaine public, à raison de sa destination même, est inaliénable. Toutefois c'est exclusivement dans l'intérêt de la viabilité publique qu'une semblable permission peut être révoquée. Si le préfet la retire en vue d'attribuer la jouissance des eaux pluviales, découlant de la route, à un autre riverain, qui a stipulé cette concession à son profit dans un contrat relatif à une expropriation, il commet un excès de pouvoirs. Il use, en effet, au profit de la caisse du département, d'un pouvoir qui ne lui a été donné qu'afin d'assurer la viabilité publique[1].

D'un autre côté, c'est exclusivement en vue d'empêcher l'empiétement des propriétaires riverains des voies publiques sur le terrain qui est affecté à la circulation, ou qui doit y être consacré en vertu des plans d'alignement, que le législateur oblige les riverains à demander à l'autorité administrative, avant de construire, l'alignement, c'est-à-dire la limite séparative de leur terrain et de la voie publique. L'autorité, chargée de délivrer l'alignement, commettrait donc un excès de pouvoir si elle refusait de donner cette indication, par le motif qu'elle a le projet de créer une rue nouvelle, qui traverserait le terrain où le propriétaire se propose de bâtir[2]. Elle commettrait également un excès de pouvoirs en ne répondant pas à la demande d'alignement[3].

De même, plusieurs arrêtés par lesquels des préfets avaient ordonné la fermeture de fabriques d'allumettes chi-

[1] *Arr. Cons.* 19 mars 1868 (*Dubur*).

[2] *Arr. Cons.* 3 mai 1866 (*Letellier-Delafosse*), — 22 novembre 1866 (*Guéret*), — 25 janvier 1868 (*Vogt*), — 22 janvier 1875 (*ville d'Alger*).

[3] *Arr. Cons.* 11 janvier 1866 (*Chabannes*). Nous verrons plus loin la marche à suivre dans le cas où l'administration, au lieu de rejeter une demande, se borne à n'y pas répondre.

miques, qui n'étaient pas régulièrement autorisées dans les conditions prévues par la législation sur les ateliers dangereux, insalubres et incommodes, ont été annulés pour excès de pouvoirs par le motif que, si les préfets avaient ordonné des mesures, ce n'était pas en vue des intérêts que les lois et règlements sur la police de l'industrie ont pour but de garantir. En effet, ils avaient agi en exécution d'instructions émanées du ministre des finances, à la suite de la loi du 2 août 1872, qui attribue à l'État le monopole de la fabrication des allumettes chimiques après expropriation des fabriques existantes, et dans l'intérêt d'un service financier de l'État [1].

299. Grâce à cette large définition de l'excès de pouvoirs, le Conseil d'État exerce, on le voit, un contrôle très-étendu sur les actes des agents de l'administration. Mais ce contrôle a ses limites.

Le Conseil a paru craindre qu'en donnant à toutes les réclamations formées contre les actes des agents de l'administration le caractère d'un recours pour excès de pouvoirs, on n'arrivât à lui constituer une juridiction universelle au détriment de toutes les autres juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire.

Pendant longtemps la jurisprudence a décidé invariablement qu'un recours pour excès de pouvoirs n'était pas recevable, toutes les fois que, en cas d'application de l'acte attaqué, la juridiction administrative ou l'autorité judiciaire pouvait en apprécier la légalité, et faire droit aux réclamations qui s'élevaient à ce sujet. On pensait qu'il était inutile d'ouvrir un double recours contre les mêmes actes. Le Conseil

[1] *Arr. Cons.* 26 novembre 1875 (*Parisot*), — Id. (*Laumonnier-Carriol*).

d'État voyait surtout de graves inconvénients à se prononcer sur les actes dont la légalité pouvait être appréciée par l'autorité judiciaire, parce que, dans ce cas, les deux autorités, agissant dans le cercle de leur compétence respective, pouvaient rendre des décisions contradictoires et que, si l'acte attaqué n'était pas annulé, le dernier mot appartenait à l'autorité judiciaire.

Depuis un certain nombre d'années, le Conseil d'État ne se tient plus aussi exclusivement à cette doctrine. Et cependant nous la retrouvons dans des décisions récentes, aussi bien pour le cas où un autre recours est ouvert devant la juridiction administrative, que pour le cas où il est ouvert devant l'autorité judiciaire.

Ainsi des riverains d'un cours d'eau non navigable ni flottable, attaquaient, pour excès de pouvoirs, un arrêté par lequel le préfet, en ordonnant le curage de ce cours d'eau, avait décidé que les frais de l'opération seraient supportés par tous les riverains. Ils soutenaient que, à raison de certaines circonstances, ils ne devaient pas contribuer à cette dépense. Le Conseil d'État a décidé qu'il appartenait au conseil de préfecture, en vertu de l'article 4 de la loi du 14 floréal an XI, de statuer sur les demandes en décharge ou réduction des frais de curage; que, à cette occasion, les réclamants pourraient faire valoir leurs droits et qu'en conséquence ils n'étaient pas recevables à attaquer directement, pour excès de pouvoirs, l'arrêté du préfet[1].

Ainsi encore un propriétaire attaquait directement, pour

[1] *Arr. Cons.* 17 août 1866 (*Donnet et autres riverains du Petit-Odon*), — 25 avril 1868 (*Gobert*).

Il n'en est pas de même dans le cas où le préfet ordonne l'exécution d'un travail qui causerait un préjudice au réclamant. Le préjudice doit pouvoir être empêché par un recours pour excès de pouvoirs. C'est dans de pareilles circonstances qu'ont été rendus les arrêts déjà cités, du 22 décembre 1859 (*Gouchon*). — 1er mars 1866 (*Berger*). — et l'arrêt du 13 août 1867 (*Quillet*).

excès de pouvoirs, un arrêté du préfet, pris sans enquête, qui avait autorisé un boucher à établir une tuerie, établissement rangé parmi les ateliers dangereux, insalubres et incommodes. Le conseil a repoussé son recours par le motif qu'aux termes du décret du 15 octobre 1810, les oppositions des tiers aux arrêtés des préfets portant autorisation de créer des ateliers insalubres de la seconde classe doivent être portées devant le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État [1].

La question s'est présentée plus fréquemment pour le cas où le contentieux normal de la matière rentrait dans les attributions de l'autorité judiciaire. Ainsi plusieurs loueurs de voitures de Paris attaquaient, pour excès de pouvoirs, un arrêté du préfet de la Seine qui fixait le tarif du droit qu'ils auraient à payer à l'occasion du stationnement de leurs voitures sur la voie publique. Le Conseil d'État a décidé que, en statuant sur la perception de ce droit, dont le recouvrement a lieu comme celui des contributions indirectes, l'autorité judiciaire pourrait apprécier la légalité de l'arrêté attaqué. Il a rejeté le recours comme non recevable [2].

Il a statué dans le même sens au sujet d'un recours formé contre un décret, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, qui fixait le tarif des droits dus aux courtiers-interprètes et conducteurs de navires d'un port maritime [3], et pour un autre décret rendu en exécution de la loi du 15 avril 1829, au sujet de la police de la pêche [4].

Le Conseil a également rejeté comme non recevable un

[1] *Arr. Cons.* 14 janvier 1876 (*Regnault*), — 25 février 1876 (*Duboys d'Angers*).

[2] *Arr. Cons.* 19 mai 1865 (*Barthélemy et autres*). — Voir dans le même sens, 28 février 1866 (*Lavenant*), et 19 février 1868 (*compagnie du chemin de fer d'Orléans*).

[3] *Arr. Cons.* 24 juin 1874 (*Lacampagne*).

[4] *Arr. Cons.* 26 décembre 1872 (*Fresneau*).

recours formé contre un arrêté du préfet de police, confirmé par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, qui, se fondant sur la loi des 14-17 juin 1791, interdisait aux membres d'un syndicat provisoire de la boucherie de Paris de se réunir, de délibérer sur les intérêts communs des bouchers de Paris et de publier des règlements à ce sujet[1].

Il a écarté de même un recours formé contre une décision du ministre de l'instruction publique qui permettait aux écoles supérieures de pharmacie de recevoir des pharmaciens de deuxième classe pour les départements où elles étaient établies, décision attaquée par des pharmaciens de première classe comme portant atteinte au droit qu'ils prétendaient tenir de la loi d'être garantis contre la concurrence des pharmaciens de seconde classe[2].

Il a fait de même pour une mesure de police relative à l'exploitation de sources d'eaux minérales[3].

Il l'a fait encore pour un règlement de police municipale, relatif au commerce de la boulangerie[4], et pour un règlement de police qui interdisait le travail de nuit aux professions bruyantes[5].

[1] *Arr. Cons.* 20 février 1868 (*Couder et autres bouchers de Paris*).
[2] *Arr. Cons.* 10 juillet 1869 (*pharmaciens de Strasbourg*).
[3] *Arr. Cons.* 21 décembre 1862 (*Larbaud*).
[4] *Arr. Cons.* 4 février 1869 (*Mazet*).
[5] *Arr. Cons.* 30 avril 1875 (*Marchal*).

A l'égard des actes dits de tutelle administrative, il y a une théorie particulière dans les détails de laquelle nous ne pouvons entrer ici. Il suffira de dire que les actes portant approbation des délibérations des conseils municipaux ou des commissions administratives des hospices et d'autres établissements publics, relatives à des contrats avec des tiers, ne peuvent être rapportés par l'autorité de laquelle ils émanent, être annulés par l'autorité supérieure ni être attaqués devant le Conseil d'État pour excès de pouvoirs, lorsque le contrat qu'ils approuvent ou autorisent a été réalisé et a constitué des droits acquis au profit des tiers. — On peut consulter les arrêts du 4 avril 1861 (*Gourraud*), — 6 juillet 1863 (*Delrial*), — 28 juillet 1864 (*Bandy de Nalèche*), — 26 mai 1866 (*Moly*), — 9 janvier 1867 (*Verdier*), — 1er août 1867 (*Delaplane*), — 15 avril 1868 (*Robineau*), — 29 juin 1869 (*Prieur*), — 21 juillet 1870 (*Pourteau*), — 7 mars 1873

Toutefois nous devons dire que, dans les dix dernières années, le Conseil a admis assez fréquemment des recours pour excès de pouvoirs dirigés contre des règlements de police émanés des préfets et des maires, sans paraître se préoccuper de la possibilité d'une contradiction entre ses décisions et celles de la Cour de cassation.

Ainsi dans l'affaire du sieur *Lesbats*, jugée par les arrêts du 15 février 1864 et du 7 juin 1865, que nous avons déjà cités, et dans laquelle il s'agissait de savoir si un préfet, en réglant la police d'une gare de chemin de fer, pouvait interdire directement ou indirectement l'entrée de la gare à toutes les voitures publiques, sauf à celles d'un entrepreneur avec lequel la compagnie du chemin de fer avait traité, l'autorité judiciaire avait été appelée, à l'occasion des poursuites dirigées contre le sieur Lesbats, à statuer sur la légalité de l'arrêté du préfet. Par deux fois, elle l'avait déclaré légal et par deux fois le Conseil d'État l'a annulé pour excès de pouvoirs.

Nous pourrions citer plusieurs décisions analogues. Ainsi le Conseil d'État a annulé, pour excès de pouvoirs, un arrêté du maire de la commune de Trouville-sur-Mer, qui imposait à tous les baigneurs l'obligation de payer une taxe au percepteur de l'établissement de bains organisé par la commune, alors même qu'ils ne se servaient pas des cabanes de cet établissement. Cette mesure a été considérée comme portant atteinte au droit qui appartient à tout le monde d'accéder librement au rivage de la mer[1].

(*Ducros*), — 13 novembre 1874 (*commune de Sainte-Marie-du-Mont*), — 26 janvier 1877 (*Compans*), — 2 février 1877 (*Soubry et Thuillier*), — enfin l'arrêt du 2 mars 1877 (*Institut catholique de Lille*), rendu sur de remarquables conclusions de M. le commissaire du Gouvernement David.

[1] *Arr. Cons.* 19 mai 1858 (*Vernes*). — Voir aussi les arrêts du 30 juin 1857 (*Turrel et autres tripiers de Lyon*), — 22 septembre 1859 (*Corbin*), — 30 mars 1869 (*Leneveu*).

Il a annulé, pour excès de pouvoirs, la disposition d'un arrêté de police d'un maire qui prescrivait aux propriétaires riverains de la voie publique de faire arracher l'herbe dans les interstices des pavés, chacun au droit de leurs propriétés [1].

Il a annulé, pour excès de pouvoirs, un arrêté par lequel un maire réglait la vente, à la criée, du poisson, des légumes et des fruits sur le marché municipal en vue de garantir les petites industries contre la concurrence [2].

Il a rejeté au fond le recours formé, pour excès de pouvoirs, contre un arrêté d'un maire ordonnant la suppression des latrines établies dans les maisons de la ville et communiquant avec un cours d'eau [3].

Comment peut-on concilier les arrêts que nous venons de citer avec ceux qui ont déclaré non recevables des recours formés contre des actes qui paraissent de la même nature?

Quelques écrivains ont relevé ces contradictions; ils ont pressé le Conseil d'État de se dégager des tendances restrictives qui ont inspiré plusieurs de ces décisions, et de reconnaître la recevabilité des recours pour excès de pouvoirs dans tous les cas, sans distinguer entre ceux où il existe une autre voie de recours soit devant la juridiction administrative, soit devant l'autorité judiciaire, et ceux où il n'y a pour les citoyens aucun autre moyen de se faire rendre justice [4]. On a

[1] *Arr. Cons.* 20 décembre 1872 (*Billette*).

[2] *Arr. Cons.* 5 décembre 1875 (*Clairouin*).

[3] *Arr. Cons.* 5 décembre 1873 (*Lièvre*). — Voir aussi d'autres arrêts qui rejettent du fond des pourvois formés contre des arrêtés de police municipale, 5 mai 1865 (*de Montailleur*), — 30 mars 1867 (*Carbillers et Grellon*).

[4] Nous devons signaler en ce sens un article publié dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence* en 1870, par M. Rozy, professeur de droit administratif à la faculté de Toulouse et un travail publié dans la même revue en 1876 par M. Paul Collet, avocat au Conseil d'État. Il faut consulter aussi les conclusions données par MM. David et Laferrière, commissaires du Gouvernement, sur les affaires jugées par les arrêts du

fait valoir que le texte de la loi des 7-14 octobre 1790 et de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 est très-large et ne comporte aucune distinction, qu'il n'y a rien de contraire aux principes généraux dans la coexistence de deux voies de recours parallèles entre lesquelles le justiciable pourrait choisir, surtout si l'une de ces voies, spéciale à un ordre de griefs particulièrement grave, l'excès de pouvoir, est plus rapide et moins onéreuse. On a ajouté qu'il est de l'intérêt public que l'ordre, troublé par les excès de pouvoirs, soit rétabli le plus promptement possible, avant que l'acte attaqué ait pu recevoir son exécution.

Nous ne contesterons ni la gravité de ces considérations, ni les contradictions qu'on reproche à la jurisprudence du Conseil d'État. Il ne faut pas s'étonner qu'une doctrine créée tout entière par la jurisprudence et qui touche à des questions si variées ne se soit pas assise avec la même fermeté que si le législateur en avait lui-même posé les bases. Du reste, les contradictions que l'on a signalées dans les décisions relatives aux recours contre les règlements de police s'expliquent sans doute par cette circonstance que le Conseil d'État n'a pas hésité à faire tomber des actes qui lui paraissaient entachés d'un excès de pouvoirs flagrant, surtout quand on ne pouvait pas les rattacher à l'exercice des pouvoirs attribués par le législateur à l'autorité dont il émanait ; mais qu'il ne s'est décidé à reconnaître la légalité des arrêtés attaqués que dans les cas où la question n'était pas de nature à soulever une controverse sérieuse et où il n'avait pas lieu de penser que le débat serait repris devant l'autorité judiciaire.

24 juin 1874 et du 14 janvier 1876 que nous avons déjà cités. M. Laferrière a publié en outre dans la *Revue critique*, en 1876, une étude très-intéressante sur l'origine et le développement historique du recours pour excès de pouvoirs.

Nous ne disons pas qu'il y ait là une base pour une doctrine juridique. Suivant nous, ce scrupule est regrettable; car il a contribué à jeter le trouble dans l'esprit de ceux qui cherchaient une règle dans la jurisprudence du Conseil. Il faut s'attacher à la nature de l'acte attaqué et non à la nature de la décision qui pourrait être rendue par le juge pour déterminer si un recours est recevable. C'est le seul point de vue auquel une partie puisse se placer quand elle cherche le moyen de se faire rendre justice.

Il faut donc examiner quelle est la doctrine qui devrait prévaloir. Nous inclinons à penser que si le recours, ouvert par la loi des 7-14 octobre 1790 et par la loi du 24 mai 1872, dispense les citoyens de passer par les divers degrés de la hiérarchie administrative, il n'est pas destiné à remplacer tous les autres recours ouverts, soit devant les juridictions administratives, soit devant l'autorité judiciaire, dans le cas où l'on peut invoquer contre l'acte attaqué un grief qualifié d'excès de pouvoirs. Il n'y a pas de raison suffisante pour déroger à l'ordre des juridictions établi par des textes spéciaux, lorsque les citoyens ont un autre moyen direct de faire tomber l'acte qui leur fait grief et d'en empêcher l'exécution à leur égard. Il n'est même pas sans inconvénients qu'un acte touchant à des intérêts collectifs et qui était la base d'une opération utile disparaisse sur la plainte d'un seul intéressé, à raison d'un vice de forme qui aurait pu être couvert par l'assentiment général, si le réclamant peut obtenir personnellement justice par une voie qui lui donne complète satisfaction.

Cependant nous n'entendons pas par là admettre la doctrine qui déclare le recours pour excès de pouvoirs non recevable, toutes les fois que les parties peuvent faire valoir leurs

droits d'une manière quelconque devant une juridiction. Il faut d'abord, suivant nous, pour que le recours puisse être écarté, que les citoyens aient un autre moyen d'empêcher l'exécution de l'acte attaqué et de se préserver des préjudices auxquels ils seraient exposés. Ainsi une action qui leur permettrait d'obtenir une indemnité ne ferait pas double emploi avec le recours pour excès de pouvoirs. En second lieu, il nous semble qu'il faut distinguer, parmi les recours qui peuvent être portés devant l'autorité judiciaire, les actions par la voie civile et la défense à une poursuite pour infraction à la loi. Sans doute il est légitime de renvoyer un citoyen à discuter, devant le tribunal civil, la légalité d'une taxe indirecte; mais il est bien rigoureux de lui refuser d'examiner la réclamation qu'il forme contre un règlement administratif, en lui objectant qu'il peut désobéir à l'arrêté attaqué, et s'il est poursuivi devant le juge de police ou le juge correctionnel, échapper à la peine encourue en contestant la légalité de l'acte auquel il aura commis une infraction. Il y a là des risques de différente sorte à courir et, plutôt que de les affronter, beaucoup de gens supporteraient une mesure illégale. Le droit de se défendre contre des poursuites devant la justice criminelle, n'est pas l'équivalent d'un recours direct qui fait disparaître l'acte attaqué et en empêche l'exécution à l'égard de l'intéressé. Il ne doit donc pas faire obstacle au recours pour excès de pouvoirs.

On a vu qu'un grand nombre d'arrêts du Conseil d'État sont d'accord avec cette doctrine qui, sans trop restreindre la faculté des recours pour excès de pouvoirs, évite de l'étendre outre mesure et donne une satisfaction légitime aux justiciables.

300. Mais c'est uniquement à l'égard des actes de l'auto-

rité administrative que ce contrôle s'exerce, et la juridiction administrative suprême ne peut être saisie de recours pour excès de pouvoirs contre les actes de gouvernement proprement dits, pas plus qu'elle ne peut prononcer sur les demandes d'indemnité auxquels ces actes donneraient lieu.

Nous n'avons pas besoin d'entrer dans de nouveaux développements sur cette thèse. Seulement, quand on étudie de près la jurisprudence du Conseil d'État, on aperçoit que, dans la pensée de donner des garanties aux citoyens, il a plus d'une fois déplacé la limite qui sépare les actes de gouvernement proprement dits des actes d'administration soumis à son contrôle.

Nous ne voulons pas parler des décisions relatives au recours contre des arrêtés de préfets qui suspendaient des conseils municipaux ; bien que ces actes soient presque toujours déterminés par des motifs d'ordre politique, on peut dire qu'il y a là une mesure d'administration relative à la constitution d'un corps administratif, et d'ailleurs le Conseil d'État a toujours décidé qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier les circonstances dans lesquelles ces mesures étaient prises[1].

De même, après avoir pendant quelque temps jugé qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier les décisions prises par le chef de l'État, sur l'avis du conseil de l'ordre de la Légion d'honneur, qui retiraient des décorations par mesure de discipline, il a admis, depuis 1859, des recours pour excès de pouvoirs contre les mesures disciplinaires et il a annulé plusieurs fois les actes rendus en dehors des cas pour les-

[1] *Arr. Cons.* 10 mars 1864 (*Darnaud*). — 15 mars 1872 (*Mazel*). — 22 janvier 1875 (*Dumont*). — 4 juin 1875 (*Allard*).

quels ce pouvoir doit s'exercer ou bien sans l'accomplissement des formes établies par la législation [1].

On peut encore signaler dans le même sens plusieurs arrêts qui, sous l'empire du décret du 19 février 1852, relatif au régime de la presse, aujourd'hui abrogé, ont statué sur des recours pour excès de pouvoirs contre des décisions du ministre de l'intérieur, dont les unes retiraient l'autorisation de publier un journal, dont l'autre suspendait un journal [2]. Toutefois le Conseil d'État avait immédiatement limité lui-même sa compétence en cette matière à la question de savoir si les actes qui lui étaient déférés étaient réguliers en la forme, et ce alors même qu'on soutenait devant lui que les décisions qui prononçaient des avertissements violaient le principe fondamental de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire [3]. Enfin, le conseil a statué récemment sur un recours formé contre une décision de l'autorité militaire qui, dans un département placé sous le régime de l'état de siége, avait prononcé la suppression d'un journal, en vertu de l'article 9 de la loi du 9 août 1849. Il a jugé que cet arrêté avait été pris dans l'exercice et la limite des pouvoirs accordés par la loi au commandant de l'état de siége [4].

Mais ces décisions ne portent pas atteinte au principe gé-

[1] *Arr. Cons.* 2 juin 1859 (*Gosse*), — 1er mars 1860 (*Chanas*), — 26 avril 1865 (*Fabritzius*), — 30 mai 1873 (*Burgues*), — 11 juin 1873 (*Pignot*), — 15 janvier 1870 (*Ballue*), — 21 mai 1875 (*Mouton*), — 12 novembre 1875 (*Maréchal*). — 12 janvier 1877 (*Weiss*), — 26 janvier 1877 (*Vincent*), — 9 février 1877 (*Pichat*).

La marche de cette jurisprudence a été étudiée avec beaucoup de soin dans un article de M. Levavasseur de Précourt, maître des requêtes au Conseil d'État, publié par la *Revue critique de législation et de jurisprudence* en 1877.

[2] *Arr. Cons.* 22 mai 1862 (*Bonnet*), — 8 février 1815 (*Gondon*), — 22 août 1865 (*Courrier du Dimanche*).

[3] *Arr. Cons.* 31 mai 1866 (*Gazette de France*). — 11 août 1866 (*la Presse*).

[4] *Arr. Cons.* 9 juin 1874 (*Chéron*). Cette solution avait été vivement combattue par M. le commissaire du Gouvernement David.

néral en vertu duquel la juridiction administrative suprême ne peut connaître, même au point de vue de l'excès de pouvoirs, que des actes faits par les autorités administratives, et le Conseil d'État en a plusieurs fois fait l'application à des recours dirigés contre des actes de l'ordre politique ou diplomatique[1]. Nous rappellerons seulement que cette doctrine n'enlève pas aux citoyens les garanties nécessaires contre les actes arbitraires, inspirés par des raisons politiques qui, en dehors de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du gouvernement, porteraient atteinte à leur état civil, à leur liberté ou à leur propriété, puisque, ainsi que nous l'avons dit, ils ont un recours devant l'autorité judiciaire[2].

301. Nous venons d'exposer quels sont les cas dans lesquels la juridiction administrative est appelée à statuer sur les débats juridiques qui peuvent s'élever entre l'autorité administrative et les citoyens ; nous avons maintenant à étudier l'organisation, les attributions et le mode de procéder des diverses juridictions administratives. Voici l'ordre qu'il nous paraît le plus utile de suivre dans cette étude.

Les juridictions administratives peuvent se diviser en trois catégories :

1° Juridictions qui ont une certaine généralité d'attributions ; 2° juridictions qui ont une attribution spéciale ; 3° juridiction suprême.

Nous étudierons d'abord celles qui appartiennent à la première catégorie ; les conseils de préfecture, — puis les agents de l'administration qui ont la qualité de juges.

Nous verrons ensuite les juridictions organisées pour ré-

[1] *Arr. Cons.* 9 mai 1867 (*duc d'Aumale et Michel Lévy*), — 14 mars 1873 (*Goulet*).

[2] Voir, p. 447 et la note p. 448.

gler les indemnités de plus value imposées aux propriétaires par suite de l'exécution de travaux publics, — pour l'instruction publique, — le recrutement de l'armée de terre et de mer, — la police sanitaire, — les monnaies, — la comptabilité publique. Mais nous n'insisterons que sur celles qui ont quelques rapports avec le service des ponts et chaussées.

Enfin, nous étudierons la juridiction du Conseil d'État, juridiction de premier ressort, juridiction d'appel et cour de cassation.

CHAPITRE II

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

§ 1er. — ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

302. Notions historiques.
303. Organisation de ces conseils.
304. Leurs attributions. — Division du sujet.
305. Attributions en matière de contributions directes.
306. — en matière de taxes assimilées aux contributions directes pour le recouvrement.
307. Attributions en matière de contributions indirectes.
308. — en matière de marchés de travaux publics et de dommages résultant de l'exécution de ces travaux.
309. Attributions en matière de domaine national.
310. — en matière d'administration des communes et des établissements publics.
311. Attributions en matière d'élections.
312. — en diverses matières.
313. — relatives aux difficultés en matière de grande voirie et à la répression de diverses contraventions.
314. Attributions en matière de comptabilité publique.
315. Compétence territoriale des conseils de préfecture. — Exception à cette règle.

302. Le conseil de préfecture n'est pas, nous l'avons dit, la juridiction ordinaire en matière de contentieux administratif, celle à laquelle les recours doivent être soumis, quand aucune autre juridiction administrative n'est désignée par la loi. Mais la juridiction qui est ordinaire en droit n'est pas celle qui est le plus fréquemment saisie en fait; de plus elle est très-imparfaitement organisée. Il nous paraît donc préférable de comme cer notre exposé par les conseils de préfec-

ture, pour donner, tout d'abord, une idée juste du fonctionnement de la juridiction administrative inférieure. D'ailleurs c'est aux conseils de préfecture que sont soumises la plupart des contestations auxquelles les ingénieurs des ponts et chaussées sont mêlés.

Il n'existait sous l'ancienne monarchie aucune institution correspondant exactement aux conseils de préfecture considérés comme juridiction administrative. Les attributions qui leur sont confiées aujourd'hui étaient partagées entre diverses autorités. Le contentieux des impôts directs était soumis aux *élus*, sauf appel à la cour des aides; mais, à partir du dix-huitième siècle, les intendants avaient été appelés à statuer sur ces questions, d'abord pour les impôts de nouvelle création, puis pour les anciens impôts. Le contentieux des travaux publics et de la voirie appartenait primitivement aux trésoriers de France ou bureaux des finances. Il avait été renvoyé également aux intendants; et les bureaux des finances ne conservaient plus guère, en 1789, qu'une partie de leurs attributions répressives en matière de voirie.

On a vu que l'Assemblée constituante n'avait pas créé de tribunaux administratifs distincts, et que, par la loi des 7-11 septembre 1790, elle avait confié aux administrations collectives de départements, de districts et aux municipalités le soin de statuer sur certaines contestations relatives aux impôts directs et aux travaux publics. Ces attributions juridiques s'étaient successivement accrues par une série de lois nouvelles. Ainsi les difficultés relatives aux élections des membres des corps administratifs, des juges et même des évêques et des curés, avaient été renvoyées aux directoires de département en 1790 et 1791. Il en avait été de même

pour les contestations relatives aux ventes des domaines nationaux, puis pour celles qui s'élevaient au sujet du partage des biens communaux.

C'est la loi du 28 pluviôse an VIII qui a, la première, séparé dans l'administration départementale l'action, la délibération, la juridiction.

Toutefois la séparation n'a pas été absolue. Nous avons dit que le conseil de préfecture, qui est principalement une juridiction, a des attributions de tutelle ou de contrôle à l'égard des administrations municipales et des établissements publics, fabriques, hospices et autres : qu'il est chargé d'apprécier s'il y a lieu de les autoriser à plaider devant les tribunaux civils.

Il est aussi appelé à donner son avis au préfet dans un certain nombre de cas que nous avons énumérés.

Mais enfin il est, avant tout, tribunal administratif, et en l'an VIII il était à peu près exclusivement considéré comme tel. Ses attributions consultatives lui sont venues postérieurement.

En même temps que le législateur augmentait ses attributions à ce point de vue, il les augmentait également au point de vue juridictionnel.

Diverses lois, dont la première est du 29 floréal an X, et que nous citerons bientôt, lui ont donné le pouvoir de réprimer les contraventions aux lois et règlements relatifs à la grande voirie, qui comprend les routes, les canaux, les fleuves et rivières navigables, les chemins de fer, — aux servitudes militaires, — aux lignes télégraphiques.

Les contestations relatives à l'élection des membres des corps administratifs, qui avaient échappé aux conseils de préfecture en l'an VIII, par suite de la suppression des élections,

leur sont revenues, quand les élections ont été rétablies après la révolution de 1830.

Enfin, trois lois rendues en 1865 leur ont donné une nouvelle série d'attributions contentieuses. L'article 3 de la loi du 31 mai 1865 leur donne le pouvoir de prononcer sur les indemnités dues à des propriétaires qui subissent un dommage par suite de certaines mesures prises en vue de favoriser la reproduction du poisson. La loi du 21 juin 1865, sur les associations syndicales, transporte à ces conseils les attributions données par la loi du 16 septembre 1807 à des commissions spéciales instituées pour régler les difficultés relatives au desséchement des marais, aux travaux de défense contre la mer, les fleuves et rivières navigables et les torrents. Enfin la loi du 21 juin 1865, sur l'organisation des conseils de préfecture, contient un article qui leur donne le pouvoir de statuer sur les contestations que des lois mal rédigées avaient placées dans les attributions du préfet en conseil de préfecture.

Toutefois il ne faut pas omettre de dire que, dans le cours de la période comprise entre l'an VIII et 1865, les conseils de préfecture ont perdu quelques attributions : d'abord la fixation des indemnités dues aux propriétaires expropriés pour cause d'utilité publique, qui, depuis 1810, a été confiée à l'autorité judiciaire ; puis le soin de statuer sur les contestations relatives à la perception des droits de navigation, contestations que la loi du 9 juillet 1836 a renvoyées à l'autorité judiciaire.

En 1871, ils ont perdu le pouvoir de statuer sur les élections des membres des conseils généraux. Mais la loi du 2 août 1875, relative à la nomination des sénateurs, leur a donné le pouvoir de prononcer sur les difficultés relatives

aux élections des délégués des conseils municipaux appelés à concourir à cette nomination.

303. Voyons l'organisation de ces conseils. Nous y trouvons, comme devant les tribunaux civils, des juges, un ministère public, un secrétaire faisant fonction de greffier.

Les juges sont le préfet, président, et un certain nombre de conseillers, qui varie suivant les départements. Dans le département de la Seine, il y en a 8 ; dans 31 départements, il y en a 4; dans les autres, il n'y en a que 3. La composition des conseils de préfecture avait été plusieurs fois modifiée depuis l'an VIII; le dernier état se trouve fixé par la loi du 21 juin 1865.

Les conseillers sont nommés et peuvent être révoqués par le Président de la république. Nous avons déjà expliqué pourquoi ils ne sont pas inamovibles. Toutefois, à diverses reprises, il a été question de subordonner le droit de révocation qui appartient au gouvernement à des conditions qui donneraient des garanties utiles. Les conditions de nomination des conseillers sont indiquées dans les articles 2 et 3 de la loi du 21 juin 1865.

D'après l'article 2, nul ne peut être nommé conseiller de préfecture, s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis, s'il n'est, en outre, licencié en droit, ou s'il n'a rempli, pendant dix ans au moins, des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien s'il n'a été, pendant le même espace de temps, membre d'un conseil général ou maire.

L'article 3 ajoute que les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec un autre emploi public et avec l'exercice d'une profession.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet peut siéger au conseil de préfecture. Dans ce cas, il

le préside et même il a voix prépondérante en cas de partage. Cette disposition a donné lieu à un vif débat, lors de la discussion de la loi du 21 juin 1865. On a soutenu que le préfet ne devait pas avoir entrée dans le sein du conseil de préfecture, parce que, très-souvent, les réclamations des citoyens portaient sur des décisions qu'il avait prises, en sorte qu'il était suspect aux parties et qu'elles pouvaient craindre que, par sa haute situation, il n'exerçât une influence considérable sur l'opinion des conseillers de préfecture. Il a été répondu que l'opinion personnelle du préfet était rarement engagée par les décisions contre lesquelles on réclamait devant le conseil de préfecture ; que sa situation l'amenait plus souvent à donner des signatures, pour rendre exécutoires des décisions préparées par les agents auxiliaires des divers services publics, qu'à prendre une mesure spontanée ; qu'au contraire le rôle qui lui appartenait, à raison de l'élévation de ses fonctions, était de modérer le zèle des agents spéciaux de chaque service, et qu'ainsi il était bien placé pour rendre bonne justice ; que d'ailleurs l'indépendance des conseillers de préfecture ne pouvait pas tenir à ce qu'ils seraient séparés du préfet par une muraille, et que les inconvénients de ce système étaient corrigés par la publicité des séances et des décisions des conseils de préfecture. On aurait pu répliquer que la présence du préfet au conseil de préfecture n'est pas nécessaire au point de vue de la justice et qu'il était sage d'enlever un argument aux préjugés qui peuvent encore exister contre la juridiction administrative. Mais la majorité du Corps législatif a rejeté l'amendement qui tendait à abroger l'article 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Une proposition faite dans le même sens en 1870 avait eu un sort tout différent. Le Corps législatif l'avait adoptée sans

difficulté. Mais la révolution est survenue avant que le Sénat en eût délibéré.

Le préfet est donc président-né du conseil de préfecture. Seulement il n'exerce pas habituellement ses fonctions. La loi du 21 juin 1865 dispose, dans son article 5, que, chaque année, un décret du chef de l'État désigne, pour chaque département, un conseiller de préfecture qui devra présider le conseil, en cas d'absence ou d'empêchement du préfet.

Les mots : « en cas d'absence ou d'empêchement du préfet, » nous paraissent devoir être entendus en ce sens que le préfet ne peut déléguer isolément la présidence du conseil de préfecture, et que, lorsqu'il est retenu dans son cabinet ou absent de la préfecture, sans avoir délégué ses fonctions, le droit de présider le conseil appartient au vice-président. Mais si le préfet titulaire est absent pour plusieurs jours, par exemple, en tournée de révision, à plus forte raison s'il est en congé hors du département, il doit déléguer ses fonctions, dans les formes prescrites, au secrétaire général ou à un conseiller de préfecture ; dans ce cas, il y a un préfet au chef-lieu du département : le préfet suppléant a tous les droits du préfet titulaire, et il pourrait présider le conseil. Toutefois, il y aurait une certaine bizarrerie à ce que le secrétaire général, qui remplit habituellement les fonctions du ministère public, vînt présider le conseil de préfecture en qualité de suppléant du préfet. La loi n'y fait pas obstacle ; mais nous croyons qu'il serait sage de ne pas l'appliquer en ce sens.

Dans le département de la Seine, il existe, en vertu du décret du 12 mars 1871, qui a remis en vigueur un précédent décret du 17 mars 1865, abrogé en 1870, un vice-pré-

sident qui porte le titre de président ; les conseillers de préfecture sont répartis en deux sections.

Il n'y a pas de suppléants permanents auprès des conseils de préfecture. En cas d'insuffisance du nombre des membres nécessaires pour délibérer, il y est pourvu, en vertu de l'arrêté du 19 fructidor an IX et du décret du 16 juin 1808, par l'appel de membres du conseil général autres que ceux qui remplissent des fonctions judiciaires. Ce sont les membres du conseil de préfecture qui désignent les suppléants. Dans le cas où tous les membres du conseil de préfecture seraient absents ou empêchés de remplir leurs fonctions, c'est le ministre de l'intérieur qui désignerait les suppléants, sur la proposition du préfet.

A côté des juges est placé le ministère public. C'est le secrétaire général de la préfecture qui remplit les fonctions de commissaire du gouvernement. L'institution du ministère public auprès des conseils de préfecture date du décret du 30 décembre 1862. Elle a été confirmée par la loi du 21 juin 1865, qui a rétabli dans tous les départements un secrétaire général.

Les auditeurs au Conseil d'État attachés à une préfecture peuvent y être chargés des fonctions du ministère public. Cette disposition a été mise en pratique dans les départements de la Seine, du Nord, du Rhône, de Seine-et-Oise. Aujourd'hui elle est rarement appliquée à cause du petit nombre des auditeurs.

Enfin, aux termes de l'article 7 de la loi, il y a, auprès de chaque conseil, un secrétaire-greffier nommé par le préfet, et choisi parmi les employés de la préfecture.

304. Les attributions des conseils de préfecture en matière contentieuse ne sont pas toutes de la même nature.

Il faut distinguer les attributions en matière de contentieux administratif proprement dit, — les attributions en matière répressive, — enfin une attribution qui n'a pas toujours un caractère juridique, car elle s'exerce même lorsqu'il n'y a pas de litige, nous voulons parler de la révision des comptes de certains comptables de deniers publics.

Nous devons en présenter ici un tableau succinct. Toutefois le plan et la spécialité de notre travail nous imposent l'obligation d'être bref. Nous n'avons pas à entrer en ce moment dans les détails des questions de compétence que peuvent soulever les diverses matières soumises aux conseils de préfecture ; cette étude sera mieux placée quand nous examinerons les règles relatives aux matières du droit administratif. Nous profiterons seulement de cette occasion pour préciser quelques notions essentielles [1].

On peut grouper en sept catégories principales les attributions des conseils de préfecture en matière de contentieux administratif proprement dit. — Elles se rapportent :

1° Aux contributions directes et aux taxes assimilées à ces contributions ; 2° aux contributions indirectes ; 3° aux travaux publics ; 4° au domaine national ; 5° à l'administration des communes et des établissements publics ; 6° aux opérations électorales ; 7° enfin, il y a une série d'attributions diverses qui ne peuvent être groupées sous une dénomination commune. C'est l'ordre suivi par M. le conseiller d'État Boulatignier dans son savant rapport sur le projet de

[1] Nous croyons devoir à ce propos signaler à nos lecteurs le remarquable *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, publié par M. Serrigny, doyen de la faculté de droit de Dijon (3 volumes in-8°. 2e édition. 1865. Nous ne sommes pas d'accord avec le savant et regrettable auteur de cet ouvrage sur toutes les questions qu'il a examinées ; mais il y a peu de livres où les principes soient recherchés avec autant de soin, expliqués avec autant de netteté, et qui soient aussi instructifs.

loi de 1851, rapport qui fournit sur ce point des indications précieuses[1].

305. Les conseils de préfecture sont appelés à prononcer sur les demandes en décharge ou réduction de contributions directes et d'un certain nombre de taxes assimilées aux contributions directes au point de vue de leur recouvrement.

Pour qu'on puisse se rendre un compte exact des attributions des conseils de préfecture, en cette matière, il est bon d'expliquer, en quelques mots, le système du recouvrement des contributions directes.

Nous avons déjà dit, à l'occasion des attributions des conseils généraux, comment il est procédé à leur assiette, comment la cote de chaque contribuable est fixée.

On sait que les contributions directes sont perçues au moyen de rôles nominatifs sur lesquels chaque redevable est inscrit, que les éléments de ces rôles sont formés soit par un travail de répartition confié, sous l'autorité du Corps législatif, aux conseils généraux, aux conseils d'arrondissement, puis aux répartiteurs dans chaque commune, — soit par les recherches directes des agents de l'administration. C'est à cette différence dans le mode d'assiette que correspond la division en impôts de répartition et impôts de quotité. Dans la première catégorie se trouvent la contribution foncière, — la contribution personnelle et mobilière, — la contribution des portes et fenêtres ; dans la seconde, la contribution des patentes. On peut aussi considérer comme contribution directe proprement dite la taxe représentative des droits de mutation entre-vifs et par décès, dite taxe des biens de main-

[1] Toutefois, depuis l'époque où ce rapport a été fait, la législation a été modifiée sur plusieurs points.

morte, établie par la loi du 20 février 1849 sur les biens des personnes civiles, et qui est une annexe de la contribution foncière.

Voici comment il est procédé au recouvrement de ces contributions.

Les résultats des travaux des répartiteurs et des agents pour les impôts de répartition, les résultats des travaux des agents seuls pour les impôts de quotité, sont annuellement réunis dans des états ou rôles nominatifs préparés par le directeur des contributions directes de chaque département. Ces rôles sont rendus exécutoires par le préfet. Ils sont adressés par le préfet au trésorier-payeur général, qui les transmet au receveur particulier, lequel les fait parvenir au percepteur des contributions directes.

Le percepteur transmet au maire de chaque commune le rôle des contribuables de sa commune, en le priant de le faire publier. La publication est une formalité essentielle. C'est comme la promulgation d'une loi ; à défaut de publication, le rôle ne peut être obligatoire pour les citoyens. La publication se fait par voie d'affiches à la mairie ; elle est annoncée à son de caisse. En même temps les contribuables reçoivent un avertissement qui leur indique la somme qu'ils ont à payer.

Puis, à certaines époques, le percepteur se rend dans les communes autres que celle où il réside ; les contribuables sont avertis de sa présence et invités à payer.

Ceux qui ne payent pas sont personnellement sommés de payer. S'ils persistent à négliger de s'acquitter, le percepteur emploie contre eux les moyens de rigueur : sommation avec frais[1], — puis commandement de payer, — saisie des fruits,

[1] Nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer que la loi du 9 février 1877 a supprimé le mode de poursuites désigné sous le nom de garnison individuelle.

récoltes, revenus des immeubles et des meubles et effets mobiliers, — enfin vente.

Nous venons d'indiquer la série des opérations qui peuvent se suivre. Toutefois cette série d'opérations peut être interrompue par des réclamations. Alors intervient le conseil de préfecture. Mais il y a trois espèces de réclamations qui peuvent s'élever à l'occasion du recouvrement des contributions directes. Il y en a que les agents de l'administration peuvent seuls apprécier. Il y en a qui sont du domaine du conseil de préfecture. Il y en a qui sont jugées par les tribunaux civils.

Quand les contribuables se bornent à faire un appel à la bienveillance de l'administration, en alléguant des événements imprévus qui leur ont enlevé leurs ressources, en invoquant, par exemple, la perte de leurs récoltes par un cas de force majeure, comme une inondation, c'est au préfet seul, sauf recours au ministre des finances, qu'il appartient de prononcer, en vertu de l'arrêté du 24 floréal an VIII.

Quand au contraire les contribuables soutiennent que le revenu de leur propriété, qui sert de base à l'impôt, a été mal apprécié, qu'ils n'exercent pas la profession pour laquelle ils sont imposés, qu'ils ont droit à être exemptés en vertu d'une disposition spéciale de la loi, il y a là une question de droit, une question d'application de la loi ; c'est au conseil de préfecture à prononcer.

Les demandes en dégrèvement de la première espèce s'appellent demandes en remise ou modération ; les demandes de la seconde espèce, celles sur lesquelles prononce le conseil de préfecture, s'appellent demandes en décharge ou réduction.

Et il est à remarquer que le conseil de préfecture, étant compétent pour apprécier, à l'occasion des demandes en décharge ou réduction des contributions directes qui lui sont soumises, si l'impôt est établi conformément à la loi, est par cela même compétent pour vérifier la légalité des actes administratifs intervenus ou des opérations administratives accomplies pour l'établissement de l'impôt. Cette règle a été souvent méconnue par les conseils de préfecture. Ainsi un contribuable demandait décharge de centimes additionnels à ses contributions directes, établis à titre d'imposition extraordinaire communale, en soutenant que le conseil municipal avait dépassé le maximum fixé par la loi pour ces impositions extraordinaires ; le conseil de préfecture s'était déclaré incompétent pour statuer sur cette demande. Le Conseil d'État a décidé qu'il appartenait au conseil de préfecture d'apprécier la légalité de l'imposition dont le contribuable demandait la décharge [1].

A ces demandes en décharge ou réduction se joignent d'autres demandes de même nature :

1° Les demandes en mutation de cote, qui tendent à faire reporter une cote d'un contribuable à un autre qui lui a succédé dans sa propriété ou son industrie.

2° Les demandes tendant à obtenir l'inscription sur le rôle. Il y a des cas où les citoyens peuvent avoir intérêt à obtenir leur inscription sur le rôle d'une commune, par exemple, pour pouvoir se faire rayer du rôle d'une autre commune où ils payaient une contribution mobilière plus

[1] *Arr. Cons.* 26 juillet 1854 (*Laurentie*). Cette doctrine a été confirmée par les arrêts des 7 janvier 1858 (*ville d'Alger*), — 30 mai 1861 (*Couppé*). — 12 février 1863 (*Grel'eau*), — 23 janvier 1864 (*Giraud*). — 16 décembre 1868 (*Mourchon*). — 15 juin 1870 (*Garros*).

élevée, ou bien encore pour avoir la qualité d'éligible au conseil général ou au conseil d'arrondissement.

3° Après les demandes des contribuables, il faut indiquer les demandes des percepteurs. Ces comptables, ayant la responsabilité du recouvrement de leur rôle, sont intéressés à faire reconnaître les cotes indûment imposées à des contribuables qui sont décédés sans héritiers ou partis sans laisser de traces. Le montant de ces cotes est reporté sur les autres contribuables l'année suivante, pour les impôts de répartition.

Enfin les tribunaux civils ont aussi à connaître de certaines réclamations, en matière de contributions directes. C'est d'abord dans le cas de poursuites. Si le contribuable poursuivi conteste sa dette, il doit aller devant le conseil de préfecture réclamer la décharge, et le conseil de préfecture pourra, à cette occasion, décider si la réclamation entraîne la suspension des poursuites[1]. Mais s'il conteste la régularité de la poursuite en la forme, on distingue : Pour les actes de poursuites préliminaires, à savoir la sommation avec frais, la régularité en est appréciée par le conseil de préfecture. Pour les actes de poursuites qu'on qualifie de judiciaires, le commandement, la saisie, actes dont les formes sont réglées par le code de procédure civile, la question de validité est portée devant les tribunaux civils[2].

C'est également aux tribunaux civils qu'il appartient de statuer, dans le cas où il s'agit d'appliquer le privilége réservé au Trésor public par la loi du 12 novembre 1808, c'est-à-dire le droit de préférence accordé au Trésor, à l'ex-

[1] Décrets sur conflit, 9 décembre 1858 (*association syndicale de la Chalaronne*). — 21 décembre 1858 (*Pébernard et autres*). — *Arr. Cons.* 15 juin 1866 (*Cavex*).

[2] *Arr. Cons.* 31 mai 1851 (*Robert*), — 15 mai 1860 (*Galy*), — 19 décembre 1861 (*Fruitel*), — 28 mai 1868 (*marais de l'Isac*).

clusion des autres créanciers du contribuable qui ne s'est pas acquitté[1].

Enfin l'autorité judiciaire peut être saisie, non-seulement des demandes incidentes ou accessoires relatives au recouvrement des contributions directes dans les conditions qui viennent d'être indiquées; mais, en outre, de demandes en remboursement formées contre les percepteurs, en vertu de l'article final de la loi de finances annuelle, et fondées sur ce que la contribution perçue n'était pas autorisée par la loi. L'action civile en répétition, comme la poursuite en concussion, sont soumises dans ce cas à l'autorité judiciaire, qui est pleinement compétente pour apprécier la légalité de l'imposition[2]; mais, en fait, ces sortes d'actions sont très-rares.

On vient de voir comment se recouvrent les contributions directes et quel est le rôle qui appartient au conseil de préfecture en cette matière.

306. Il y a un grand nombre de taxes qui, d'après la législation, se recouvrent dans les mêmes formes que les contributions directes, et, par conséquent, le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les réclamations de nature contentieuse auxquelles donnent lieu ces taxes.

Les unes sont assises au profit de l'État, d'autres au profit des communes ou d'établissements publics, d'autres au profit de la généralité des propriétaires intéressés à un travail d'utilité collective.

Les taxes perçues au profit de l'État sont les redevances sur les mines[3], — la contribution sur les chevaux et voi-

[1] *Arr. Cons.* 5 avril 1856 (*Vuillemenot*), — 19 février 1863 (*Calvière*), — 11 janvier 1865 (*Gallul*), — 7 août 1872 (*Poncet*), — 8 novembre 1872 (*Barthélemy*), — 24 avril 1874 (*Nancey*). — Tribunal des conflits, 30 juin 1877 (*Monet*).

[2] Décret sur conflit du 14 décembre 1862 (*Grelleau*), — 21 octobre 1871 (*Laplagne-Barris*).

[3] Loi du 21 avril 1810, art. 33 à 37.

tures[1], — la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion[2], — la taxe sur les billards publics et privés[3], — les taxes pour la vérification des poids et mesures[4], — les taxes imposées pour le traitement des médecins inspecteurs des bains, des fabriques et des dépôts d'eaux minérales[5]. Il est encore perçu un droit pour l'inspection des officines des pharmaciens et des magasins des droguistes[6].

Les taxes perçues au profit des communes, dans la forme des contributions directes, sont nombreuses; ce sont : les prestations en nature pour la confection et l'entretien des chemins vicinaux, ainsi que les subventions imposées aux industriels et aux propriétaires de mines et forêts, qui ont causé par leurs transports des dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux[7]; — la rétribution scolaire imposée aux parents dont les enfants suivent l'école primaire[8]; — la taxe sur les chiens[9]; — les taxes pour l'établissement ou l'entretien du pavage des rues et des trottoirs[10]; — les taxes de pâturage, d'affouage et autres taxes perçues en vertu des usages locaux[11].

Les taxes perçues au profit d'établissements publics sont : le droit des pauvres sur les billets d'entrée dans les spectacles et dans les lieux de réunion et de fête où l'on est ad-

[1] Loi du 2 juillet 1862 et loi du 23 juillet 1872.
[2] Loi du 16 septembre 1871 (art. 9 et suiv.).
[3] Loi du 16 septembre 1871 (art. 8) et loi du 18 décembre 1871 (art. 5).
[4] Loi du 1er vendémiaire an IV. Ordonnance du 17 avril 1839. Lois annuelles de finances.
[5] Lois du 25 juin 1841, art. 3, et du 14 juillet 1856, art. 18.
[6] Arrêté du 25 thermidor an XI. Loi du 15 mai 1818, art. 87, et lois annuelles de finances. Décret du 23 mars 1859.
[7] Loi du 28 juillet 1824, art. 5; — loi du 21 mai 1836, art. 14.
[8] Loi du 15 mars 1850, art. 41.
[9] Loi du 2 mai 1855 et décret du 4 août suivant.
[10] Avis du Conseil d'État approuvé le 15 mars 1807; — loi du 18 juillet 1837, art. 44; — loi du 25 juin 1841, art. 28; — loi du 7 juin 1845, art. 3.
[11] Loi du 18 juillet 1837, art. 44.

mis en payant[1], les taxes pour les dépenses des bourses et chambres de commerce[2].

Enfin mentionnons les taxes établies pour faire face aux frais de travaux d'intérêt collectif, et supportées spécialement par les propriétaires qui profitent de ces travaux. Nous plaçons dans cette catégorie, d'abord les taxes établies pour subvenir aux travaux d'asséchement des mines[3], — puis les taxes établies pour faire face aux dépenses d'une série de travaux prévus par la loi du 14 floréal an XI, la loi du 16 septembre 1807 et la loi du 21 juin 1865, quand ces travaux sont exécutés par une association syndicale autorisée, dans les conditions de cette dernière loi, ou par l'administration à défaut d'association syndicale. Ce sont les travaux : 1° de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables ou non navigables ; 2° de curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables et des canaux de desséchement et d'irrigation ; 3° de desséchement des marais ; 4° des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants ; 5° d'assainissement des terres humides et insalubres[4].

En cette matière, la compétence des conseils de préfecture a été notablement étendue par la loi du 21 juin 1865.

La répartition des taxes entre les propriétaires intéressés aux travaux de défense contre la mer, les fleuves et les torrents, et aux travaux de desséchement, peut soulever deux séries de réclamations, parce qu'elle comporte deux séries d'opérations.

[1] Loi du 7 messidor an VIII ; décrets du 8 fructidor an XIII, art. 3, et du 21 août 1806, art. 3.

[2] Lois du 23 juillet 1820 ; du 14 juillet 1838, art. 4 ; et du 25 avril 1844, art. 33.

[3] Loi du 27 avril 1838, art. 5.

[4] Loi du 21 juin 1865, art. 15 et 20 ; — loi du 14 floréal an XI, art. 5 ; — loi du 16 septembre 1807.

Il y a d'abord les opérations préliminaires à la rédaction du rôle. Il faut fixer le périmètre des terrains compris dans l'association, diviser ces terrains en différentes classes, et répartir les propriétés entre ces classes en raison de leur intérêt aux travaux. C'est après tous ces préliminaires qu'on arrive à fixer la cotisation de chaque intéressé et à préparer le rôle qui doit être rendu exécutoire par le préfet. Avant de dresser le rôle, on fait connaître aux intéressés les différentes bases de la décision qui va être prise, et on les appelle à réclamer, s'ils s'y croient fondés.

Cette première série de réclamations était jugée, avant la loi du 21 juin 1865, par des commissions spéciales, juridictions temporaires composées d'hommes présumés plus compétents, placés plus près des justiciables que le conseil de préfecture. Mais, dans la pratique, on n'a pas aperçu que les avantages qu'on s'était promis de cette juridiction spéciale se fussent réalisés. Et comme la marche de cette juridiction temporaire était embarrassée, parce qu'elle était composée d'hommes peu habitués au ministère de la justice, qui se dispersaient après avoir achevé leurs opérations, et qu'on ne pouvait plus retrouver quand, après un certain délai, leurs actes étaient annulés et devaient être recommencés, le législateur a pris le parti de supprimer cette juridiction spéciale et de transférer ses attributions au conseil de préfecture.

Ainsi c'est le conseil de préfecture qui statue sur les difficultés relatives aux opérations préliminaires de la formation du rôle (art. 16). Puis, quand le rôle a été rédigé, si de nouvelles réclamations s'élèvent, c'est encore lui qui prononce.

La loi assimile encore aux contributions directes les taxes perçues par les concessionnaires de canaux d'irrigation sur

les propriétaires qui profitent de ces canaux pour arroser leurs terres[1].

Enfin une jurisprudence assez récente du Conseil d'État considère comme recouvrables dans les mêmes formes que les contributions directes, les mandats exécutoires délivrés par les préfets, pour contraindre les particuliers à rembourser les frais de travaux exécutés d'office à leur compte, dans l'intérêt public, et de plus à payer les honoraires dus aux ingénieurs qui ont dirigé ces travaux. Le décret du 7 fructidor an XII, sur l'organisation du corps des ponts et chaussées, disposait, dans son article 75, que les honoraires dus aux ingénieurs par les particuliers seraient recouvrés dans la forme administrative. Pendant longtemps les agents de l'administration de l'enregistrement et des domaines ont été chargés du recouvrement de ces honoraires et de toutes les dépenses faites d'office par l'administration, au compte des particuliers, dans l'intérêt du service de la voirie et de la police des eaux. Mais ce système avait l'inconvénient de compliquer le jugement des réclamations. L'exécution des contraintes délivrées par les agents de l'administration des domaines ne pouvait être arrêtée que par une opposition formée devant les tribunaux civils. Toutefois ceux-ci devaient surseoir à statuer sur le fond de la contestation, sur la dette contestée, jusqu'à ce que la juridiction administrative eût prononcé[2]. Un décret du 27 mai 1854 a eu pour but d'éviter toutes ces complications, en confiant aux percepteurs des contributions directes le soin de recouvrer les mandats exécutoires délivrés par les préfets. En vertu des instructions

[1] Loi de finances du 23 juin 1857, art. 25.

[2] *Arr. Cons.* 2 août 1848 (*syndicat des digues d'Allex*), — 1er décembre 1849 (*syndicat de la digue de Balafray*), — décision du tribunal des conflits du 20 novembre 1850 (*Daube*). — *Arr. Cons.* 12 décembre 1851 (*Crispon*).

du ministre des finances, les percepteurs ont suivi les formes du recouvrement des contributions directes et le Conseil d'État paraît avoir admis que cette pratique était conforme à la législation [1].

Nous avons indiqué avec quelque précision l'étendue et les limites de la compétence du conseil de préfecture, pour statuer sur les demandes en décharge ou réduction de contributions directes. Les mêmes règles s'appliquent pour les réclamations relatives aux taxes assimilées à ces contributions. Ainsi le conseil de préfecture a pleine compétence pour statuer, à l'occasion des demandes en décharge, sur la légalité de la taxe et sur la régularité des actes administratifs, en vertu desquels elle a été imposée. Ce principe a été fréquemment rappelé par le Conseil d'État, notamment à l'occasion de demandes en décharge de taxes établies pour le curage de cours d'eau non navigables ni flottables [2].

Ainsi encore l'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur les réclamations relatives à la régularité des actes de poursuites qui ont été faits dans les formes judiciaires, et pour statuer sur les demandes en répétition dirigées contre les percepteurs et fondées sur l'illégalité de la taxe.

307. En matière de contributions indirectes, le contentieux appartient presque entièrement aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Le principe est posé à cet égard dans l'article 1[er] de la loi des 7-11 septembre 1790.

Toutefois, dans certains cas exceptionnels, il y a dérogation à cette règle. Ainsi, quelques contestations relatives au recouvrement de l'impôt sur les boissons, qui étaient jugées

[1] *Arr. Cass.* 4 mai 1854 (*Rousselle et Privat*), — 17 mars 1857 (*Séguin*).

[2] Il suffit de citer les arrêts du 17 août 1866 (*riverains du petit Odon*), — et du 29 mai 1867 (*Dulioust*).

par le préfet en conseil de préfecture, aux termes des articles 49 et 78 de la loi du 28 avril 1816, doivent l'être par le conseil de préfecture, d'après l'article 11 de la loi du 21 juin 1865.

Il en est de même des contestations entre les villes et les régisseurs de leur octroi, et des contestations sur l'interprétation des baux d'octroi qui s'élèvent entre les fermiers et les villes. Ces difficultés devaient être jugées par le préfet en conseil de préfecture, d'après l'article 136 du décret du 17 mai 1809. L'article 11 de la loi du 21 juin 1865 les renvoie aux conseils de préfecture[1].

308. Les attributions des conseils de préfecture, en matière de travaux publics, ont une grande importance. Nous y reviendrons plus tard à l'occasion de chacune des matières du droit administratif que nous devrons traiter. Mais il est bon d'indiquer, dès à présent, toute l'étendue que la jurisprudence du Conseil d'État a donnée aux dispositions des §§ 2, 3 et 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Les conseils de préfecture connaissent, en premier lieu, des contestations qui s'élèvent entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, sur le sens et l'exécution des clauses de leurs marchés.

Pendant longtemps le sens des mots « travaux publics » a donné lieu à une vive controverse entre l'autorité judiciaire et le Conseil d'État. On ne voulait comprendre sous cette dénomination que les travaux exécutés aux frais de l'État, dans

[1] La jurisprudence du Conseil d'État et du tribunal des conflits assimile les difficultés qui s'élèvent sur l'interprétation des baux relatifs à la perception des droits de place dans les marchés avec celles qui s'élèvent sur l'interprétation des baux passés pour la perception des droits d'octroi. Décrets sur conflit, 8 avril 1852 (*Istria*). — et 8 décembre 1859 (*Poirier*). — Tribunal des conflits, 28 mars 1874 (*Jamet*). — 4 août 1877 (*commune de Langeac*).

l'intérêt de l'ensemble de la nation, comme si l'État était seul chargé de la gestion des services publics, destinés à satisfaire les besoins collectifs des citoyens. Aujourd'hui on est arrivé à une idée plus juste.

On comprend sous la dénomination de travaux publics tous les travaux qui sont exécutés par les divers organes des intérêts collectifs en vue d'un service public, c'est-à-dire les travaux exécutés par l'État, les départements, les communes, les établissements publics, hospices, fabriques et autres, non en vue de l'amélioration de leur patrimoine privé, mais dans un but d'utilité publique, en vue de satisfaire un des besoins communs des citoyens, la circulation publique, la protection contre les débordements d'un fleuve, le culte, etc.[1].

A ces travaux ont été assimilés par la législation, les travaux exécutés par ou pour des associations de particuliers qui ont entrepris une œuvre collective, dont l'utilité a paru assez grande pour mériter que l'administration mît, dans une certaine mesure, ses agents et ses moyens d'action à leur service. Nous voulons parler des travaux exécutés par les associations syndicales autorisées en vertu de la loi du 21 juin 1865. D'après l'article 16 de cette loi, les contestations relatives à ces travaux sont jugées par les conseils de préfecture, comme les contestations relatives à la répartition des cotisations.

Un des caractères propres des travaux publics ou des travaux qui y ont été assimilés par la législation, c'est que,

[1] Il n'est pas besoin de citer des décisions du Conseil d'État établissant la compétence du conseil de préfecture pour statuer sur les contestations relatives à l'exécution de marchés passés pour l'exécution de travaux publics communaux. Ces décisions se comptent par centaines. Nous citerons seulement une décision sur conflit du 29 novembre 1855 (*Barbe*), qui reconnaît que le marché passé par une fabrique d'église pour les travaux de réparation de l'église, est un marché de travaux publics. — Voy. aussi l'arrêt du 8 mars 1866 (*Lafond*).

pour se procurer les terrains nécessaires à leur exécution, l'administration a le pouvoir de recourir à l'expropriation forcée des propriétaires.

Nous avons signalé la différence qui existe entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique : les uns qui sont les organes de l'administration, les autres qui conservent le caractère de personnes privées, alors même qu'ils font une œuvre utile au public. Cette différence trouve ici son application. Les travaux exécutés par un établissement d'utilité publique ne peuvent être considérés comme travaux publics dans le sens de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. C'est ce qui a été décidé pour les travaux de construction du musée Napoléon à Amiens, entrepris aux frais de la Société des antiquaires de Picardie[1].

Il en est de même pour les travaux d'une église qui a été construite au moyen de souscriptions volontaires sous la direction des membres d'une commission librement constituée à cet effet, travaux commandés et exécutés avant que l'église fût érigée en succursale et par conséquent avant qu'elle eût un caractère public et une fabrique régulièrement constituée pour l'administrer[2].

Mais la controverse n'a pas porté uniquement sur le point de savoir ce qu'il fallait entendre par travaux publics. Il a été soutenu que la compétence du conseil de préfecture ne s'étendait qu'aux difficultés qui s'élevaient en cours d'exécution du marché, ou du moins à celles qui devaient se résoudre par application des dispositions du marché lui-même et non par application des dispositions de la loi, notamment des dispositions du Code civil sur la responsabilité des entre-

[1] *Arr. Cons.* 19 janvier 1860 (*Schulters*).
[2] *Arr. Cons.* 12 mai 1868 (*fabrique de l'église Saint-Vincent de Paul*).

preneurs. Le Conseil d'État a décidé que la compétence du conseil de préfecture était générale et absolue, qu'elle s'appliquait à toutes les difficultés qui peuvent s'élever entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics, au sujet du sens et de l'exécution de leurs marchés, soit que les travaux aient été reçus, soit que la réception n'en ait pas été faite, et qu'elle s'étendait notamment à l'appréciation de la question de savoir si l'entrepreneur avait encouru la responsabilité établie par les articles 1792 et 2270 du Code civil [1].

La loi ne parle que des difficultés entre l'administration et les entrepreneurs. Toutefois les difficultés qui s'élèvent entre l'administration et les architectes qui dressent les plans sur lesquels sont exécutés les travaux se rattachent essentiellement aux contestations sur l'exécution des travaux publics. Aussi le Conseil d'État a décidé, depuis très-longtemps, qu'il appartient au conseil de préfecture de statuer sur les débats relatifs, soit à la responsabilité des architectes, soit à la rémunération qu'ils réclament, et ce, alors même que les travaux dont ils ont dressé les plans n'auraient pas été exécutés [2]. Il en est de même pour le cas où les ingénieurs des ponts et chaussées ont traité avec les villes dans les mêmes conditions que les architectes, par exemple, pour l'établissement d'un service de distribution d'eau [3].

Nous devons ajouter que la jurisprudence du Conseil d'État

[1] Voy., en outre de beaucoup d'arrêts qui ont résolu implicitement la question, l'arrêt du 18 novembre 1852 (*département de la Haute-Garonne*), qui la tranche explicitement.

[2] Le premier arrêt rendu dans ce sens est du 16 novembre 1835 (*Perrin*). — Parmi les plus récents on peut citer les arrêts du 16 mars 1857 (*Mathieu*). — du 1er mars 1860 (*Bonnard*). — du 30 novembre 1862 (*Brunet*). — du 22 janvier 1863 (*Lenormand*). — du 11 juillet 1867 (*ville de Cannes*).

[3] *Arr. Cons.* 30 juillet 1864 (*Bolot c. commune de Champlive*), — 23 janvier 1864 (*Mary*). — 26 décembre 1867 (*ville du Mans c. Dupuit*).

a rattaché aux marchés de travaux publics diverses espèces de conventions qui avaient avec ces marchés une certaine analogie, et dans lesquelles les entrepreneurs s'engageaient, au moins pour partie, à faire des travaux. Il en est ainsi des marchés passés par l'administration des prisons pour l'exploitation du travail des détenus ; ces marchés comprenaient, à l'origine, l'obligation d'entretenir les bâtiments des prisons, de faire les fournitures nécessaires au service de la prison et de procurer aux détenus du travail dont les produits étaient mis dans le commerce par l'entrepreneur [1]. Il en est de même des marchés passés pour le nettoyage des rues des villes [2].

Quant aux marchés pour l'éclairage des rues par le gaz, les entrepreneurs n'ont pas seulement à fournir le gaz, ils ont à exécuter des fouilles dans le sol des voies publiques, pour y placer des tuyaux, à installer des lanternes ; le marché porte à la fois sur des travaux publics et sur des fournitures. Or aucune disposition de loi n'attribue spécialement aux conseils de préfecture ni à la juridiction administrative la connaissance des difficultés relatives à l'exécution des marchés de fournitures passés par les communes, même pour les services publics. Néanmoins le marché ne pouvait être, en cas de contestation, soumis tantôt à l'autorité judiciaire, tantôt au conseil de préfecture, suivant qu'il s'agirait d'une clause relative à la fourniture du gaz ou d'une clause relative à l'exécution des travaux imposés à l'entrepreneur. Il a été décidé que les conseils de préfecture devaient con-

[1] Cette jurisprudence remonte à 1816. — Voy. notamment *Arr. Cons.*, 2 avril 1852 (*Baudoin*), — 18 mars 1858 (*Labelle*), — 19 mai 1864 (*Dupuis*), — 7 février 1867 (*Vidal*).

[2] *Arr. Cons.* 10 février 1865 (*ville de Marseille*), — 1er mars 1866 (*Delbreil*), — 20 février 1868 (*Delbreil*).

naître de l'exécution des différentes clauses du marché[1].

Les marchés pour le service des pompes funèbres, qui doivent être adjugés dans les mêmes formes que les marchés de travaux publics, en vertu du décret du 18 mai 1806 (art. 15), sont assimilés à ces marchés, lorsqu'il s'agit de juger les réclamations auxquelles ils donnent lieu[2].

Enfin la jurisprudence a considéré comme un contrat relatif à l'exécution de travaux publics la convention passée entre une administration publique et un particulier qui offre de concourir à l'exécution d'un travail, soit en apportant une somme d'argent déterminée, soit en joignant à la souscription en argent la cession gratuite d'un terrain, afin que ce travail soit fait dans un bref délai ou dans certaines conditions qui lui donnent une satisfaction particulière. Un grand nombre de contrats de cette sorte ont été passés entre les communes et les propriétaires riverains de chemins classés comme vicinaux. Il s'en passe aussi de semblables entre l'État d'une part, et les départements, les communes ou les particuliers de l'autre. Les difficultés relatives à l'exécution de ces conventions sont portées devant les conseils de préfecture en vertu d'une jurisprudence qui remonte à 1840[3].

[1] Nous nous bornons à citer, parmi de très-nombreuses décisions, les arrêts du 29 mai 1867 (*Dehaynin*), — 13 juin 1867 (*ville de Dôle*), — 29 juillet 1867 (*ville de Schelestadt*), — 29 janvier 1875 (*ville de Chartres*), — 26 février 1875 (*de Briqueville*), — 15 avril 1875 (*Chenanzac*), — tribunal des conflits, 16 décembre 1876 (*ville de Lyon*). Cette dernière décision écarte avec raison une distinction faite par un arrêt du Conseil du 20 mars 1862 (*compagnie Grenobloise d'éclairage au gaz*). — Voir toutefois *Arr. Cons.* 19 mars 1875 (*ville d'Oran*).

[2] *Arr. Cons.*, 30 mars 1844 (*Dutil*), — 25 juin 1857 (*Pector*), — 18 mars 1858 (*Pector*), — 7 avril 1864 (*entreprise des pompes funèbres générales de France*).

[3] Il suffit de citer en ce moment les arrêts du 5 février 1854 (*ville de Bayeux*), — 30 avril 1863 (*de Montalembert*), — le décret sur conflit du 5 mars 1864 (*Christophini*). — l'arrêt du 31 janvier 1867 (*ville de la Ciotat*), — le décret sur conflit du 21 mai 1867 (*ville de Nice*) — et les décisions du tribunal des conflits du 11 mai 1874 (*Dubois*). — 13 mars 1875 (*Estancelin et consorts*). — 27 mai 1876 (*de Chargères*).

En second lieu, les conseils de préfecture connaissent des contestations qui s'élèvent entre les particuliers et l'administration ou les entrepreneurs de travaux publics, qui sont en son lieu et place, pour les torts et dommages résultant de l'exécution des travaux.

Nous aurons à expliquer longuement les règles relatives à l'application de ces dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII. En ce moment nous devons nous borner à dire, pour caractériser les attributions du conseil de préfecture, que la législation et la jurisprudence du Conseil d'État ont plutôt restreint qu'étendu les dispositions de la loi de l'an VIII. Depuis 1810, le règlement des indemnités dues pour l'expropriation des terrains nécessaires à l'exécution des travaux publics n'appartient plus à ces conseils. D'autre part, d'après une jurisprudence constante, les dommages, autres que la dépossession des immeubles, qui sont causés par l'exécution des travaux publics, ne donnent lieu à des débats de la compétence du conseil de préfecture qu'autant que les faits qui les ont causés se sont accomplis en vertu des ordres de l'administration ou avec son autorisation, et en suivant les formes spéciales prescrites par la législation pour garantir les droits des particuliers[1]. Il y a notamment un grand nombre de décisions qui renvoient à l'autorité judiciaire la connaissance des dommages causés par l'occupation temporaire des propriétés privées ou par l'extraction des matériaux en vue de l'exécution des travaux publics, à raison de ce que l'entrepreneur n'était pas régulièrement autorisé ou qu'il a

[1] Parmi les plus récents, nous citerons le décret sur conflit du 25 février 1867 (*Sol*), — les arrêts du 15 janvier 1868 (*Desbois*), — du 18 mai 1868 (*Chanudet*), — le décret sur conflit du 17 février 1869 (*de Mellanville*), — les arrêts du 5 mai 1869 (*Dufau*), — 19 juillet 1872 (*Prigione*), — et la décision du tribunal des conflits de mai 1877 (*Gagne*).

dépassé les limites de son autorisation ou même de ce qu'il n'a pas notifié au propriétaire son autorisation avant de commencer les fouilles. Il y a encore d'autres restrictions sur lesquelles nous insisterons plus tard. La question de savoir si le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les demandes d'indemnités formées à raison des accidents se rattachant à l'exécution de travaux publics, par suite desquels des particuliers ont été blessés ou tués, a donné lieu à des revirements de jurisprudence qui demandent à être étudiés de près[1].

On peut ranger dans la catégorie des contestations relatives à l'exécution des travaux publics, le règlement des indemnités réclamées par les propriétaires riverains d'un cours d'eau devenu nouvellement navigable, à raison de l'établissement d'un chemin de halage le long de la rivière. Un droit à indemnité est reconnu aux riverains par le décret du 22 janvier 1808.

309. Les attributions des conseils de préfecture relatives au domaine national sont de diverses sortes. Ce ne sont que des attributions exceptionnelles; car, en principe, nous avons dit que les actes de gestion du domaine de l'État sont régis par les principes du droit civil, que les contestations auxquelles ils donnent lieu doivent être soumises aux tribunaux civils. Mais, par exception, les contestations relatives à certains actes de gestion du domaine de l'État donnent lieu à des contestations portées devant la juridiction administrative.

[1] Voir notamment l'arrêt du 15 décembre 1865 (*ville de Paris c. dame Buchi*), — le décret sur conflit du 13 décembre 1866 (*Auroux*), — et l'arrêt du 15 avril 1868 (*ville de Paris c. Van Ruisselberg*). — Voir, dans un sens différent, les arrêts du 12 et du 23 décembre 1873 (*Lambert*) et du 9 janvier 1874 (*Aubéry*). Les conclusions de M. le commissaire du Gouvernement David, sur ce dernier arrêt, font bien connaître les raisons invoquées dans les deux sens. Il faut rapprocher de ces arrêts la décision du tribunal des conflits, 7 mars 1874 (*Desmolles*).

La loi du 28 pluviôse an VIII, inspirée à cet égard par des motifs politiques que nous avons indiqués, avait chargé le conseil de préfecture de statuer sur le contentieux des domaines nationaux.

Au début, la compétence des conseils de préfecture en cette matière était excessivement étendue ; elle a été successivement restreinte par la jurisprudence du Conseil d'État. Il eût été désirable qu'on la restreignît encore davantage en décidant qu'elle ne s'appliquait qu'aux ventes faites dans la période révolutionnaire. Le Conseil d'État n'a pas cru pouvoir aller jusque-là et le tribunal des conflits a reconnu, après lui, que le législateur seul pouvait établir cette distinction qui n'a pas été écrite dans la loi de l'an VIII. Il serait encore préférable de renvoyer aux tribunaux civils toutes les questions de cette nature.

D'après la jurisprudence actuelle, les conseils de préfecture connaissent donc des contestations qui peuvent s'élever sur la validité des ventes de biens de l'État, sur les demandes en résolution des ventes. Ils déterminent le sens et la portée des actes anciens aussi bien que des actes nouveaux[1].

Quand nous toucherons à la matière des cours d'eau et des indemnités dues aux usiniers en cas de chômage, on verra quelles sont les difficultés que peut soulever l'interprétation de ventes nationales faites à l'époque révolutionnaire, et qui ont attribué aux acquéreurs des droits à la jouissance des eaux.

Les conseils de préfecture ont encore, en vertu des articles 50, 64, 65 et 67 du code forestier, des attributions re-

[1] Les décisions les plus récentes rendues en ce sens sont les arrêts du 14 décembre 1863 (*Hesse*), — 8 mars 1866 (*Hottot*), — 9 mai 1867 (*Damour*), — 1er août 1867 (*Lesca*), — 27 avril 1870 (*ardoisières Truffy*), — tribunal des conflits, 1er mai 1875 (*Tarbé des Sablons*), — 24 juin 1876 (*Bienfait c. l'État*).

latives à la gestion des forêts et aux droits d'usage qui y sont exercés par les habitants des communes.

Ils statuent sur les contestations qui s'élèvent entre l'État et les fermiers des sources minérales qui lui appartiennent [1].

Ils connaissent encore des contestations entre l'administration et les fermiers des bacs et bateaux établis pour le passage des rivières [2].

310. Les attributions des conseils de préfecture relativement à l'administration des communes et établissements publics ont été nombreuses. Il nous paraît inutile d'énumérer celles qui n'ont plus qu'un intérêt historique, ou qui sont tout exceptionnelles et à peu près inconnues dans la pratique.

Il suffit de dire que les conseils de préfecture connaissent des contestations relatives aux partages des biens communaux [3], et aux usurpations de ces biens, quand l'usurpation se place entre 1793 et l'an XII, époque où elle pouvait se commettre sous prétexte de partage [4]; — des contestations entre l'administration forestière et les communes et établissements publics quand l'administration forestière veut convertir en bois des terrains qui servent au pâturage des bestiaux [5] et, en outre, des contestations entre les communes et les propriétaires de bois grevés de droits d'usage, lorsque ces propriétaires veulent s'exonérer d'un droit d'usage en payant une indemnité, et que les communes soutiennent que ce droit est pour leurs habitants d'une absolue nécessité [6]; — des con-

[1] Arrêté du 3 floréal an VIII, art. 2.
[2] Loi du 6 frimaire an VII. art. 1 à 7, 55 et suivants. — *Arr. Cons.* 22 décembre 1859 (*Canouet*).
[3] Loi du 10 juin 1793, section V, art. 1 et 2.
[4] Avis du Conseil d'Etat, approuvé par l'Empereur, le 18 juin 1809.
[5] Code forestier, art. 90.
[6] Code forestier. art. 64 et 121.

testations entre les départements et les hospices au sujet des indemnités qui peuvent être réclamées de ces établissements pour l'entretien des asiles d'aliénés [1].

311. En matière d'élections, les conseils de préfecture ont des attributions assez étendues.

On a déjà vu qu'ils statuent sur les élections des délégués nommés par les conseils municipaux pour participer à la nomination des sénateurs [2].

Pour les élections des membres des conseils généraux, ils en ont connu depuis 1833 jusqu'en 1871 ; mais la loi du 10 août 1871 leur a enlevé ce pouvoir, que la loi du 31 juillet 1875 ne leur a pas rendu. Pour les élections aux conseils municipaux et d'arrondissement, les conseils de préfecture sont juges de la validité des opérations, qui peuvent être attaquées devant eux soit par les électeurs et les candidats, soit même par le préfet. Ils doivent seulement surseoir à statuer, lorsque l'éligibilité du candidat est contestée, et que cette question ne peut se résoudre que par l'appréciation d'une question d'âge, de domicile ou de nationalité. C'est aux tribunaux civils qu'il appartient de statuer sur ces divers points [3].

Ils statuent sur les réclamations des membres des conseils municipaux qui ont été déclarés démissionnaires par le préfet [4].

Ils statuent encore sur les difficultés relatives aux élections des membres des commissions syndicales instituées pour représenter les sections de commune.

Ils connaissent, en outre, des contestations auxquelles peuvent donner lieu la formation des listes des électeurs auxquels

[1] Loi du 30 juin 1838, art. 28.
[2] Loi du 2 août 1875, art. 7 et 8.
[3] Loi du 22 juin 1833, art. 51 et 52, — loi du 5 mai 1855, art. 45, 46 et 47.
[4] Loi du 5 mai 1855, art. 12 et 20.

il appartient de nommer les membres des conseils de prud'hommes, et les opérations électorales elles-mêmes. On fait la même distinction que pour les élections municipales et départementales, quant à la compétence du conseil de préfecture[1].

312. Enfin nous avons annoncé, pour terminer cette première catégorie, des attributions du conseil de préfecture qui ne peuvent pas se grouper sous une dénomination commune.

Ainsi le conseil de préfecture a diverses attributions en matière d'ateliers dangereux, insalubres et incommodes. Il statue sur les recours des industriels contre les arrêtés du sous-préfet qui ont refusé d'autoriser des ateliers de troisième classe, — et sur les oppositions des voisins contre les arrêtés du sous-préfet et du préfet qui ont autorisé des établissements de troisième, de deuxième et de première classe[2].

Il prononce sur les recours contre les décisions des conseils municipaux qui déclarent un logement insalubre et prescrivent des mesures d'assainissement. Il peut même interdire complétement l'habitation de jour et de nuit d'un logement qu'il est impossible d'assainir[3].

Il prononce sur les réclamations relatives au bornage des zones des servitudes défensives établies autour des places fortes[4].

En matière de mines, il statue sur les contestations relatives à l'exécution des travaux d'asséchement des mines[5], — et sur les demandes d'indemnité à payer par les concession-

[1] Loi du 1er juin 1853, art. 8.

[2] Décret du 15 octobre 1810, art. 7 et 8; décret du 25 mars 1852, art. 2, tableau B, 7°.

[3] Loi du 13 avril 1850, art. 6 à 10.

[4] Décret du 10 août 1853, art. 20.

[5] Loi du 27 avril 1838, art. 5.

naires de mines, à raison des travaux ou recherches antérieures à l'acte de concession[1].

Il statue sur les réclamations contre les arrêtés du préfet qui interdisent, sur la demande du propriétaire d'une source minérale qui a été déclarée d'utilité publique, les travaux entrepris par un propriétaire voisin et qui pourraient nuire à la source[2].

Enfin la loi sur la pêche, en date du 31 mai 1865, donne au conseil de préfecture le pouvoir de fixer les indemnités auxquelles auraient droit les propriétaires riverains des cours d'eau qui seraient privés du droit de pêche par suite des décrets qui doivent, en vue de favoriser la reproduction du poisson, interdire la pèche dans certaines parties de cours d'eau.

Le conseil de préfecture règle aussi, d'après la même loi, les indemnités auxquelles peut donner lieu l'établissement, dans les barrages existants, de passages appelés *échelles*, destinés à assurer la libre circulation du poisson.

313. Nous avons maintenant à exposer les attributions des conseils de préfecture en matière répressive.

On a souvent dit que la loi du 28 pluviôse an VIII avait déjà donné un pouvoir répressif à ces conseils en les chargeant de statuer sur les difficultés qui s'élèveraient en matière de grande voirie; c'est une erreur. Cette disposition, qui n'a reçu dans la pratique qu'un très-petit nombre d'applications, a toujours été entendue dans un sens tout différent[3].

[1] Loi du 21 avril 1810, art. 46.

[2] Loi du 14 juillet 1856, art. 4.

[3] Ainsi, c'est en invoquant cette disposition que le Conseil d'État a confirmé un conflit élevé au sujet d'une contestation sur l'exécution d'un marché passé avec la ville de Paris pour l'arrosement de la route de Neuilly jusqu'à l'entrée du bois de Boulogne par la porte Maillot (*ord.* 17 octobre 1854, *Dorival c. ville de Paris*), — et un autre

C'est la loi du 29 floréal an X qui, la première, a attribué un pouvoir répressif au conseil de préfecture. Puis ce pouvoir s'est singulièrement agrandi. Voici l'énumération sommaire des cas où il s'exerce :

Le conseil de préfecture est juge des contraventions aux lois et règlements sur la police de la grande voirie, comprenant les routes, fleuves, canaux navigables[1] ; à Paris le mot grande voirie a un sens particulier ; — sur la police des chemins de fer[2], — sur la police des ports maritimes de commerce[3], — sur certaines parties de la police du roulage[4], — sur la police des lignes télégraphiques[5].

Il est juge des contraventions aux règles établies pour la conservation des travaux de desséchement, des digues contre les torrents, rivières et fleuves et des ouvrages à la mer[6], — aux dispositions de la loi du 28 mai 1858 qui interdisent la construction de digues, dans les vallées déclarées submersibles, sans une autorisation préalable, — aux règles relatives aux servitudes imposées à la propriété autour des places de guerre et des postes militaires[7], — et aussi autour des magasins de poudre de la guerre et de la marine[8].

Enfin il statue sur les contraventions aux règles établies

conflit élevé au sujet d'une demande d'indemnité formée par l'entrepreneur du délestage des navires dans un port de commerce (*ord.* 1er avril 1840, *Girard et Denis c. l'État*). Le Conseil d'État s'est encore fondé sur cette disposition pour décider qu'il appartenait au conseil de préfecture de statuer sur la question de savoir si les riverains des routes sont tenus de supporter le rejet sur leurs propriétés des terres provenant du curage des fossés des routes (*Arr. Cons.* 21 juillet 1849 (*Guillaume*), — voy. aussi 19 décembre 1857 (*Herran*).

[1] Loi du 29 floréal an X.
[2] Loi du 15 juillet 1845.
[3] Décret du 10 avril 1812.
[4] Loi du 30 mai 1851.
Décret du 27 décembre 1851.
[6] Loi du 16 septembre 1807.
[7] Loi du 17 juillet 1819 et décret du 10 août 1853.
[8] Loi du 22 juin 1854.

pour l'exploitation des carrières, lorsqu'il s'agit de faits qui porteraient atteinte à la conservation des ouvrages publics, routes, canaux, rivières, ponts.

Le conseil de préfecture n'est juge que des faits qualifiés contraventions, c'est-à-dire des infractions à la règle qui sont punissables sans même que l'auteur du fait eût mauvaise intention. Mais il y a entre ces contraventions et celles que juge le tribunal de simple police cette différence assez considérable, que le conseil de préfecture peut prononcer des amendes qui s'élèvent jusqu'à 500 francs, tandis que le juge de paix ne peut dépasser 15 francs.

Par une assez singulière anomalie, le conseil de préfecture a une moitié de juridiction répressive pour les anticipations sur les chemins vicinaux. Il peut ordonner la restitution du terrain usurpé. Il ne peut pas prononcer l'amende ; c'est le tribunal de simple police seul qui pourrait la prononcer. Ce partage d'attributions a été établi par une longue jurisprudence, fondée sur la combinaison de la loi du 9 ventôse an XIII, article 8, avec l'article 479, n° 11, du Code pénal[1].

314. Enfin le conseil de préfecture a des attributions en matière de comptabilité publique.

Il est chargé d'apurer les comptes des receveurs des communes, des receveurs d'octroi, d'hospices et autres établissements de bienfaisance, lorsque le revenu n'excède pas 30 000 francs.

Il est aussi chargé par l'article 16 de la loi du 21 juin 1865 d'apurer, dans les mêmes conditions, les comptes des receveurs des associations syndicales autorisées.

[1] Voy. notamment les arrêts du Conseil d'État du 30 janvier 1868 (*préfet de la Sarthe*), — 25 juillet 1871 (*Guillon*) — et les décisions du tribunal des conflits du 7 mai 1873 (*Desauti*) — et du 13 mars 1875 (*Gérentet*).

Il reçoit également les comptes des individus qui, sans être comptables, se sont ingérés dans le maniement des deniers communaux.

Nous traiterons de toutes ces attributions quand nous parlerons de la Cour des comptes, car c'est à la Cour des comptes que ressortit le conseil de préfecture pour cette partie de ses attributions, qui s'exerce lors même qu'il n'y a pas de contestation et qui, à ce double titre, a un caractère spécial.

315. Telles sont les attributions contentieuses des conseils de préfecture.

Chaque conseil de préfecture les exerce pour les faits qui se sont passés dans la circonscription du département où il siége.

Toutefois, pour les faits qui sont de nature à s'accomplir dans une série de départements, et qui seraient régis par le même acte, il peut être dérogé à cette règle. Ainsi les cahiers de charges des compagnies concessionnaires de chemins de fer qui traversent plusieurs départements, stipulent que les difficultés qui s'élèveraient entre l'État et les compagnies sur le sens et l'exécution de leur marché, qui est un marché de travaux publics, seront jugées par tel conseil de préfecture. Pour les compagnies dont les chemins aboutissent à Paris, c'est le conseil de préfecture de la Seine.

§ 2. — PROCÉDURE A SUIVRE DEVANT LES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

316. Sources des règles relatives à cette procédure. — Divisions.
317. Caractères propres de la procédure devant les juridictions administratives.
318. Introduction de l'affaire.
319. Instruction de l'affaire.
320. Modes de vérification des faits contestés.

321. Introduction et instruction des affaires en matière de contributions directes.
322. Introduction et instruction en matière d'élections.
323. — — en matière répressive.
324. Préparatifs de l'audience publique.
325. Audience publique.
326. Récusation.
327. Jugement. — Éléments essentiels de la décision du conseil de préfecture.
328. Différentes espèces de décisions.
329. Expédition et exécution des décisions.
330. Recours contre les décisions du conseil de préfecture.
331. Renseignements statistiques.

316. Voyons maintenant le mode de procéder des conseils de préfecture, les règles qu'ils doivent suivre et celles que doivent suivre les parties qui se présentent devant ces conseils.

La procédure des conseils de préfecture n'est pas écrite dans un code général, comme le Code de procédure civile. Elle ne s'est pas régularisée immédiatement, surtout dans son ensemble. Mais, depuis quelques années, on a fait à ce point de vue des progrès considérables.

Dans l'état actuel des choses, nous trouvons certaines règles spéciales sur les formes et les conditions des décisions dans divers actes du chef de l'État et dans la loi du 21 juin 1865. Nous trouvons dans un règlement d'administration publique, en date du 12 juillet 1865, une série de règles sur l'introduction des affaires devant le conseil de préfecture, la formation des dossiers, les communications aux administrations et aux parties intéressées, l'organisation des séances, la rédaction, l'expédition et la conservation des décisions prises par le conseil. De plus, la loi du 21 juin 1865 dispose qu'un règlement d'administration publique déterminera provisoirement : 1° les délais et les formes dans lesquels les arrêtés contradictoires ou non contradictoires des conseils de préfec-

ture peuvent être attaqués; — 2° les règles à suivre pour les moyens que le conseil de préfecture doit employer, afin de s'éclairer sur les faits contestés devant lui, notamment les enquêtes, les expertises et les visites de lieux; — 3° ce qui concerne les dépens, — et elle ajoute qu'il sera statué par une loi dans le délai de cinq ans. Ce règlement n'a pas été promulgué dans le délai fixé. Mais le Conseil d'État avait préparé avec beaucoup de soin un projet de loi en 60 articles, qui a été déposé sur le bureau du Sénat le 4 juin 1870[1]. La révolution a empêché qu'il fût donné suite à ce projet. En attendant la nouvelle législation, les divers points indiqués dans le dernier article de la loi de 1865 sont régis par la jurisprudence du Conseil d'État, qui s'est inspirée tantôt des dispositions du décret du 22 juillet 1806 qui régit sa propre procédure, tantôt des dispositions du Code de procédure civile.

De plus, pour certaines matières, il y a des procédures spéciales établies par des lois ou règlements. Il y en a en matière de contributions directes, — de police du roulage, — de servitudes militaires, — d'élections. Il y a aussi quelques dispositions spéciales de procédure en matière de travaux publics.

Nous n'entrerons pas dans les détails de cette procédure[2]; nous voulons seulement en donner la clef pour mettre nos lecteurs à même de l'étudier avec fruit. Nous nous bornerons à indiquer les grandes lignes, les traits caractéristiques,

[1] Ce projet de loi, avec l'exposé des motifs que nous avions été chargé de rédiger, est inséré au *Moniteur universel* du 10 juin 1870.

[2] Pour ces détails on peut consulter l'ouvrage de M. Serrigny que nous avons déjà mentionné, et le *Code d'instruction administrative* de M. Chauveau, doyen de la faculté de droit de Toulouse, 5e édition, revue par M. Tambour, secrétaire général de la préfecture de la Seine.

les principales règles suivies pour l'introduction des affaires, — pour l'instruction, — les décisions, — l'exécution des décisions.

317. Une observation essentielle domine tout le système de la procédure en matière administrative, c'est que l'instruction s'y fait par écrit.

Ce mode de procéder, exceptionnel devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, est au contraire la règle constante en matière administrative. Cela n'empêche pas sans doute certaines juridictions, notamment les conseils de préfecture et le Conseil d'État, de tenir des audiences publiques, d'entendre les observations orales des parties ou de leurs mandataires et défenseurs, et celles des agents de l'administration. Mais la base de la procédure est dans les écrits soumis aux juges, écrits qui ne contiennent pas seulement les conclusions, c'est-à-dire le but du procès, mais les moyens sur lesquels se fonde la réclamation.

Ce système permet une instruction contradictoire bien plus sûre; il empêche les surprises d'audience, les pertes de temps; il donne, nous en pouvons parler par expérience, d'excellents résultats, au point de vue de la bonne expédition des affaires.

Un second caractère de la procédure administrative, c'est qu'on a cherché à simplifier les formes et à éviter les frais.

Un troisième caractère essentiel de cette procédure, c'est que c'est le juge qui la dirige. Sans doute il n'a pas le pouvoir de statuer au delà de ce qui lui est demandé. Mais, pour arriver à rendre bonne justice, il a le droit de chercher lui-même la lumière là où il croit pouvoir la trouver, et d'ordonner la production des pièces qui lui paraîtraient nécessaires et qui n'auraient pas été apportées par les parties.

Ces trois caractères forment le cachet propre de la procédure administrative, et ils procurent aux justiciables des avantages que la juridiction des tribunaux civils ne leur donnerait pas.

318. Comment s'introduit une affaire? Il y a, pour l'introduction comme pour l'instruction des affaires, des règles générales et des règles spéciales à certaines matières.

Voyons d'abord les règles générales, celles qui sont suivies notamment pour les difficultés relatives à l'exécution des marchés de travaux publics ou de dommages causés par ces travaux.

Une affaire peut être introduite, soit par un particulier, soit par une administration : le maire au nom de la commune, le préfet au nom du département ou de l'État.

L'affaire s'introduit non pas par une assignation donnée à l'adversaire, comme devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, mais par une demande adressée au juge; et, dans aucun cas, le ministère d'huissier n'est nécessaire. C'est le juge qui ordonne, ainsi qu'on va le voir, la communication à l'adversaire, et elle se fait sans frais.

C'est seulement en matière répressive que le contrevenant est cité par l'administration à comparaître devant le conseil de préfecture et à produire ses moyens de défense. Du reste, dans ce cas encore, la citation se fait sans frais, aux termes de l'article 8 du décret de 1865, par un agent de l'administration.

Ainsi la demande est déposée au greffe du conseil de préfecture. Le greffier la reçoit, l'enregistre, la marque d'un timbre qui constate la date de l'arrivée; puis il la remet au préfet présidant le conseil de préfecture ou au conseiller qui fait les fonctions de vice-président.

Ici commence l'instruction.

319. Pendant longtemps, l'introduction et l'instruction des affaires se sont faites assez irrégulièrement, et pour la plus grande partie, en dehors du conseil de préfecture. Il n'y a eu de greffe établi dans tous les départements qu'en vertu du décret du 30 décembre 1862. En l'absence d'un greffe, les dossiers reçus à la préfecture étaient répartis dans les bureaux suivant l'objet de l'affaire. Sur la proposition des bureaux, le préfet ordonnait des mesures d'instruction, puis il saisissait le conseil de préfecture quand il croyait l'instruction complète. Quelquefois même il refusait de le saisir.

Le décret du 12 juillet 1865 a changé cette pratique. Les parties saisissent directement le conseil de préfecture; et c'est le conseil qui dirige l'instruction.

Le préfet ou le vice-président désigne un rapporteur. Le rapporteur examine la demande et propose au conseil de préfecture les moyens d'instruction. Sur sa proposition, le conseil de préfecture ordonne d'abord la communication de la demande à l'adversaire, que cet adversaire soit un particulier ou une administration.

La communication se fait par l'intermédiaire du greffier; seulement il y a une différence dans la forme. Si le demandeur est l'administration qui agit contre un particulier, la demande n'est pas transmise au particulier; il est averti par une lettre du greffier notifiée administrativement, et dont il donne reçu, qu'elle est au greffe, et qu'il peut en prendre connaissance par lui-même ou par un mandataire, pour fournir ses défenses dans un délai de..., fixé par le conseil de préfecture. Si le demandeur est un particulier qui a pour adversaire l'administration, le dossier est transmis aux agents de l'administration pour qu'ils aient à fournir leurs

défenses. Leur caractère public est une garantie qu'ils ne feront pas disparaître la pièce qui sert de base à la demande.

Quant à la communication des réponses, elle doit se faire, selon nous, aussi bien que la communication des demandes. Le décret porte que le conseil de préfecture règle ces communications. Mais on n'a pas voulu lui laisser la liberté de ne pas les ordonner, sauf peut-être le cas où l'obligation qui lui serait imposée de statuer dans un certain délai ne le permettrait pas; par exemple, en matière d'élections, il doit statuer dans le mois qui suit la réception des pièces[1].

L'affaire ainsi instruite revient au rapporteur.

320. Mais il se peut, on l'a vu pour les matières judiciaires, que les écritures échangées ne suffisent pas pour éclairer le juge. Certains faits sont contestés. Il faut que le conseil de préfecture puisse s'éclairer à ce sujet.

Il devait avoir nécessairement le pouvoir, et dans certains cas même, la loi lui a imposé l'obligation d'ordonner une vérification. C'est ce qui a lieu, par exemple, quand le conseil de préfecture est saisi d'une demande en indemnité pour dommages causés par des travaux publics : l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807 exige qu'en pareil cas il soit procédé à une expertise, dont il règle les formes.

L'expertise n'est pas le seul moyen dont puisse se servir le conseil de préfecture. Il a à sa disposition les enquêtes; la pratique est constante à cet égard, notamment en matière de réclamations relatives à la validité des opérations électorales. Il en est de même pour les descentes d'un des membres du conseil de préfecture sur les lieux litigieux. Et nous ne voyons pas de raisons pour qu'il ne puisse pas ordonner un

[1] *Arr. Cons.* 12 décembre 1874 (*élections de Fournels*).

interrogatoire des parties sur faits et articles et une vérification d'écritures[1]. Mais il ne pourrait pas statuer sur une question de faux : cela sortirait de ses attributions.

Quant aux formes des expertises, enquêtes et autres moyens de vérification, il est difficile de les indiquer d'une manière très-précise. Lorsque la loi spéciale a parlé, il faut la suivre. Par exemple, la loi du 16 septembre 1807 règle, dans son article 56, les formes de l'expertise qu'elle ordonne. Nous les expliquerons en traitant des dommages causés par l'exécution des travaux publics, mais ces règles ne s'appliquent qu'au cas spécial prévu par la loi. Dans les autres cas, on suit autant que possible les règles du code de procédure civile, en les simplifiant. Nous sommes obligé d'avouer que la jurisprudence du Conseil d'État a un peu varié, c'est un des points sur lesquels il est le plus désirable que la nouvelle législation mette fin aux incertitudes[2]. Dans le dernier état de la jurisprudence, le Conseil exige que les formalités substantielles prescrites par le code de procédure civile soient observées, notamment que les parties désignent elles-mêmes leurs experts ou s'entendent sur le choix d'un expert unique[3], et que les experts prêtent serment avant de procéder à leurs opérations. Mais il n'est pas nécessaire qu'il y ait trois experts nommés, ni que, en cas de désaccord des deux

[1] Voy. une ordonnance du président de la section du contentieux, en date du 12 juillet 1876, ordonnant une vérification de faits par un maître des requêtes dans l'affaire *Violet*. Cette ordonnance est rapportée en note de l'arrêt du 9 février 1877 (*Violet*).

[2] A l'occasion d'un arrêt du 30 juillet 1875, les rédacteurs du *Recueil des arrêts du Conseil d'État* ont rappelé dans une note les principaux monuments de la jurisprudence sur les règles à suivre dans les expertises que des lois spéciales n'ont pas organisées. Les vicissitudes de la jurisprudence ont été signalées dans un article de M. Reverchon publié par le journal *le Droit* les 3-4 juin 1861, et dans une consultation publiée par l'*Ecole des communes*, 1877, p. 323.

On peut voir dans l'arrêt du 26 juin 1874 (*Chérel*) l'exemple d'une expertise ordonnée par le Conseil d'État dans un des cas non prévus par la loi.

[3] Voir les arrêts du 30 juillet 1875 (*ville de la Châtre*) et du 21 janvier 1876 (*Mercier*).

experts, une tierce expertise soit faite, et encore moins que les experts forment un seul avis, à la majorité des voix, conformément à l'article 318[1].

Tel est le mode généralement suivi pour l'instruction des affaires.

321. Mais avant de passer à la préparation de la décision et à la décision elle-même, il faut dire un mot du mode spécial d'introduction et d'instruction des affaires dans certains cas.

En matière de contributions directes, il y a une procédure spéciale qui est également suivie ou imitée pour les taxes assimilées à ces contributions. Cette procédure est réglée par la loi du 21 avril 1832, dans ses articles 28 et 29.

La demande n'est pas déposée au greffe du conseil de préfecture. Elle est déposée à la sous-préfecture, dans les trois mois à dater de la publication du rôle. Le contribuable est dispensé de l'écrire sur papier timbré, quand la cote ne dépasse pas 30 francs. La pétition est renvoyée au contrôleur, qui vérifie les faits et qui prend, selon la nature de l'impôt, l'avis des répartiteurs ou seulement celui du maire.

En matière de taxes assimilées, le contrôleur est suppléé par l'agent du service intéressé : par exemple, par les ingénieurs des ponts et chaussées pour une taxe de curage.

Le contrôleur transmet le dossier et son avis au directeur du département. Si le directeur est d'avis que la demande est fondée, il envoie le dossier au conseil de préfecture.

Si le directeur est d'avis que la demande n'est pas fondée, il envoie le dossier avec son avis à la sous-préfecture ; et le réclamant est averti qu'il a un délai de dix jours pour pren-

[1] *Arr. Cons.* 11 avril 1872 (*Flasselière*), — 1er août 1873 (*Quichaud*).

dre connaissance de cet avis et produire des observations ou demander l'expertise. Dans le cas où le réclamant demande l'expertise, on y procède, sans que le conseil de préfecture ait besoin de l'ordonner, dans des formes spéciales. Le contribuable est, en outre, mis en demeure de déclarer s'il entend présenter des observations orales. C'est alors seulement que l'affaire est transmise au greffe du conseil de préfecture, où elle arrive tout instruite.

322. En matière d'élections, la demande n'a pas besoin d'être déposée au greffe du conseil de préfecture. Aux termes de l'article 51 de la loi du 21 juin 1833 et de l'article 45 de la loi du 5 mai 1855, elle peut être présentée devant le bureau qui préside aux opérations, et elle doit être alors consignée au procès-verbal. Elle peut être encore déposée à la mairie ou à la sous-préfecture.

323. En matière répressive, il y a un mode spécial d'introduction et d'instruction des affaires qui avait été établi d'abord dans la loi du 30 mai 1851, spéciale à la police du roulage (art. 22, 23 et 24), puis dans le décret du 10 août 1853 (art. 41 à 44) sur les servitudes militaires.

Il a été généralisé, avec quelques simplifications, pour toutes les matières où le conseil de préfecture exerce un pouvoir répressif, dans l'article 8 du décret du 12 juillet 1865, qui est ainsi conçu :

« Lorsqu'il s'agit de contraventions, il est procédé comme il suit, à moins qu'il n'ait été établi d'autres règles par la loi.

« Dans les cinq jours qui suivent la rédaction d'un procès-verbal de contravention et son affirmation, quand elle est exigée, le sous-préfet fait faire au contrevenant notification de la copie du procès-verbal ainsi que de l'affirmation, avec citation devant le conseil de préfecture.

« La notification et la citation sont faites dans la forme administrative.

« La citation doit indiquer au contrevenant qu'il est tenu de fournir ses défenses écrites dans le délai de quinzaine à partir de la notification qui lui est faite et l'inviter à faire connaître s'il entend user du droit de présenter des observations orales. Il est dressé acte de la notification et de la citation ; cet acte doit être envoyé immédiatement au sous-préfet; il est adressé par lui, sans délai, au préfet, pour être transmis au conseil de préfecture et y être enregistré comme il est dit en l'article 1^er^.

« Lorsque le rapporteur a été désigné, s'il reconnaît que les formalités prescrites dans les troisième et quatrième alinéas du présent article n'ont pas été remplies, il en réfère au conseil pour assurer l'accomplissement de ces formalités. »

324. Ainsi l'affaire est instruite. Le rapporteur doit faire alors son travail personnel. Il doit, d'après le décret du 12 juillet 1865, préparer un rapport écrit et un projet de décision. (Art. 9.) Puis il remet le dossier au secrétaire-greffier, qui le transmet au commissaire du gouvernement, pour que celui-ci étudie les pièces et se prépare à donner ses conclusions.

Nous approchons de la décision. Elle doit se rendre après discussion en audience publique. Cette règle a été posée, après une longue attente, par le décret du 30 décembre 1862, et elle a été confirmée par la loi du 21 juin 1865. Il n'y a d'exception que pour les décisions en matière de comptabilité, qui ont un caractère spécial.

La séance publique exige des préliminaires. Quand le commissaire du gouvernement est prêt, il s'entend avec le président du conseil pour arrêter le rôle d'une séance publi-

que. Il propose ; le président décide quelles seront les affaires jugées en cette séance.

Les parties qui ont fait connaître l'intention de présenter des observations orales doivent être averties, d'après l'article 11 du décret de 1865, par une lettre du greffier, quatre jours au moins à l'avance. Les agents de l'administration sont avertis également.

Les ingénieurs des ponts et chaussées, notamment, sont appelés à défendre l'État devant les conseils de préfecture. Cette règle est établie par une circulaire du ministre des travaux publics, en date du 10 décembre 1864.

325. L'audience publique se tient au jour qui a été indiqué.

Le conseil de préfecture a, pour faire respecter sa dignité, durant les audiences publiques, les mêmes moyens que les tribunaux civils. L'article 85 et les articles 88 et suivants du Code de procédure sont déclarés applicables à ces audiences par l'article 13 de la loi du 21 juin 1865.

Il doit être composé d'au moins trois membres pour pouvoir délibérer. (Art. 12 de l'arrêté du 19 fructidor an IX.) Nous avons déjà dit comment il est pourvu à la suppléance des membres du conseil de préfecture absents ou empêchés.

La séance est présidée par le préfet ou par le conseiller vice-président.

Le rapporteur lit son rapport, sans lire publiquement le projet de décision qu'il a préparé. Les parties présentent leurs observations, soit en personne, soit par mandataire. Il s'agit non pas de plaidoiries, mais d'observations simples, sans prétentions oratoires, destinées à mettre en lumière le litige, tel qu'il est exposé dans les mémoires écrits. Puis le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. Il les

donne dans toutes les affaires, d'après l'article 5 de la loi du 21 juin 1865.

326. Mais avant d'indiquer les conditions dans lesquelles est rendue la décision du conseil de préfecture, nous devons parler d'un incident qui peut se soulever devant ce conseil comme devant les tribunaux de l'ordre judiciaire : nous voulons parler de la récusation des juges.

On a vu, parmi les règles de la procédure civile, qu'un juge pouvait être récusé par les parties ou par l'une d'elles, lorsqu'il se trouvait dans des conditions qui pouvaient faire suspecter son impartialité.

Ce principe est-il applicable en matière de procédure administrative? On ne peut en douter. L'arrêté du 19 fructidor an IX prévoit la nécessité d'appeler des suppléants pour compléter le conseil de préfecture en cas de *récusation;* et le Conseil d'État a plus d'une fois discuté la question de savoir si telle ou telle situation donnerait lieu à récusation[1]. Mais, dans l'application, on ne suit pas toutes les règles tracées par le Code de procédure civile.

Le législateur a voulu faire participer les agents de l'administration à l'exercice de la justice administrative, et ce serait aller contre l'esprit de cette législation que de récuser, par exemple, le préfet, en se fondant sur ce qu'il aurait signé le marché de travaux publics sur l'exécution duquel on discute, ou la décision qu'on attaque.

La récusation ne pourrait être invoquée, à moins de disposition expresse, contre les membres des juridictions administratives, que dans les cas où, par suite de faits qui ne

[1] *Arr. Cons.* 26 juin 1852 (*canal de Beaucaire*), — 5 février 1859 (*Bâtisse*). (Voy. dans le *Recueil des arrêts du conseil*, de M. Lebon, les conclusions données par M. Leviez, commissaire du gouvernement, au sujet de l'affaire *Bâtisse*), — 22 mai 1865 (*élection d'Argelès*).

seraient pas relatifs à leurs fonctions, ils se trouveraient dans une situation qui pourrait influer sur leur décision; par exemple s'ils étaient parents ou alliés jusqu'au degré de cousin issu de germain de l'une des parties, s'ils avaient donné un conseil sur le procès, s'ils se trouvaient enfin dans une des situations analogues, prévues par l'article 378 du Code de procédure civile.

327. Le conseil de préfecture délibère hors de la présence des parties (art. 9 de la loi du 21 juin 1865). En cas de partage, la loi du 28 pluviôse an VIII attribue voix prépondérante au préfet. Quand le préfet est absent du département, le fonctionnaire qui le remplace a évidemment le même privilége. Mais ce privilége ne peut s'étendre au vice-président du conseil. La loi ne le lui a pas donné. Comment est-il donc procédé en ce cas? D'après l'arrêté du 19 fructidor an IX, on appelle un membre du conseil général, comme dans le cas où le nombre des membres du conseil de préfecture est insuffisant.

Après le délibéré, la décision motivée est prononcée publiquement (art. 9 de la loi de 1865).

Le décret du 12 juillet 1865, dans son article 13, indique les principales conditions que doit remplir la décision pour être régulière. En voici les termes :

« Les arrêtés pris par les conseils de préfecture dans les « affaires contentieuses mentionnent qu'il a été statué en « séance publique. Ils contiennent les noms et conclusions « des parties, le vu des pièces principales et des dispositions « législatives dont ils ont fait l'application. Mention y est « faite que le commissaire du gouvernement a été entendu.

« Ils sont motivés. Les noms des membres qui ont concouru « à la décision y sont mentionnés. La minute est signée par

« le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier. »

Nous devons signaler ici une différence entre la rédaction des décisions des juridictions administratives et celle des décisions de l'autorité judiciaire.

Les décisions des conseils de préfecture, comme celles du Conseil d'État, sont intégralement l'œuvre du juge. Le juge constate d'abord la demande qui lui est soumise, les défenses qu'on y oppose, les pièces produites à l'appui, les lois qu'il applique ; puis il donne ses motifs et il termine par son dispositif.

Devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, du moins devant les tribunaux où les parties ont un mandataire nécessaire, une partie de l'acte qu'on appelle jugement n'est pas l'œuvre du juge. L'exposé des faits et des moyens invoqués de part et d'autre et des questions à résoudre, qui précède la sentence du juge, est l'œuvre de l'avoué d'une des parties, de la partie qui a gain de cause. C'est ce qu'on appelle les qualités. Cet exposé est du reste soumis au contrôle de l'adversaire, et, en cas de débat, le président prononce sur la fidélité de l'exposé. Les motifs et le dispositif émanent du juge lui-même.

328. Nous avons considéré les jugements des tribunaux de l'ordre judiciaire à différents points de vue ; nous avons établi des distinctions qui ont leurs conséquences pratiques. Ces distinctions se retrouvent dans les décisions des conseils de préfecture.

Il y a des arrêtés préparatoires, interlocutoires et définitifs. C'est surtout au point de vue de l'appel que cette distinction est intéressante. Nous n'y revenons pas.

On distingue aussi des arrêtés rendus par défaut et des arrêtés contradictoires. Nous avons dit que celui qui a été

jugé par défaut peut et doit se pourvoir par opposition devant le même juge, tandis que, pour les arrêtés contradictoires, il faut recourir au juge supérieur.

Mais ici il est utile d'indiquer que les caractères de l'arrêté rendu par défaut ne sont pas les mêmes devant les conseils de préfecture que devant les tribunaux. La différence tient à deux causes. Devant les conseils de préfecture, la procédure est avant tout écrite, tandis que, devant les tribunaux, elle est avant tout orale. Devant les conseils de préfecture, on n'est pas obligé de comparaître par un mandataire. Devant les tribunaux, la présence de la partie n'est rien, si son mandataire officiel, l'avoué, n'est là pour conclure en son nom.

Aussi, devant les tribunaux, il arrive que le demandeur qui a assigné son adversaire, mais qui ne comparaît pas au jour de l'audience, est jugé par défaut, si son adversaire comparaît. Il arrive que le défendeur qui a constitué un mandataire et signifié des écritures, mais qui ne comparaît pas à l'audience, est jugé par défaut.

En matière administrative, toutes ces complications ne se présentent pas. Du moment qu'on a présenté une demande ou une défense par écrit, on n'est pas considéré comme jugé par défaut, lors même qu'on n'aurait pas comparu à l'audience publique [1].

329. L'expédition des décisions est délivrée aux parties intéressées par le secrétaire général de la préfecture. Le préfet fait transmettre aux administrations publiques expédition

[1] Parmi les décisions les plus récentes rendues en ce sens, nous citerons les arrêts des 7 juin 1865 (*Palradeau*), — 31 mai 1866 (*commission syndicale de Carlesse*), — 26 août 1867 (*commune de Saint-Elix*), — 4 mars 1868 (*Ayasse*), — 21 novembre 1873 (*commune d'Auger-Saint-Vincent*), — 26 juin 1874 (*Chérel*). — Voy. toutefois 12 janvier 1877 (*Guernet*). Dans cette affaire, le défendeur n'avait pas produit de mémoire et s'était borné à demander un sursis.

des décisions dont l'exécution rentre dans leurs attributions (art. 15 du décret de 1865).

Nous avons vu quelle est la force exécutoire des décisions du conseil de préfecture. Elle est la même que celle des jugements des tribunaux de l'ordre judiciaire.

330. Il ne nous reste plus qu'à étudier les voies de recours contre ces décisions.

Il y en a plusieurs. En premier lieu, l'opposition contre les décisions rendues par défaut. Il n'y a pas de délai fixé pour l'opposition. L'opposition est reçue jusqu'à l'exécution[1].

Contre les décisions contradictoires ou contre les décisions par défaut à l'égard desquelles l'opposition n'est plus recevable, il y a un recours devant le Conseil d'État, soit pour mal jugé, soit pour incompétence et excès de pouvoirs. En aucune matière, le conseil de préfecture ne juge en dernier ressort, quelle que soit la somme qui fait l'objet du litige.

Le conseil de préfecture ne peut, sans excès de pouvoir, procéder à la révision d'une décision contradictoire[2].

La tierce opposition est admise[3].

La requête civile ne l'est pas et ne peut pas l'être, puisque c'est une voie de recours contre les décisions rendues en dernier ressort.

331. Nous terminons, comme nous l'avons fait pour les tribunaux de l'ordre judiciaire, par quelques renseignements sur les travaux des conseils de préfecture.

Voici les indications sommaires que fournissent des rap-

[1] *Arr. Cons.* 13 mars 1867 (*Piot*).

[2] *Arr. Cons.* 22 mars 1855 (*Ginisty*), — 30 janvier 1867 (*commune de Villamblain*).

[3] *Arr. Cons.* 12 décembre 1866 (*commune de Saint-Pierre-les-Bitry*).

ports insérés au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur* depuis 1867 [1].

Le chiffre des affaires examinées par les conseils de préfecture en 1875 s'est élevé à 428 646. Depuis 1867 il a varié entre les chiffres de 450 000 et de 410 000. C'est seulement pendant l'année 1870 qu'il est descendu au-dessous et est tombé à 346 625.

Dans le nombre des affaires jugées en 1875, les affaires contentieuses portées en séance publique figurent pour 331 441, dont 324 237 réclamations en matière de contributions directes ou de taxes assimilées, 1764 en matière de travaux publics, savoir : 1043 relatives à des dommages, 721 relatives à l'exécution des marchés, 586 concernant les élections, 3650 en matière de contraventions de grande voirie et autres, enfin 761 relatives à des affaires qui ne rentrent pas dans les catégories précédentes. 321 521 affaires ont été jugées sans débat oral, et 9890 après des observations orales à l'audience. Les parties se sont présentées en personne dans 6525 affaires; dans 5565, elles se sont fait représenter par des mandataires.

Parmi les réclamations formées en matière de contributions directes, 197 365 ont été admises en totalité, 65 247 admises partiellement; il en a été rejeté 62 372.

Les affaires contenticuses qui ne sont pas portées en séance publique (c'est-à-dire les affaires de comptabilité) ont été au nombre de 62 554. 50 098 comptes ont été apurés sans observations.

Enfin les affaires non contentieuses (autorisation de plaider, avis donnés sur des affaires de diverse nature) se sont

[1] Voy. notamment le *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur* pour l'année 1876 p. 591.

élevées à 32 681, dont 3851 affaires relatives à des autorisations de plaider.

Nous ne pouvons pas donner la statistique du nombre des décisions en matière contentieuse qui ont été frappées d'appel devant le Conseil d'État, et du nombre des décisions maintenues et annulées. La statistique du Conseil d'État ne correspond pas à celle des conseils de préfecture, qui ne se dresse que depuis 1864.

Ce que nous pouvons dire, c'est que de 1861 à 1865, dernière période pour laquelle la statistique du Conseil d'État a été faite, il y a eu 4800 arrêtés de conseils de préfecture attaqués, soit par l'administration, soit par les particuliers; 2421 ont été annulés en totalité ou en partie, 2379 ont été confirmés.

CHAPITRE III

DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION CONSIDÉRÉS COMME JUGES

332. Controverse qui s'est élevée sur la question de savoir dans quel cas les agents de l'administration font des actes de juridiction.
333. Motifs qui ont fait confondre des actes de commandement ou de gestion susceptibles de recours devant le Conseil d'État, avec des actes de juridiction.
334. Conséquences pratiques du système qui vient d'être exposé.
335. Des maires considérés comme juges en matière de contentieux administratif.
336. Des sous-préfets.
337. Des préfets.
338. Des ministres.
339. Règles de procédure établies par le décret du 2 novembre 1864.

332. Nous avons dit qu'il y a des agents de l'administration, des organes de l'administration active, qui ont le caractère de juges, qui exercent une juridiction contentieuse. Il faut en voir la série.

Mais auparavant, nous devons expliquer quels sont les actes des agents de l'administration qui peuvent être considérés comme ayant le caractère de jugements. L'opinion généralement reçue à ce sujet et enseignée, nous ne le dissimulons pas, dans presque tous les traités de droit administratif, ne nous paraît pas exacte. Une opinion diamétralement opposée, et qui va jusqu'à nier absolument aux agents de l'administration le caractère de juge, a été soutenue avec beaucoup de savoir, dans des travaux assez récents, par M. Bouchené-Lefer, ancien conseiller d'État[1]. Sans accepter complétement

[1] *Principes et notions élémentaires de droit public administratif*, p. 610. — *Revue pratique de droit français*, 1863, p. 354.

la thèse de M. Bouchené-Lefer, qui a été combattue vivement dans plusieurs publications postérieures dues à des jurisconsultes avec lesquels nous sommes ordinairement d'accord, nous croyons qu'il y a dans l'opinion traditionnelle, qui nous avait depuis longtemps inspiré des doutes, des inconséquences qui ne nous permettent pas de l'enseigner. Nous pouvons dire sans indiscrétion que notre opinion n'est pas isolée, dans le sein du Conseil d'État. On en voit la trace dans la rédaction de l'article 6 du décret du 2 novembre 1864, sur lequel nous aurons à revenir tout à l'heure. D'ailleurs la question n'est pas, comme on l'a dit, une pure question de mots; il nous paraît donc utile de chercher à l'élucider brièvement[1].

Pour bien apprécier quels sont les actes émanés des organes de l'administration active, qui peuvent avoir le caractère de jugement, il ne faut pas s'en tenir à la superficie des choses et considérer comme acte de juridiction toute décision qui touche un droit, qui le blesse et qui peut donner lieu à réclamation par la voie contentieuse. Un jugement est une décision sur un litige, et pour qu'il y ait litige, il faut deux parties en cause dont chacune a des prétentions opposées.

Or les agents de l'administration touchent et peuvent bles-

[1] Dans la première édition de ce livre, nous avions indiqué parmi les ouvrages où la doctrine de M. Bouchené-Lefer était complétement repoussée, les traités de droit administratif de MM. Serrigny, Batbie, Ducrocq et Cabantous. Nous signalions aussi une note de M. Reverchon, insérée dans le Recueil de jurisprudence de Dalloz, 1867, IIIe partie, p. 89.

Depuis cette époque, M. Ducrocq nous a fait l'honneur de déclarer qu'il se ralliait à notre opinion (5e édition, tome Ier, n° 433). Il l'a même dépassée. M. Batbie, dans la 4e édition de son *Précis de droit public et administratif*, p. 159, nous paraît avoir également adopté la doctrine que nous soutenons ici, du moins en ce qui touche la juridiction des ministres.

Il faut ajouter que M. Quentin-Bauchart, ancien président de la section du contentieux, a soutenu la même thèse que M. Bouchené-Lefer dans une étude approfondie sur la juridiction administrative, publiée en 1870 par la *Revue critique de législation et de jurisprudence* (tome XXXVII, p. 130).

ser les droits des citoyens, par des actes d'autorité et par des actes de gestion faits dans l'intérêt public.

Ainsi le préfet enjoint à un particulier de laisser un entrepreneur de travaux publics chercher des matériaux dans son terrain conformément à l'arrêt du conseil, du 7 septembre 1755. Il autorise ou refuse d'autoriser un industriel à créer un établissement insalubre. Le préfet, en vertu de l'article 10 de la loi du 27 avril 1838, sur les mines, interdit un puits, une galerie ou tout autre travail d'exploitation, ouvert en contravention aux lois ou règlements sur les mines. Voilà des actes de commandement : injonction, autorisation, interdiction.

D'un autre côté, les ministres passent des marchés au nom de l'État, les préfets au nom des départements, les maires au nom des communes. Ils reçoivent les fournitures ou les travaux exécutés en vertu de ces marchés. Ils font payer les dépenses publiques. Ils font recouvrer les créances de l'État, des départements, des communes. Voilà des actes de gestion.

Quel est le caractère et quels sont les effets de ces divers actes ? Les premiers sont des ordres à l'exécution desquels les citoyens sont contraints au besoin par la force publique.

Les actes de gestion sont des actes qui établissent la situation respective d'une personne publique, État, département, commune et d'un particulier, qui se trouve en rapports juridiques avec cette personne publique. Et quand, par exemple, le ministre, le préfet ou le maire décident qu'un particulier doit à l'État, au département, à la commune telle somme et réciproquement, ils font un acte analogue à celui d'un particulier envers son débiteur, particulier comme lui. Seulement l'autorité publique est toujours censée avoir provi-

soirement raison. Ses actes de gestion, comme ses actes de commandement, sont exécutoires avant qu'il y ait eu décision de justice. Du reste, cette exécution provisoire est admise même dans les relations de particulier à particulier. Quand un particulier a passé un contrat devant notaire, il peut, armé de son contrat, faire procéder à l'exécution forcée au moyen d'une saisie, si son débiteur n'exécute pas volontairement, sauf au débiteur à porter la question devant le tribunal. Ainsi donc celui qui est armé d'un acte authentique est en quelque sorte présumé avoir raison; c'est à l'adversaire à prouver qu'il a tort. Ici il en est de même. Quand un ministre a décidé qu'un particulier, comptable, entrepreneur, fournisseur doit une certaine somme à l'État, la décision est exécutoire, c'est-à-dire que le ministre des finances, sur l'avis que lui donne son collègue, délivre une contrainte qui permet de prendre hypothèque sur les biens immeubles du débiteur et de pratiquer une saisie[1].

De même le préfet, en vertu de l'article 64 de la loi du 10 août 1871, peut dresser un état qu'il rend exécutoire pour le recouvrement des créances du département. Il a encore ce pouvoir pour le recouvrement des frais de travaux publics exécutés d'office au compte des particuliers et des honoraires dus aux ingénieurs des ponts et chaussées. Nous avons déjà mentionné les dispositions des décrets du 7 fructidor an XII et du 27 mai 1854.

De même, pour le recouvrement des créances de la commune, le maire peut dresser un état que le sous-préfet rend exécutoire, aux termes de l'article 63 de la loi du 18 juillet 1837.

[1] Lois du 12 vendémiaire et du 13 frimaire an VIII. — Arrêté du 18 ventôse an VIII. — Avis du Conseil d'État du 9 ventôse an X.

Mais l'appréciation des agents de l'administration, qui est souveraine sur certains points, ne l'est pas quand le droit acquis à un particulier, en vertu d'une disposition de loi, de décret ou de contrat, se trouve lésé. Dans ce cas, il y a des juges. On a vu que ces juges sont pris tantôt parmi les organes de l'autorité judiciaire, tantôt parmi les organes spéciaux de l'administration.

Ainsi, pour les actes de gestion de ce qu'on peut appeler le domaine privé de l'État, des départements, des communes, c'est l'autorité judiciaire. Un immeuble a été loué à un particulier moyennant un certain prix, le locataire ne paye pas. Une contrainte est décernée; un état exécutoire est dressé; s'il conteste, le débat sera soumis aux tribunaux civils. Il en serait de même pour l'exécution des marchés de fournitures passés avec les communes.

Dans d'autres cas, la contestation est portée devant des juges administratifs. Ainsi, pour les contestations relatives aux marchés de travaux publics, c'est au conseil de préfecture qu'il faut s'adresser; — pour les contestations relatives aux fournitures faites à l'État, c'est devant le Conseil d'État directement qu'il faut porter la réclamation.

Or voici où se place la controverse. Dans tous les actes de commandement, de gestion que nous venons d'énumérer, nous ne voyons pas des actes de juridiction. Selon nous, il n'y a acte de juridiction que de la part de l'autorité qui prononce sur la réclamation dirigée contre le commandement ou contre l'acte de gestion, parce que c'est devant elle seulement qu'il y a deux parties en présence.

Au contraire, la plupart des auteurs distinguent. Pour les actes de gestion qui donnent lieu à réclamation devant l'autorité judiciaire, ils admettent le système que nous avons

exposé. Ils l'admettent encore pour les actes de gestion qui donnent lieu à réclamation devant le conseil de préfecture. Ainsi, le refus, fait par le ministre des travaux publics, d'accorder à un entrepreneur un supplément de prix qu'il prétend lui être dû en vertu de son marché, n'est pas considéré par eux comme acte de juridiction.

Mais pour les actes de gestion qui donnent lieu à un recours devant le Conseil d'État, ils y voient un acte de juridiction. Ainsi quand un ministre décide qu'un fournisseur, qui n'a pas exécuté son marché, devra payer, conformément au marché, une certaine somme à titre de dommages-intérêts, ou que son cautionnement sera retenu au profit de l'État, ils voient dans cet acte du représentant de l'État, c'est-à-dire de l'adversaire de l'entrepreneur, un jugement. Ils voient aussi un jugement dans l'acte par lequel le ministre refuse de payer une somme à un créancier de l'État, pourvu que la créance soit de celles sur lesquelles le Conseil d'État est appelé à prononcer.

Un exemple suffira pour mettre en relief la singularité de ce système. L'État est responsable du transport des lettres par l'administration des postes, dans des cas et des mesures différentes.

La loi du 4 juin 1859 a permis de mettre dans une lettre confiée à la poste des billets de banque, bons, coupons de dividendes et d'intérêts payables au porteur, jusqu'à concurrence de 2000 francs, à charge de déclarer la valeur sur l'enveloppe. En cas de perte, sauf le cas de force majeure, l'administration des postes, c'est-à-dire l'État, est responsable des valeurs insérées et déclarées. S'il y a contestation, l'action en responsabilité est portée, d'après cette loi, devant les tribunaux civils. Ainsi, en cas de perte d'une lettre con-

tenant des valeurs déclarées, une réclamation est adressée au ministre des finances. Si le ministre refuse de rembourser le montant de la perte, en alléguant un cas de force majeure, par exemple le naufrage d'un navire, quel sera le caractère de sa décision? Tout le monde reconnaît que cette décision ne sera pas un jugement. Pourquoi? Parce que l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils. Le ministre n'a fait que l'acte d'un adversaire.

Mais s'il s'agit de la perte d'une simple lettre chargée, qui ne contenait pas de valeurs déclarées, qui renfermait des papiers importants, la compétence pour statuer sur la responsabilité de l'État, responsabilité que des lois spéciales réduisent à 50 francs par lettre chargée, n'est plus la même. Le Conseil d'État a décidé, le 6 août 1861, dans une affaire *Dekeister*, que la disposition exceptionnelle de la loi du 4 juin 1859, qui charge les tribunaux d'apprécier la responsabilité de l'État, ne pouvait pas s'étendre par analogie, et le tribunal des conflits a confirmé cette jurisprudence. Dans ce cas, les tribunaux civils sont incompétents, et c'est au Conseil d'État à trancher définitivement la question; seulement il faut commencer par s'adresser au ministre des finances. Dans le système des auteurs dont nous combattons l'opinion, la décision que prend le ministre est considérée comme un jugement. Pourquoi? Parce que le recours est ouvert devant le Conseil d'État et non devant les tribunaux, et que, si la décision du ministre n'est pas attaquée dans le délai de trois mois, à dater de la notification qui en sera faite, elle deviendra inattaquable.

Autre exemple. Un fonctionnaire demande sa mise à la retraite et la liquidation de sa pension. Le ministre décide qu'il n'a pas droit à une pension. Sa décision est considérée

comme un jugement. Pourquoi? Parce qu'il y a recours devant le Conseil d'État. Et cependant nos contradicteurs n'attribuent pas le caractère de jugement au décret du chef de l'État, qui accorde une pension, et contre lequel le fonctionnaire peut aussi réclamer par la voie contentieuse, s'il soutient que le montant de la pension n'est pas aussi élevé que celui auquel il aurait eu droit.

Il y a même des auteurs qui, outrant encore ce système, ont voulu voir des actes de juridiction dans les décisions des préfets qui accordent ou refusent l'autorisation de créer un établissement insalubre. Pourquoi? Toujours parce qu'il y a recours devant le Conseil d'État.

Plusieurs auteurs ne méconnaissent cependant pas ce qu'il y a d'étrange à qualifier d'actes de juridiction les décisions prises par les agents de l'administration en pareil cas. M. Serrigny, l'un d'eux, tout en défendant cette doctrine, l'explique ainsi : « Ces actes acquièrent, par l'expiration du délai du recours au Conseil d'État, la même fixité que les jugements des tribunaux. Voilà pourquoi on les assimile à des jugements, et pourquoi l'on dit que les ministres ont une espèce de juridiction analogue à celle des tribunaux. Les matières contentieuses soumises aux ministres ne sont pas judiciaires; mais leurs décisions empruntent, de leur nature, de la voie du recours admissible contre elles et des effets qu'elles produisent, une apparence, une couleur de jugement qui a fait dire que les ministres exerçaient, en certains cas, une juridiction analogue à celle de juges administratifs en premier ressort, tels que les conseils de préfecture[1]. »

Au surplus, nous convenons que l'on retrouve des traces

[1] *Traité de l'organisation et de la compétence en matière contentieuse administrative*, t. III, p. 186.

de cette doctrine dans plusieurs décisions du Conseil d'État, et même dans un texte qui peut être considéré comme ayant force de loi. Ainsi l'article 17 de la convention approuvée par la loi du 8 juillet 1851, et relative à l'exploitation du service postal de la Méditerranée, porte : « Toutes les difficultés auxquelles pourraient donner lieu l'exécution ou l'interprétation des clauses de la présente convention et du cahier des charges y annexé seront jugées administrativement par le ministre des finances, sauf appel au Conseil d'État. » On reconnaît là l'influence de la doctrine qui était soutenue sans contestation à l'époque où la convention dont il s'agit a été rédigée par l'administration des postes.

333. Cela nous amène à discuter les motifs qui ont amené beaucoup d'esprits éclairés à confondre, ou plutôt à assimiler, les actes d'autorité et les actes de gestion qui donnent lieu à un recours par la voie contentieuse avec des actes de juridiction contentieuse.

Deux raisons y ont conduit : l'idée préconçue qu'il fallait trouver deux degrés de juridiction ; puis les effets des décisions des agents de l'administration.

D'abord on pose en principe que toute décision juridique doit pouvoir être revisée ; qu'il faut un tribunal d'appel. Et alors, quand on voit une décision de ministre susceptible de recours devant le Conseil d'État, on dit : Puisque le Conseil d'État est juge souverain, il doit y avoir un premier degré de juridiction, donc le ministre est juge[1]. Mais ce principe

[1] C'est le raisonnement à l'aide duquel on établit que les ministres sont juges du premier degré pour statuer sur les difficultés relatives à l'exécution des marchés de fournitures passés pour le compte de l'État. L'article 14 du décret du 11 juin 1806, qu'on invoque, porte uniquement que le Conseil d'État connaîtra de toutes contestations ou demandes relatives, soit aux marchés passés avec les ministres, avec l'intendant de la maison de l'Empereur ou en leur nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le ervice de leurs départements respectifs.

de la nécessité de deux degrés de juridiction n'est écrit nulle part en matière administrative. D'ailleurs le législateur a bien pu y déroger, s'il y a vu des avantages, et nous soutenons que c'est ce qu'il a fait dans le cas dont il s'agit.

Le mot de recours lui-même prête à la confusion; on le confond avec le mot d'appel; il faut y substituer le mot de réclamation, qui serait plus juste dans ce cas.

D'ailleurs, les effets des décisions ministérielles peuvent bien produire une certaine illusion. Elles ont le même effet que les jugements; elles sont exécutoires, emportent hypothèque. Et l'acte législatif qui leur a attribué cette force exécutoire en a lui-même tiré la conséquence erronée que c'étaient des jugements. Un avis du Conseil d'État du 16 thermidor an XII, approuvé le 25 du même mois, et inséré au *Bulletin des lois* en 1812, porte que les condamnations et les contraintes émanées des administrateurs, dans les cas et pour les matières de leur compétence, emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que celles de l'autorité judiciaire. Il est ainsi motivé : « Considérant que les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes, sont de *véritables juges.* »

A notre sens, le Conseil d'État avait beaucoup trop généralisé et avait donné un mauvais motif à l'appui d'une juste décision. Car on ne peut considérér comme de véritables juges les receveurs de l'enregistrement, des douanes, etc., qui délivrent aussi des contraintes rendues exécutoires par le visa du juge de paix.

Mais, dit-on, il y a un effet particulier aux décisions ministérielles, et qui n'appartient pas aux contraintes des rece-

veurs de l'enregistrement et des douanes : si elles ne sont pas attaquées dans le délai de trois mois, conformément à l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, elles ne peuvent plus être attaquées, elles ont donc force de chose jugée.

Nous répondons que l'obligation de former une réclamation dans le délai de trois mois contre un acte administratif n'implique pas que cet acte ait le caractère d'un jugement. En effet, il en est de même pour les rôles des contributions directes : si dans le délai de trois mois on n'a pas réclamé devant le conseil de préfecture, le rôle acquiert une force équivalente à celle de la chose jugée; nulle réclamation n'est plus possible. Le rôle n'est pourtant pas un jugement. Il en est encore de même pour les décrets qui liquident les pensions des fonctionnaires, et qui ne sont certainement pas des jugements. Si le législateur a exigé que les réclamations fussent présentées dans un bref délai, c'est pour ne pas laisser traîner les affaires en longueur. C'est la même pensée qui a fait donner force exécutoire aux décisions des agents de l'administration.

Mais, dit-on encore, le ministre ne peut plus revenir sur sa décision. Non, parce qu'elle constitue un droit, soit au trésor, soit aux particuliers. Il en est de même pour les rôles des contributions directes. Cela n'est pas un caractère exclusivement propre à un jugement.

334. Enfin, on objecte qu'il n'y a pas d'intérêt à faire la distinction que nous venons d'exposer ; que c'est une querelle de mots. Nous ne croyons pas cette appréciation exacte.

D'abord il y a toujours intérêt, ce nous semble, à ne pas exprimer une idée fausse, ne fût-ce que pour parler correctement et se faire comprendre. Il y a intérêt à ne pas entretenir les préjugés contre la juridiction administrative, en

présentant les ministres comme juges dans une foule d'affaires où ils sont incontestablement parties.

Mais, en outre, les idées fausses entraînent des conséquences pratiques et de fausses démarches.

Ainsi il y a eu d'innombrables pourvois formés à tort devant le Conseil d'État contre des décisions ministérielles qui répondaient à des demandes de payement, ou qui enjoignaient de payer une certaine somme à l'État. Ces pourvois ont été repoussés comme non recevables. Le Conseil d'État répondait : « Vous vous méprenez ; la décision du ministre n'est pas un jugement. La qualité de juge en cette matière appartient aux tribunaux civils ou aux conseils de préfecture. » Croit-on que les parties se seraient trompées, si l'on eût proclamé cette doctrine : Une décision ministérielle n'est un acte de juridiction que lorsqu'elle prononce sur un litige, c'est-à-dire sur un débat entre deux parties ou sur la réclamation dirigée contre un acte d'une autorité inférieure?

De plus, si la doctrine que nous contestons était exacte, les intérêts de l'État ne pourraient pas, dans beaucoup de cas, être défendus par les ministres devant le Conseil d'État. En effet, si les ministres étaient juges du premier degré, comment pourraient-ils défendre leurs décisions devant le juge du deuxième degré? Est-ce que les conseils de préfecture sont appelés à défendre leurs décisions devant le Conseil d'État? Si les ministres concluent, c'est donc qu'ils ne sont pas juges ; autrement on n'aurait jamais mieux appliqué le mot de juge et partie.

Il y a encore un intérêt pratique à cette doctrine ; c'est que, s'il est reconnu que les ministres ne sont pas juges, une partie ne peut se prévaloir de ce qu'elle a été jugée par défaut pour former opposition à la décision du ministre.

Les ministres rendent souvent des décisions qui lèsent des droits, sans que ce soit sur la demande d'un particulier, après l'avoir entendu. Par exemple, un ministre voyant qu'un fournisseur n'exécute pas son marché, le résilie. Le Conseil d'État est seul compétent pour statuer sur les réclamations du fournisseur. Il faudra que l'entrepreneur attaque la décision dans le délai de trois mois. S'il perd du temps à demander au ministre une nouvelle décision, et s'il laisse expirer le délai, il sera trop tard. Et il ne lui servirait de rien de produire une deuxième décision du ministre confirmant la première, le Conseil lui répondrait : « C'est la première décision qu'il fallait attaquer. »

Il y a plusieurs arrêts du Conseil qui nous paraissent formels en ce sens[1]. Toutefois nous ne dissimulons pas qu'il y a des incertitudes dans la jurisprudence, et que, dans certaines décisions, on paraît réserver la doctrine contraire[2].

Quant à nous, la conséquence nous paraît nécessaire, et nous pensons qu'on y arrivera définitivement. Nous ne disons pas qu'il ne soit pas utile d'organiser des garanties pour que les décisions ministérielles, qui ne sont pas des actes de juridiction, soient rendues en pleine connaissance de cause, et que les parties ne soient pas obligées de subir une exécution provisoire ou de faire les frais d'un pourvoi, quand une simple explication aurait pu éclairer le ministre et le faire revenir; mais une fois la décision prise, quand ce n'est qu'un

[1] Voy. notamment l'arrêt du 21 mai 1852 (*compagnie française du filtrage*). Dans cette affaire, sur une demande en payement du prix stipulé dans le marché pour l'abonnement d'un approvisionnement d'eau, le ministre avait résilié le marché. La compagnie a réclamé devant le ministre, qui a maintenu sa décision. Le recours a été rejeté par le motif que la première décision n'avait pas été attaquée dans le délai de trois mois. — Voy. aussi les arrêts du 5 janvier 1854 (*Couret*), — du 10 décembre 1857 (*Martin Bastide*), — du 4 février 1858 (*Friche*).

Arr. Cons. 18 février 1864 (*Moutte*).

acte d'autorité et de gestion, quand le litige ne naît que par la réponse du ministre, on ne peut distinguer si elle a été contradictoire ou par défaut. Ces distinctions ne s'appliquent qu'aux jugements.

Voilà la théorie qui nous paraît être la seule conforme à la logique. Aussi, en exposant les cas dans lesquels les agents de l'administration active sont juges, nous écarterons tout ce qui n'est pas décision sur un litige engagé.

Reprenons la série des agents de l'administration, en commençant par les agents inférieurs, comme on doit faire quand il s'agit de juridiction.

335. Pour ce qui concerne les maires, il suffira d'un mot.

Ils ne doivent être considérés comme juges administratifs que lorsqu'ils prononcent sur les contestations auxquelles peuvent donner lieu les indemnités dues par les officiers et fonctionnaires militaires, employés dans les cantonnements et rassemblements, aux habitants qui ont été forcés de leur fournir le logement. Les officiers sont logés gratuitement quand ils marchent avec les troupes. Mais, en dehors de ce cas, ils doivent une indemnité. C'est le maire qui la règle. (Règlement annexé à la loi des 23 mai 1792-18 janvier 1793, art. 26 et 52).

Le recours contre les décisions du maire doit être soumis au préfet, puis au ministre et au besoin au Conseil d'État.

Quant à la procédure, elle est nécessairement très-sommaire.

336. Nous ne voyons pas d'attribution juridictionnelle donnée au sous-préfet. L'article 15 de l'arrêté du 8 prairial an XI l'avait chargé de juger certaines contestations relatives à l'octroi de navigation. Il avait alors compétence pour

les questions de fond et les questions de forme. Les questions de fond en cette matière sont jugées par les tribunaux civils depuis la loi du 9 juillet 1836 (art. 21). Il lui resterait, d'après la plupart des auteurs, les difficultés de forme. Mais nous croyons que c'est entendre trop judaïquement le texte de la loi du 9 juillet 1836 que de limiter à cet égard la compétence des tribunaux civils. D'ailleurs, dans la pratique, nous ne connaissons pas d'exemples de difficultés semblables.

337. Pour le préfet, le cercle de sa juridiction est plus étendu.

D'abord, il statue en général sur les recours formés contre les actes de l'autorité municipale qui lèsent les droits des citoyens. Ainsi un propriétaire veut bâtir le long d'une rue dont l'alignement est arrêté régulièrement sur un plan adopté par le conseil municipal et approuvé par le préfet. Le maire, au lieu de délivrer l'alignement demandé d'après le plan, en donne un autre ; il force le particulier à avancer ou à reculer. Celui-ci peut déférer l'arrêté au préfet, qui l'annulera.

Certaines attributions spéciales lui sont données par des dispositions de lois ou de règlements. Ainsi un décret du 4 juillet 1806 lui attribuait le droit de statuer sur les difficultés relatives aux prix des courses de chevaux. Un arrêté du ministre de l'intérieur du 17 février 1853 a substitué au préfet une commission des courses dans laquelle il a sa place. On pourrait contester la légalité de cet arrêté.

Le préfet avait, en outre, certaines attributions qu'il devait exercer en conseil de préfecture. On a vu que la loi du 21 juin 1865 les a données au conseil de préfecture lui-même.

Il n'existe pas de procédure spéciale pour les actes de juridiction du préfet.

Quelles sont les voies de recours contre ces actes? D'abord les principes généraux nous conduisent à admettre que la décision rendue par défaut pourrait être attaquée par la voie de l'opposition. Mais il y a surtout deux voies de recours usitées : le recours devant le ministre, dans les attributions duquel rentre le service public intéressé, le recours devant le Conseil d'État. Le recours devant le ministre doit toujours précéder le recours devant le Conseil d'État, à moins qu'il n'y ait dans la loi un texte formel, ou que la réclamation ne soit fondée sur un excès de pouvoirs. Il n'y a pas de délai pour réclamer devant le ministre; devant le Conseil d'État, le délai est de trois mois, à partir de la notification de la décision.

338. Les ministres ont, comme les préfets, une juridiction ordinaire et innommée en quelque sorte. C'est à eux, nous l'avons dit, qu'il appartient de prononcer sur les contestations qui rentrent dans le contentieux administratif, lorsque la loi n'a attribué compétence à aucune autre juridiction, et que l'acte attaqué n'émane pas du chef de l'État.

Ainsi, ils statuent sur les réclamations dirigées contre les actes des préfets, qui ont lésé les droits des citoyens, soit que la décision du préfet fût un acte de commandement ou de gestion qui lui fût propre, soit qu'elle fût rendue sur la réclamation dirigée contre l'acte d'un maire.

On peut, à la vérité, soutenir que, en pareil cas, les ministres ne font pas, à proprement parler, un acte de juridiction, qu'ils agissent dans l'exercice du pouvoir de contrôle qui leur appartient sur leurs subordonnés, que ce pouvoir de contrôle leur donne le droit d'annuler d'office les actes

dont ils sont informés, et que si l'on voit un jugement dans une décision de préfet annulant l'acte d'un maire, ou dans une décision de ministre annulant l'acte du préfet et susceptible d'être déférée au Conseil d'État, on multiplie outre mesure les degrés de juridiction.

Cette opinion a été exprimée par M. Bouchené-Lefer et reprise par M. Ducrocq. Nous ne nous dissimulons pas qu'elle est appuyée sur des considérations sérieuses. Toutefois ces considérations ne nous semblent pas aussi décisives que celles qui nous ont fait admettre que les ministres ne sont pas juges, quand ils font des actes de commandement ou de gestion qui peuvent donner lieu à recours par la voie contentieuse. En réalité, quand ils statuent sur une réclamation contre un acte qui a blessé un droit, ils font ce que fait le conseil de préfecture, ce que fait le Conseil d'État, et la décision rendue dans ces circonstances peut être considérée comme un jugement prononçant sur un litige.

C'est par application de ce principe général qu'il a été décidé que le ministre de l'intérieur était compétent pour statuer sur la régularité des délibérations d'un conseil municipal relatives à l'acquisition d'une maison, ou à l'aliénation d'une propriété communale, et de l'arrêté du préfet qui approuvait ces mesures, et que cette contestation ne pouvait être portée directement devant le Conseil d'État, lorsqu'elle était renvoyée à la juridiction administrative par l'autorité judiciaire[1].

C'est encore par application du même principe que le ministre chargé de l'administration des cultes a été reconnu compétent pour statuer en premier ressort sur les contesta-

[1] *Arr. Cons.* 26 janvier 1877 (*Compans*), — 2 février 1877 (*veuve Loubry et Thuillier*).

tions relatives à la validité des élections des membres des conseils de fabrique des paroisses catholiques et des membres des consistoires protestants [1].

Le ministre du commerce a été également reconnu compétent pour statuer sur les difficultés relatives aux élections des membres des chambres de commerce, quoique les textes ne soient pas formels à cet égard [2].

Mais, en outre, chaque ministre a des attributions spéciales qui lui ont été conférées par divers textes de lois.

Ainsi, le ministre des travaux publics exerce, en vertu de la loi du 27 avril 1838, certaines attributions juridiques en matière d'exploitation des mines. Nous ne voulons pas parler du pouvoir de prononcer le retrait de la concession, qui lui est confié par l'article 6 de cette loi; c'est, selon nous, un acte d'autorité qui fait naître le contentieux, qui donne lieu à réclamation devant le Conseil d'État. Nous parlons du droit de statuer sur les recours contre les arrêtés du préfet qui ordonnent, dans les cas prévus par les articles 7 et 8 de cette loi, la suspension des travaux.

La loi du 18 juillet 1860, sur l'émigration, donne au ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, le droit de régler les indemnités dues aux émigrants par les agences d'émigration, dans le cas où celles-ci n'auraient pas rempli, depuis le départ du navire, leurs engagements envers les émigrants. On pourrait citer d'autres exemples.

[1] *Arr. Cons.* 11 août 1859 (*Lagineste*), — 11 août 1866 (*Febvre et autres membres de l'Eglise réformée de Paris*). — Pour les élections des membres des consistoires israélites, le ministre est investi exceptionnellement par un texte formel, l'article 29 de l'ordonnance du 25 mars 1844, du droit de statuer en dernier ressort. *Arr. Cons.* 5 juin 1862 (*Lang*), — 10 janvier 1867 (*Lunel et autres*).

[2] *Arr. Cons.* 22 août 1853 (*de Rochetaillée*), — 26 février 1875 (*Delhomel*), — 9 novembre 1877 (*Bertrand et Binet, C. Bordes*).

339. Quelle est la procédure à suivre devant les ministres statuant comme juges?

Il y a peu de temps, le législateur n'avait encore établi aucune règle. Il en a été établi par un décret du 2 novembre 1864. Mais ce n'est pas une procédure analogue à celle des conseils de préfecture et du Conseil d'État.

Les ministres prennent leurs décisions sur le rapport des bureaux, après un examen des réclamations qui leur sont soumises par écrit. Le décret du 2 novembre 1864 a eu pour but de faire en sorte que la solution ne se fît pas trop attendre et que les parties intéressées fussent en mesure de connaître les motifs des décisions rendues sur leurs réclamations. C'est dans les articles 5, 6 et 7 du décret que ces règles sont établies.

Aux termes de l'article 5, les ministres font délivrer, aux parties intéressées qui le demandent, un récépissé constatant la date de la réception et de l'enregistrement de la réclamation au ministère.

L'article 6 porte que « les ministres statuent par des décisions spéciales sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un recours par la voie contentieuse. Ces décisions sont notifiées administrativement aux parties intéressées. » Il suit de là que les ministres doivent indiquer les motifs de leurs décisions et ne pas se borner à approuver des rapports dont on analyse ensuite le dispositif pour le faire savoir au particulier intéressé. Avant ce décret, dans certains ministères, on écrivait à l'intéressé que sa demande était rejetée, sans lui en dire les motifs. Dans d'autres, on écrivait au préfet : J'ai examiné la demande, je la repousse pour tels motifs. Faites-le savoir à l'intéressé. Et quelquefois des préfets refusaient à la partie la connaissance des motifs, sous le prétexte qu'ils

n'étaient pas autorisés à lui communiquer la correspondance du ministre. Ces procédés, très-regrettables, ne pourront plus se reproduire.

Il est à remarquer que l'article 6 s'applique à la fois aux décisions juridiques des ministres et aux actes de commandement et de gestion. Le Conseil d'État, qui a rédigé le décret, a eu soin de ne pas qualifier de jugements les actes auxquels il faisait allusion ; précisément parce qu'il ne voulait pas consacrer la théorie qui attribue aux ministres le pouvoir de juges, dans tous les cas où leurs décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

L'article 7 contient une règle spéciale pour les décisions juridictionnelles. « Lorsque les ministres statuent sur des recours dirigés contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de quatre mois à dater de la réception de la réclamation au ministère. Si des pièces sont produites ultérieurement par le réclamant, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces. Après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État. » La fin de cet article contient une sanction de la règle posée au commencement. On n'a pas voulu que le retard apporté à la décision pût dégénérer en déni de justice.

Ce procédé peut être employé dans le cas où les préfets négligeraient ou refuseraient de répondre à une demande d'un particulier. L'intéressé peut porter sa plainte devant le ministre ; et, si le ministre ne répond pas dans le délai de quatre mois, il sera en droit de considérer sa demande comme rejetée et de se pourvoir devant le Conseil d'État [1].

Arr. Cons. 11 janvier 1866 (*Chabannes*), — 21 mai 1867 (*Abeille*).

En ce qui touche les recours, il suffit de dire que les décisions juridiques des ministres peuvent être attaquées par la voie de l'opposition. Le recours principal, c'est le recours devant le Conseil d'État, soit pour incompétence, soit pour excès de pouvoirs, soit pour mal jugé.

CHAPITRE IV

JURIDICTIONS SPÉCIALES

§ 1er. — JURIDICTIONS DIVERSES POUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE, LE RECRUTEMENT DE L'ARMÉE, LA POLICE SANITAIRE, LES MONNAIES.

340. Division du chapitre.
341. Juridictions spéciales pour l'instruction publique.
342. Juridictions pour le recrutement de l'armée de terre.
343. Juridictions pour le recrutement de l'armée de mer.
344. Juridictions pour le recrutement de la garde nationale sédentaire. — Leur suppression.
345. Juridictions pour la police sanitaire.
346. Juridiction pour les monnaies.
347. Commissions instituées pour l'exécution de diverses lois spéciales.

340. Si notre cadre nous le permettait, nous aurions à exposer l'organisation, les attributions, le mode de procéder de toutes les juridictions spéciales, comme nous l'avons fait pour les conseils de préfecture et les agents de l'administration. Mais la spécialité de notre travail nous oblige à ne donner que de brèves indications sur celles qui n'ont pas de rapports avec le service des ponts et chaussées. C'est ce que nous allons faire dans un premier paragraphe. Nous traiterons ensuite des commissions spéciales de plus-value, puis de la Cour des comptes.

341. Pour les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'enseignement public et l'enseignement libre de la part des maîtres et des élèves, il existe, en vertu des lois du 15 mars 1850, du 14 juin 1854, du 19 mars 1873 et du 12 juillet 1875, combinées avec divers actes antérieurs, deux juridictions inférieures et une juridiction souveraine :

les conseils départementaux, un dans chaque département ; les conseils académiques, un dans chaque académie[1] ; le Conseil supérieur.

Dans certains cas, le conseil départemental statue en dernier ressort. Dans d'autres cas, les recours contre les décisions du conseil départemental se portent devant le Conseil supérieur. Pour le conseil académique, jamais il ne statue en dernier ressort. Le Conseil supérieur est souverain. Mais ses décisions peuvent être attaquées devant le Conseil d'État pour excès de pouvoirs, comme celles du conseil départemental rendues en dernier ressort[2].

342. Pour le recrutement de l'armée par la voie des appels, et de la garde nationale mobile, les lois du 21 mars 1832 et du 1er février 1868 avaient établi un conseil de révision, que la loi du 27 juillet 1872 a maintenu. C'est une juridiction temporaire, dans laquelle l'élément civil et l'élément militaire sont représentés, mais où l'élément civil domine, qui se transporte de canton en canton pour reviser les opérations du tirage au sort, et statuer sur les cas d'exemption du service militaire, de dispense du service d'activité en temps de paix, de dispense à titre conditionnel et sur les demandes de substitution de numéros entre frères. Ses décisions sont définitives, mais elles peuvent être attaquées pour incompétence et excès de pouvoirs devant le Conseil d'État. Elles peuvent même être attaquées pour violation de la loi, mais par le ministre de la guerre seulement. La loi du 27 juillet

[1] La compétence juridictionnelle des conseils académiques, en matière de discipline à l'égard des étudiants, a été contestée par plusieurs auteurs. Elle est reconnue par un arrêt du conseil du 14 août 1866 (*Rey, Reynard et autres*). Les articles 4 et 5 de la loi du 19 mars 1873 ont fait disparaître toute espèce de doute à cet égard.

[2] *Arr. Cons.* 23 janvier 1864 (*Petit-Colas*), — l'arrêt précité du 14 août 1866 (*Rey*), — et 23 avril 1875 (*Potdevin*).

1872 a confirmé sur ce point et étendu la jurisprudence adoptée par le Conseil d'État, sous l'empire de la loi du 21 mars 1832.

343. Pour le recrutement de l'armée de mer par la voie de l'inscription maritime, c'est le préfet maritime, sauf recours devant le ministre de la marine et au besoin devant le Conseil d'État, qui prononce sur les réclamations des matelots appelés au service. La législation est peu précise sur ce point.

C'est au ministre de la marine qu'il appartient, d'après les articles 9 et 10 du décret du 22 octobre 1863, de prononcer sur les sursis de levée, espèce d'exemption temporaire du service.

344. Il a existé longtemps des tribunaux spéciaux pour le recrutement de la garde nationale sédentaire. Mais la garde nationale sédentaire a été supprimée par la loi du 25 août 1871.

345. Pour la police sanitaire, les directeurs de la santé et les agents du service sanitaire ont auprès d'eux, d'après les articles 100 à 112 du décret du 22 février 1876, des conseils qu'ils doivent consulter en cas de difficultés. Mais ces conseils ne constituent pas des juridictions. S'il y a désaccord entre le directeur ou agent sanitaire et le conseil, il en est référé au ministre du commerce.

346. Il existe pour le service de la fabrication des monnaies une juridiction spéciale. C'était, jusqu'à ces dernières années, une commission, dite Commission des monnaies et médailles. Un décret du 10 janvier 1871, modifiant l'ordonnance du 26 décembre 1827, l'a remplacée par un directeur, assisté d'un sous-directeur, dont les attributions sont déterminées par un arrêté du 25 juin 1871. Le directeur juge, en

premier et dernier ressort, le titre et le poids des monnaies fabriquées par les directeurs de la fabrication, qui agissent à leurs risques et périls, sous son contrôle. C'est sa principale attribution; mais il a aussi des pouvoirs qui doivent le faire ranger parmi les agents administratifs. Il rédige les tarifs du change des matières d'or et d'argent, les tarifs du prix des jetons et des médailles, qui ne peuvent être fabriqués qu'à l'atelier de la Monnaie de Paris. Il concourt à l'exécution des lois sur la garantie des objets d'or et d'argent fabriqués par le commerce, soit en délivrant des brevets de capacité aux essayeurs, soit en statuant sur les contestations qui s'élèvent entre les essayeurs et les fabricants de matières d'or et d'argent.

347. Enfin des commissions ont été instituées à diverses reprises pour connaître des contestations que pouvait soulever l'exécution de lois spéciales, par exemple de la loi du 27 avril 1825 qui accordait une indemnité d'un milliard aux émigrés dont les biens avaient été confisqués et vendus en vertu des lois révolutionnaires. Les décisions de cette commission pouvaient être attaquées devant le Conseil d'État, en vertu de la loi qui l'a instituée. Mais nous avons expliqué qu'il ne faut pas considérer comme juridictions administratives les commissions instituées pour la liquidation des indemnités obtenues des gouvernements étrangers, à la suite de négociations diplomatiques, non plus que le conseil des prises.

§ 2. — COMMISSIONS SPÉCIALES POUR RÉGLER LES INDEMNITÉS DE PLUS-VALUE.

348. Dans quel cas sont instituées ces commissions.
349. Leur organisation.

350. Leurs attributions.
351. Mode de procéder de ces commissions.
352. Recours contre leurs actes.

348. En énumérant les attributions des conseils de préfecture, nous avons déjà eu occasion de dire que la loi du 16 septembre 1807 avait institué des commissions spéciales pour régler les difficultés relatives au règlement des sommes dues par les propriétaires qui profiteraient des travaux de desséchement des marais, d'endiguement des cours d'eau torrentiels et autres travaux publics analogues ; mais que la loi du 21 juin 1865, sur les associations syndicales, a confié aux conseils de préfecture le pouvoir de statuer sur toutes les contestations qui rentraient dans les attributions de ces commissions, lorsqu'il s'agit de travaux qui sont de nature à être exécutés par des associations syndicales.

Il ne subsiste donc plus de commissions spéciales ayant pouvoir de juridiction que pour le cas où les travaux qui procurent une plus-value aux propriétés particulières n'ont pas été faits expressément dans ce but, c'est-à-dire dans le cas prévu par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807.

L'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 porte : « Lorsque, par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou de tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis. »

D'après l'article 32 de la même loi, c'est au chef de l'État

qu'il appartient de décider s'il y a lieu de réclamer une indemnité de plus-value. Sa décision doit être prise en Conseil d'État. Enfin, dans l'article 50, l'indemnité doit être réglée par une commission spéciale.

Ce n'est pas ici le lieu d'examiner le principe de la plus-value et son application qui a été contestée, et qui est du reste assez rare. Nous y reviendrons en étudiant le fond de la matière.

Le maintien des commissions spéciales pour le cas de l'application de l'article 50 de la loi de 1807 a été quelquefois contesté. Mais les auteurs qui ont approfondi la question, notamment MM. Batbie et Ducrocq, partagent l'opinion que nous venons d'exprimer, et cette opinion a été consacrée par deux arrêts du Conseil d'État[1]. En effet, les dispositions de la loi de 1865 sont spéciales aux plus-values directes, et il est impossible de les étendre par analogie aux plus-values indirectes dont les auteurs de cette loi ne se sont point occupés.

349. Comment est composée et organisée la commission? La loi est très-brève à cet égard. Ses membres, au nombre de sept, doivent être désignés par le Président de la République (art. 43 et 44 de la loi du 16 septembre 1807). Le surplus de son organisation est réglé par l'acte qui la constitue (art. 45). On peut voir les règles habituellement suivies pour l'organisation de ces commissions dans le décret du 15 janvier 1855, qui a déclaré l'article 50 de la loi du 16 septembre 1807 applicable aux propriétés qui profitaient des travaux d'endiguement de la basse Seine, exécutés par l'État.

[1] *Arr. Cons.* 1er juin 1870 (*Morin*), — 7 juillet 1876 (*Levaillant*). En outre, un décret rendu sur l'avis du Conseil d'État, au mois de janvier 1878, a organisé une commission spéciale pour régler les indemnités de plus-value que les propriétaires riverains de certaines parties de la baie du mont Saint-Michel pouvaient devoir en exécution de l'article 50 de la loi du 16 septembre 1807.

350. Quelles sont ses attributions? Les commissions spéciales, instituées par la loi de 1807 pour le desséchement des marais, avaient des attributions de trois espèces. Elles étaient à la fois des agents, des conseils, des juridictions.

D'après l'article 46 de la loi, elles classaient les terrains, vérifiaient les plans, recevaient les travaux, dressaient les rôles de plus-value : voilà l'action. Elles donnaient leur avis sur le mode d'entretien des travaux : voilà le conseil. Elles statuaient sur les réclamations formées contre le classement des terrains et leur estimation. En ce cas, elles étaient juridiction. Leurs pouvoirs de juridiction ont été supprimés par la loi du 21 juin 1865. Ont-elles conservé leurs pouvoirs administratifs? Ce n'est pas ici le lieu de l'examiner, puisque nous ne traitons en ce moment que des juridictions administratives. Il suffit d'indiquer que la jurisprudence du Conseil d'État considère, comme étant encore en vigueur, les dispositions de la loi du 16 septembre 1807, relatives aux pouvoirs administratifs des commissions spéciales pour le desséchement des marais et l'endiguement des cours d'eau.

Mais les commissions spéciales établies pour l'application de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 n'ayant qu'une opération beaucoup plus simple à accomplir, n'ont pas à exercer tous ces pouvoirs. Elles n'ont pas d'attributions pour la réception des travaux, ou d'avis à donner sur le mode d'entretien. Leur rôle se borne à fixer, sur le rapport d'experts, la valeur des propriétés avant l'exécution des travaux qui procurent la plus-value, puis la valeur après l'exécution des travaux ; — à déduire, du rapprochement de ces deux estimations, l'indemnité de plus-value, qui ne doit pas dépasser la moitié des avantages acquis, et dont le taux est, du reste, fixé par le décret qui institue la commission ; — à sta-

tuer sur les réclamations des propriétaires qui sont appelés, par des publications, à contester, s'il y a lieu, les estimations adoptées par la commission; — enfin, à rédiger le rôle qui est rendu exécutoire par le préfet.

Mais, une fois que le rôle est dressé et rendu exécutoire par le préfet, la commission n'a plus de pouvoir : c'est le conseil de préfecture qui statue sur les réclamations formées contre les rôles; seulement, les bases du règlement de l'indemnité ne peuvent plus être, alors, remises en question.

351. Quel mode de procéder doivent suivre les commissions?

D'après l'article 43 de la loi du 16 septembre 1807, les décisions de la commission spéciale ne sont valables qu'autant que cinq membres au moins auront pris part à la délibération.

Les décrets spéciaux ajoutent quelques règles de procédure. Ainsi, d'après l'article 6 du décret précité du 15 janvier 1853, les décisions de la commission doivent être inscrites sur un registre coté et parafé par le président, signées par tous les membres présents à la délibération, et notifiées administrativement aux parties intéressées, à la diligence du président. Ces décisions doivent être motivées; elles doivent viser les observations présentées par les parties.

352. Quant au recours, c'est devant le Conseil d'État qu'il doit être formé, dans le délai de trois mois à partir de la notification des décisions de la commission.

Il faut ajouter que les décisions peuvent être frappées d'opposition quand elles ont été rendues par défaut. La jurisprudence du Conseil d'État l'a reconnu [1].

[1] *Arr. Cons.* 9 janvier 1846 (*marais de Pleurs*), — 12 avril 1848 (*Alloneau*).

§ 5. — COUR DES COMPTES.

353. Distinction entre les ordonnateurs et les comptables.
354. Notions historiques sur la Cour des comptes.
355. Organisation de cette cour.
356. Ses attributions. — Division.
357. Attributions à l'égard des comptables en deniers.
358. Mode de procéder et recours.
359. Attributions à l'égard des comptables en matières.
360. Attributions à l'égard des ordonnateurs.

353. Il ne nous reste plus à signaler, parmi les juridictions spéciales, que la Cour des comptes. Nous aurons, plus tard, à entrer dans le détail des règles de la comptabilité publique, en ce qui concerne le service des ponts et chaussées. Nous devons exposer avec précision, quoique en abrégé, l'organisation, les attributions et le mode de procéder de la Cour des comptes.

L'objet de la comptabilité, dans le sens général du mot, est de constater les opérations qui se rattachent à la création des recettes et à la réalisation des dépenses.

Il y a deux catégories d'agents qui concourent à ces opérations : les administrateurs et les ordonnateurs d'une part, et, d'autre part, les comptables. Les administrateurs sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des recettes, et les ordonnateurs chargés de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Voilà une première opération confiée à des agents spéciaux. D'autre part, des comptables sont préposés à la réalisation du recouvrement des recettes et du payement des dépenses.

Il y a, entre ces deux opérations, une séparation radicale. Les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable. Le comptable seul peut manier les deniers publics, soit pour encaisser, soit pour

payer. L'administrateur et l'ordonnateur ne participent à la création des ressources et à l'accomplissement des dépenses qu'en prenant des décisions, en donnant des signatures qui créent au trésor public un droit contre les citoyens ou aux . citoyens un droit contre le trésor public.

Voilà une règle fondamentale pour la gestion des deniers publics, des valeurs en numéraire, billets ou titres.

Mais l'État, les départements, communes et établissements publics ne possèdent pas seulement des valeurs de cette es pèce ; ils possèdent aussi ce qu'on appelle des matières, par opposition aux deniers, pour lesquelles s'opère un mouvement continu d'entrée et de sortie qui exige aussi une comptabilité. Il y a, par exemple, dans les magasins de la guerre, dans les arsenaux de la marine, des approvisionnements considérables destinés à être consommés ou transformés : du bois, des métaux, des draps, de la toile, pour fabriquer des armes, construire des navires, habiller les troupes. Les opérations relatives à la réception, à la consommation, à la transformation de ces matières, s'exécutent dans les mêmes conditions que le maniement des deniers publics. Là aussi, il y a des administrateurs, des ordonnateurs, et, à côté d'eux, il y a des comptables.

La Cour des comptes a une part, et une part considérable dans le contrôle de ces opérations.

354. Ce n'est pas une institution de création récente.

Il existait, sous l'ancienne monarchie, des Chambres des comptes dans diverses parties de la France. La Chambre des comptes qui siégeait à Paris était un démembrement du Conseil du roi [1]. Elle a eu, selon les temps, des attributions plus

[1] On consultera avec un grand profit une notice étendue sur la Chambre des comptes

ou moins étendues. Dans le principe, elle était seule juge de toutes les contestations relatives aux revenus du roi, soit ordinaires, soit extraordinaires. Pendant tout le quatorzième siècle, elle fut la grande juridiction administrative du royaume. Mais, à partir du milieu du quinzième siècle, sa principale attribution consista dans l'examen, la correction, l'apurement, la clôture et le jugement des comptes de tous les receveurs des deniers royaux ou communaux. Elle avait, non-seulement le pouvoir de vérifier les comptes, mais celui de punir les comptables qui auraient commis des faux, des détournements ou d'autres crimes dans l'exercice de leurs fonctions. Elle avait en outre gardé le droit de vérifier et d'enregistrer tous les actes législatifs ou administratifs concernant le domaine du roi ou tendant à en diminuer le produit. Ces attributions avaient une grande importance au point de vue politique et au point de vue judiciaire.

Les Chambres des comptes furent supprimées par la loi des 7-11 septembre 1790. L'Assemblée constituante, jalouse d'exercer seule un contrôle sur le maniement des deniers publics, avait créé dans ce but un bureau de comptabilité composé de quinze membres, qui préparait ses décisions sur les comptes des receveurs des deniers publics. Mais ces décisions ne portaient plus que sur la ligne de compte. Ce système, plus ou moins modifié, subsista jusqu'en l'an VIII. A cette époque, la commission de comptabilité nationale, choisie par le Sénat, fut chargée de vérifier et de régler définitivement les comptes des recettes et des dépenses.

Mais de pareilles institutions ne pouvaient pas exercer un contrôle de détail sur les comptes des comptables de deniers

de Paris, publiée en 1873 par M. de Boislile, comme introduction à la précieuse collection des papiers de la famille de Nicolay.

publics. C'est afin de pourvoir à ce besoin qu'a été instituée la Cour des comptes par une loi du 16 septembre 1807, et les services qu'a rendus cette Cour ont fait successivement étendre ses attributions.

355. Comment cette Cour est-elle organisée?

Elle se compose d'un premier président, de trois présidents de chambre, de dix-huit maîtres de comptes, de quatre-vingt-quatre conseillers référendaires, divisés en deux classes au point de vue du traitement, et d'auditeurs, au nombre de vingt-cinq. Tel est le personnel qui participe à divers titres aux jugements. Les présidents et maîtres des comptes ont seuls voix délibérative. Les conseillers référendaires préparent les décisions, mais leur travail doit toujours être vérifié par un maître des comptes. Les auditeurs peuvent être autorisés par un décret à signer leurs rapports, sinon ils ne font qu'assister un référendaire.

Les présidents, maîtres des comptes et référendaires sont inamovibles.

A côté des juges et des fonctionnaires qui les assistent, se trouve un ministère public, représenté exclusivement par un procureur général, qui veille à ce que les lois soient exécutées, et par les comptables tenus de soumettre leurs comptes, et par la Cour elle-même. Dans certains cas, les affaires doivent lui être communiquées, et il peut toujours prendre communication des comptes.

Il y a, en outre, auprès de la Cour un greffier en chef, qui tient la plume aux assemblées générales, qui est préposé à la garde des pièces et à l'expédition des arrêts.

356. Quelles sont les attributions de la Cour des comptes?

Elle a des attributions de diverses sortes à l'égard des comptables en deniers, à l'égard des comptables en matières,

à l'égard des ordonnateurs eux-mêmes. A l'égard des comptables en deniers, elle a juridiction. A l'égard des comptables en matières, elle exerce un contrôle. A l'égard des ordonnateurs, elle n'a ni juridiction ni contrôle; mais elle fait des déclarations et des observations destinées à faciliter le contrôle du pouvoir législatif. Suivons dans les détails ces différentes attributions.

357. La première est la principale. La Cour des comptes est chargée de juger les comptes des recettes et des dépenses publiques qui lui sont présentés chaque année par les agents comptables de l'État. Quant aux comptes des agents des communes, hospices et autres établissements de bienfaisance, et des associations syndicales autorisées, les uns sont jugés directement par elle; pour les autres, elle prononce sur les appels formés contre les arrêtés rendus par les conseils de préfecture qui jugent en premier ressort les comptes des receveurs des communes et des établissements publics précités, lorsque le revenu annuel ne dépasse pas 30 000 francs.

L'énumération des agents comptables qui ressortissent à la Cour des comptes est faite dans l'article 375 d'un décret du 31 mai 1862, qui renferme en 882 articles les règles fondamentales de la comptabilité publique extraites des actes constitutionnels, des lois et décrets.

Ce décret n'est pas, il s'en faut de beaucoup, le code de la comptabilité publique, car il y a des règlements spéciaux à chaque ministère qui contiennent beaucoup de dispositions très-importantes sur la comptabilité. D'ailleurs, tout en reconnaissant qu'il est utile d'avoir sous la main, dans un même acte, la série de textes renfermés dans le décret du 31 mai 1862, nous croyons qu'il n'est pas conforme aux principes d'avoir rédigé en forme de décret cette collection

de textes qui n'est pas et ne peut pas être un acte d'autorité pour beaucoup de ses dispositions. Il eût été préférable d'en faire l'objet d'une instruction ministérielle [1].

Quoi qu'il en soit de cette observation théorique, nous renvoyons à ce décret pour l'énumération des comptables qui sont justiciables de la Cour des comptes. Mais il faut y ajouter les individus qui s'immiscent, sans y être appelés par leurs fonctions, dans le maniement des deniers publics. Ils sont traités et jugés comme les comptables.

La Cour des comptes règle et apure les comptes qui lui sont présentés, c'est-à-dire elle vérifie si les comptables ont reçu tout ce qu'ils devaient recevoir, s'ils ont payé tout ce qu'ils devaient payer et s'ils ont valablement payé, c'est-à-dire sur des mandats réguliers des ordonnateurs, accompagnés des pièces justificatives imposées par les lois et règlements. Elle établit ensuite par ses arrêts si les comptables sont quittes, ou en avance, ou en débet; on comprend facilement le sens de ces trois mots.

Mais ses décisions ont une conséquence ou plutôt une conclusion juridique. Si le comptable est en débet, la Cour le condamne à solder ce débet dans le délai prescrit par la loi. S'il est en avance ou simplement quitte, elle prononce sa décharge définitive pour le compte dont il s'agit, et, dans le cas où le comptable aurait cessé ses fonctions, elle ordonne la mainlevée et la radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires prises ou mises sur ses biens à raison de la gestion dont le compte est jugé.

[1] Un décret du 31 janvier 1878 a institué une commission chargée de préparer le travail de la révision du décret du 31 mai 1862 et de le mettre en harmonie avec les règles nouvelles introduites dans la comptabilité par les actes législatifs ou réglementaires intervenus depuis seize années.

Voilà les fonctions juridiques de la Cour des comptes. Elle n'a pas de pouvoir en matière criminelle comme les anciennes Chambres des comptes. Si, dans l'examen des comptes, elle trouve des faux et des concussions, elle les signale au ministre des finances, qui en réfère au ministre de la justice, pour faire poursuivre les auteurs des crimes devant les tribunaux.

358. Nous croyons utile, pour en terminer avec ses fonctions juridiques, de dire immédiatement un mot du mode de procéder de la Cour en pareil cas, et des recours dont ses arrêts sont susceptibles.

Quant au mode de procéder, la vérification est faite par un référendaire ou par un auditeur ayant qualité pour signer ses rapports. Ce travail est revisé par un maître des comptes et l'une des chambres de la Cour prononce.

Tout ce travail se fait en audience non publique, et ce, alors même qu'il y aurait contestation sur certains points entre le comptable, à qui des explications auraient été demandées, et le référendaire rapporteur.

Quant aux recours, il y en a de deux sortes.

Il y a un recours en révision devant la Cour elle-même, qui peut être formé, soit par le comptable qui s'appuierait sur des pièces justificatives retrouvées depuis l'arrêt, soit par le procureur général pour erreurs, omissions, doubles ou faux emplois au détriment du trésor public, des départements, des communes, des hospices ou des établissements de bienfaisance et des associations syndicales autorisées, lorsque ces erreurs ont été reconnues par la vérification d'autres comptes. Il n'y a pas de délai pour ce recours.

On suit alors un mode de procéder un peu différent. La procédure est contradictoire. La demande en révision est notifiée à la partie adverse. Puis il est rendu un arrêt sur la

recevabilité du recours, et c'est après cet arrêt qu'on examine, s'il y a lieu, le fond.

D'autre part, les arrêts de la Cour des comptes peuvent être attaqués devant le Conseil d'État, pour excès de pouvoirs, violation des formes ou de la loi. Mais, dans ce cas, le Conseil d'État ne peut pas juger le fond. S'il croit devoir casser l'arrêt, il renvoie pour le fond devant une autre chambre de la Cour, comme fait la Cour de cassation en matière judiciaire.

Telle est, en abrégé, la première partie des attributions de la Cour des comptes.

359. Outre son pouvoir de juridiction sur les comptables en deniers, elle a un pouvoir de contrôle sur les comptables en matières.

On a longtemps discuté avant de lui donner cette attribution. La nature des choses ne semblait pas se prêter facilement à un contrôle juridique. Il ne suffit pas ici, en effet, de pièces justificatives d'entrée et de sortie, comme pour les deniers. Il faut des inventaires constatant les quantités et la qualité des objets de consommation qui sont en magasin. Aussi la loi du 6 juin 1843 n'a-t-elle pas soumis les comptables en matières à la juridiction, mais seulement au contrôle de la Cour des comptes.

Chaque comptable en matières est tenu de dresser des relevés annuels constatant les faits d'entrée, de sortie, de transformation, de détérioration, et de les accompagner de toutes les pièces justificatives de ces divers faits. Ces relevés sont contrôlés sur les lieux mêmes par des agents spéciaux du service militaire ou maritime. Ils sont adressés, avec les pièces justificatives, au ministre, qui vérifie les comptes. Puis le ministre transmet le compte, ainsi vérifié, à la Cour,

qui, après avoir vérifié de son côté, statue par voie de déclaration. Le ministre communique l'arrêt au comptable, et arrête ensuite définitivement le compte.

Il est bon de rappeler ici qu'il ne s'agit que des matières de consommation. Mais la comptabilité des objets mobiliers appartenant à l'État, et garnissant les bâtiments publics, ce qu'on appelle les meubles meublants, les machines, les objets précieux qui remplissent les bibliothèques, musées, archives, etc., n'est pas soumise au contrôle de la Cour des comptes.

Ainsi, dans les bureaux d'ingénieurs, il y a des objets mobiliers appartenant à l'État, des instruments, surtout pour le service hydraulique (nous reviendrons sur ce point). Les ingénieurs doivent constater par des inventaires l'existence de ces objets, en noter et en suivre les déplacements. Ils ne sont pas pour cela des comptables en matières soumis au contrôle de la Cour des comptes.

360. Voyons maintenant les attributions de la Cour des comptes à l'égard des ordonnateurs.

La Cour ne peut, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs. Cette règle est posée, en termes exprès, dans l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807.

Elle ne peut non plus, ce qui aboutirait au même résultat, refuser aux payeurs l'allocation des payements par eux faits sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des pièces déterminées par les lois et les règlements. C'est encore le même article qui le dit.

Il y a mieux. Si l'ordonnateur, malgré les observations du payeur qui lui fait remarquer que les pièces justificatives ne sont pas jointes à son ordonnance, persiste à demander que le payement soit fait, et requiert formellement le payeur d'y

procéder, celui-ci est à couvert, d'après l'article 91 du décret du 31 mai 1862.

C'est au pouvoir législatif seul que les comptes des ordonnateurs des dépenses de l'État sont rendus, comme c'est au conseil général et au conseil municipal que sont rendus les comptes des ordonnateurs des dépenses du département et de la commune.

Mais le législateur a tenu à profiter, pour s'éclairer dans l'exercice de son contrôle, des observations que la Cour des comptes pourrait avoir occasion de faire. La Cour ne juge que les opérations des comptables, mais elle voit nécessairement les opérations des ordonnateurs, qui sont le préliminaire et la justification des opérations des comptables. Aussi la Cour des comptes est-elle appelée, d'une part, à contrôler par des déclarations les comptes moraux des ministres, d'autre part, à signaler ce qui lui paraîtrait irrégulier dans les opérations des ordonnateurs.

En premier lieu, elle constate et certifie, d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives que doivent lui produire les comptables, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et les ministres ordonnateurs. Elle rend à ce sujet des déclarations de conformité qui sont prononcées en audience publique, et dont le texte est communiqué au Sénat et à la Chambre des députés.

En second lieu, quant aux observations, chaque référendaire, dans son rapport, doit faire des observations de deux natures, les unes concernant la ligne de compte seulement, — cela touche exclusivement le comptable, — les autres résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois, et de la nature des dépenses avec les crédits qui ont

été votés, cela concerne plus spécialement les ordonnateurs. Ces observations sont appréciées par la chambre qui juge les comptes, et renvoyées, s'il y a lieu, à une commission composée des présidents, du procureur général et de trois maîtres, qui propose à la Cour un projet de rapport au chef de l'État, contenant, avec ses observations, des vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité. Ce rapport est imprimé chaque année, et distribué au Sénat et à la Chambre des députés avec les éclaircissements fournis par les divers ministères.

Cette institution a pour résultat d'empêcher les irrégularités qui pourraient être commises dans l'ordonnancement des dépenses, soit par les ministres, soit par les agents auxquels l'ordonnancement des dépenses est délégué. Les plus petites infractions aux lois et règlements sur la comptabilité publique sont relevées soigneusement par la Cour, dans un tableau annexé à chacun de ses rapports annuels [1].

On peut apprécier par quelques chiffres l'étendue des travaux de la Cour des comptes. Voici les indications que donnait M. le comte de Casabianca, procureur général, dans un discours prononcé le 3 novembre 1865, à l'audience de rentrée de la Cour : « Du 8 novembre 1864 au 31 octobre 1865, la Cour des comptes a prononcé 2151 arrêts et 7 déclarations générales de conformité ; — 1157 arrêts concernaient la comptabilité du trésor, et 663 celle des communes et des établissements publics. Elle a vérifié, jusque dans ses

[1] L'importance du rôle de la Cour des comptes à ce point de vue a été très-bien mise en relief dans un discours prononcé le 3 novembre 1871, par M. Petitjean, alors conseiller maître, faisant fonctions de procureur général, aujourd'hui premier président de la Cour. Un autre discours prononcé par M. Petitjean, le 3 novembre 1877, contient un exposé remarquable des règles suivies par la Cour des comptes à l'égard des comptabilités occultes.

fractionnements les plus minimes, les recettes et les dépenses de l'exercice 1863, qui se sont élevées à 4 milliards et demi. Parmi les comptabilités communales se trouvent celles de la recette municipale et de la caisse des travaux de Paris, dont le total en recettes et dépenses atteint le chiffre de 900 millions, y compris les opérations de trésorerie. En outre, la Cour a vérifié les comptes-matières des divers départements ministériels. Tous ces travaux réunis ont exigé le dépouillement de plus de 18 millions de pièces comptables. »

Nous voudrions pouvoir ajouter à ces chiffres, qui remontent à plus de douze ans, des renseignements statistiques sur les travaux immenses imposés à la Cour par les opérations exceptionnelles qu'a entraînées la guerre désastreuse de 1870-1871 et par l'incendie à jamais déplorable du palais du quai d'Orsay et du Ministère des finances au mois de mai 1871. On en comprendra l'importance et les difficultés si l'on étudie le rapport de la Cour sur les comptes de l'exercice 1870, publié en 1876.

CHAPITRE V

DU CONSEIL D'ÉTAT

§ 1er. — ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME JURIDICTION ADMINISTRATIVE

361. Notions historiques.
362. Organisation actuelle.
363. Valeur des délibérations du Conseil d'État en matière contentieuse. — Système antérieur à la loi de 1872.
364. Attributions du Conseil d'Etat considéré comme juridiction administrative. — Division.
365. Fonctions de juge en premier et dernier ressort.
366. — de juge d'appel.
367. — de Cour de cassation. — Du jugement des recours pour incompétence, violation des formes et de la loi et pour excès de pouvoirs.
368. Des règlements de juges.
369. Des recours formés par les ministres dans l'intérêt de la loi.

361. La juridiction suprême en matière administrative appartient au Conseil d'État.

Nous avons déjà indiqué les fonctions juridiques du Conseil d'État de l'ancienne monarchie. L'une des fractions du Conseil, qui portait le nom de conseil des parties, remplissait le rôle que joue la Cour de cassation depuis 1790. Les contestations que nous comprenons aujourd'hui sous le nom de contentieux administratif étaient surtout jugées par le conseil des dépêches et par les diverses commissions ordinaires et extraordinaires dépendant des conseils des finances et du commerce. Un comité des finances, pour les affaires contentieuses, avait été créé en 1777. L'institution d'un co-

mité contentieux des départements, organisé par une ordonnance royale du 9 août 1789, fut éphémère[1].

L'Assemblée constituante supprima le Conseil d'État, en donnant son nom au conseil des ministres. La loi des 27 avril-25 mai 1791 attribuait à ce conseil la discussion des motifs qui peuvent nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs et la suspension de leurs membres. C'était maintenir la juridiction administrative suprême. Mais il ne faut pas oublier que les directoires de département statuaient en dernier ressort sur les contestations relatives aux contributions directes et aux travaux publics qui leur étaient déférées, et que, d'autre part, les questions concernant la liquidation des dettes de l'État étaient examinées souverainement par l'Assemblée nationale.

D'après la constitution du 5 fructidor an III, les ministres ne formaient pas un conseil. Chaque ministre fut par là même investi du droit de juger les réclamations qui s'élèveraient contre les actes des agents qui lui étaient subordonnés. Mais un tel état de choses n'offrait aucune garantie ni à l'État ni aux particuliers.

La constitution de l'an VIII créa un Conseil d'État chargé, sous la direction des consuls, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. Puis l'arrêté du 5 nivôse an VIII précisa ses attributions. L'article 11 portait : « Le Conseil d'État prononce, d'après le renvoi des consuls : 1° sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux ; 2° sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise

[1] Voy. plus haut, p. 128 à 131.

aux ministres. » Ainsi la juridiction administrative suprême fut attribuée au Conseil d'État, mais sous la direction des consuls ; c'est-à-dire que la décision n'émanait pas du Conseil, qu'elle n'avait de valeur qu'autant que les consuls se l'appropriaient en la signant. La question fut discutée par le Tribunat et résolue dans ce sens à la séance du 12 nivôse an IX.

Bientôt un perfectionnement notable fut apporté à l'exercice des fonctions du Conseil d'État au point de vue du jugement du contentieux. On sait que le Conseil d'État était divisé, comme il l'est encore, en sections correspondant aux différents ministères. Dans les premières années, les affaires contentieuses étaient réparties, pour l'examen préalable qui précédait la décision de l'assemblée générale, entre les différentes sections qui préparaient un projet de décision. Le 11 juin 1806, fut créée la commission du contentieux, chargée de faire l'instruction et de préparer le rapport de toutes les affaires contentieuses. Elle était composée de six maîtres des requêtes et de six auditeurs, et présidée par le grand juge, ministre de la justice. Cette concentration de l'instruction et de la préparation des décisions devait être favorable à l'établissement d'une jurisprudence fixe, qui est d'autant plus nécessaire en matière administrative que la législation est plus incomplète sur certains points.

Le même décret instituait les avocats au Conseil, mandataires nécessaires et défenseurs des parties.

Depuis 1806 jusqu'en 1849, le comité du contentieux a toujours formé une fraction distincte du Conseil, chargée de préparer les décisions de l'assemblée générale sur les affaires contentieuses. Seulement à partir de la Restauration, il y est entré des conseillers d'État.

Un autre progrès notable dans le mode de fonctionnement de cette juridiction, c'est l'établissement de la publicité des séances, dû à la monarchie de Juillet. Depuis l'ordonnance du 2 février 1831, les avocats au Conseil n'ont plus eu seulement à présenter des requêtes écrites développant les moyens des parties : ils ont la faculté de présenter des observations orales pour appeler l'attention du Conseil sur les points saillants du débat.

En même temps, la composition de l'assemblée générale chargée de statuer sur les affaires contentieuses a été modifiée. Nous avons dit qu'il y avait dans le Conseil des conseillers en service ordinaire et des conseillers en service extraordinaire. Ces derniers sont des fonctionnaires publics considérables, des secrétaires généraux, des directeurs généraux de ministères. Ils avaient jusqu'en 1830 participé, comme les autres, au jugement des affaires contentieuses. L'ordonnance du 20 août 1830 décida que les membres du service ordinaire, qui n'étaient pas mêlés à l'administration active, participeraient seuls au jugement de ces affaires. L'ordonnance du 12 mars 1831, en confirmant cette règle, ajouta que, lorsqu'une décision ministérielle serait attaquée, les membres du Comité du conseil qui auraient donné leur avis sur cette décision ne pourraient pas délibérer sur le pourvoi.

La même ordonnance créait un ministère public, afin que la discussion des affaires en séance publique présentât toutes les garanties désirables au point de vue des intérêts de la société comme des intérêts des parties.

Toutes ces améliorations avaient été consacrées par la loi du 19 juillet 1845.

Un nouveau système a été adopté en 1849. D'après la loi

du 3 mars 1849, la juridiction administrative n'était plus exercée par le chef de l'État sur l'avis du Conseil d'État; le Conseil avait un pouvoir propre.

On a vu que, sous le régime républicain, le Conseil d'État était devenu une espèce de seconde Chambre; que ses membres, au moins ceux qui avaient voix délibérative, les conseillers, étaient nommés par l'Assemblée nationale.

Le Conseil se divisait en trois sections, législation, administration, contentieux. La section du contentieux délibérait seule sur les affaires contentieuses. L'assemblée générale n'avait plus à en connaître, et les décisions de la section du contentieux étaient exécutoires par elles-mêmes, sans approbation du chef de l'État. D'autre part, à cette époque, le Conseil avait perdu le pouvoir de statuer sur les conflits d'attributions entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. La décision de ces questions avait été attribuée, nous le verrons plus tard, à un tribunal composé moitié de conseillers d'État, moitié de conseillers à la Cour de cassation, sous la présidence du ministre de la justice.

Le décret organique du 25 janvier 1852 était revenu au système antérieur, avec certaines modifications qui méritent d'être relevées. La juridiction administrative suprême était exercée par l'Empereur en Conseil d'État; mais on avait profité des leçons de l'expérience, et l'organisation, qui était en vigueur de 1831 à 1848, avait été modifiée à deux points de vue.

On avait pensé que les affaires risqueraient d'être mal jugées, si elles étaient portées à l'assemblée générale, même exclusivement composée du service ordinaire, qui comptait alors 50 membres. Une assemblée nombreuse n'est pas propre à entrer dans le détail des affaires, surtout de celles qui

ont un caractère juridique. On avait donc attribué la décision des affaires à une assemblée composée : 1° des membres de la section du contentieux qui reste chargée de diriger l'instruction et de préparer les décisions ; 2° de dix membres choisis dans les autres sections du Conseil, deux par section.

Une autre simplification avait été apportée dans le jugement des affaires. Il avait paru suffisant de laisser à la section du contentieux seule le soin de préparer les décrets de l'Empereur pour les affaires dans lesquelles les parties sont dispensées d'être représentées par des avocats, et qui généralement n'ont pas une grande importance. Dans ce cas, la section ne statuait pas en audience publique.

362. La loi du 24 mai 1872 a remanié de nouveau l'organisation du Conseil d'État statuant au contentieux. Elle est revenue au système de la loi de 1849, en donnant au Conseil le droit de juridiction propre, en conférant à ses décisions la valeur d'un jugement, mais elle n'a pas emprunté à cette loi les dispositions qui réservaient aux membres de la section du contentieux le soin de statuer sur les affaires contentieuses ; elle s'est référée sur ce point à l'organisation traditionnelle du Conseil d'État, sauf les modifications qui y avaient été apportées en 1831 et en 1852 pour la composition de la juridiction administrative suprême.

C'est seulement pour les affaires introduites sans le ministère des avocats que la section spéciale prononce seule ; pour les autres affaires débattues en audience publique, elle doit s'adjoindre des membres appartenant aux autres sections du Conseil qui se trouvent constamment mêlés à la préparation des actes administratifs.

En résumé, voici comment le Conseil d'État statuant au

contentieux est constitué d'après la loi du 24 mai 1872, combinée avec la loi du 1er août 1874.

La base de l'organisation, c'est la section du contentieux, composée d'un président de section, de cinq conseillers d'État et d'un certain nombre de maîtres des requêtes et d'auditeurs. Cette section statue seule, en principe, sur les affaires introduites sans le ministère d'avocat, et prépare les décisions à rendre sur les autres affaires. A la section du contentieux s'adjoignent, pour le jugement des affaires introduites par le ministère d'avocat qui sont portées en audience publique, six conseillers en service ordinaire pris dans les autres sections et désignés par le vice-président du Conseil délibérant avec les présidents de section. Ces conseillers adjoints ne peuvent être remplacés que par une décision prise dans la forme suivie pour leur désignation.

L'assemblée du Conseil délibérant au contentieux est présidée par le vice-président du Conseil d'État, et à son défaut par le président de la section du contentieux.

Le ministère public se compose de trois maîtres des requêtes désignés par le Président de la République pour remplir les fonctions de commissaires du gouvernement, soit auprès de l'assemblée du Conseil statuant au contentieux, soit auprès de la section lorsqu'elle décide seule[1].

Un secrétaire spécial nommé par décret, sur la présentation des présidents, est attaché au contentieux. Il remplit les

[1] D'après l'ordonnance du 12 mars 1831 et la loi du 19 juillet 1845 (art. 20), la désignation des commissaires du Gouvernement était faite, chaque année, par le garde des sceaux. Ce système a été notablement modifié par la loi du 3 mars 1849 qui disposait que le maître des requêtes, chargé des fonctions du ministère public, et ses deux suppléants, seraient désignés par le Président de la République. L'article 18 du décret organique du 25 janvier 1852 a rétabli l'égalité entre les trois commissaires du Gouvernement désignés par le chef de l'État. C'est le système actuel ; le renouvellement annuel est supprimé depuis 1849.

fonctions de greffier, tient la plume et délivre les expéditions. (Art. 1er et 22 de la loi de 1872.)

Il y a un corps d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, mandataires et défenseurs obligés des parties dans tous les cas où la loi n'a pas dispensé de leur ministère.

Voilà le personnel qui participe ou qui concourt à l'exercice de cette juridiction.

363. Nous avons à insister maintenant sur la valeur des décisions juridiques du Conseil d'État, sur le droit de juridiction propre qui lui est attribué.

Depuis le rétablissement du Conseil d'État en l'an VIII, jusqu'à 1872, sauf pendant un intervalle de trois ans, de 1849 à 1852, les lois sur l'organisation du Conseil d'État n'appelaient le Conseil qu'à donner un avis, en matière contentieuse comme en matière d'administration pure. C'était le chef de l'État qui exerçait la juridiction administrative suprême, et il avait le droit de prendre une décision contraire à celle que lui proposait le Conseil d'État; seulement, d'après les lois de 1845 et de 1852, il devait, dans ce cas, faire insérer sa décision au *Bulletin des lois* et au *Moniteur*.

On justifiait ce système en soutenant qu'il y aurait des dangers pour la liberté de l'administration, sans laquelle sa responsabilité n'existerait plus, à ce qu'un corps placé au centre du pays contrôlât, au point de vue légal, les actes de toutes les autorités administratives, y compris le chef de l'État lui-même. On pensait que le chef de l'État seul pouvait remplir cette mission. Seulement, on avait institué des garanties pour les particuliers, en l'obligeant à prendre l'avis d'un conseil composé d'hommes expérimentés, assez mêlés au mouvement des affaires administratives pour en bien comprendre les besoins, assez désin-

téressés dans cette action pour pouvoir être impartiaux. Du reste, il n'y avait là qu'une théorie. Dans la pratique, jamais le chef de l'État n'a pris un décret contraire à celui qui lui était proposé. Ce n'est pas que les solutions données par le Conseil aient toujours été conformes aux désirs de l'administration. Il y a eu un nombre considérable de décisions ministérielles annulées, et même d'ordonnances royales et de décrets impériaux rapportés sur l'avis du Conseil d'État.

Mais on sentait qu'il n'était pas possible que lorsqu'une discussion sur un procès avait été préparée par des magistrats qui avaient examiné les pièces et entendu les observations orales des parties et du ministère public, une autre solution fût substituée, sur le rapport d'un ministre, à celle qu'avait adoptée le Conseil d'État. Aussi l'usage s'était-il établi depuis longtemps d'appeler arrêts du Conseil les décisions prises par le chef de l'État sur la proposition du Conseil d'État délibérant au contentieux [1].

[1] M. Dufour, dans son *Traité de droit administratif appliqué*, signale, et plusieurs auteurs ont signalé après lui, deux affaires dans lesquelles la solution proposée par le Conseil n'a pas été adoptée, sans toutefois qu'il ait été rendu une décision en sens contraire. Mais on n'a pas dit que, dans ces affaires, il n'y avait eu qu'un ajournement de la solution, ce qui atténue un fait assurément regrettable.

Sous la monarchie de Juillet, en 1840, le roi refusa de signer un projet de décision sur une instance engagée par la liste civile contre des propriétaires qui prétendaient avoir, en vertu de ventes nationales, des droits de vue, d'accès et d'égout sur le bois de Vincennes. La décision était favorable au fond à la liste civile, mais le Conseil avait admis que le ministre des finances avait le droit d'intervenir à titre de représentant du domaine de l'État, dans cette instance, tandis que l'intendant général de la liste civile soutenait qu'il avait seul qualité pour plaider. La législation sur la liste civile ayant été modifiée sur ce point après 1852, l'affaire a été reprise et jugée à nouveau le 18 août 1856.

Un fait analogue s'est produit pour un projet de décision adopté en 1852 par le Conseil d'État et qui faisait droit à deux demandes que des magistrats de la Cour de cassation, suspendus au mois de mars 1848 et réintégrés dans leurs fonctions le 10 août 1849, avaient formées à l'effet d'obtenir le payement de leur traitement pendant la durée de la suspension. Le décret qui approuve la décision du Conseil n'a été signé que le 4 mai 1861.

Déjà cependant, sous le gouvernement de Juillet, le système qui attribuait au Conseil d'État une juridiction propre, semblable à celle des tribunaux civils et de tous les autres tribunaux administratifs, avait trouvé dans la Chambre des députés de nombreux partisans. Il avait été défendu, en 1837 et 1840, par MM. Vatout et Dalloz, dans des rapports présentés au nom de deux commissions de la Chambre chargées d'examiner des projets de loi sur le Conseil d'État ; et c'est à une faible majorité que la Chambre avait enfin en 1845 adopté le système de la *justice retenue*. Le système de la juridiction propre avait été consacré par la loi du 3 mars 1849. Les auteurs de la loi du 24 mai 1872 ont cru devoir y revenir. Ils ont pensé que le droit réservé au chef de l'État de signer les décisions du Conseil en matière contentieuse n'était qu'une fiction qui servait de fondement à des critiques injustes contre la juridiction administrative, sans avoir aucun avantage pour l'intérêt public et pour la liberté de l'administration qu'on entendait sauvegarder.

Toutefois ils ont cru sage de prendre certaines précautions contre l'abus que le Conseil d'État pourrait faire de son pouvoir. La loi du 3 mars 1849, dans son article 46, portait que le ministre de la justice déférerait à l'Assemblée générale du Conseil d'État, toutes décisions de la section du contentieux contenant excès de pouvoirs ou violation de la loi, et que la décision serait annulée dans l'intérêt de la loi. Cette disposition était incompatible avec l'organisation du Conseil d'État au contentieux consacrée par la loi de 1872; elle n'a pas été reproduite. Mais la loi nouvelle, à l'imitation de celle de 1849, porte que les ministres peuvent revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées devant la section du contentieux et qui n'appartiendraient pas au con-

tentieux administratif, lorsque le Conseil refuse de s'en dessaisir.

364. L'énumération des attributions du Conseil en matière contentieuse n'a jamais été faite dans aucun des actes qui ont organisé le Conseil. L'article 9 de la loi du 24 mai 1872 se borne à indiquer que le Conseil d'État « statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative ». C'est donc seulement en combinant les diverses dispositions des lois sur les autres juridictions que nous pouvons arriver à connaître les attributions du Conseil.

On peut dire que le Conseil d'État, considéré comme juridiction, prononce dans trois conditions différentes. D'abord il est juge en dernier ressort. Puis il est juge d'appel. Enfin il remplit les fonctions de Cour de cassation : 1° en cassant les décisions des juridictions administratives qui statuent en dernier ressort, pour violation des formes ou de la loi ou seulement pour excès de pouvoirs, et encore en annulant, dans le cas d'excès de pouvoirs, les actes de tous les agents de l'administration et même des conseils administratifs, lorsqu'ils ont une autorité propre ; 2° en statuant sur les règlements de juges entre les différentes juridictions administratives qui se disputent ou se renvoient la connaissance d'une affaire ; 3° en statuant sur les pourvois formés par les ministres dans l'intérêt de la loi, contre les décisions des juridictions administratives qui n'ont pas été attaquées par les parties intéressées. Reprenons cette énumération dans le détail.

365. Le Conseil prononce en premier et dernier ressort d'abord sur les recours formés contre les actes du chef de l'État qui blessent des droits.

Ainsi, un décret impérial liquide la pension d'un fonctionnaire public, d'un ingénieur. Ce fonctionnaire pense qu'il n'a pas été tenu compte de toutes ses années de services, que ses droits ont été mal appréciés. Il peut réclamer devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

Ainsi encore, un officier se plaint de n'avoir pas été nommé à un grade supérieur, lorsque son ancienneté lui donnait droit à l'avancement. La loi du 19 mai 1834 a constitué en cette matière des droits aux officiers. Il peut attaquer devant le Conseil d'État au contentieux le décret qui a nommé son concurrent. Le Conseil forme bien, en pareil cas, le premier et le dernier degré de juridiction, car, évidemment, l'acte qui a liquidé la pension ou qui a conféré un grade à un officier n'est pas un jugement.

Le Conseil d'État statue dans les mêmes conditions sur les demandes qui tendent à obtenir l'interprétation des actes émanés du chef de l'État ou des souverains antérieurs à 1789, lorsque ces actes ont été faits dans l'exercice du pouvoir administratif; nous avons expliqué précédemment les règles à suivre pour l'interprétation des actes administratifs. Il est inutile d'y revenir[1].

Mais nous n'avons pas parlé de l'interprétation des décisions rendues au contentieux. Est-ce exclusivement au Conseil d'État qu'il appartient de la donner? Plusieurs décisions ont consacré cette doctrine[2]. Toutefois, si des difficultés s'élèvent sur le sens et la portée d'une décision rendue au contentieux qui avait statué sur un recours formé contre un

[1] Voy. p. 454, n° 293.
[2] *Arr. Cons.* 9 août 1851 (*Benassi*), — 24 mars 1853 (*héritiers Tulin*).

arrêté de conseil de préfecture, il appartient au conseil de préfecture de prononcer sur ces difficultés [1].

Le Conseil statue aussi en premier ressort sur les recours formés contre certaines décisions des ministres qui blessent des droits, sans être des jugements, et qui ne peuvent être attaquées que devant le Conseil d'État, par exemple : 1° les décisions des ministres qui règlent le décompte d'un marché de fournitures ou qui résilient ce marché ; 2° celles qui rejettent la demande d'un créancier de l'État, lorsque la contestation n'est pas de nature à être portée devant les conseils de préfecture ou devant l'autorité judiciaire ; 3° les contraintes décernées par le ministre des finances, en vertu de l'arrêté du 18 ventôse an VIII ; 4° les décisions qui rejettent les demandes de pension formées par des fonctionnaires.

Il statue aussi en premier ressort sur les recours formés contre les décisions de préfets qui ont refusé à des industriels l'autorisation de créer un établissement insalubre.

Il faut noter parmi les matières sur lesquelles le Conseil d'État peut prononcer en premier et en dernier ressort, les contestations relatives à la police et à l'administration intérieure de la Banque de France (art. 21 de la loi du 22 avril 1806) ; mais il n'y a pas d'exemple de pareilles contestations. Le Conseil peut encore statuer directement sur certaines contestations, en matière de majorats. (Art. 41 et 42 du décret du 1er mars 1808.) Deux lois récentes lui ont donné des attributions qui rentrent dans cette catégorie. Une loi du 7 juin 1873 lui confère le pouvoir de déclarer démissionnaire tout membre d'un conseil général de départe-

[1] *Arr. Cons.* 28 janvier 1848 (*Monnard*), — 15 mars 1855 (*Boulland*), — 31 janvier 1867 (*Benoist*). — Voir aussi 9 février 1877 (*Grelault*).

ment, d'un conseil d'arrondissement ou d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, aurait refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois. D'autre part, la loi du 31 juillet 1875 le charge de statuer sur les réclamations relatives aux élections des membres des conseils généraux de départements.

366. Le Conseil d'État est juge d'appel des décisions rendues : 1° par les conseils de préfecture ; 2° par les commissions instituées pour fixer les indemnités de plus-value ; 3° par les ministres dans les cas où ils prononcent comme juges ; 4° et par les juridictions administratives instituées aux colonies.

367. Dans l'exercice des attributions qu'il nous reste à parcourir, le Conseil prononce comme la Cour de cassation, c'est-à-dire qu'il se borne à annuler les actes irréguliers sans rien mettre à la place.

Ainsi il statue, en vertu de l'article 17 de la loi du 16 septembre 1807, sur les recours formés pour incompétence, violation des formes et de la loi, contre les arrêts de la Cour des comptes. Il statue dans les mêmes conditions, en vertu de l'article 30 de la loi du 27 juillet 1872, sur les recours formés contre les décisions des conseils de révision pour le recrutement de l'armée.

Enfin il prononce sur les recours pour excès de pouvoirs qui sont portés devant lui, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790 et de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 :

1° Contre les décisions des autres juridictions administratives qui statuent en dernier ressort, — conseil supérieur de l'instruction publique, — conseil départemental. Il n'est pas nécessaire que ce pourvoi ait été réservé ; il suffit qu'il n'ait pas été formellement exclu pour qu'il puisse être

exercé; nous en avons déjà cité des exemples en parlant de chacune de ces juridictions;

2° Contre les actes de tous les agents de l'administration, maires, sous-préfets, préfets, ministres, chef de l'État;

3° Contre les actes des conseils administratifs, dans le cas où ils ont un pouvoir propre; par exemple, les conseils généraux et les commissions départementales. Le recours contre les décisions des commissions départementales peut même être formé dans certains cas pour violation de la loi[1]. Nous nous sommes déjà expliqué sur l'excès de pouvoirs, les conditions qui le constituent et les différents cas dans lesquels il peut être réprimé[2].

368. Le Conseil prononce encore sur les règlements de juges, c'est-à-dire sur les débats de compétence qui s'élèvent entre les diverses juridictions administratives, comme le fait la Cour de cassation sur les difficultés de même nature qui s'élèvent entre des cours d'appel ou des tribunaux qui ne ressortissent pas à la même Cour.

Mais il ne faut pas confondre ce pouvoir, qui rentre dans l'exercice de la juridiction administrative, avec un pouvoir tout différent, qui n'appartient plus au Conseil d'État, avec le droit de statuer sur les conflits d'attributions entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Nous verrons bientôt dans quelles formes et dans quelles conditions s'exerce ce pouvoir.

369. Enfin le Conseil statue sur les pourvois qui sont formés par les ministres dans l'intérêt de la loi, et qui n'ont pour objet que de faire donner aux juridictions inférieures

[1] Voy. p. 240, n° 151, et p. 251, n° 160.
[2] Voy. p. 458 et suiv.

un enseignement doctrinal, sans porter atteinte aux droits des parties engagées dans les contestations sur lesquelles les décisions attaquées ont statué.

Aucun texte de loi aujourd'hui en vigueur, sauf l'article 30 de la loi du 27 juillet 1872, sur le recrutement de l'armée, n'attribue aux ministres le droit de former des pourvois, dans l'intérêt de la loi, contre les décisions des juridictions administratives, comme le procureur général près la Cour de cassation peut le faire, en vertu de l'article 88 de la loi du 27 ventôse an VIII, contre les décisions des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Néanmoins le Conseil d'État a toujours admis que ce droit dérivait pour les ministres du pouvoir qui leur appartient de veiller à l'exécution des lois, chacun pour les matières qui rentrent dans ses attributions. On peut en citer plusieurs exemples antérieurs à 1849[1]. La loi du 3 mars 1849, dans son article 44, avait confié au ministre de la justice seul le droit de former des pourvois dans l'intérêt de la loi. Cette loi ayant été abrogée par le décret du 25 janvier 1852, les anciennes traditions ont été reprises. Elles se sont maintenues sous le régime de la loi de 1872, qui est muette à cet égard.

Mais, le Conseil d'État a dû rappeler plusieurs fois ce principe, les ministres ne sont recevables à présenter des pourvois dans l'intérêt de la loi qu'autant que les décisions contre lesquelles ils les forment n'ont pas été attaquées par les parties dans les délais fixés par le règlement du Conseil, et qu'elles ne peuvent plus l'être[2]. D'un autre côté, il est

[1] *Arr. Cons.* 8 février 1838 (*ministre des finances*), — 27 février 1840 (*ministre des travaux publics*), — 8 avril 1842 (*ministre de l'intérieur et Duvergier c. Recordère*).

[2] *Arr. Cons.* 2 août 1854 (*ministre de l'intérieur*), — 18 février 1864 (*ministre des travaux publics*), — 14 août 1867 (*ministre des travaux publics*), — 29 avril 1872 (*ministre des travaux publics*), — 14 janvier 1876 (*ministre des travaux publics*).

évident qu'un recours dans l'intérêt de la loi n'est pas recevable, quand il ne tend qu'à faire rectifier une erreur de fait et non à relever une violation de la loi[1].

§ 2. — PROCÉDURE SUIVIE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

370. Sources des règles de la matière. — Division.

371. Introduction des affaires. — Nécessité du ministère d'avocat. — Exceptions à cette règle.

372. Des éléments essentiels du recours et des pièces qui doivent y être jointes.

373. Des droits de timbre et d'enregistrement. — Exemptions.

374. Du délai dans lequel doit être formé le pourvoi. — Manière de calculer le délai.

375. De la notification des décisions qui est le point de départ du délai.

376. Du sursis à l'exécution de la décision attaquée.

377. Instruction de l'affaire. — Mise en cause de l'adversaire.

378. Des moyens d'instruction dont le Conseil d'État dispose.

379. Du pourvoi incident.

380. De l'intervention.

381. Préparation de la décision. — Délibération de la section. — Audience publique du conseil.

382. Rédaction, signature et lecture de la décision.

383. Des dépens et de la condamnation de l'État aux dépens.

384. Exécution des décisions.

385. Recours.

386. Statistique des travaux du Conseil d'État au contentieux.

370. Nous devons étudier maintenant, avec quelque soin, quoique en abrégé, les règles de la procédure suivie devant le Conseil d'État.

Les règles de cette procédure se trouvent, en partie, dans la loi du 24 mai 1872 (art. 15 à 24), dans le règlement intérieur du Conseil d'État (art. 20 à 26), et dans le décret du 22 juillet 1806, qui est resté en vigueur, sauf quelques modifications introduites par d'autres lois spéciales.

Nous avons à rechercher comment s'introduisent, s'in-

[1] *Arr. Cons.* 13 avril 1850 (*ministre des travaux publics*), — 20 décembre 1872 (*ministre des travaux publics*).

struisent et suivent les affaires. Nous verrons ensuite les recours ouverts contre les décisions et les règles relatives à leur exécution.

371. Il faut distinguer, pour l'introduction des affaires, entre les pourvois formés par les ministres et les pourvois formés par les particuliers et même par les personnes morales, départements, communes, établissements publics, qui sont traitées comme les particuliers.

Les ministres présentent leurs recours par un mémoire adressé au Conseil. Ils n'emploient pas ordinairement le ministère d'un avocat au Conseil ; ils n'y sont pas obligés.

Pour les particuliers et les personnes morales, en principe, les affaires doivent s'introduire par le ministère d'un avocat.

C'était une règle absolue en 1806. Mais peu à peu il y a été dérogé par une série de dispositions qui avaient pour but de rendre accessible la juridiction du Conseil d'État, pour dès affaires qui n'ont pas un intérêt pécuniaire considérable, et dont le gouvernement a néanmoins intérêt à ce que le Conseil d'État soit saisi.

Cette exception a été établie en matière de contributions directes par les lois du 26 mars 1831 (art. 29), du 21 avril 1832 (art. 30), et du 25 avril 1844 (art. 22).

Elle s'applique par suite en matière de taxes assimilées, pour le recouvrement, à ces contributions. Nous avons indiqué ces taxes en traitant des attributions des conseils de préfecture[1]. Il y avait même, dès 1824, un texte spécial pour les prestations en nature imposées en vue de la construction et de l'entretien des chemins vicinaux.

[1] P. 497, n° 306

L'exception s'applique aussi en matière de réclamations contre les opérations électorales auxquelles il est procédé pour la nomination des membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement, des conseils municipaux, en vertu de la loi du 31 juillet 1875, de la loi du 22 juin 1833 (art 13), et de la loi du 5 mai 1855 (art. 45).

La loi du 30 mai 1851 (art. 25) l'a établie en matière de contraventions à la police du roulage, et cette disposition a été étendue, par la loi du 21 juin 1865 (art. 12), aux recours contre tous les arrêtés des conseils de préfecture en matière répressive.

Le décret du 2 novembre 1864, dans son article 1er, accorde la dispense du ministère d'avocat aux recours portés devant le Conseil d'État, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790, contre les actes des autorités administratives, pour incompétence et excès de pouvoirs, et aux recours formés contre les décisions ministérielles portant refus de liquidation de pension ou contre les décrets du chef de l'État qui liquident les pensions.

Il en est de même, en vertu de l'article 88 de la loi du 10 août 1871, des recours formés contre certaines décisions des commissions départementales, soit pour excès de pouvoirs, soit pour violation de la loi.

Seulement toutes les dispenses du ministère d'avocat ne sont pas conçues dans les mêmes termes. Il y aurait à prendre à ce sujet une mesure générale afin d'éviter la confusion et les fausses démarches qu'elle peut entraîner.

Pour certains pourvois, ils ne peuvent jouir du bénéfice de la dispense qu'à la condition d'être déposés à la préfecture. Le préfet transmet le dossier au Conseil d'État après l'avoir

fait compléter. C'est ce qui a lieu pour les contributions directes et les taxes assimilées.

Pour d'autres, le pourvoi peut être déposé à la sous-préfecture ou à la préfecture, au choix du réclamant. C'est ce qui a lieu en matière répressive.

Pour d'autres enfin, le pourvoi doit être transmis directement par les parties au Conseil d'État. C'est la règle pour les élections, les pensions, et les recours pour excès de pouvoirs.

Et il ne faut pas s'y tromper, parce que le pourvoi doit être formé dans un délai déterminé, et que, si la partie perd du temps en s'adressant à un intermédiaire qu'elle n'avait pas à employer, elle subit la peine de la mauvaise direction donnée à son recours.

Bien entendu, il ne s'agit que d'une dispense dont la partie peut ne pas user. Elle a toujours la faculté d'employer le ministère d'un avocat; seulement, si elle gagne son procès, la partie adverse ne supporte pas les dépens qui auraient pu être évités[1].

372. Qu'il soit formé par le ministère d'un avocat ou par les parties elles-mêmes, le recours doit contenir, aux termes de l'article 1[er] du décret du 22 juillet 1806, l'exposé sommaire des faits et moyens, les conclusions, les noms et la demeure des parties, enfin l'énumération des pièces dont on entend se servir. Ces pièces, dont la première est la décision attaquée, doivent être jointes au pourvoi.

Le Conseil d'État a plusieurs fois rejeté des pourvois à l'appui desquels les parties ne présentaient aucun moyen. Il

[1] De nombreuses décisions ont été rendues en ce sens. Il suffit de citer les arrêts du 5 février 1867 (*Association de Valençole*), — 25 juin 1868 (*commune de Fontenay-sous-Bois*), — 29 juillet 1868 (*vallée de la Dive*), — 16 janvier 1874 (*Lunel*).

a rejeté aussi des pourvois comme non recevables, lorsque la décision attaquée n'était pas produite[1]. Ainsi un recours direct contre un refus verbal d'un maire ou d'un préfet n'est pas recevable, puisqu'on ne peut produire une décision écrite. Il faut, dans ce cas, s'adresser au ministre, et si le ministre garde le silence pendant quatre mois, on peut se pourvoir devant le Conseil, par application de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864.

373. Une autre condition essentielle du pourvoi, c'est qu'il doit être écrit sur papier timbré, sauf les cas où la loi a accordé une dispense.

L'article 24 de la loi du 21 avril 1832 accorde une dispense pour les pourvois en matière de contributions directes, quand la cote contre laquelle on réclame ne dépasse pas 30 francs. Cette dispense s'applique nécessairement aux pourvois contre les taxes assimilées aux contributions directes.

Pour les prestations en nature, l'article 5 de la loi du 28 juillet 1824 accorde une dispense absolue, quel que soit le chiffre de la cote sur laquelle porte la réclamation.

Les justiciables sont encore dispensés du payement du droit de timbre pour les pourvois en matière d'élections[2].

Mais, à part ces exceptions, tous les recours pour lesquels le législateur a accordé la dispense du ministère d'avocat et des droits d'enregistrement et de greffe, doivent être présentés sur papier timbré. Il en est ainsi, à plus forte raison, pour les pourvois que le décret du 2 novembre 1864 a permis de présenter sans l'intermédiaire des avocats au Con-

[1] Voy. notamment les arrêts du 27 mai 1865 (*Estienne*), — et du 28 novembre 1867 (*Delalot*).

[2] Loi du 22 juin 1833, art. 55. — Loi du 5 mai 1855, art. 45. — Loi du 31 juillet 1875.

seil. Une loi seule pouvait accorder l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement.

374. Le pourvoi doit être formé dans le délai de trois mois à dater du jour où la décision attaquée a été notifiée. L'article 11 du décret du 22 juillet 1806 est formel à cet égard et la jurisprudence du Conseil applique rigoureusement cette règle d'ordre public. La fin de non-recevoir est même fréquemment soulevée d'office [1].

Par exception, pour les recours contre les décisions des commissions départementales, prévus dans l'article 88 de la loi de 1871, le délai n'est que de deux mois.

Pendant quelque temps, le Conseil semble avoir admis que le délai de trois mois ne s'appliquait pas dans le cas de recours, pour excès de pouvoirs, dirigés contre les actes des préfets ou des autres agents de l'administration subordonnés aux ministres. On faisait valoir, en ce sens, que le législateur n'ayant établi aucun délai pour les recours formés devant les ministres, il était sans intérêt de repousser comme tardifs des recours que les parties pouvaient faire revivre en s'adressant au ministre et en attaquant ensuite devant le Conseil la décision confirmative du ministre. Néanmoins le Conseil a pensé qu'il ne pouvait établir aucune distinction, et, à partir de 1862, il a opposé la fin de non-recevoir, même aux pourvois formés pour excès de pouvoirs contre les arrêtés de préfet [2]. Toutefois il a décidé que, bien qu'un pourvoi formé directement contre un arrêté de préfet eût été rejeté comme

[1] Les délais sont plus longs pour ceux qui demeurent hors de la France continentale. L'article 13 du décret de 1806 rend applicables, en pareil cas, les dispositions de l'article 73 du code de procédure civile. Toutefois, une loi du 11 juin 1859 a abrogé cet article pour la Corse et l'Algérie.

[2] *Arr. Cons.* 20 mars 1862 (*ville de Châlons*), — 5 juin 1862 (*d'Andigné de Resteau*), — 16 avril 1863 (*Durand*), — 6 juillet 1863 (*Lautel*).

tardif, par application de l'article 11 du décret de 1806, on ne pouvait opposer au réclamant la chose jugée, lorsqu'il allait attaquer cet arrêté devant le ministre et qu'il revenait ensuite attaquer la décision du ministre devant le Conseil d'État [1].

Comment doit-on calculer le délai de trois mois fixé par l'article 11 ? Il faut calculer par mois, quel que soit le nombre des jours compris dans le mois. De plus, il n'y faut comprendre ni le jour où la décision a été notifiée, ni le jour du terme. La jurisprudence du Conseil est constante sur ce point, et c'est par erreur que plusieurs auteurs ont signalé quelques arrêts comme contradictoires. Ainsi, lorsqu'une décision a été notifiée le 19 octobre, le pourvoi doit être formé au plus tard le 20 janvier suivant [2].

375. La question de savoir ce qu'il faut entendre par la notification de la décision, notification qui est le point de départ du délai des recours, a une grande importance pour les parties comme pour les agents de l'administration.

D'abord il est constant aujourd'hui qu'une notification par huissier n'est pas nécessaire, à moins que la contestation ne soit engagée entre deux particuliers. L'administration centrale peut notifier les décisions par les agents administratifs, maires, commissaires de police, gardes champêtres et autres ; il en est de même des administrations locales [3]. Plusieurs

[1] *Arr. Cons.* 9 février 1865 (*d'Andigné de Resteau*).

[2] *Arr. Cons.* 15 juillet 1832 (*de Reculot*), — 14 décembre 1843 (*Colonna*), — 27 février 1847 (*ville d'Orléans*), — 23 novembre 1850 (*Mourier*), — Id. (*Pavy*), — 25 janvier 1859 (*Compagnie du chemin de fer du Midi*), — 22 janvier 1863 (*Milon*).

M. Serrigny, en réponse aux auteurs qui ont considéré plusieurs décisions du Conseil comme contraires à l'article 1033 du Code de procédure civile, fait remarquer qu'ils ont mal fait leur calcul, en comptant trois mois du 19 octobre au 19 janvier. Il n'y a pas, dit-il, deux 19 dans un mois.

[3] *Arr. Cons.* 4 juin 1851 (*Grandidier*), — 17 février 1852 (*Blasion*), — 13 août 1863 (*de Gromard*).

lois ou décrets réglementaires indiquent d'ailleurs les notifications administratives. Il suffit de citer l'article 6 du décret du 2 novembre 1864.

La jurisprudence a même admis des équivalents à la notification expresse de la décision. Pendant un temps, on avait été jusqu'à faire courir le délai du jour où le réclamant avait eu connaissance de la décision, lors même qu'il n'en aurait pas eu les termes sous les yeux. Cette extension d'un texte rigoureux a été abandonnée depuis 1852[1]. Mais le Conseil admet qu'un particulier n'est plus recevable à se pourvoir, lorsqu'il a laissé passer plus de trois mois à dater du jour où il a lui-même retiré une copie de la décision dans les bureaux de la préfecture[2], ou bien à dater du jour de la signification de conclusions dans lesquelles l'arrêté attaqué était inséré[3]. L'exécution d'une décision est considérée comme équivalant à une notification ; et, bien entendu, il ne s'agit pas d'une exécution volontaire de la part du réclamant, car il y aurait, dans ce cas, acquiescement[4].

Toutefois, quand le procès n'est pas engagé entre l'État et un particulier, mais entre les administrations locales ou établissements publics et les particuliers, les notifications ou transmissions des décisions ne peuvent faire courir le pourvoi que si elles sont faites, non par les soins des agents de l'État, mais à la requête de l'administration locale, inté-

[1] *Arr. Cons.* 1er décembre 1852 (*ville de Mulhouse*), — 22 janvier 1863 (*Milon*), — 26 août 1867 (*commune de Froncles*), — 30 avril 1868 (*Desauges*).

[2] *Arr. Cons.* 28 décembre 1854 (*Jollivet*). — Voy. toutefois l'arrêt du 22 août 1868 (*de Grammont*).

[3] *Arr. Cons.* 23 décembre 1858 (*Hullingen*).

[4] *Arr. Cons.* 5 juin 1862 (*d'Andigné de Resteau*), — 23 juin 1864 (*Duclos*), — 26 août 1865 (*canal Alaric*), — 11 juin 1868 (*Coppens*). Voy. dans le *Recueil des arrêts* de M. Lebon, les conclusions données par M. de Belbeuf, commissaire du Gouvernement, au sujet de ce dernier arrêt.

ressée à poursuivre l'exécution de la décision attaquée[1].

L'obligation de former le pourvoi dans le délai fixé par l'article 11 du décret du 22 juillet 1806 est imposée à l'administration centrale, aux départements et communes, aussi bien qu'aux particuliers. Et il y a même des conditions spéciales pour le point de départ du délai à l'égard de l'administration. En matière de police du roulage, la loi du 30 mai 1851 dispose, dans son article 25, que le pourvoi du ministre des travaux publics contre un arrêté du conseil de préfecture qui aurait renvoyé un particulier des fins du procès-verbal dressé contre lui, devra être formé dans le délai de trois mois à partir de la date de l'arrêté. Ainsi, le particulier n'est pas obligé de faire signifier à l'administration l'arrêté du conseil de préfecture qui lui donne gain de cause.

Le Conseil d'État a cru devoir étendre cette règle, par analogie, aux pourvois formés par le ministre des travaux publics contre les arrêtés rendus en matière de contravention aux lois et règlements sur la police de la grande voirie[2].

Dans certaines matières, par exemple pour les contestations relatives à l'exécution des travaux publics, on admet que le délai court contre l'État à dater du jour où le préfet, agissant au nom de l'État, a fait notifier la décision au réclamant [3].

Mais une expédition de la décision, délivrée par le greffier

[1] *Arr. Cons.* 19 décembre 1873 (*Chevaux*), — 2 février 1877 (*dame Lefèvre-Deumier*).

[2] *Arr. Cons.* 21 juillet 1866 (*Gilles*), — 19 décembre 1866 (*Dupin*), — 25 avril 1868 (*Petit*), — 1er mai 1869 (*Guilhou*). — Voir aussi 3 janvier 1873 (*ministre de la guerre c. Lecerf*).

[3] *Arr. Cons.* 23 juin 1853 (*Rabourdin*), — 8 février 1855 (*Matte*), — 31 mai 1855 (*Baudson*), — 24 janvier 1856 (*Vernaudon*). Voy. aussi 30 avril 1863 (*ville de Paris*). Le ministre des travaux publics, dans deux circulaires en date du 20 juillet 1860 et 31 décembre 1877, a appelé sur ce point l'attention des ingénieurs.

du conseil de préfecture et envoyée à la partie, n'aurait pas le même effet [1].

En tout cas, le délai court contre l'État à dater du jour où le ministre a eu connaissance de la décision par l'envoi que lui en ont fait les agents locaux.

On a prétendu quelquefois que le délai courait contre le ministre à dater du jour où ses agents locaux avaient eu connaissance de la décision ; par exemple, en matière de travaux publics, du jour où les ingénieurs des ponts et chaussées avaient reçu la copie de l'arrêté envoyé par le préfet. Cette doctrine a été repoussée [2].

376. Le pourvoi n'est pas suspensif, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné.

Ce principe, posé dans l'article 3 du décret du 22 juillet 1806, est l'opposé du principe adopté pour les juridictions de l'ordre judiciaire. Il s'explique par la différence des situations. En matière administrative, il s'agit de satisfaire l'intérêt public, et la loi présume qu'il y a urgence à exécuter la décision rendue. La loi du 24 mai 1872, dans son article 24, a confirmé cette règle. Toutefois elle ajoute que les conseils de préfecture pourront subordonner l'exécution de leurs décisions, en cas de recours, à la charge de donner caution ou de justifier d'une solvabilité suffisante.

Par exception, l'article 88 de la loi du 10 août 1871 porte que les recours, pour excès de pouvoirs et violation de la loi, contre les décisions des commissions départementales, qui ont été prévus par cet article, sont suspensifs.

Dans les autres cas, le Conseil d'État peut ordonner qu'il

[1] *Arr. Cons.* 9 janvier 1874 (*ministre des finances*).
[2] *Arr. Cons.* 16 avril 1852 (*Lheurin*), — 28 janvier 1858 (*Marcelin*).

sera sursis à l'exécution des décisions attaquées devant lui; mais il emploie rarement ce mode de procéder. Ordinairement la section signale au ministre les conclusions tendant à obtenir le sursis, et, quand il n'y a pas urgence à exécuter, le ministre donne lui-même l'ordre de surseoir.

377. Étudions maintenant l'instruction de l'affaire. La direction en appartient au Conseil d'État, ou plutôt à la section du contentieux. C'est une tradition constante depuis la création de la commission du contentieux en 1806, et elle est confirmée par l'article 15 de la loi du 24 mai 1872.

Quand une affaire arrive au greffe de la section du contentieux, le président de la section désigne un rapporteur parmi les conseillers, les maîtres des requêtes ou les auditeurs, suivant l'importance de la question. La section, sur la proposition du rapporteur, s'occupe immédiatement de mettre l'affaire en état d'être jugée.

Il faut, avant tout, mettre l'adversaire en cause.

S'il s'agit de recours formés avec le ministère d'un avocat par un particulier contre un autre particulier ou contre un département, une commune, un établissement public et réciproquement, le président, sur la décision de la section, rend une ordonnance dite de *soit communiqué*, qui doit être signifiée avec le pourvoi, par le ministère d'un huissier, dans le délai de deux mois. Le défaut de signification dans le délai fixé équivaut à une sorte d'abandon du pourvoi; il entraîne la déchéance [1].

S'il s'agit d'un recours formé au nom de l'État ou contre l'État, ou bien d'un recours pour lequel le ministère d'avocat n'est pas nécessaire, la communication se fait par la voie

[1] Décret du 22 juillet 1806, art. 4. — Décret du 2 novembre 1864, art. 3.

administrative. Le dossier est envoyé au ministre, et le ministre l'envoie au préfet, qui fait prévenir les parties d'en prendre connaissance et de fournir leurs défenses.

Dans tous les cas, lors même que le ministre compétent ne serait pas partie intéressée, la section a l'habitude de lui communiquer le dossier pour qu'il donne son avis. Généralement, le ministre consulte à son tour les agents locaux.

L'article 8 du décret du 2 novembre 1864 dispose que, lorsque les ministres sont appelés à produire des défenses ou à présenter des observations sur des pourvois introduits devant le Conseil d'État, la section du contentieux fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, les délais dans lesquels les réponses et observations doivent être produites. Le délai ordinairement fixé est de quarante jours. Les agents locaux doivent donc, lorsqu'ils sont consultés sur un pourvoi, répondre dans un très-bref délai. Du reste, le ministre des travaux publics avait déjà instamment recommandé aux ingénieurs la célérité dans l'instruction des affaires contentieuses, par une circulaire du 27 juillet 1854.

Quant à la partie qui reçoit communication du pourvoi soit par la voie administrative, soit par la signification de l'ordonnance de soit communiqué et de la requête qui s'y trouve jointe, elle doit répondre, suivant les cas, par ministère d'avocat ou sans cet intermédiaire, dans les délais fixés par l'article 4 du décret du 22 juillet 1806 ; sinon, il est passé outre. En cas d'urgence, la section du contentieux peut abréger les délais de production de la défense.

378. Le Conseil d'État dispose, pour s'éclairer, des mêmes moyens d'instruction que le conseil de préfecture. Il en use plus rarement, parce qu'il statue souvent en appel ; mais il en use. Plus d'une fois, le rapporteur a été chargé de

faire une descente sur les lieux et de dresser procès-verbal de sa visite. Plus d'une fois, le Conseil a ordonné des expertises, des enquêtes, ou des vérifications de faits par des ingénieurs des ponts et chaussées ou des architectes, en présence des parties ou elles dûment appelées[1].

L'article 14 du décret du 22 juillet 1806 fixe les formes à suivre pour les vérifications d'écritures ou l'interrogatoire des parties; l'article 20 pose les règles relatives à l'inscription de faux.

Nous ne voulons pas aborder ici tous les incidents de la procédure devant le Conseil : les reprises d'instance, la constitution de nouvel avocat, le désaveu ; les règles établies à cet égard par les articles 22, 24, 25, 26 du décret de 1806 sont rarement appliquées. Nous n'avons rien à dire de spécial au désistement qui peut terminer l'affaire avant qu'elle soit jugée et dont ce décret ne parle pas. Nous nous attachons aux traits principaux, et à ce titre, nous ne pouvons négliger de parler du pourvoi incident et de l'intervention.

379. Un pourvoi incident est un pourvoi formé par le défendeur, en réponse au pourvoi formé par le demandeur et contre la même décision. Ainsi un entrepreneur de travaux publics attaque un arrêté du conseil de préfecture qui lui a accordé une somme supérieure au décompte préparé par les ingénieurs, mais moindre que celle qu'il réclamait. Quand ce pourvoi est communiqué au ministre, celui-ci, éclairé par les avis des ingénieurs, a le droit de demander au Conseil d'État, non-seulement de repousser le pourvoi, mais même d'annuler l'arrêté et de rejeter complétement la demande de l'entrepreneur. Voilà le pourvoi incident.

[1] Voy. p. 525, notes 1 et 2.

Il y a des règles particulières à ce pourvoi, entre autres celle-ci : que le défendeur, qui forme un pourvoi incident, est recevable à le présenter plus de trois mois après la notification de la décision attaquée. Cela se comprend : il s'était résigné à accepter la décision du premier juge; mais, quand le débat est rouvert, il faut lui donner la faculté de faire remettre les choses en l'état primitif[1].

En revanche, s'il est jugé que le pourvoi principal n'est pas recevable, le pourvoi incident tombe[2].

Mais le demandeur ne pourrait pas faire tomber le pourvoi incident en renonçant lui-même à son pourvoi principal par un désistement. Le désistement ne pourrait avoir cet effet que s'il était accepté par le défendeur[3].

380. Quant à l'intervention, c'est l'introduction dans le procès d'une partie qui n'est ni demanderesse ni défenderesse, mais qui prétend avoir intérêt à faire annuler ou à faire maintenir la décision attaquée.

L'intérêt est la seule justification à faire pour obtenir le droit d'intervention. Le Conseil est juge de l'intérêt; et il est très-large à cet égard.

381. Enfin l'affaire est instruite. Elle revient entre les mains du rapporteur.

Ici il faut distinguer, pour la préparation de la décision, entre le cas où l'affaire doit être jugée par la section seule, et celui où elle doit être soumise en audience publique à l'assemblée du Conseil délibérant au contentieux. Nous avons dit, en effet, que les affaires pour lesquelles il n'y a pas eu constitution d'avocat ne sont pas portées en audience publi-

[1] Voir notamment *Arr. Cons.* 17 mars 1876 (*Roche et autres*).
[2] *Arr. Cons.* 10 juillet 1862 (*ville d'Auxonne*), — 16 avril 1863 (*veuve Guibert*).
[3] *Arr. Cons.* 12 avril 1863 (*élections de Piana*).

que, aux termes de l'article 19 de la loi du 24 mai 1872, à moins que le renvoi n'en soit demandé par un des conseillers d'État de la section, ou par le commissaire du gouvernement à qui le dossier a été communiqué.

Supposons d'abord qu'il s'agisse d'une affaire introduite par le ministère d'un avocat, ou d'un pourvoi du ministre auquel la partie a défendu par le ministère d'un avocat. Le rapporteur prépare un rapport écrit et un projet de décision. Il soumet son travail à la section du contentieux qui, après l'avoir entendu et discuté, arrête un projet de décision. Si le rapporteur est maître des requêtes, il a voix délibérative ; s'il est auditeur, il n'a que voix consultative.

La section ne peut délibérer que si trois au moins de ses membres ayant voix délibérative sont présents. En cas de partage, elle appelle le plus ancien maître des requêtes présent à la séance.

Le dossier est envoyé ensuite à l'un des commissaires du gouvernement.

Puis le rôle de la séance publique, proposé par le commissaire du gouvernement, est arrêté par le président. Ce rôle imprimé, et contenant sur chaque affaire une notice sommaire rédigée par le rapporteur, est distribué à tous les conseillers d'État qui doivent délibérer au contentieux. Il est adressé aussi aux avocats dont les affaires doivent être appelées. Les avocats reçoivent, en outre, communication des questions posées par le rapport. Ils peuvent ainsi se préparer à discuter les questions qu'ils n'auraient pas aperçues et que la section aurait soulevées d'office, par exemple des fins de non-recevoir.

Vient l'audience publique, où siégent les membres de la section et six conseillers d'État pris en nombre égal dans

chacune des autres sections du Conseil. L'article 21 de la loi de 1872 porte que l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux ne peut délibérer qu'en nombre impair. Cette règle a été établie pour éviter les partages qui étaient vidés, d'après l'organisation antérieure, par la voix prépondérante du président, et qui le sont devant l'autorité judiciaire par une nouvelle délibération avec l'adjonction d'un autre juge. Elle avait été introduite déjà dans la loi du 3 mars 1849; mais à cette époque, les conseillers d'État seuls avaient voix délibérative. Dans l'organisation actuelle, les maîtres des requêtes ayant voix délibérative, quand ils font des rapports, la composition du Conseil doit varier, suivant que les affaires sont rapportées par un maître des requêtes ou par un auditeur. Ce système donne lieu à des complications regrettables et amène souvent l'abstention d'un juge dont les lumières auraient pu être très-utiles dans la délibération.

La délibération n'est valable que si neuf membres au moins, ayant voix délibérative, sont présents. Le rapporteur compte, pour former le nombre de neuf, s'il est maître des requêtes. Pour compléter l'assemblée, les conseillers d'État absents ou empêchés peuvent être remplacés par des conseillers d'État en service ordinaire, en suivant l'ordre du tableau.

En outre, d'après l'article 20 de la loi du 24 mai 1872, les membres du Conseil ne peuvent participer aux délibérations sur les recours dirigés contre la décision d'un ministre, lorsque cette décision a été préparée par une délibération de la section à laquelle ils appartiennent et qu'ils y ont pris part.

L'assemblée ainsi composée, le rapporteur lit son rapport; l'avocat présente, s'il le croit utile, des observations orales; le commissaire du gouvernement donne ses conclusions.

Puis, quand le Conseil a entendu un certain nombre d'affaires, il délibère à huis clos sur les projets préparés par la section.

Nous avons entendu dire qu'avec ce système les garanties de l'audience publique étaient à peu près illusoires, et que la section, qui préparait sa décision sans avoir entendu les observations orales des avocats, avait en réalité, à elle seule, le jugement des affaires. Cette appréciation est tout à fait inexacte. Sans doute l'opinion de la section qui a mûrement examiné une affaire, qui a souvent lu une grande partie des pièces, a un grand poids, et elle est ordinairement adoptée. Mais quand il existe une minorité dans le sein de la section, ou quand le commissaire du gouvernement n'est pas d'accord avec la section, ou bien, enfin, quand les observations orales de l'avocat donnent un nouveau tour à l'affaire, il n'est pas rare que les projets soient remaniés, et qu'une décision contraire à celle de la section soit adoptée. Après avoir vu fonctionner ce système pendant longtemps, nous pouvons affirmer qu'il donne de grandes garanties d'une bonne justice.

Supposons, au contraire, qu'il s'agisse d'une affaire dans laquelle la partie n'a pas constitué d'avocat; la procédure est plus simple. Le rapporteur dépose son rapport, avec le projet de décision, entre les mains du secrétaire de la section. Le dossier est communiqué au commissaire du gouvernement. Puis, à un jour marqué, quand il y a un certain nombre d'affaires prêtes, se tient une séance non publique de la section. Le rapporteur lit son rapport, le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. La section délibère.

D'après le règlement du 21 août 1872 (art. 22), la section ne peut juger seule que si trois conseillers d'État au moins sont présents.

382. Les décisions rendues soit par le Conseil d'État statuant au contentieux, soit par la section du contentieux, contiennent le vu des conclusions, des pièces principales et des lois appliquées. Elles portent en tête la mention suivante : *Au nom du peuple français, le Conseil d'État au contentieux* (ou *la section du contentieux du Conseil d'État*). L'expédition des décisions porte la formule exécutoire indiquée dans l'article 26 du décret du 21 août 1872. Antérieurement elles étaient rédigées en forme de décret et signées par le chef de l'État. Aujourd'hui elles sont exécutoires par elles-mêmes.

Ces décisions sont toutes lues en séance publique, transcrites sur le procès-verbal des délibérations et signées par le président, le rapporteur et le secrétaire du contentieux.

383. Avant de passer à l'exécution des décisions, nous avons un mot à dire au sujet des dépens.

La question des dépens est réglée, en principe, par les articles 130 et 131 du Code de procédure civile, d'après lesquels les dépens doivent être mis à la charge de la partie qui succombe, ou du moins compensés entre les parties; mais pendant longtemps la jurisprudence, en admettant que cette règle était applicable entre particuliers ou entre les départements, communes ou établissements publics et les particuliers, décidait qu'elle n'était pas applicable à l'État; on pensait que l'État ne pouvait être considéré comme une partie.

Il est certain que les agents de l'administration sont toujours inspirés par le zèle du bien public, quand ils rendent une décision ou prennent une mesure qui amène un particulier à réclamer devant la juridiction administrative. Mais enfin, il n'en est pas moins vrai que la partie fait des frais

pour obtenir le jugement, et que, si elle gagne sa cause, il n'est pas juste qu'elle paye les frais du procès. C'est ce qui avait été reconnu, lors de la discussion de la loi du 5 mars 1849 sur le Conseil d'État. L'article 42 de cette loi autorisait l'application de l'article 130 du Code de procédure civile à l'État.

Mais cette loi ayant été abrogée par le décret de 1852, et la disposition qui autorisait l'application de l'article 130 du Code de procédure civile n'ayant pas été reproduite, le Conseil avait repris son ancienne jurisprudence. Il y avait eu cependant des discussions sur ce point, et nous devons rappeler notamment que deux hommes qui ont marqué dans l'exercice des fonctions du ministère public, M. Reverchon et M. Ch. Robert, avaient successivement demandé au Conseil de revenir sur cette tradition qu'aucune loi ne justifiait à leurs yeux[1].

Ce mouvement d'opinion a enfin abouti à une réforme. L'article 2 du décret du 2 novembre 1864 porte : « Les articles 130 et 131 du Code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'État, et dans celles qui sont relatives soit aux marchés de fournitures, soit à l'exécution des travaux publics, aux cas prévus par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. »

Toutefois il ne suit pas de là que l'État puisse être condamné aux dépens, quand le ministre exerce l'action publique pour demander la répression d'une contravention, ou fait un acte de police en matière de cours d'eau. Ce sont

[1] Leurs conclusions ont été insérées dans le *Recueil des arrêts* de M. Lebon, celles de M. Reverchon à la suite de l'arrêt du 27 février 1852 (*Niocel*), celles de M. Robert à la suite de l'arrêt du 16 décembre 1865 (*ville de Ham*).

uniquement les procès soulevés par des actes de gestion, et encore dans les cas déterminés par le décret de 1864, qui peuvent aboutir à une condamnation aux dépens contre l'État[1]. Le tarif des dépens est réglé par une ordonnance royale du 18 janvier 1826.

384. Quant à l'exécution des décisions, nous n'avons rien de nouveau à dire. Elle est confiée aux ministres chacun en ce qui le concerne, et aux huissiers en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées. Au besoin, la décision emporterait hypothèque, comme les décisions de l'autorité judiciaire, dans les cas prévus par les lois.

385. Il y a plusieurs espèces de recours contre les décisions du Conseil.

D'abord les décisions rendues par défaut sont susceptibles d'opposition, en vertu de l'article 29 du décret de 1806. L'opposition devait, d'après cet article, être formée dans le délai de trois mois à dater du jour de la notification de la décision par défaut. Le délai a été réduit à deux mois par l'article 4 du décret du 2 novembre 1864.

La tierce opposition est également admise, d'après l'article 37 du décret de 1806, de la part de celui dont les droits sont atteints par une décision, et qui n'avait été appelé en cause ni personnellement ni par ses représentants.

En outre, les décisions contradictoires peuvent être attaquées par voie de requête civile, en vertu de l'article 32 du même décret, dans des cas exceptionnels : si la décision a

[1] *Arr. Cons.* 22 avril 1865 (*canal de Craponne*), — 8 août 1865 (*Benoist-Pasquier*), — 15 décembre 1865 (*Braconnier*), — 8 mai 1866 (*Trône*), — 21 juin 1866 (*Gilles*), — 30 mars 1867 (*De Croix*), — 22 décembre 1869 (*Consistoire de Caen*), — 27 juillet 1870 (*Serrigny*), etc.

été rendue sur pièces fausses; si la partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui était retenue par son adversaire.

Enfin elles peuvent l'être également, d'après l'article 23 de la loi du 26 mai 1872, si les formalités prescrites par les articles 15, 17, 18, 19, 20, 21 et 22 de cette loi, relatives à la marche des affaires devant la section et devant l'assemblée du Conseil délibérant au contentieux, n'ont pas été observées.

Ces derniers recours doivent être formés dans le délai de deux mois à dater de la découverte du fait ou des pièces retenues par l'adversaire. Les délais étaient primitivement de trois mois; ils ont été réduits à deux par le décret du 2 novembre 1864.

386. Pour achever de faire connaître le Conseil d'État délibérant au contentieux, nous croyons utile de donner, comme nous l'avons fait pour les tribunaux de l'ordre judiciaire et pour les conseils de préfecture, un tableau de ses travaux. Mais les comptes rendus du Conseil ne se publient que tous les cinq ans, et le Conseil d'État actuel n'est réorganisé que depuis la fin de 1872; nous n'avons donc pas de documents récents à reproduire et nous devons remonter jusqu'au compte rendu publié en 1868, qui embrasse la période comprise de 1861 à 1865.

Voici quelques extraits de ce document à la rédaction duquel nous avons contribué :

« La confiance toujours croissante des justiciables dans les lumières et l'impartialité du Conseil d'État est un fait qui mérite d'être mis en relief et que les résultats de la statistique justifient complétement.

« Depuis le 1er août 1806, époque à partir de laquelle

l'instruction des affaires contentieuses a été placée dans les attributions d'une fraction spéciale du Conseil d'État, jusqu'au 31 décembre 1866, le Conseil d'État a été saisi de 40 000 affaires. Or, voici comment se décompose ce chiffre : 10 000 affaires sont entrées du 1er août 1806 au 20 février 1832 ; 10 000 du 20 février 1832 au 3 novembre 1846 ; 10 000 du 3 novembre 1846 au 24 décembre 1858 ; 10 000 du 24 décembre 1858 au 22 décembre 1866. Ainsi, ce n'est qu'au bout de vingt-six ans qu'on est arrivé, dans la première période, au chiffre de 10 000 affaires ; on a ensuite atteint ce même chiffre en moins de quinze ans, puis en douze, puis en huit ans.

« Sans doute, ce qui explique le petit nombre annuel des affaires entre 1806 et 1832, c'est que, jusqu'en 1831, aucun pourvoi ne pouvait être soumis au Conseil d'État sans l'intermédiaire d'un avocat et sans le payement de droits de timbre, d'enregistrement et de greffe. Il n'y avait d'exception que pour les prestations destinées à la construction et à l'entretien des chemins vicinaux, en vertu de la loi du 8 juillet 1824, et cette exception ne semblait pas bien connue des contribuables.

« La dispense du ministère d'avocat et l'exemption totale ou presque totale des droits dus au Trésor, qui ont été accordées en 1831 pour les pourvois relatifs aux contributions directes, et, par suite, aux taxes assimilées à ces contributions, qui ont été étendues bientôt à d'autres matières que nous avons indiquées, ont permis de porter devant le Conseil un grand nombre de pourvois qui n'avaient pas un intérêt pécuniaire considérable. Mais si les nouvelles mesures font comprendre comment les trois quarts des pourvois formés depuis 1806 jusqu'en 1866 ont été introduits dans les

trente-quatre dernières années, il n'en est pas moins remarquable que, depuis 1852, le nombre des pourvois a toujours été en croissant. »

Le compte rendu distingue les affaires qui n'ont été soumises qu'à la section du contentieux, conformément à l'article 21 du décret du 25 janvier 1852, et les affaires qui, après avoir été examinées par la section, ont été portées devant le Conseil d'État délibérant au contentieux en audience publique.

De 1861 à 1865, la section du contentieux a délibéré seule sur 5753 affaires introduites sans le ministère d'un avocat. Dans la seule année 1865, elle en a examiné jusqu'à 866.

Les pourvois relatifs aux contributions directes, formés, soit par les contribuables, soit par le ministre des finances, sont les plus nombreux. La contribution des patentes à elle seule a donné lieu, dans les cinq années, à 1441 décisions de la section. On ne doit pas s'en étonner quand on sait que les conseils de préfecture sont saisis, chaque année, de plus de 90 000 réclamations relatives à la contribution des patentes, et que les recours devant le Conseil d'État peuvent être présentés sans autres frais que le droit de timbre, qui n'est même plus exigé, quand la cote est inférieure à 50 fr.

Les recours relatifs aux prestations en nature pour l'entretien des chemins vicinaux et aux subventions spéciales imposées à raison des dégradations extraordinaires causées à ces chemins sont assez nombreux. Il a été jugé par la section seule 254 affaires de cette nature.

L'impôt municipal sur les chiens et les taxes communales diverses pour le pavage, les trottoirs, le pâturage, ont donné lieu à 356 pourvois.

La section a jugé en outre 78 affaires relatives à des taxes imposées à l'occasion soit du curage des cours d'eau non navigables ni flottables, soit de l'entretien du desséchement de marais, ou de travaux défensifs, soit de l'irrigation des terres. 21 affaires de la même nature, introduites par le ministère des avocats au Conseil, ont été soumises à l'assemblée du Conseil d'État en audience publique.

Quant aux affaires d'élection aux conseils généraux de département et aux conseils d'arrondissement, elles ont été le plus souvent jugées par l'assemblée du Conseil d'État en séance publique, parce que les parties ont préféré renoncer au bénéfice de la dispense du ministère d'avocat; sur 181 affaires de cette nature, la section n'en a examiné seule que 56. Mais pour les élections aux conseils municipaux, qui ont donné lieu à 263 pourvois, il y en a eu 200 examinées par la section seule. De 1856 à 1860, il n'y avait eu que 101 recours en matière d'élection aux conseils municipaux. L'augmentation des pourvois, dans cette dernière période quinquennale, est notable. Mais c'est encore peu de chose relativement au nombre des communes dans lesquelles se font des élections.

L'Assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux a examiné, après la section, un assez grand nombre d'affaires qui étaient présentées par le ministère des avocats. Le nombre total de ces affaires a été de 2055. La moyenne est de 400 par an, comme dans la période comprise entre 1852 et 1860 pour laquelle avait été fait le compte rendu précédent.

Les matières qui ont donné lieu à ces décisions sont très-variées. Il suffit d'indiquer celles qui ont soulevé le plus grand nombre de pourvois. Il en a été jugé 52 en matière d'a-

teliers insalubres et de machines à vapeur, 116 au sujet des affaires des communes. 115 pourvois avaient été formés contre des arrêtés de préfets relatifs aux règlements d'usines établies sur les cours d'eau non navigables ni flottables ; il est à remarquer que la même matière n'avait donné lieu qu'à un nombre de pourvois inférieur (87) pendant une période de neuf ans. 56 décisions de ministres, relatives à des marchés de fournitures au nom de l'État, ont été attaquées devant le Conseil. 80 pourvois étaient dirigés contre des décrets de l'Empereur portant liquidation de pensions civiles ou militaires, et contre des décisions ministérielles, qui refusaient une pension.

C'est toujours en matière de travaux publics que les pourvois sont le plus nombreux. Les questions de dommages causés à des particuliers par l'exécution des travaux ont fait naître 303 recours ; les marchés passés entre l'État et les départements, les communes et autres établissements publics, d'une part, et, d'autre part, les entrepreneurs ou concessionnaires de travaux, ont donné lieu à 271 pourvois. Au total, en y comprenant divers pourvois qui se rattachent aux travaux publics, il y a eu 608 affaires de cette nature jugées par le Conseil d'État au contentieux.

La police de la grande voirie (routes, chemins de fer, rues de Paris, cours d'eau navigables) a donné lieu à 150 recours.

En somme, si l'on réunit les affaires examinées par la section seule avec celles sur lesquelles le Conseil d'État délibérant au contentieux a statué, on trouve un total de 5786 affaires. La moyenne annuelle, qui variait entre 600 et 800 de 1830 à 1848, qui n'avait été que de 700 sous le régime de la loi du 3 mars 1849, s'était élevée à 983 pour la période

comprise entre 1852 et 1860. Elle s'élève, pour la dernière période quinquennale, à 1157, et elle tend à s'élever encore, car, dans l'année 1864, il a été jugé 1202 affaires, et, dans l'année 1865, 1509 [1].

Disons enfin, d'après le compte rendu, quel a été le sort des pourvois soumis au Conseil.

Le nombre total des pourvois a été de 5786. 5190 avaient été présentés par des particuliers ou des établissements publics qui plaidaient contre l'administration ou l'État; 696 avaient été présentés par l'administration.

Parmi les pourvois des particuliers, les uns, au nombre de 1685, étaient présentés par l'intermédiaire d'un avocat; les autres, au nombre de 3206, par les parties elles-mêmes.

Les pourvois de l'administration ont été admis totalement dans 327 affaires, partiellement dans 63. Ils ont été rejetés dans 293 affaires par des moyens du fond, dans 13 affaires par des fins de non-recevoir.

Les pourvois des particuliers qui étaient présentés par l'intermédiaire d'avocats, ont été aussi plus souvent admis que rejetés. On compte 476 admissions totales et 472 admis-

[1] Le nombre des affaires examinées par la section du contentieux et par l'assemblée du Conseil statuant au contentieux pendant les années 1873 à 1877, se trouve indiqué dans le tableau suivant, qui nous a été communiqué au moment où cette feuille s'imprimait :

	1873	1874	1875	1876	1877	Total.
Section seule.....	531	713	950	659	830	3683
Conseil d'État en as semblée du contentieux.....	596	646	536	676	601	3055
	1127	1359	1486	1335	1431	6738

sions partielles,au total, 968, contre 715 rejets. Il n'en est pas de même des pourvois pour lesquels les parties n'ont pas cru devoir recourir aux lumières des avocats; 1770 ont été rejetés et 1456 seulement admis, soit en totalité, soit en partie. Mais la proportion des admissions est encore considérable, si l'on tient compte du grand nombre de pourvois absolument dénués de fondement ou non recevables, que l'inexpérience des contribuables les amène à former.

Ces chiffres suffisent pour montrer quelles garanties la juridiction du Conseil d'État donne à l'intérêt privé aussi bien qu'à l'intérêt public.

LIVRE IV

ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS, SPÉCIALE A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES

CHAPITRE PREMIER

DES POUVOIRS PUBLICS INSTITUÉS EN ALGÉRIE

387. Sources de la législation relative à l'Algérie.
388. Administration centrale. — Agents. — Conseils.
389. Administration locale. — Conseils chargés de la gestion des intérêts locaux.
390. Autorité judiciaire.
391. Juridiction administrative.

387. Nous n'avons traité jusqu'ici que des pouvoirs publics institués en France. Mais la France a des annexes qui ont une importance considérable, l'Algérie et les colonies, et les pouvoirs publics y sont organisés d'une manière particulière. Nous avons réservé ces règles, qui vont faire l'objet d'un résumé spécial.

Pour dire les divers régimes sous lesquels s'est trouvée placée l'Algérie, depuis la conquête d'Alger en 1830, il faudrait entrer dans des développements étendus qui ne seraient pas à leur place dans notre travail. En effet, on ne compte pas moins de treize ou quatorze remaniements successifs, donnant souvent à l'autorité militaire et à l'autorité civile

un rôle différent de celui qu'elles remplissent dans les institutions françaises.

La question de savoir quelle est l'autorité qui statue sur la législation en Algérie n'est pas encore résolue par des textes, comme elle l'est pour les colonies.

Sous le gouvernement de Juillet, l'Algérie était régie par des ordonnances, en vertu de l'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834. L'article 109 de la Constitution du 4 novembre 1848 disposait qu'il serait statué par des lois particulières sur le régime de l'Algérie; mais il n'est intervenu, avant l'abrogation de cette constitution, qu'une loi spéciale sur la propriété, celle du 16 juin 1851. La constitution du 14 janvier 1852 avait disposé, dans son article 27, qu'un sénatus-consulte réglerait la constitution de l'Algérie. Ce sénatus-consulte général a toujours été retardé par les événements : il n'était pas encore fait en 1870; seulement divers sénatus-consultes spéciaux avaient statué sur la naturalisation et sur la propriété des indigènes. La constitution actuelle ne contient aucune disposition à cet égard; seulement une loi du 26 juillet 1875 a été rendue pour résoudre les difficultés relatives à la constitution et à la transmission de la propriété des indigènes. Mais en l'absence d'une autre règle précise, la législation de l'Algérie est toujours déterminée par des actes du pouvoir exécutif, conformément à l'ordonnance de 1834.

Les lois de la métropole ne sont donc pas applicables de plein droit à l'Algérie. Cela s'entend du moins des lois faites postérieurement à la conquête; elles n'y sont exécutoires que si elles ont été promulguées spécialement. Mais, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, il n'en est pas

ainsi des lois antérieures à la conquête, par exemple les Codes civil, de commerce, de procédure civile, pénal et forestier, qui n'ont pas eu besoin d'y être promulgués pour être exécutoires, sauf le cas où les lois et règlements spéciaux à l'Algérie en auraient restreint l'application ; il n'en est pas ainsi non plus des lois postérieures à 1854, qui modifient les lois déjà appliquées en Algérie[1].

C'est par des décrets que les pouvoirs publics sont organisés en Algérie.

388. Dans le dernier état des choses, la constitution du gouvernement et de la haute administration de l'Algérie se trouvent régis par un décret du 10 décembre 1860. Cet acte avait été abrogé par un décret du gouvernement de la Défense nationale du 24 octobre 1870; il a été remis en vigueur dans ses diverses parties, d'abord par des arrêtés du chef du pouvoir exécutif, en date des 29 mars 1871, 6 mai 1871 et 7 octobre suivant, puis par un autre arrêté du 10 juin 1875; mais il est modifié, dans une certaine mesure, par un décret du 11 août 1875 et deux décrets du 30 juin 1876[2].

Le système consacré par les décrets du gouvernement de la Défense nationale, tendant à assimiler complétement l'Algérie

[1] Il faut consulter sur ce point le *Dictionnaire de législation algérienne* par M. de Ménerville, ancien premier président de la cour d'appel d'Alger, au mot *Administration générale*, t. Ier, p. 5 et suiv., t. II, p. 3 et suiv.; t. III, p. 1 et suiv., — au mot *Législation algérienne*, t. Ier, p. 422 et 423 ; t. III, p. 216, — et au mot *Promulgation*, t. Ier, p. 576 (note 1) ; t. II, p. 181, et surtout t. III, p. 248.

Ce Dictionnaire contient la collection des textes spéciaux à l'Algérie qui souvent n'ont pas été insérés au *Bulletin des lois*, et il les présente dans un ordre méthodique et avec des notes très-instructives.

[2] Les remaniements successifs de l'organisation administrative de l'Algérie depuis 1860 sont exposés avec étendue dans deux volumes émanés du gouvernement de l'Algérie, publiés en 1874 et 1877 sous le titre de *Statistique générale de l'Algérie*. Le premier rend compte des faits relatifs aux années 1867 à 1872, le second des faits concernant les années 1873 à 1875.

à la France, consistait à créer un gouverneur général civil de l'Algérie, relevant des différents ministres pour chacun des différents services publics, et à côté de lui un commandant des forces de terre et de mer. Dans le système du décret de 1860, remanié par les différents actes que nous avons indiqués, le gouvernement et la haute administration de l'Algérie sont centralisés à Alger, entre les mains d'un gouverneur général civil qui réunit à ses fonctions celles de commandant supérieur des forces de terre et de mer. Ce gouverneur général civil est nommé sur la proposition du ministre de l'intérieur, et le budget spécial de l'Algérie est annexé au budget de ce ministère.

Le gouverneur général a, dans une certaine mesure, les pouvoirs d'un ministre spécial. Toutefois le ministre de la guerre et le ministre de la marine conservent sur l'armée et la marine les pouvoirs qu'ils exercent sur les armées en campagne et sur les stations maritimes. D'autre part, la justice, l'instruction publique, sauf les écoles franco-arabes et les cultes rentrent dans les attributions des ministres qui dirigent ces services en France. Pour tous les autres services, par exemple pour les travaux publics, le gouverneur général a les mêmes pouvoirs que les ministres en France, et la législation spéciale de certaines matières lui donne des pouvoirs plus étendus. Mais quand il y a lieu de soumettre au Président de la République des mesures qui doivent être prises par des décrets, le gouverneur général civil transmet ses propositions au ministre compétent qui contresigne le décret.

Le gouverneur général est assisté d'un directeur général des affaires civiles et financières qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement pour l'expédition des affaires ci-

viles et sous l'autorité duquel sont placés : un directeur de l'intérieur, un directeur des travaux publics, et un directeur des finances [1]. Tous ces fonctionnaires sont nommés par le Président de la République. A côté du gouverneur général sont placés deux conseils : un conseil de gouvernement et un conseil supérieur de gouvernement, reconstitués par le décret du 11 août 1875. Le premier, composé de fonctionnaires, est appelé à donner son avis sur une série d'affaires énumérées dans le décret du 30 avril 1861, et sur celles qui lui sont soumises par le gouverneur général. Le second est composé des membres du conseil de gouvernement auxquels s'adjoignent les officiers généraux commandant les divisions territoriales, les préfets des départements, et six délégués des conseils généraux de département Ses attributions consistent, en vertu de l'article 7 du décret du 11 août 1875, à donner son avis sur le projet de budget annuel de l'Algérie et sur l'assiette et la répartition des divers impôts.

389. L'Algérie est divisée en trois départements qui ont pour chefs-lieux Alger, Oran, Constantine. Chaque département est divisé en territoire civil et territoire militaire, ou territoire de commandement. A cette division des territoires correspond une division des pouvoirs des autorités locales. Le territoire civil est administré, en ce qui touche les intérêts généraux, comme les départements français. Le territoire de commandement est exclusivement sous les ordres de l'autorité militaire, même au point de vue de l'administration. Mais, depuis un certain nombre d'années, le territoire

[1] L'exécution du décret du 30 juin 1876, en ce qui concerne la nomination des trois directeurs, vient d'être suspendue par suite du refus qu'a fait la Chambre des Députés d'allouer le crédit nécessaire pour leur traitement. Le ministre de l'intérieur a annoncé qu'il présenterait un projet de loi pour faire trancher cette question (février 1878).

militaire se trouve restreint chaque année ; l'action de l'autorité civile s'étend de plus en plus [1].

Les départements sont administrés par un préfet qui est nommé par le chef de l'État, placé directement sous les ordres du gouverneur général, et dont les attributions propres sont déterminées par les articles 10 et 11 du décret du 27 octobre 1858. Chaque département comprend un certain nombre d'arrondissements administrés par des sous-préfets, et de districts dont la population, pour la plus grande partie composée d'indigènes, est administrée par des commissaires civils qui ont, dans leur ressort, les attributions des sous-préfets, déterminées par le décret du 21 décembre 1861. Les arrondissements et les districts sont eux-mêmes divisés en communes de diverses espèces, communes de plein exercice et communes mixtes, et en douars-communes. Il y a, dans les trois départements, 12 arrondissements, 24 districts, 159 communes de plein exercice, 80 annexes, 4 communes mixtes et 340 douars-communes.

La population des territoires civils était au 1er octobre 1875, de 1 047 092 habitants, dont 136 826 Français, 32 639 israélites indigènes, 114 411 étrangers européens et 763 216 indigènes musulmans.

Le territoire militaire ou de commandement, administré par les généraux de division qui, dans certains cas, ont sous leurs ordres des adjoints civils et plus souvent des officiers, est divisé en circonscriptions déterminées par des ar-

[1] Cette division du territoire de l'Algérie est ancienne. Mais la restriction des pouvoirs de l'autorité militaire ne s'est pas accomplie sans divers revirements. Elle avait déjà été établie en 1848, mais un décret du 7 juillet 1864, rendu à la suite d'une révolte des tribus arabes, avait placé les préfets sous les ordres des généraux commandant les provinces. Depuis le décret du 31 mai 1870, les préfets sont sous les ordres directs du gouverneur général.

rêtés du gouverneur général ; il comprend des communes mixtes et des communes indigènes. La population des territoires militaires est, au total, de 1 418 315 habitants, dont 7055 Français, 448 israélites indigènes, 2338 étrangers européens, 1 408 474 indigènes musulmans[1].

La gestion des intérêts locaux est confiée à des autorités qui sont, en partie, électives.

Il y a, pour chaque département, un conseil général dont les attributions sont à peu près les mêmes qu'en France, et une commission départementale.

Il existe, dans les territoires civils, des communes avec des maires, des adjoints, nommés par le Président de la République ou élus par les conseils municipaux, d'après la loi du 12 août 1876, et des conseils municipaux élus dans des conditions spéciales. L'organisation municipale est déterminée par le décret du 27 décembre 1866, complété, en ce qui touche les indigènes établis en territoire civil, par un décret du 18 août 1868.

Les conseils généraux, dont les membres étaient nommés par le chef de l'État, en vertu du décret du 27 octobre 1858, sont élus depuis le décret du 11 juin 1870. Aujourd'hui leur organisation et leurs attributions sont réglées par le décret du 23 septembre 1875, qui reproduit presque complétement les dispositions de la loi du 10 août 1871. Les différences, en ce qui concerne l'organisation du conseil, consistent en ce que, aux membres élus par les citoyens français, sont adjoints des assesseurs musulmans désignés par le gouverneur général civil, qui ont voix délibérative. De plus, à côté du préfet, qui est chargé de l'instruction préalable des affaires et de

[1] Un recensement opéré en 1876 porte le total des habitants de l'Algérie à 2 816 574, Européens et indigènes.

l'exécution des délibérations du conseil général, le général commandant la division prend part aux délibérations du conseil général pour les affaires qui concernent le territoire militaire.

La loi du 14 avril 1871 sur l'organisation municipale en France a, dans un article spécial, maintenu en vigueur le décret de 1866 en ce qui concerne les indigènes musulmans et les étrangers. Un décret du 12 octobre 1871 a, pour les élections faites par les citoyens français, appliqué les règles de la loi française.

Pour les territoires militaires, il y a une organisation municipale spéciale. Elle est réglée par un arrêté du gouverneur général, en date du 20 mai 1868, approuvé par l'Empereur, qui a été légèrement modifié par des actes postérieurs, notamment l'arrêté du 15 novembre 1874.

C'est principalement dans l'ordonnance du 28 septembre 1847 et dans le décret du 19 novembre 1868 que se trouvent les règles de l'administration des communes.

390. L'autorité judiciaire est constituée, en Algérie, dans des conditions différentes, à certains égards, de celles que nous avons indiquées pour la France.

On distingue la justice française de la justice musulmane.

L'organisation de la justice française n'est pas la même pour les territoires civils et pour les territoires militaires. Pour les territoires civils, il existe une hiérarchie organisée comme en France : juges de paix, tribunaux d'arrondissement (il y a en outre quelques tribunaux de commerce), et, au-dessus de ces tribunaux, une cour d'appel siégeant à Alger. Dans les territoires militaires, la justice est rendue, au premier degré, soit par les juges de paix, soit par le commandant de place ; mais la juridiction des tribunaux d'ar-

rondissement s'étend à tous les Européens habitant l'Algérie.

Il y a aussi des règles spéciales aux territoires militaires pour la justice criminelle.

Quant aux tribunaux musulmans, ils ont été réorganisés par un décret du 13 décembre 1866, et par un décret du 8 janvier 1870.

Il est à remarquer qu'aucun des magistrats de l'Algérie n'est inamovible.

Les décisions des autorités judiciaires de l'Algérie sont susceptibles de recours devant la Cour de cassation, sauf le cas où c'est la législation musulmane qui a été appliquée.

391. Pour la juridiction administrative, il existe, dans chaque province, un conseil de préfecture dont les attributions s'étendent, depuis le décret du 7 juillet 1864, aussi bien au territoire militaire qu'au territoire civil, et qui a la même organisation, et, généralement, les mêmes pouvoirs que les conseils de préfecture institués en France.

Toutefois, il a quelques attributions spéciales d'après l'arrêté du 9 décembre 1848 (article 15). Il faut consulter soigneusement les textes de la législation algérienne sans se laisser guider exclusivement par les souvenirs de la législation propre à la France.

Les arrêtés du conseil de préfecture peuvent être attaqués devant le Conseil d'État [1].

[1] M. Jeanvrot a publié dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence* en 1876 et 1877 une étude approfondie sur l'*état actuel de la législation de l'Algérie*. Il y insiste principalement sur les institutions judiciaires.

CHAPITRE II

DES POUVOIRS PUBLICS INSTITUÉS AUX COLONIES

392. Sources de la législation relative aux colonies.
393. Administration centrale. — Agents. — Conseils.
394. Agents et conseils chargés de la gestion des intérêts locaux.
395. Autorité judiciaire.
396. Juridiction administrative.

392. La législation des colonies françaises a été pendant longtemps réglée exclusivement par des décrets. Un sénatus-consulte du 3 mai 1854, applicable seulement aux trois principales colonies, la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, et qui est encore en vigueur, a fait une distinction entre les matières sur lesquelles il doit être statué par des sénatus-consultes (aujourd'hui des lois), celles sur lesquelles il est statué par un décret du chef de l'État rendu en Conseil d'État, et celles qui peuvent être réglées par décret sans le concours du Conseil d'État. Pour les autres établissements coloniaux, la Guyane, le Sénégal, Gorée, les établissements de l'Inde, de la Cochinchine et de l'Océanie, c'est encore par des décrets qu'il est statué dans tous les cas[1].

393. Chacune des trois grandes colonies est administrée, sous la direction et le contrôle du ministre de la marine et

[1] On trouvera l'exposé le plus récent de cette législation assez compliquée dans un ouvrage de M. Delarbre, conseiller d'État honoraire, trésorier général des Invalides de la marine, intitulé : *Les colonies françaises, leur organisation et leur administration* (1878).

des colonies, par un gouverneur, représentant du Président de la République, dépositaire de son autorité, qui rend des arrêtés et des décisions pour régler les matières d'administration et de police, et pour l'exécution des lois, règlements et décrets promulgués dans la colonie.

Auprès du gouverneur sont placés, pour diriger les différentes parties du service, l'ordonnateur, le directeur de l'intérieur, le procureur général. Jusqu'à ces derniers temps, il existait, en outre, un contrôleur colonial chargé de veiller à l'exécution des lois. Cette fonction a été supprimée par un décret du 15 avril 1873, qui a institué des inspecteurs en chef coloniaux, chargés du contrôle dans les différentes colonies, sous les ordres directs du ministre. Les attributions respectives de ces divers agents se trouvent énoncées dans les ordonnances spéciales à chaque colonie; savoir : les ordonnances des 9 février 1827 et 22 août 1833 pour la Martinique et la Guadeloupe, et celles des 21 août 1825 et 22 août 1833 pour la Réunion.

Un conseil privé, composé de ces fonctionnaires et de deux conseillers, est appelé à donner son avis sur les questions d'administration.

Les décrets qui ont organisé l'administration des autres colonies ont imité plus ou moins exactement ce système. Le conseil placé auprès du gouverneur, dans ces établissements, a tantôt le nom de conseil d'administration, tantôt celui de conseil consultatif ou même de conseil privé.

394. D'autre part, pour la gestion des intérêts locaux, il y a, dans les grandes colonies, des conseils généraux et des maires avec des conseils municipaux. Un décret du 3 décembre 1870 a rendu applicables à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion les dispositions législatives qui ré-

gissent en France l'élection des conseils généraux et des conseils municipaux.

Les attributions des conseils généraux sont réglées par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, qui leur donne des pouvoirs fort étendus.

Avant 1870, il y avait, à Paris, auprès du ministre de la marine et des colonies, un comité consultatif qui se composait de quatre membres nommés par l'Empereur, et de délégués des trois grandes colonies, nommés par les conseils généraux. Le comité a été supprimé depuis que les colonies peuvent nommer des députés et des sénateurs.

395. L'autorité judiciaire est organisée d'une façon un peu spéciale, appropriée aux besoins de ces pays lointains.

Dans les trois grandes colonies, il y a des juges de paix, des tribunaux d'arrondissement et une cour d'appel.

396. Enfin la juridiction administrative est exercée par le conseil privé, constitué en conseil du contentieux administratif, et qui s'adjoint, dans ce but, deux magistrats de l'ordre judiciaire, nommés par le gouverneur. Le contrôleur colonial remplissait, jusqu'en 1873, les fonctions du ministère public ; il est remplacé aujourd'hui par le substitut du procureur général ou, à son défaut, par un officier du commissariat. Les attributions de ces conseils sont plus étendues que celles des conseils de préfecture de France. De plus, dans certains cas, ils statuent en dernier ressort. Mais, le plus souvent, leurs décisions peuvent être attaquées devant le Conseil d'État par la voie contentieuse. Il faut voir leurs attributions dans les ordonnances ou décrets spéciaux à chaque colonie. Le mode de procéder des conseils privés, et les formes des recours à porter devant le Conseil d'État, sont réglés par une ordonnance du 31 août 1828.

LIVRE V

DES MOYENS D'ASSURER L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE A L'ÉGARD DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

CHAPITRE PREMIER

DES CONFLITS D'ATTRIBUTIONS

§ 1er. — DU CONFLIT POSITIF

397. Des différentes espèces de conflits.
398. Du conflit positif d'attributions. — Sources de la législation.
399. Division du sujet.
400. Objet du conflit positif.
401. Matières dans lesquelles il peut être élevé.
402. Juridictions devant lesquelles il peut être élevé.
403. Moment où il peut l'être.
404. Autorité qui élève le conflit.
405. Dans quelles formes et dans quel délai il est élevé.
406. Autorité qui le juge.
407. Instruction spéciale qui précède le jugement du conflit.
408. Jugement du conflit.
409. Effets des décisions rendues sur conflit.
410. Statistique des conflits de 1852 à 1865 et de 1872 à 1877.
411. Règles spéciales à l'Algérie et aux colonies.

397. Quand nous avons signalé la règle de la séparation des pouvoirs entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, nous avons dit que, parmi les principaux moyens qu'avait employés le législateur pour assurer l'application de ce principe, se trouve le droit pour l'autorité administra-

tive de revendiquer, au moyen du conflit d'attributions, les affaires portées devant l'autorité judiciaire qui rentreraient dans les attributions de l'administration, et de faire trancher la question de compétence par une juridiction qui domine les deux autorités.

Pour compléter les notions qui viennent d'être données sur l'organisation des pouvoirs publics, il nous reste à expliquer cette règle. Nous avons dit aussi que, pendant longtemps, au droit d'élever le conflit s'était jointe la défense faite à l'autorité judiciaire de connaître des réclamations formées contre les agents du gouvernement pour des faits relatifs à leurs fonctions, tant que le gouvernement n'avait pas autorisé la poursuite; mais que cette règle avait été supprimée par un décret du 19 septembre 1870. Nous aurons à apprécier les conséquences de ce changement de législation.

Commençons par expliquer la législation sur les conflits d'attributions.

Dans le sens général, le mot *conflit* signifie lutte. Dans la langue juridique, il a un sens particulier. Il existe deux espèces de conflits qui se subdivisent à leur tour en genres différents : les conflits de juridiction et les conflits d'attributions.

Il y a conflit de *juridiction*, quand deux juges d'un même ordre, de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, sont en lutte sur le point de savoir qui des deux est compétent pour juger une affaire. Il y a conflit d'*attributions*, quand la lutte existe entre juges de différents ordres, entre l'autorité administrative, d'une part, et l'autorité judiciaire, de l'autre.

Maintenant ces deux espèces de conflits peuvent se pro-

duire à deux points de vue différents, positif ou négatif. Il y a conflit positif quand chacune des deux autorités veut s'attribuer l'affaire. Il y a conflit négatif quand toutes les deux la repoussent.

Nous avons déjà parlé du conflit positif ou négatif de juridiction, qui se vide par ce qu'on appelle ordinairement le règlement de juges. La Cour de cassation procède à ce règlement pour les tribunaux de l'ordre judiciaire ; le Conseil d'État y procède pour les juridictions administratives. Nous avons ici à traiter des conflits d'attributions positifs ou négatifs, des luttes entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, de la manière dont elles se constituent et dont elles se terminent.

Mais le cadre dans lequel nous sommes renfermé nous oblige à ne présenter qu'une brève analyse de la législation et à nous référer pour les détails aux travaux approfondis qui ont été publiés sur cette matière difficile [1].

398. Étudions d'abord le conflit positif. C'est celui qui soulève le plus de difficultés.

On comprend aisément qu'il ne suffisait pas d'avoir posé en principe que les fonctions judiciaires demeureraient séparées des fonctions administratives, pour éviter à tout jamais des luttes entre les deux autorités chargées de ces fonctions. Dans la marche des affaires, les points de contact sont fréquents ; d'ailleurs la séparation n'est pas absolue ; bien des causes peuvent donc amener devant l'autorité judi-

[1] Le premier travail étendu dans lequel l'ensemble des principes relatifs aux conflits et les règles de détail aient été mis en lumière, est l'article publié par M. le conseiller d'État Boulatignier en 1847, dans le *Dictionnaire général d'administration* de M. Alfred Blanche. Cet article est un véritable traité. On consultera aussi avec beaucoup de profit un excellent article publié par M. Reverchon dans le *Dictionnaire de l'administration française* de M. Block, et qui a été remanié en 1876 dans une nouvelle édition de cet ouvrage.

ciaire des affaires qu'on croit de sa compétence, et qui cependant ne doivent pas être jugées par elle. Le législateur n'a pas cru prudent de se fier à ses lumières, à sa sagesse, et de lui laisser le soin de se dessaisir elle-même des contestations qui ne la concernaient pas. Il a cru que la tendance irrésistible, qui entraîne toute autorité à étendre le cercle de son action, pouvait conduire l'autorité judiciaire à des empiétements dangereux pour la liberté de l'administration. Il a voulu qu'elle pût être dessaisie.

Mais comment devait-elle l'être? Par quelle autorité? Qui doit trancher le débat? Ces questions ont été résolues dans différents sens, suivant les époques.

En parlant de la juridiction administrative et des préjugés qu'elle avait soulevés, nous avons expliqué que ces préjugés avaient tenu surtout à l'extension anormale que des considérations politiques avaient fait donner à la compétence de la juridiction administrative. On avait craint de confier aux tribunaux les difficultés qui naissaient de toutes les mesures prises contre les émigrés et de la vente des biens nationaux. Les adversaires de la juridiction administrative ne voulaient voir que ces attributions exceptionnelles, lorsqu'ils demandaient la suppression de cette juridiction. Le conflit a donné lieu aux mêmes réclamations que la juridiction administrative, parce que des raisons politiques avaient amené divers gouvernements à en abuser.

C'est en 1828 seulement que la matière a été enfin réglée avec quelque précision, que les cas dans lesquels le conflit pouvait être élevé, les formes à suivre pour l'élever, les délais impartis pour le juger ont été nettement réglés. L'ordonnance du 1er juin 1828 forme à elle seule la plus grande partie de la législation de la matière. Mais, depuis la pro-

mulgation de cette ordonnance, la législation a été modifiée à diverses reprises, en ce qui concerne le jugement des conflits. La décision qui appartenait à cette époque au chef de l'État, sur l'avis du Conseil d'État, a été attribuée par la Constitution de 1848 à un tribunal des conflits composé par moitié de conseillers d'État et de conseillers à la Cour de cassation. Le système suivi sous la Restauration et sous la monarchie de Juillet avait été remis en vigueur sous l'Empire. Mais la loi du 24 mai 1872 a rétabli le tribunal des conflits et remis en vigueur la loi du 4 février 1850 et le règlement du 26 octobre 1849, sur le mode de procéder de ce tribunal.

399. Voyons quel est l'objet du conflit positif ; — dans quelles matières il peut être élevé ; — devant quelles juridictions ; — à quel moment de l'instance judiciaire ; — à qui il appartient de l'élever ; — quels sont les formes et les délais à observer ; — comment et par quelle autorité il est réglé.

400. L'objet du conflit est surtout de défendre l'autorité administrative contre les empiétements de l'autorité judiciaire.

Par conséquent, c'est à tort qu'un préfet croirait devoir élever le conflit pour dessaisir un des organes de l'autorité judiciaire d'une question, qui, suivant lui, devrait être portée devant un autre organe de cette autorité, notamment dessaisir un tribunal civil au profit du jury d'expropriation. Si le tribunal se trompe en empiétant sur les attributions du jury, c'est à la Cour d'appel, ou à la Cour de cassation, que l'administration intéressée doit demander l'annulation de sa décision. Il n'y a pas lieu à élever le conflit [1].

Plusieurs décisions anciennes ont jugé, par le même

[1] Décret sur conflit du 15 décembre 1853 (*Mignerot*), — 12 mars 1863 (*Syndicat de la Basse-Veyle*).

motif, que le conflit ne peut pas être élevé contre des décisions de juridictions administratives qui seraient entachées d'incompétence.

Toutefois l'objet exclusif du conflit, d'après la législation antérieure à 1872, a été modifié, dans une certaine mesure, par une disposition de la loi du 24 mai 1872.

Nous avons dit que la loi du 3 mars 1849, qui attribuait au Conseil d'État le pouvoir de juridiction directe, avait donné au ministre de la justice le droit de revendiquer devant le Conseil les affaires qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif. Cette disposition a été reproduite dans la loi du 24 mai 1872 (art. 26) ; seulement le droit conféré par la loi de 1849 au ministre de la justice seul est attribué, par la loi de 1872, à tous les ministres.

Or, une affaire peut ne pas appartenir au contentieux administratif par deux raisons très-différentes, soit parce qu'elle rentrerait dans la compétence de l'autorité judiciaire, soit parce que la décision de l'autorité administrative ne pourrait donner lieu à aucun recours, même devant la juridiction administrative. En cas d'application de cet article, le conflit aurait donc pour but soit de protéger l'autorité judiciaire contre les empiétements de la juridiction administrative suprême, soit de protéger contre cette même juridiction le pouvoir discrétionnaire conféré par les lois à l'administration.

Mais cette disposition exceptionnelle, qui n'avait pas été appliquée de 1849 à 1851, ne l'a pas encore été jusqu'ici et nous la laisserons de côté, nous bornant à insister sur le conflit élevé devant les tribunaux appartenant à l'ordre judiciaire [1].

[1] Les formes spéciales qui doivent être suivies dans ce cas sont déterminées par les articles 28 à 33 du règlement du 26 octobre 1849.

401. Dans quelles matières le conflit peut-il être élevé ?

Il serait naturel de penser qu'il peut être élevé toutes les fois qu'une question quelconque du ressort de l'autorité administrative est portée devant l'autorité judiciaire, et à n'importe quel moment du litige. C'est ce qui s'était pensé et pratiqué d'abord. Mais l'abus qui avait été fait de ce mode de procéder, et les réclamations auxquelles il donnait lieu, ont fait penser au gouvernement, en 1828, qu'il était sage de restreindre, dans les limites du strict nécessaire, le droit d'élever le conflit, et peut-être même de faire le sacrifice de quelques exigences légitimes.

Ainsi l'ordonnance du 1er juin 1828 dispose que le conflit ne pourra jamais être élevé en matière criminelle.

En matière correctionnelle, l'ordonnance dispose qu'il peut en être élevé dans deux cas. Le premier est celui où la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative, par exemple, pour les contraventions en matière de grande voirie, de police du roulage, de servitudes militaires, etc. [1].

Le second est celui où le jugement à rendre dépend d'une question préjudicielle dont la connaissance appartiendrait à l'administration en vertu d'une disposition législative.

Par exemple, un entrepreneur de travaux publics et son préposé sont poursuivis devant le tribunal de police correc-

[1] Pendant longtemps la jurisprudence du Conseil d'État a considéré qu'il y avait lieu de maintenir les conflits élevés par application de cette règle, dans le cas où les citoyens intentaient des actions devant l'autorité judiciaire, à raison de diffamations contenues dans des délibérations de conseils municipaux. Cette jurisprudence se fondait sur ce que l'article 60 de la loi des 14-22 décembre 1789 donnait aux citoyens lésés par les actes du corps municipal le droit d'exposer leurs sujets de plainte à l'administration supérieure qui pouvait ordonner que l'acte attaqué fût rayé des registres (voir notamment le décret sur conflit du 17 août 1866 (*Benoit d'Azy*) rendu contrairement à nos conclusions, et celui du 25 mai 1870 (*Préfet du Jura*). Mais des décisions plus récentes ont abandonné cette doctrine combattue par d'éminents jurisconsultes. Décret sur conflit, 7 mai 1871 (*Taxil*), — 18 mai 1872 (*Maria c. Bornier*).

tionnelle, à raison de ce que le préposé, dont l'entrepreneur est responsable, aurait traversé des propriétés ensémencées avec un tombereau de matériaux. L'entrepreneur allègue, et l'administration affirme, qu'il a agi d'après les indications de son devis et les dispositions des arrêtés du préfet qui réglaient tout ce qui concerne le ramassage et l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux de grande voirie. L'interprétation du devis et des arrêtés du préfet, actes administratifs, constitue une question préjudicielle de la compétence de l'autorité administrative, et le préfet est fondé à en demander la solution préalable par cette autorité [1].

Mais, au contraire, voici que des agents secondaires des ponts et chaussées, un piqueur et un cantonnier, sont poursuivis devant le tribunal de police correctionnelle pour avoir, par leur négligence, en omettant d'éclairer des tas de matériaux placés sur une route, causé involontairement des blessures à un passant dont la voiture s'est heurtée la nuit contre ces matériaux. Si les faits ne sont pas contestés, si les requérants n'allèguent pas s'être conformés à des ordres de l'administration en n'éclairant pas les travaux, et s'ils reconnaissent au contraire que les travaux devaient être éclairés et rejettent l'un sur l'autre la responsabilité de l'accident, il n'y a pas de question préjudicielle qui puisse donner lieu à une revendication de l'autorité administrative [2].

L'ordonnance de 1828 ajoutait que ni en matière criminelle, ni en matière correctionnelle, il n'y avait lieu d'élever le conflit à raison de ce que le gouvernement n'aurai

[1] Décision du tribunal des conflits du 8 mai 1850 (*Poulain et Lafond*). — Voir aussi tribunal des conflits, 29 juillet 1876 (*Lecoq c. Louis*).

[2] Décret sur conflit du 15 juin 1858 (*Vachier et Roussel*).

pas autorisé à poursuivre ses agents devant les tribunaux. La nécessité de l'autorisation préalable ayant été supprimée, cette règle n'a plus d'objet. S'il s'élève dans un procès criminel une question préjudicielle qui soit du domaine de l'autorité administrative, le tribunal doit surseoir. Mais, sur ce point, il a paru convenable de s'en rapporter à la sagesse de l'autorité judiciaire, et de ne pas permettre à l'administration de revendiquer ses droits.

Toutefois la restriction au droit d'élever le conflit établie en matière criminelle et correctionnelle n'existe que pour l'action publique tendant à faire prononcer des peines, et non pour l'action civile tendant à obtenir des dommages-intérêts. L'action civile peut en effet se joindre à l'action publique, mais elle n'y est pas nécessairement jointe. Le conflit peut être élevé à l'égard de l'action civile pour la faire détacher de l'action publique[1].

L'article 5 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ajoute à ces exceptions qu'il n'y a pas lieu d'élever le conflit : 1° à raison de ce qu'un département, une commune, un établissement public n'aurait pas été autorisé à plaider par le conseil de préfecture ou l'autorité compétente ; 2° à raison de ce qu'un particulier n'aurait pas rempli, à l'égard de l'État, des départements, des communes, les formalités préliminaires à l'action qui remplacent le préliminaire de conciliation, et qui ont pour but d'éviter, autant que possible, les procès.

402. Devant quelles juridictions le conflit peut-il être élevé ?

[1] Décision du tribunal des conflits, 17 avril 1851 (*Rougier*). Le nouveau tribunal des conflits a confirmé implicitement cette jurisprudence par les décisions du 29 décembre 1877 (*Victte*), 12 janvier 1878 (*Bousquet*) et autres.

Il peut l'être incontestablement devant les tribunaux d'arrondissement et devant les cours d'appel.

Peut-il l'être également devant le président du tribunal civil statuant en référé, dans l'exercice du pouvoir, que lui a conféré l'article 806 du Code de procédure civile, de rendre des décisions exécutoires par provision, en cas d'urgence?

Bien souvent, à l'occasion de dommages causés par des travaux publics, des particuliers se sont adressés au président du tribunal statuant en référé, pour lui demander d'ordonner une expertise, afin de constater l'état des lieux ou d'interdire l'exécution des travaux. Le président est incompétent pour ordonner des mesures provisoires à l'occasion des dommages causés par les travaux publics, aussi bien que le tribunal pour ordonner des mesures définitives.

Faut-il s'en rapporter à sa sagesse? Des doutes s'étaient élevés sur ce point. On était embarrassé par la difficulté qu'il y a à suivre, devant le président statuant en référé, la procédure organisée par l'ordonnance de 1828. Mais un avis du comité de législation du Conseil d'État, en date du 3 mai 1844, inséré dans les *Annales des ponts et chaussées*, a résolu la question dans le sens de l'affirmative, tout en ajoutant que le préfet devrait renoncer, en ce cas, aux délais incompatibles avec la célérité de la procédure des référés. Ce mode de procéder est passé dans la pratique, et il a été récemment consacré par la jurisprudence du Conseil d'État et du tribunal des conflits[1].

Mais le conflit ne peut pas être élevé devant les juges de paix statuant comme juges de police ou comme juges civils,

[1] Décret sur conflit, 22 janvier 1867 (*Pajot*), — 18 novembre 1869 (*Préfet de Constantine*), — tribunal des conflits, 14 décembre 1872 (*Goulet*), — 11 janvier 1873 *Goignet*).

ni devant les tribunaux de commerce, ni devant les conseils de prud'hommes. La jurisprudence du Conseil d'État, fondée sur l'intention des auteurs de l'ordonnance de 1828, manifestée par certaines combinaisons de rédaction, plutôt que par un texte formel, est constante à cet égard.

Presque tous les auteurs admettent également qu'il ne peut être élevé devant le jury d'expropriation. Les empiétements de cette juridiction temporaire, qui ne tranche pas des questions de droit, ne paraissent pas redoutables, et son mode de procéder ne se prête pas à l'accomplissement des formalités prescrites par l'ordonnance.

Enfin le conflit ne peut être élevé devant la Cour de cassation. La Cour de cassation n'est pas, à proprement parler, un degré de juridiction. Elle ne fait qu'examiner l'affaire au point de vue de l'application de la loi. Elle ne juge pas le fond. La question est formellement résolue par l'article 4 de l'ordonnance de 1828.

403. A quel moment de l'instance le conflit peut-il être élevé?

Pendant un temps, à l'époque où l'on abusait du conflit, il était élevé même après des jugements définitifs. Mais, si le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire est respectable, le principe de l'autorité de la chose jugée ne l'est pas moins. Aussi l'ordonnance du 1er juin 1828 pose en principe, dans l'article 4, « qu'il ne pourra jamais être élevé de conflit après les jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs. »

Mais il faut entendre ici par jugements définitifs les jugements ou arrêts portant sur le fond même du litige, qui terminent la contestation, et non pas les jugements ou arrêts préparatoires ou interlocutoires, ou même les jugements

qui auraient reconnu la compétence du tribunal, contestée par une des parties en cause[1].

L'ordonnance ajoute que si le conflit n'a pas été élevé en première instance ou s'il l'a été irrégulièrement, il peut être présenté en appel. Et il faut dire en outre que si, après un arrêt souverain de la Cour d'appel, la Cour de cassation casse cet arrêt et renvoie devant une autre cour d'appel, le conflit peut être encore représenté devant cette nouvelle cour.

Il n'y a qu'une exception à la règle que le conflit ne peut être élevé contre un jugement rendu en dernier ressort, c'est le cas où le tribunal, sans attendre l'expiration du délai qui est accordé au préfet pour prendre l'arrêté de conflit, aurait passé outre au jugement du fond (art. 8). Ici le tribunal est en faute.

Le conflit ne pourrait pas non plus être élevé si le litige était terminé par un désistement ou une transaction avant jugement. Il n'y aurait pas à craindre d'empiétement du tribunal[2].

Voilà dans quelles matières, devant quelles juridictions, et à quel moment de l'instance le conflit peut être élevé.

404. A qui appartient-il d'élever le conflit? Il faut bien remarquer qu'élever le conflit ne veut pas dire trancher la question de compétence ; cela veut dire revendiquer, à tort ou à raison, les droits de l'administration.

La législation et la pratique ont varié sur ce point jus-

[1] Décrets sur conflit du 14 mars 1860 (*commune de la Villeneuve*), — du 6 avril 1863 (*ville de Caen*), — 13 mars 1872 (*Patron c. l'État*), — tribunal des conflits, 31 juillet 1875 (*Renaux*), — 27 mai 1876 (*de Chargère*).

Voy. dans le décret sur conflit du 28 mars 1866 (*usines de Saint-Maur*), une intéressante application de la règle posée dans l'article 4 de l'ordonnance de 1828.

[2] Décret sur conflit du 20 juillet 1854 (*Limbourg*).

qu'en l'an X : à partir de l'arrêté du 13 brumaire an X, c'est au préfet seul que ce droit a été remis ; l'ordonnance du 1er juin 1828 le lui a maintenu. Et, par le préfet, la jurisprudence a admis qu'il faut entendre non-seulement les préfets des départements, mais aussi le préfet de police et les préfets maritimes.

Mais une affaire peut traverser bien des phases ; elle peut aller du tribunal de première instance à la Cour d'appel, à la Cour de cassation, et, en sortant de la Cour de cassation, revenir devant une autre cour. Quel est le préfet qui élève le conflit à ces diverses phases de l'affaire, qui se passent ordinairement dans différents départements ? C'est toujours le même : celui dans le département duquel est situé le tribunal où l'affaire a été portée en première instance. Peu importe le moment où la pensée d'élever le conflit lui vient. S'il est encore temps de l'élever, c'est lui et lui seul qui doit suivre l'affaire née dans son département, et veiller au maintien du respect des compétences. Il y a eu quelques débats sur cette règle. La jurisprudence n'a pas toujours été constante ; mais aujourd'hui elle est arrêtée dans ce sens[1].

405. Dans quelles formes est élevé le conflit ?

Avant 1828, l'autorité administrative avait le droit d'interrompre immédiatement la procédure par un acte d'autorité. Il a paru plus respectueux pour l'autorité judiciaire, et plus conforme à la nature même des choses, d'exiger que l'autorité judiciaire fût mise préalablement en demeure d'examiner sa compétence. Si, sur cette mise en demeure, elle prétend garder l'affaire que l'autorité administrative revendique, il y a conflit.

[1] Décrets sur conflit du 13 décembre 1861 (*ville de Saint-Germain-en-Laye*), — 28 juillet 1864 (*Pallix*), — tribunal des conflits, 1er février 1873 (*de Pomereu*).

En conséquence, lorsqu'un préfet estime que la connaissance d'une affaire ou d'une des questions engagées dans une affaire portée devant un tribunal de première instance est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative, il peut (et nous pourrions ajouter il doit), alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander le renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente.

A cet effet, il adresse au procureur de la République près le tribunal de première instance un mémoire dans lequel il développe son opinion, en rapportant la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige. La jurisprudence a considéré avec raison que la présentation du déclinatoire par le préfet, agissant au nom de l'autorité publique, est une formalité essentielle de la procédure des conflits, et que le préfet ne peut en être dispensé ni par la circonstance que les parties en cause auraient soulevé la question de compétence, ni même par ce fait que l'État, partie en cause et représenté par le préfet, aurait soumis au tribunal l'exception d'incompétence[1].

Le procureur de la République doit faire connaître au tribunal la demande du préfet et requérir le renvoi, si la demande lui paraît fondée. Le tribunal doit statuer sur le déclinatoire isolément. Le procureur adresse le jugement au préfet dans les cinq jours qui suivent le jugement; il lui envoie aussi ses conclusions.

Le tribunal a pu statuer dans deux sens.

Supposons qu'il ait écarté le déclinatoire; alors le préfet a

[1] Voir notamment décret sur conflit du 21 décembre 1858 (*Ben Scheik Ahmed*), — tribunal des conflits, 14 décembre 1872 (*Gras*), — 31 juillet 1875 (*Mouley-Addou*). — 15 novembre 1875 (*de Chargères*).

le droit d'élever le conflit. Nous allons voir dans quelles conditions[1].

Supposons, au contraire, que le tribunal ait reconnu son incompétence. De deux choses l'une : ou bien les parties acceptent le jugement, et tout est dit : le préfet n'a plus à s'inquiéter; ou bien l'une des parties interjette appel : alors le préfet a le droit d'élever le conflit devant la Cour d'appel; et, d'après une jurisprudence déjà ancienne du Conseil d'État, il est dispensé, pour ce cas, de présenter à la Cour un mémoire en déclinatoire. Il peut directement élever le conflit, à la condition de le présenter dans le délai de quinze jours qui suit la signification de l'acte d'appel[2].

Ce qui se passe devant le tribunal de première instance devrait se reproduire devant la Cour d'appel, si le préfet n'avait pas été averti à temps pour présenter un déclinatoire au tribunal. Dans ce cas, il devrait présenter d'abord le déclinatoire à la Cour; puis, en cas de rejet, élever le conflit.

En élevant le conflit, le préfet constate qu'il y a lutte entre l'administration et l'autorité judiciaire sur une question de compétence, et l'acte par lequel le préfet déclare cette lutte a pour effet de suspendre l'action du tribunal jusqu'à ce que la question soit vidée par qui de droit, ou que les délais fixés pour la vider soient expirés. Les magistrats seraient passibles des peines portées dans les articles 127 et 128 du Code pénal, s'ils passaient outre au jugement de l'affaire.

[1] Un tribunal ne doit pas, lorsqu'il repousse un déclinatoire présenté en vertu de l'ordonnance du 1er juin 1828, condamner le préfet aux dépens de l'incident. C'est méconnaître complétement le caractère de l'acte qu'accomplit le préfet, qui n'est pas une partie en cause. La jurisprudence de la Cour de cassation est d'accord sur ce point avec celle du Conseil d'État et du tribunal des conflits. Voir décret du 12 décembre 1868 (*Clément*), — tribunal des conflits, 18 juillet 1874 (*Langlade*), — 11 décembre 1875 (*Maisonnabe*).

[2] Tribunal des conflits, 1er février 1875 (*de Pomereu*).

L'arrêté de conflit est donc un acte grave à tous les points de vue ; aussi l'ordonnance du 1er juin 1828 a-t-elle réglé avec soin les formes principales de cet acte, les délais dans lesquels il devait être présenté. D'abord, aux termes de l'article 9, l'arrêté de conflit doit viser le jugement intervenu et l'acte d'appel, s'il y a lieu ; et la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du point en litige y doit être textuellement insérée. Cette dernière prescription ne doit pas être tout à fait entendue dans un sens rigoureux. Il est souvent impossible de trouver un texte précis attribuant telle affaire à l'autorité administrative ; et dans beaucoup de conflits, le préfet ne peut que viser les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III, qui établissent la séparation des pouvoirs et interdisent, en principe, à l'autorité judiciaire de connaître des actes d'administration.

Le préfet doit faire déposer son arrêté au greffe du tribunal, avec les pièces visées, dans le délai de quinze jours. Ce délai court à dater de l'envoi du jugement ou bien encore à dater de la signification de l'acte d'appel, quand le tribunal avait fait droit au déclinatoire. C'est un délai de rigueur. On n'a pas voulu que le cours de la justice pût être longtemps interrompu[1].

Le greffier remet l'arrêté de conflit au procureur de la République, et celui-ci le communique au tribunal, non plus en séance publique, mais en chambre du conseil. Le tribunal doit rendre un jugement portant qu'il est sursis à toute procédure judiciaire (art. 12). Il ne peut, sous peine d'excès de pouvoirs, refuser d'ordonner ce sursis par le motif soit que l'arrêté de conflit serait irrégulier, soit qu'il

[1] Des arrêtés de conflit ont été plusieurs fois annulés comme tardifs. Voy. décret sur conflit du 22 novembre 1867 (*Tonnelier*).

serait déjà dessaisi. Il n'est pas juge de la validité du conflit[1].

406. Voilà le conflit élevé, il s'agit de le vider. Qui tranchera la question ?

La tradition à peu près constante depuis 1789, c'est que ce pouvoir appartient au chef de l'État, supérieur commun de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. Il a été dérogé à cette tradition par la Convention, qui avait absorbé tous les pouvoirs. Sous la constitution de l'an III, le Directoire devait en référer au Corps législatif; mais les cas dans lesquels le référé était nécessaire furent restreints dans la pratique. Depuis l'an VIII jusqu'en 1849, le chef de l'État a statué sur les conflits, après l'avis du Conseil d'État. Mais pour donner aux parties intéressées dans les conflits toutes les garanties possibles, on suivait les mêmes formes que pour le jugement des affaires contentieuses, et ces formes, à partir de 1831, étaient analogues à celles qui sont pratiquées devant l'autorité judiciaire.

La constitution républicaine de 1848 avait créé, pour prononcer sur les conflits, un tribunal composé moitié de conseillers d'État, moitié de conseillers à la Cour de cassation, sous la présidence du ministre de la justice. Ce tribunal a fonctionné jusqu'en 1851. Il a rendu un grand service en mettant la Cour de cassation et le Conseil d'État d'accord sur la plupart des questions de compétence controversées; et ce qui est remarquable, c'est que, sur presque tous les points, la jurisprudence du Conseil d'État a été confirmée, notamment sur une question importante relative aux dom-

[1] Décret sur conflit, 7 mai 1871 (*de Cumont*), — tribunal des conflits, 17 janvier 1874 (*Ferrandini*), — 16 janvier 1875 (*Delhac*), — 13 novembre 1875 (*de Chargère*), — 30 juin 1877 (*Mignes*).

mages causés par les travaux publics, et dont nous parlerons plus tard.

La tradition monarchique avait été reprise en 1852. D'après le décret du 25 janvier 1872, le Conseil d'État préparait les décrets de l'Empereur qui statuaient sur les conflits d'attributions.

Mais la loi du 24 mai 1872, organisant le Conseil d'État dans des conditions nouvelles à divers points de vue, et lui donnant notamment la juridiction directe en matière de contentieux administratif, comme l'avait fait la loi du 3 mars 1849, a rétabli par suite le tribunal des conflits, en modifiant légèrement les dispositions consacrées par la Constitution de 1848 et la loi du 4 février 1850.

Le tribunal des conflits est composé : 1° du garde des sceaux, ministre de la justice, président ; 2° de trois conseillers d'État en service ordinaire, élus par les conseillers en service ordinaire ; 3° de trois conseillers à la Cour de cassation, élus par leurs collègues[1] ; 4° de deux membres et deux suppléants, élus par la majorité des autres juges. Les membres du tribunal des conflits sont soumis à réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles. Ils choisissent un vice-président au scrutin secret, à la majorité des voix. Dans la pratique, le vice-président est choisi alternativement dans les deux éléments qui composent le tribunal.

La loi du 4 février 1850, dans son article 3, disposait que le tribunal ne pouvait juger qu'au nombre de neuf

[1] En parlant des conseillers d'État et des conseillers à la Cour de cassation, la loi n'entendait pas exclure les présidents de section du conseil et les présidents de chambre de la cour. Dans la pratique, plusieurs présidents des deux corps ont été élus et leur situation a contribué à accroître l'autorité des décisions du tribunal.

juges pris également, à l'exception du ministre-président, dans les deux corps qui concouraient à sa formation. Aussi l'article 5 adjoignait aux membres titulaires du Conseil d'État et de la Cour de cassation des suppléants élus dans les mêmes conditions. La loi du 24 mai 1872 a abrogé implicitement ce système, en décidant que les membres du tribunal ne pouvaient délibérer valablement qu'au nombre de cinq membres au moins. Les deux suppléants prévus dans l'article 25 de cette loi sont considérés comme appelés à suppléer indifféremment les autres membres du tribunal, quelle que soit leur origine, mais ils ne participent aux délibérations que si le tribunal est réduit à moins de cinq membres.

Deux commissaires du gouvernement, qui ont chacun leur suppléant et qui sont choisis tous les ans par le Président de la République, l'un parmi les maîtres des requètes au Conseil d'État, l'autre dans le parquet de la Cour de cassation, remplissent auprès du tribunal les fonctions du ministère public.

Un secrétaire, nommé par le ministre de la justice, est attaché au tribunal des conflits.

Telle est la composition du tribunal des conflits. Expliquons brièvement comment il est saisi et comment il prononce.

407. Après que le tribunal, ou la cour devant laquelle le conflit a été élevé, a décidé qu'il sera sursis à toute procédure, l'arrêté du préfet et les pièces sont rétablis au greffe où ils restent déposés pendant quinze jours.

Le procureur de la République en prévient les parties ou leurs avoués, qui peuvent en prendre communication, sans les déplacer, et remettre dans le même délai au parquet leurs

observations sur la question de compétence (art. 13).

Après l'expiration du délai de quinze jours, le procureur de la République transmet au ministre de la justice l'arrêté du préfet, ses observations, celles des parties, s'il y a lieu, et toutes les pièces jointes (art. 14)[1]. Les pièces essentielles, outre celles qui viennent d'être indiquées, sont, d'après l'ordonnance de 1828 et l'ordonnance du 12 mars 1831 (art. 6 et 7), la citation, les conclusions des parties, les réquisitions du ministère public, le déclinatoire du préfet, le jugement de compétence, le jugement ordonnant le sursis à toute procédure, l'extrait du registre de mouvement tenu au greffe pour constater la date de l'accomplissement des formalités prévues par l'ordonnance de 1828. Dans les vingt-quatre heures de la réception des pièces, le ministre de la justice doit les transmettre au secrétaire du tribunal des conflits.

408. Les rapporteurs sont désignés par le ministre de la justice, immédiatement après l'enregistrement des pièces au secrétariat du tribunal. Ces fonctions sont alternativement confiées soit à un conseiller d'État, soit à un membre de la Cour de cassation, sans que cet ordre puisse être interverti. D'autre part, dans aucune affaire, le rapporteur et le ministère public ne doivent appartenir au même corps. Les dossiers sont, dans les cinq jours de l'arrivée des pièces, communiqués au ministre compétent qui doit répondre dans la quinzaine. Le rapporteur doit déposer son rapport écrit

[1] Il est arrivé quelquefois que le procureur de la République ne transmettait pas le dossier au ministre de la justice immédiatement après l'expiration du délai de quinze jours. On a voulu en tirer argument contre la validité du conflit, mais il est évident que ce fait, qui n'est pas imputable à l'autorité administrative, ne peut entraîner l'annulation de l'arrêté de conflit. Décret sur conflit du 19 janvier 1869 (*mines de la Grand'-Combe*). — Voy. aussi 29 avril 1843 (*Brun*), — et la décision du tribunal des conflits du 24 juin 1876 (*Bienfait*).

dans les vingt jours qui suivent la rentrée des pièces. Le dossier est alors transmis au commissaire du gouvernement. L'affaire est enfin discutée en audience publique.

Les parties intéressées ont le droit de faire présenter des observations écrites et orales par un avocat au Conseil, indépendamment de celles qu'elles ont pu présenter au greffe du tribunal. Mais elles ne sont pas admises à prendre des conclusions, par exemple des conclusions à fin de dépens; l'affaire se juge en quelque sorte au-dessus de leur tête : le débat est entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative.

La décision doit être prise dans le délai de deux mois à dater de la réception des pièces (c'est-à-dire de toutes les pièces nécessaires) au ministère de la justice. Si, un mois après l'expiration de ce délai, dont le tribunal connaît le point de départ par l'accusé de réception que le garde des sceaux envoie au procureur de la République, le tribunal n'a pas reçu la notification de la décision, il peut passer outre (ordonnance du 12 mars 1831, art. 7).

Les décisions du tribunal des conflits portent en tête la mention suivante : *Au nom du peuple français, le tribunal des conflits*. Elles contiennent les noms et conclusions des parties, s'il y a lieu, le vu des peines principales et les dispositions législatives dont elles font l'application. Elles sont motivées. Les noms des membres qui y ont concouru sont mentionnés. La minute est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire. L'expédition est délivrée aux parties intéressées par le secrétaire du tribunal. Le ministre de la justice fait transmettre administrativement aux ministres expédition des décisions dont l'exécution rentre dans leurs attributions, en même temps qu'il la notifie au tribunal devant lequel le conflit a été élevé.

Les décisions du tribunal des conflits ne sont susceptibles ni d'opposition, ni d'aucun recours.

409. Quels sont les effets des décisions?

Si le tribunal annule le conflit, la procédure suit son cours.

Si le tribunal le confirme intégralement, il déclare non avenu le jugement par lequel le tribunal s'est déclaré compétent, ainsi que les actes de procédure faits pour saisir le tribunal. Et c'est aux parties à se pourvoir devant la juridiction compétente.

Enfin le tribunal peut ne confirmer le conflit que pour partie, en reconnaissant, par exemple, qu'avant que le tribunal statue au fond, il doit être prononcé par l'administration sur une question préjudicielle, et dans ce cas, le jugement et les actes de procédure ne sont déclarés non avenus que dans ce qu'ils ont de contraire à la décision.

410. Il n'est pas sans intérêt de constater ici le nombre des conflits élevés depuis un certain nombre d'années et le résultat des décisions prises par le Conseil d'État avant 1872, et par le tribunal des conflits depuis la nouvelle législation.

De 1852 à 1865 (les statistiques publiées ne vont pas plus loin), le Conseil d'État avait été saisi de 268 conflits positifs. 96 seulement avaient été confirmés intégralement, 49 l'avaient été en partie; 101 avaient été annulés au fond et 22 annulés pour vice de forme.

Quant au tribunal des conflits, du 14 décembre 1872 au 4 août 1877, il a jugé 90 conflits positifs : 30 ont été confirmés intégralement, 6 l'ont été partiellement; 53 ont été annulés, 49 au fond et 4 pour vice de forme. Dans une affaire, il a été reconnu qu'il n'y avait pas lieu à statuer. Parmi les arrêtés de conflit annulés, il y en avait 16 qui

soulevaient la même question, l'application de la loi du 2 août 1872 aux fabriques d'allumettes chimiques non pourvues d'une autorisation régulière. Un certain nombre de questions nouvelles s'étaient posées par suite des événements de la guerre.

411. Des dispositions spéciales ont réglé la manière d'élever et de juger le conflit en Algérie et aux colonies.

En Algérie, la législation, contenue dans un arrêté du 30 décembre 1848, est la même qu'en France; sauf, par exemple, que le général commandant la province a le droit d'élever le conflit pour les affaires qui concernent le territoire militaire à l'égard duquel il fait fonction de préfet. La nouvelle législation relative au jugement des conflits s'applique nécessairement à l'Algérie; aucune difficulté ne pouvait s'élever à cet égard.

Aux colonies, il y a un système différent, à cause de la distance qui les sépare de la métropole. Chaque chef de service peut élever le conflit et le soumettre au conseil privé. La décision du conseil peut être déférée par les parties au Conseil d'État. Ces règles sont établies par les ordonnances qui constituent les pouvoirs publics dans chaque colonie et que nous avons déjà mentionnées. La procédure à suivre en pareil cas est réglée par l'ordonnance du 31 août 1828.

Ici se pose la question de savoir si ce système a été abrogé par la loi du 24 mai 1872, et si le tribunal des conflits doit être saisi au lieu et place du Conseil d'État. La question est fort délicate. On peut être porté à penser que la nouvelle législation a enlevé au Conseil d'État tout pouvoir en matière de conflits, et cependant il est difficile d'admettre soit que le tribunal des conflits soit juge d'appel des décisions rendues en pareille matière par les conseils privés des colonies, soit

que le tribunal des conflits doive être substitué complétement et aux conseils privés et au Conseil d'État. M. Reverchon, qui a soulevé cette question, incline à penser que la loi du 24 mai 1872 ne s'applique pas aux conflits dans les colonies et nous partageons son opinion [1].

§ 2. — DU CONFLIT NÉGATIF

412. Comment il se constitue.
413. Par quelle autorité il est jugé.
414. Règles de procédure.
415. Décision.
416. Recours ouverts contre la décision.
417. Règles à suivre pour l'Algérie et les colonies.
418. Documents statistiques sur les conflits négatifs.

412. Les règles relatives au conflit négatif d'attributions sont beaucoup plus simples que celles qui concernent le conflit positif. Le conflit négatif résulte de ce que deux autorités, l'une de l'ordre judiciaire, l'autre de l'ordre administratif, saisies tour à tour d'un même litige, se sont déclarées incompétentes pour en connaître. Mais il faut une condition essentielle pour constituer le conflit, c'est que l'une des deux autorités soit réellement compétente; car, si l'on s'est adressé à tort à deux autorités que l'affaire ne concerne pas, on ne peut pas dire que le cours de la justice soit interrompu [2].

Du reste, il n'est pas nécessaire d'attendre que tous les degrés de juridiction et de révision soient épuisés. Cette règle a été adoptée pour éviter des frais inutiles.

Pendant longtemps, la législation sur les conflits négatifs

[1] Voir *Dictionnaire de l'administration française*, 2e édition, v° *Conflit*, n° 188.

[2] Voy. en ce sens deux décrets, l'un du 6 juillet 1865 (*Ménard*), l'autre du 24 juin 1868 (*Jaumes*), conformes à plusieurs précédents. — Voir aussi tribunal des conflits, 15 mars 1873 (*Courtois*), — 7 mars 1874 (*Mingam*), et 12 mai 1877 (*Menouillard*).

a été à peu près tout entière dans la jurisprudence du Conseil d'État; car le seul texte qui réglait la matière était l'article 8 de l'ordonnance du 12 décembre 1821, qui porte : « En ce qui touche les règlements de juges entre l'administration et les tribunaux, qualifiés de conflits négatifs, il y sera procédé comme par le passé. »

Mais, lors de l'établissement du tribunal des conflits en vertu de la constitution de 1848, il a été fait un règlement en date du 26 octobre 1849, qui, dans les articles 17 à 24, trace la marche à suivre pour les conflits négatifs. Ce règlement, qui avait cessé d'être obligatoire en 1852, lorsque le Conseil d'État jugeait les conflits, a été remis en vigueur depuis le rétablissement du tribunal des conflits par la loi du 24 mai 1872.

La nature des choses a indiqué cette règle, et le règlement la confirme, que c'est aux parties qui se voient fermer la porte des tribunaux auxquels elles s'étaient successivement adressées qu'on doit laisser le soin de faire vider le conflit négatif.

413. Ce n'est pas cependant une affaire en tout semblable aux affaires contentieuses. Le juge du conflit négatif d'attributions ne peut pas être un juge administratif, puisqu'il faut au besoin, pour rouvrir le cours de la justice, déclarer non avenu le jugement du tribunal civil qui se serait à tort déclaré incompétent. C'est donc la même autorité à la fois supérieure à l'autorité administrative et à l'autorité judiciaire qui doit statuer sur les conflits négatifs et sur les conflits positifs ; aussi, sous les constitutions monarchiques, les conflits négatifs d'attributions ont été vidés par le chef de l'État en Conseil d'État. Aujourd'hui ils sont vidés par le tribunal des conflits.

414. L'affaire est introduite par les parties, et les parties peuvent être, soit des particuliers, soit le maire pour la commune, le préfet pour le département, le ministre compétent pour l'État. Le ministère des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation est obligatoire, sauf pour les ministres.

En outre, le ministre de la justice peut former un recours afin de faire vider le conflit négatif, lorsque le double jugement d'incompétence émane, d'une part, de l'autorité administrative, d'autre part, d'un tribunal statuant en matière de simple police ou de police correctionnelle. Le ministre de la justice est intéressé en effet à ce que le cours de la justice criminelle ne soit pas interrompu. Ainsi, en 1865, le ministre de la justice a soumis au Conseil d'État un conflit négatif qui s'était élevé, en Algérie, au sujet d'une affaire relative à la police du roulage. Un conseil de préfecture s'était déclaré incompétent pour connaître d'une contravention qui consistait à avoir attelé à une voiture plus de chevaux que n'en permettait le règlement. Le tribunal de police correctionnelle, saisi à son tour, s'était déclaré incompétent ; sur le recours du ministre de la justice, il a été reconnu que le conseil de préfecture était compétent[1].

Quant aux formes de l'instruction, on suit, pour la communication aux parties intéressées et aux ministres, des règles semblables à celles que nous avons exposées en traitant de la procédure du Conseil d'État statuant au contentieux.

Lorsque le recours est formé par des particuliers ou des personnes morales traitées comme les particuliers, une or-

[1] Décret du 6 juillet 1865 (*Carrère*). — Voir aussi tribunal des conflits, 17 mai 1873 (*Dezanti*)

donnance de soit communiqué est rendue par le ministre de la justice, président du tribunal, sauf dans les affaires engagées contre l'État. Elle doit être signifiée à la partie en cause dans le délai d'un mois.

Lorsque le recours est formé par un ministre, la communication se fait par la voie administrative.

Le défendeur doit répondre dans le délai d'un mois, à dater de la notification. Les parties intéressées peuvent prendre, par elles-mêmes ou par leurs avocats, communication des productions, au secrétariat du tribunal des conflits, sans déplacement et dans le délai fixé par le rapporteur.

415. La décision doit donner un juge aux parties. Par conséquent, si le tribunal des conflits pense que l'autorité judiciaire s'est à tort déclarée incompétente, il déclare non avenu le jugement qui a été rendu. Si c'est le contraire, il annule la décision de l'autorité administrative et renvoie les parties devant cette autorité [1].

416. Les décisions sur les conflits négatifs étant provoquées par les parties, on admettait, quand elles étaient rendues par le Conseil d'État, que les parties pouvaient user des voies de recours établies contre les décisions du Conseil d'État en matière contentieuse. Mais l'article 10 du règlement du 26 octobre 1849, compris dans le chapitre Ier qui renferme des dispositions générales, porte que les décisions du tribunal des conflits ne sont pas susceptibles d'opposition.

417. Pour l'Algérie, il n'y a pas de législation spéciale. On suit les formes qui viennent d'être indiquées.

[1] Voy., à titre d'exemples récents, les arrêts du 15 décembre 1865 (*ville de Paris c. Buchi*), — du 15 avril 1868 (*ville de Paris c. Van Ruisselberg*), — et du 23 juillet 1868 (*Narchon*). — Dans l'arrêt du 15 avril 1868, le Conseil a réglé d'office le conflit négatif qui résultait de sa propre décision et d'une décision antérieure du tribunal de la Seine. Ce mode de procéder ne paraît plus être suivi aujourd'hui.

Pour les colonies, c'est au conseil privé que les conflits négatifs sont soumis en premier ressort, comme les conflits positifs. La décision peut être déférée au Conseil d'État.

418. Disons, en terminant, que les conflits négatifs d'attributions sont rares. De 1852 à 1865, il n'en avait été soumis au Conseil que 18. Presque toutes les contestations qui avaient donné lieu à une double déclaration d'incompétence de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire ont été renvoyées à l'autorité judiciaire.

Le tribunal des conflits n'a statué, depuis 1872 jusqu'au mois d'août 1877, que sur 11 conflits négatifs. 4 affaires ont été renvoyées à l'autorité judiciaire, 2 seulement à l'autorité administrative. Dans 5 affaires il a été reconnu qu'il n'y avait lieu à régler la compétence[1].

[1] M. Roger-Marvaise, député, avait présenté, lors de la discussion de la loi du 24 mai 1872, une proposition qui tendait à permettre aux parties de porter directement devant le tribunal des conflits toutes les contestations élevées, soit devant l'autorité judiciaire, soit devant la juridiction administrative, sur la question de savoir si le litige ou une question préjudicielle était du ressort de l'une ou de l'autre juridiction. Cette proposition qui a été repoussée en 1872, a été reproduite par son auteur avec quelques modifications devant la Chambre des députés le 26 janvier 1877. Elle avait été l'objet d'un rapport favorable fait à la séance du 12 mai 1877. Elle a été reprise par lui devant la nouvelle Chambre des députés le 15 décembre 1877.

On remarquera que cette proposition aurait pour résultat d'étendre notablement la mission du tribunal des conflits, puisqu'elle l'appellerait à statuer sur beaucoup de contestations qui peuvent se régler par la voie de l'appel, sans qu'un conflit positif ou négatif se produise, et qu'en second lieu, elle donne *aux parties* la faculté d'élever le conflit non-seulement devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, mais même devant les tribunaux administratifs.

CHAPITRE II

RÈGLES RELATIVES AUX POURSUITES DIRIGÉE CONTRE LES AGENTS DU GOUVERNEMENT

419. Abrogation par un décret du 19 septembre 1870 de la législation antérieure sur la matière.
420. Origine et raisons d'être de l'ancienne législation.
421. Agents auxquels elle s'appliquait.
422. Faits qui ne pouvaient donner lieu à une poursuite sans autorisation.
423. Mode de procéder.
424. Documents statistiques sur l'application de l'ancienne législation.
425. Dispositions du décret du 19 septembre 1870. Actes qu'il a abrogés.
426. Conséquences de ce décret en ce qui touche les pouvoirs de l'autorité judiciaire pour l'appréciation des actes des fonctionnaires poursuivis.

419. La législation relative aux poursuites dirigées contre les agents du gouvernement, et il faut entendre par là les poursuites criminelles ou les actions à fins civiles, a été, depuis 1789 jusqu'en 1870, établie en ce sens que les tribunaux de l'ordre judiciaire ne pouvaient statuer si l'administration supérieure n'en avait pas donné l'autorisation après examen de la conduite du fonctionnaire. Cette législation vivement contestée par un certain nombre de publicistes[1], et qu'il avait été question, à plusieurs reprises, de remanier pour empêcher des abus, a été complétement abrogée par un décret du gouvernement de la Défense nationale, du 19 septembre 1870.

[1] Voy. notamment l'ouvrage de M. R. Dareste, *De la justice administrative*, publié en 1862, p. 514 et suiv., et celui de M. Poitou, *La liberté civile et le pouvoir administratif* (1869).

Mais il ne suffit pas de constater cette abrogation de la législation antérieure ; il faut en rechercher les conséquences, et pour cela il est utile, tout d'abord, de rappeler quelles étaient les raisons d'être de la loi ancienne, et comment cette loi était appliquée.

420. On a quelquefois fait ressortir que cette règle était établie sous l'ancienne monarchie avant 1789, et l'on en a tiré la conséquence qu'elle n'avait été établie que pour protéger les abus du despotisme. On aurait pu remonter beaucoup plus loin, et trouver des institutions analogues dans la législation romaine ; mais on les aurait vues fonctionner sous la République aussi bien que sous l'Empire. L'Assemblée constituante de 1789 ne l'avait pas considérée comme incompatible avec la liberté qu'elle fondait en France. Elle l'avait posée comme une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs, dans les lois des 22 octobre 1789-janvier 1790, des 16-24 août 1790, des 7-14 octobre 1790. Le dernier texte rappelle les deux premiers en ces termes : « Conformément à l'article 7 de la section 3 du décret du 22 décembre 1789, sur la constitution des assemblées administratives, et à l'article 15 du titre II du décret du 16 août 1790, sur l'organisation judiciaire, aucun administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux, pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure, conformément aux lois. »

La constitution du 22 frimaire an VIII, dans son article 75, avait donné une autre formule à cette même règle. Cet article était ainsi conçu : « Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis, pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil

d'État; en ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. »

Cet article substituait le Conseil d'État ou plutôt le Gouvernement en Conseil d'État aux autorités supérieures mentionnées dans les lois de l'Assemblée constituante, et l'on pouvait considérer qu'il y avait là une garantie pour les parties en cause. La preuve, c'est que plusieurs décrets postérieurs avaient décidé que, à l'égard des agents de diverses administrations financières, les administrations de l'enregistrement et des domaines, des postes, des douanes, des forêts, l'autorisation pouvait être accordée par les directeurs; que de même le préfet pouvait accorder l'autorisation pour les percepteurs; mais que si les agents supérieurs étaient d'avis de refuser l'autorisation, il fallait que l'affaire fût soumise au Gouvernement en Conseil d'État, qui seul pouvait prendre une décision dans ce sens.

Bien que la constitution du 22 frimaire an VIII eût été remplacée par d'autres constitutions, l'article 75, consacrant une institution administrative qui se rattachait au principe de la séparation des pouvoirs, avait été constamment considéré par la jurisprudence de la Cour de cassation, aussi bien que par celle du Conseil d'État, comme maintenu en vigueur, et les projets de loi qui avaient été élaborés de 1832 à 1836, en 1848 et en 1870, pour remanier cette institution, en consacraient le principe[1].

[1] Les projets présentés à la Chambre des députés de 1832 à 1835 supprimaient le système de l'autorisation par le Conseil d'État, mais y substituaient des garanties analogues à celles que les lois assurent aux organes de l'autorité judiciaire, et même permettaient aux ministres de revendiquer la responsabilité des actes accomplis par les agents subordonnés. A la suite d'une longue et vive discussion, la Chambre des députés et la Chambre des pairs en étaient arrivées à maintenir, avec quelques modifications, le système de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, qui avait été défendu par M. Thiers, alors président du conseil, et par MM. Vivien, de Salvandy, Persil, Barthe, de Gasparin et Bérenger. Il faut étudier les discours prononcés à ce sujet dans les séances de la

En effet, on faisait valoir que, si les fonctionnaires pouvaient être personnellement traduits devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, à raison de ceux de leurs actes que les particuliers considéreraient comme portant atteinte à leurs droits, il serait facile d'éluder la règle d'après laquelle la juridiction administrative doit seule connaître, en principe, des réclamations dirigées contre les actes accomplis par l'administration pour la gestion des services publics. Il suffirait pour cela, au lieu de diriger l'action contre l'État, le département ou la commune, de la diriger contre l'agent qui aurait pris la mesure contestée. Dans ce cas, le principe de la séparation des pouvoirs ne pourrait être sauvegardé que par des conflits multipliés qui amèneraient des débats irritants.

On ajoutait d'autres motifs pour expliquer cette institution. D'abord il est juste, disait-on, que l'agent supérieur, qui a commandé à son inférieur un acte d'administration, prenne sur lui la responsabilité de cet acte et ne laisse pas poursuivre son inférieur, lorsque celui-ci n'a fait que lui obéir. En second lieu, il paraissait utile de protéger les agents de l'administration contre les accusations qui n'auraient d'autre fondement que l'erreur, la haine ou la malveillance, et de ne les laisser traduire devant la justice que lorsqu'ils auraient commis des crimes et des délits ou des excès de pouvoirs inspirés par la pensée de nuire.

Sans doute, on ne dissimulait pas qu'il y avait là une exception au principe de l'égalité des citoyens devant la loi ; mais on faisait remarquer qu'un fonctionnaire dont la mission est d'appliquer les lois qui imposent souvent à l'intérêt

Chambre des députés, du 25 mars au 3 avril 1835. et dans les séances de la Chambre des pairs, du 16 au 20 avril 1836.

privé des sacrifices dans l'intérêt public, n'est pas dans une condition d'égalité complète avec le citoyen qui subit l'application de la loi ; et que, s'il n'est pas protégé dans une certaine mesure contre des poursuites malveillantes, il peut n'avoir pas toujours le courage d'accomplir consciencieusement son devoir.

Il faut ajouter que cette sorte d'exception au principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi n'est pas unique.

La législation a établi, pour des dépositaires de pouvoirs publics autres que les organes de l'administration, des garanties qui consistent, soit dans la nécessité d'une autorisation préalable, soit dans une juridiction plus élevée ou spéciale.

Ainsi, les sénateurs et les députés, pendant la session, ne peuvent être poursuivis qu'après une autorisation du Sénat ou de la Chambre des députés ; de plus, les discours prononcés dans le sein des Chambres ne peuvent donner lieu à aucune action [1].

De même, pour prendre à partie un magistrat, il faut, d'après l'article 510 du Code de procédure civile, la permission préalable du tribunal devant lequel la prise à partie doit être portée. En outre, pour les poursuites criminelles dirigées contre les juges, les organes du ministère public et les officiers de police judiciaire, c'est toujours devant des juridictions supérieures à celles qui jugeraient les simples

[1] Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 13 et 14. — La question de savoir si les ministres sont protégés par des garanties spéciales, et notamment par une juridiction particulière, ou par la nécessité d'une autorisation, même contre les actions civiles, a été résolue différemment par nos différentes constitutions, par la jurisprudence et par les auteurs. Les éléments de la controverse qui peut s'élever à cet égard ont été nettement présentés par M. Laferrière, dans les conclusions qu'il a données devant le tribunal des conflits, sur l'affaire *Laumonnier-Carriol*, jugée par décision du 5 mai 1877 (journal *le Droit*, du 19 mai 1877).

citoyens, et quelquefois après une autorisation, que les poursuites peuvent être intentées (art. 479 et suivants du Code d'instruction criminelle).

Certaines garanties sont accordées même pour les délits et crimes commis par les magistrats en dehors de leurs fonctions.

Ainsi encore, dans le cas où un grand officier de la Légion d'honneur, un archevêque ou évêque, un membre de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, un préfet, serait prévenu d'avoir commis un délit donnant lieu à une peine correctionnelle, soit hors de ses fonctions, soit dans l'exercice de ses fonctions, il doit être jugé directement par la Cour d'appel (loi du 20 avril 1810, art. 10).

C'est par ces différents motifs que, malgré de vives critiques, les règles posées par l'Assemblée constituante et consacrées par l'article 75 de la constitution de l'an VIII s'étaient si longtemps maintenues dans nos institutions.

421. Quels sont les agents auxquels cette règle s'appliquait? Les lois de 1790 l'appliquaient à tous les administrateurs. L'article 75 de la constitution de l'an VIII était plus restreint : il n'accordait cette garantie qu'aux agents du gouvernement autres que les ministres.

La jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation avaient déterminé les conditions à remplir pour être considéré comme agent du gouvernement. D'après un arrêt de la Cour de cassation, en date du 3 mai 1838 (*Clémenceau*), il faut, pour être considéré comme agent du gouvernement, « être dépositaire d'une partie de l'autorité du gouvernement, agir en son nom ou sous sa direction médiate ou immédiate, et faire partie de la puissance publique[1]. »

[1] Dalloz, 1838, p. 462.

Toutefois il y avait des exceptions à cette règle. En effet, la constitution de l'an VIII excepte les ministres, qui sont poursuivis et jugés dans des formes particulières. Puis les lois du 8 décembre 1814 et du 28 avril 1816 avaient excepté les agents des contributions indirectes, afin de faire tomber l'impopularité de cette nature d'impôts. De plus, une disposition de la loi annuelle du budget permettait de poursuivre sans autorisation préalable tous les agents qui auraient concouru à la perception et à l'assiette d'un impôt illégal.

On peut faire, à l'aide de la jurisprudence, la liste suivante des fonctionnaires qui avaient été considérés, à ce point de vue, comme agents du gouvernement :

Les préfets et sous-préfets, les maires et les adjoints, les commissaires de police (il y a pour les maires et les commissaires de police une distinction sur laquelle nous allons revenir) ; — les agents des différentes administrations financières, sauf les agents des contributions indirectes et les préposés des octrois ; — les ingénieurs des ponts et chaussées, les conducteurs, même les conducteurs non embrigadés, les agents secondaires des ponts et chaussées, les gardes-pêche ; les gardes des canaux, les éclusiers, les gardes-ports (il y a encore une distinction à faire pour ces agents) ; — les agents voyers ; — les directeurs de prisons et les gardiens-chefs des maisons d'arrêt.

Il faut y ajouter les gouverneurs des colonies et les chefs de service placés sous leurs ordres, — les agents diplomatiques, — les intendants militaires, sous-intendants et adjoints, — les commissaires de marine et syndics des gens de mer.

La jurisprudence avait même compris parmi les agents du gouvernement les membres des conseils de préfecture, les

membres des conseils de révision pour le recrutement de l'armée.

Pour certains des agents que nous venons d'énumérer, on devait distinguer, parce qu'ils remplissent des fonctions de diverses natures. Ce n'est que dans l'exercice de leurs fonctions d'agents du gouvernement qu'ils étaient protégés par la garantie de l'article 75 de la constitution de l'an VIII.

Ainsi le maire est agent du gouvernement, organe de la commune, officier de l'état civil, officier de police judiciaire. Pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, et qui étaient incriminés, il n'y avait pas à demander l'autorisation de poursuivre en vertu de la constitution de l'an VIII. Les fonctions d'officier de l'état civil sont comprises dans la catégorie des fonctions judiciaires, parce que le maire est, à ce point de vue, placé sous la direction du procureur de la Républiqne. Quant aux fonctions qu'il remplit comme représentant de la commune, il y avait controverse ; d'après la jurisprudence, bien que le maire ne soit pas, dans ce cas, un agent du pouvoir central, il n'en était pas moins une autorité publique, et, à ce titre, un agent du gouvernement dans le sens vrai du mot.

D'autre part, le commissaire de police, le garde forestier, l'ingénieur des ponts et chaussées et plusieurs des agents placés sous ses ordres sont à la fois agents administratifs et officiers de police judiciaire. On devait toujours distinguer en quelle qualité ils avaient agi, pour savoir s'il y avait lieu de demander l'autorisation prévue par l'article 75.

La jurisprudence refusait d'attribuer la qualité d'agent du gouvernement, et par suite la protection de l'article 75 : aux membres des conseils généraux et des conseils municipaux,

— aux membres des conseils de fabrique (il y avait controverse quant aux membres des commissions d'hospices et des bureaux de bienfaisance), — aux gardes champêtres, instituteurs, secrétaires de mairie, — aux gendarmes, agents de la force publique, agents de police, — aux simples surveillants de prisons.

A plus forte raison ne pouvait-on pas appliquer l'article 75 aux magistrats de l'ordre judiciaire, procureurs de la République et juges de paix.

422. Quelle est la nature des faits qui pouvaient donner lieu à examiner si la poursuite devait être autorisée? Aux termes de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, l'autorisation des poursuites dirigées contre les agents du gouvernement n'est nécessaire que pour « des faits relatifs à leurs fonctions. » La Cour de cassation interprétait ce texte dans un sens plus restrictif que le Conseil d'État. Dans un arrêt du 31 mars 1864 (*Chéronnet*), la Cour de cassation a statué ainsi qu'il suit : « Attendu que la garantie de l'article 75 n'est que la conséquence du principe fondamental de la séparation des pouvoirs ; qu'elle n'a pour objet que d'assurer l'indépendance de l'administration à l'égard de l'autorité judiciaire et de protéger, non la personne inculpée, mais l'acte administratif; qu'il ne suffit pas à son application que la partie poursuivie soit un agent du gouvernement, ni même que les faits incriminés se soient produits pendant qu'elle remplissait sa mission ; qu'il faut essentiellement, ainsi que le prescrit l'article 75, que ces faits soient relatifs à la fonction ; en d'autres termes, qu'ils soient un acte de la fonction elle-même, avec laquelle ils s'identifient et dont ils constituent l'exercice bien qu'abusif [1]. »

[1] Dalloz, 1864, I, 148.

Le Conseil d'État n'allait pas aussi loin. Assurément il exigeait qu'il s'agît d'un acte relatif aux fonctions. Par exemple, si l'autorisation de poursuivre lui était demandée à l'égard d'un maire pour avoir fait le commerce des vins sans se conformer aux règles spéciales établies pour la perception des contributions indirectes, il répondait que ce fait n'est pas relatif aux fonctions de maire[1]. Si un garde forestier était prévenu d'un délit de chasse, il répondait que ce fait ne rentre pas dans l'exercice des fonctions administratives[2].

Mais le Conseil a plusieurs fois considéré qu'il y avait à examiner si la poursuite devait être autorisée pour des voies de fait commises par un agent du gouvernement pendant qu'il était dans l'exercice de ses fonctions, notamment par un percepteur qui faisait sortir violemment de son bureau un contribuable avec lequel il avait eu une altercation.

De ce principe que c'était l'acte administratif et non la personne qui était protégé, il suivait que, lors même que l'agent était démissionnaire, ou avait été destitué, l'autorisation n'était pas moins nécessaire. Il n'y avait d'exception que pour les comptables destitués, aux termes d'un avis du Conseil d'État, approuvé le 16 mars 1807.

Il en résultait aussi que la nécessité d'une autorisation s'appliquait aussi bien aux actions à fins civiles dans lesquelles on ne réclame qu'une restitution ou des dommages-intérêts, qu'aux actions à fins criminelles qui tendent à faire punir l'agent.

423. Le mode de procéder était différent suivant que l'action était intentée à fins civiles ou à fins criminelles.

[1] Décret du 5 août 1861 (*Bastinous*).
[2] Décret du 21 novembre 1860 (*Ducret*)

Si un particulier voulait demander l'autorisation d'intenter une action en dommages-intérêts, sans alléguer, à proprement parler, un crime ou un délit à la charge de l'agent, il n'avait qu'à adresser sa demande sur papier timbré au Conseil d'État.

Il n'était pas procédé de même lorsqu'un crime ou un délit était allégué. D'abord, il faut remarquer que la demande d'autorisation pouvait émaner, soit du ministère public, qui poursuivait d'office un crime, un délit ou une contravention, soit d'un particulier, qui formait une plainte à raison des dommages que lui aurait causés une de ces infractions à la loi.

La demande d'autorisation formée par le ministère public était adressée au ministre de la justice et transmise par lui au Conseil d'État.

Mais s'il s'agissait d'une demande d'un particulier, la jurisprudence du Conseil d'État, fondée sur l'esprit de l'article 5 du décret du 9 août 1806, plutôt que sur ses termes, exigeait qu'il y eût d'abord plainte adressée à l'autorité judiciaire; que, sur cette plainte, l'autorité judiciaire eût procédé à une information pour recueillir les renseignements nécessaires. Mais l'autorité judiciaire devait s'arrêter là, et, après l'information, elle ne pouvait ni décerner un mandat contre l'agent inculpé, ni faire subir un interrogatoire juridique. La demande d'autorisation, avec les pièces, était transmise par le procureur général au ministre de la justice et par le ministre au Conseil d'État.

La suite de l'instruction était la même pour les actions à fins civiles et pour les poursuites criminelles.

La demande d'autorisation était communiquée au ministre sous les ordres duquel était placé le fonctionnaire contre

lequel la demande était dirigée, et le ministre faisait prendre des informations par les agents locaux.

Lorsque le dossier était revenu au Conseil avec l'avis du ministre, un rapport était fait à la section de législation, puis au Conseil d'État, qui prononçait, et le décret était soumis au chef de l'État.

La décision pouvait, soit autoriser les poursuites, soit refuser l'autorisation, soit déclarer qu'il n'y avait pas lieu de statuer, parce que la demande n'était pas régulière en la forme ou parce que l'agent contre lequel la demande était dirigée n'était pas au nombre de ceux auxquels l'article 75 était applicable.

424. Il n'est pas sans intérêt, pour en terminer avec l'ancienne législation, de relever les chiffres donnés par les derniers comptes rendus des travaux du Conseil d'État. Les demandes à fin de poursuites criminelles, sur lesquelles il a été statué de 1861 à 1865, étaient au nombre de 154. 82 étaient dirigées contre des maires, 14 contre des adjoints, 9 contre des agents de l'administration des ponts et chaussées. L'autorisation a été accordée à l'égard de 55 fonctionnaires ; elle a été refusée pour 77. Dans la période comprise entre 1852 et 1861, le nombre des autorisations était de 136, celui des refus de 219.

Du reste, il est remarquable qu'un certain nombre de poursuites autorisées n'aboutissaient pas à une condamnation. Pour la période comprise entre 1860 et 1865, les juridictions saisies avaient prononcé 57 condamnations, 16 acquittements ; enfin la poursuite avait été abandonnée dans 3 affaires.

Quant aux demandes d'autorisation de poursuites à fins civiles, dont le nombre total était de 150, parmi lesquelles

81 avaient été dirigées contre des maires et adjoints, 4 contre des ingénieurs des ponts et chaussées et 2 contre des conducteurs, la plupart ont été repoussées; 22 seulement ont été accueillies favorablement. Mais il faut remarquer que, pour les demandes en autorisation de poursuites civiles, plus encore que pour les demandes en autorisation de poursuites criminelles, les particuliers sollicitaient des autorisations dans des cas où ils n'étaient pas obligés de les demander, et le Conseil d'État déclarait, dans ce cas, qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la demande. Plus de 40 décisions avaient été rendues dans ce sens.

Toutefois les adversaires de l'institution faisaient remarquer que si, dans les affaires où les intérêts administratifs seuls étaient en jeu, le Conseil d'État appréciait avec équité les demandes d'autorisation des poursuites, les réclamations n'obtenaient plus le même succès quand il s'agissait de questions électorales, où la politique était engagée.

425. Cette législation n'existe plus depuis le décret du gouvernement de la Défense nationale, en date du 19 septembre 1870, qui porte : « L'article 75 de la constitution de l'an VIII est abrogé. Sont également abrogées toutes autres dispositions des lois générales ou spéciales ayant pour but d'entraver les poursuites contre les fonctionnaires publics de tout ordre. » Le décret ajoute, dans son article 2 : « Il sera ultérieurement statué sur les peines civiles qu'il peut y avoir lieu d'édicter, dans l'intérêt public, contre les particuliers qui auraient dirigé des poursuites téméraires contre les fonctionnaires. » Mais aucune loi postérieure n'est intervenue pour statuer à ce sujet.

Ce décret n'a pas été précédé d'un exposé des motifs ; la date à laquelle il a été rendu l'explique suffisamment. Il a

employé des termes très-généraux, mais peu précis, et l'on s'est demandé quelle en était exactement la portée.

Il est clair que non-seulement l'article 75 de la constitution de l'an VIII, mais les décrets qui se rattachaient à cet acte, et les dispositions pénales qui en formaient la sanction, ont été abrogés.

Mais faut-il considérer comme également abrogés les articles 499 et suivants du Code d'instruction criminelle, relatifs aux poursuites contre les magistrats, et les dispositions des articles 505 et suivants du Code de procédure civile, qui règlent les formes à suivre pour la prise à partie contre les juges? Plusieurs auteurs l'ont soutenu; mais la Cour de cassation a décidé que ces règles, qu'elle déclare applicables à tous les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, juges, organes du ministère public, officiers de police judiciaire, sont encore en vigueur; et elle n'a fait aucune distinction entre les règles de diverse nature relatives aux poursuites criminelles et aux actions à fins civiles, dont aucune ne lui a paru destinée à entraver les poursuites [1].

La même question se pose au sujet de la protection accordée aux ministres des différents cultes par la loi du 18 germinal an X. Une longue jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation a établi, en effet, que l'article 6 des articles organiques, qui règle les recours pour abus contre les actes des ministres des cultes, fait obstacle aux poursuites devant les tribunaux, lorsque le renvoi de l'affaire n'y a pas été ordonné par un décret rendu en Conseil d'État statuant sur le recours pour abus. La jurispru-

[1] *Arr. Cass.* 15 septembre 1871 (*Rolland de Villargues*). — 9 février 1872 (*Guignon*), — 19 février 1872 (*Engelhard*), — 14 juin 1876 (*Perrin*). — Dalloz, 1871, I. 189; 1873. I, 202; 1873, I., 286; 1876. I, 505. Les trois premiers arrêts émanent de la chambre criminelle, le dernier de la chambre civile.

dence de la Cour de cassation ne diffère de celle du Conseil d'État que par une distinction entre les poursuites engagées par le ministère public et les actions intentées par les citoyens. Devait-on considérer que le décret du 19 septembre 1870 faisait disparaître cette règle spéciale aux ministres des cultes? Le Conseil d'État ne l'a pas pensé. Le décret de 1870 abroge en effet toutes les dispositions qui font obstacle aux poursuites dirigées contre les fonctionnaires publics de tout ordre. Mais si les administrateurs et les magistrats sont des fonctionnaires, les ministres des cultes n'ont pas cette situation. L'ancienne jurisprudence s'est donc maintenue[1].

426. Quelles sont les conséquences du décret du 19 septembre 1870, en ce qui touche les pouvoirs de l'autorité judiciaire, lorsqu'elle est saisie d'actions à fins civiles ou criminelles contre les fonctionnaires publics?

Il y a là une question fort délicate. Elle a été tranchée dans des termes très-absolus par un arrêt de la chambre des requêtes de la Cour de cassation, en date du 3 juin 1872, d'après lequel le décret du 19 septembre 1870 a nécessairement pour effet d'appeler les tribunaux à apprécier et qualifier les actes imputés aux agents du gouvernement et qui donnent lieu à une action en réparation civile[2]. Mais cette doctrine ne tenait plus compte du principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, qu'elle considérait comme presque abrogé par le décret du 19 septembre 1870.

C'était aggraver singulièrement la portée de ce décret. En effet, l'un des écrivains qui avaient demandé avant 1870 l'abro-

[1] On trouve plusieurs décrets rendus en ce sens, dans le premier supplément au *Recueil des arrêts du Conseil d'État* en 1872, 1873, 1874, 1875 et 1876.

[2] *Arr. Cass.* 3 juin 1872 (*général Meyère*). — D., 1872, I, 385.

gation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII (et c'est assurément l'un des plus autorisés), M. R. Dareste, aujourd'hui conseiller à la Cour de cassation, écrivait en 1862, dans son traité de la *Justice administrative en France*, que « la garantie des fonctionnaires publics n'est pas une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs, parce que, si le jugement d'un procès de ce genre soulève une question administrative, le conflit peut toujours être élevé[1]. » Dans un autre passage de ce livre, le même auteur, parlant des poursuites à fins civiles intentées devant les tribunaux contre les ministres, disait aussi formellement : « Ce recours aux tribunaux n'offrirait qu'une faible garantie, car l'acte ministériel qui donnerait lieu au procès se trouverait être presque toujours un acte de gouvernement ou d'administration, dont les tribunaux ne peuvent pas connaître et dont un conflit viendrait infailliblement les dessaisir[2]. » Le tribunal des conflits, après une étude très-approfondie de la question, n'a pas admis la doctrine établie par la chambre des requêtes de la Cour de cassation.

La doctrine générale du tribunal des conflits, dont on a exagéré la portée quand on l'a critiquée, a été écrite pour la première fois dans une décision du 26 juillet 1873 (*Pelletier*), rendue sur le rapport de M. Mercier, aujourd'hui premier président de la Cour de cassation. Elle repose sur une distinction entre la nature et les conséquences des différentes lois qui interdisaient aux tribunaux de l'ordre judiciaire, en premier lieu, de connaître des actes administratifs; en second lieu, de statuer sur les poursuites dirigées contre les agents du gouvernement, sans qu'elles eussent été autori-

[1] *De la justice administrative*. p. 520.
[2] Même ouvrage. p. 518.

sées. Ces deux prohibitions, dit le tribunal des conflits, se référaient à des objets divers et ne produisaient pas les mêmes conséquences au point de vue de la juridiction. L'interdiction faite aux tribunaux judiciaires de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, constitue une règle de compétence absolue et d'ordre public, destinée à protéger l'acte administratif, et qui trouve sa sanction dans le droit conféré à l'autorité administrative de proposer le déclinatoire et d'élever le conflit d'attributions, lorsque, contrairement à cette prohibition, les tribunaux judiciaires sont saisis de la connaissance d'un acte administratif. La prohibition de poursuivre les agents du gouvernement sans autorisation préalable, destinée surtout à protéger les fonctionnaires publics contre les poursuites téméraires, ne constituait pas une règle de compétence, mais créait une fin de non-recevoir, formant obstacle à toutes poursuites dirigées contre les agents pour des faits relatifs à leurs fonctions, alors même que ces faits n'avaient pas un caractère administratif et constituaient des crimes ou délits de la compétence des tribunaux judiciaires ; cette fin de non-recevoir ne relevait que des tribunaux judiciaires et ne pouvait jamais donner lieu de la part de l'autorité administrative à un conflit d'attributions. Le décret du 19 septembre 1870 n'a eu pour effet que de supprimer la fin de non recevoir résultant du défaut d'autorisation, avec toutes ses conséquences légales, et de rendre ainsi aux tribunaux judiciaires toute leur liberté d'action dans les limites de leur compétence. Mais il n'a pu avoir également pour conséquence d'étendre les limites de leur juridiction, de supprimer la prohibition qui leur est faite, par d'autres dispositions que celles spécialement abrogées par ce décret, de connaître

des actes administratifs, et d'interdire, dans ce cas, à l'autorité administrative le droit de proposer le déclinatoire et d'élever le conflit.

Tel est le principe[1]. S'ensuit-il qu'aucun fait des agents de l'administration ne puisse être discuté devant l'autorité judiciaire sans que la légalité en ait été appréciée par l'administration supérieure ou par la juridiction administrative? On a indiqué que telle était la conséquence de la décision du tribunal des conflits, et on a, par suite, reproché à cette doctrine de faire disparaître tous les effets du décret du 19 septembre 1870, et de donner même aux citoyens moins de garanties qu'ils n'en avaient sous le régime de l'article 75 de la constitution de l'an VIII. Nous croyons qu'il y a là une méprise; les décisions antérieures et postérieures du tribunal des conflits ne peuvent laisser de doute sur sa véritable pensée.

Il ne faut pas confondre les actes administratifs proprement dits, ou plutôt les actes de l'autorité administrative, avec les faits personnels des agents de l'administration. C'est seulement à l'égard des actes administratifs proprement dits que le tribunal des conflits a décidé que l'abrogation de

[1] La question des effets du décret du 19 septembre 1870 a donné lieu à une vive controverse. Nous pouvons citer, dans le sens de la jurisprudence du tribunal des conflits, les conclusions données par M. le commissaire du gouvernement David, devant le tribunal des conflits, sur l'affaire *Pelletier*, jugée le 26 juillet 1873; les conclusions données par M. le premier avocat général Blanche devant la Cour de cassation, dans l'affaire *Valentin*, jugée le 2 août 1874 (Dalloz, 1876, I. 297), et un article publié par ce regrettable magistrat dans le *Droit* du 24 janvier 1875; l'opinion de M. Bathie dans son *Précis de droit administratif*, 4e édition, p. 625; celle de M. Hallays Dabot, dans le Recueil des arrêts du conseil (observations sur la décision du 26 juillet 1873, *Pelletier*); celle de M. Bernard, conseiller à la cour de Dijon, dans la *Revue critique de législation*, 1877, p. 12 et 441, et 1878, p. 41; une note de M. Cazalens (Dalloz, 1872, I. 385). Dans le sens contraire, nous devons signaler les conclusions données par M. Reverchon devant la Cour de cassation, à l'occasion des affaires *Meyère* et *Verlaguet* (Dalloz, 1872, I, 385. — Journal *le Droit* du 14 novembre 1873), et l'opinion de M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 5e édit., t. 1er, p. 584 et s.

l'article 75 de la constitution de l'an VIII ne faisait pas disparaître l'incompétence de l'autorité judiciaire pour apprécier la légalité de ces actes, sauf dans les cas d'exception déterminés par diverses lois, et pour les interpréter quand le sens en est douteux [1].

Ainsi quand il a été appelé à régler la compétence au sujet d'actions dirigées exclusivement contre des agents de l'administration et qui tendaient à la réparation de dommages causés par des actes de négligence, d'imprudence ou des voies de fait, il a reconnu que les tribunaux de l'ordre judiciaire étaient seuls compétents pour prononcer. C'est ce qu'il a jugé à l'égard d'un ingénieur et d'un conducteur des ponts et chaussées auxquels on reprochait de ne pas avoir prévenu, par leur surveillance, l'écroulement d'un pont et les accidents qui en étaient résultés, à l'égard d'un facteur de la poste ou d'un employé des lignes télégraphiques qui n'avaient pas remis des lettres ou des dépêches en temps utile [2].

Il a aussi reconnu qu'un tribunal était compétent pour statuer sur la demande en dommages-intérêts intentée contre un agent voyer à raison de ce qu'il aurait dépassé les limites du mandat qui lui était donné par le préfet pour la démoli-

[1] Nous n'avons pas besoin de revenir sur ces différents points qui ont été étudiés avec soin dans les paragraphes 273 et 276 du présent volume. En soutenant que l'abrogation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII entraîne le droit pour l'autorité judiciaire d'apprécier la légalité des actes administratifs, on a invoqué la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'application de l'article final des lois de finances, qui donne aux contribuables la faculté d'exercer devant les tribunaux civils, contre les percepteurs, une action en répétition des impôts illégalement perçus, sans qu'il soit besoin d'une autorisation préalable. Mais il y a là un de ces textes exceptionnels qui attribuent compétence à l'autorité judiciaire pour connaître du fond de la question.

[2] Décisions du 7 juin 1873 (*Godart*), — du 4 juillet 1874 (*Bertrand*), — du 31 juillet 1875 (*Pradines*).

Voir aussi la décision du 8 février 1873 (*Dugave* et *Bransiet*), en ce qui touche l'action dirigée personnellement contre l'ancien préfet du Rhône.

tion d'office d'un bâtiment menaçant ruine, et n'a réservé pour l'autorité administrative que la question préjudicielle de savoir quelles étaient les limites du mandat conféré par l'arrêté préfectoral à l'agent voyer [1].

Mais, lorsqu'il a constaté que les actions en dommages-intérêts dirigées contre les fonctionnaires tendaient à faire reconnaître l'illégalité d'actes administratifs ou d'actes de gouvernement pris par ces fonctionnaires dans l'exercice des pouvoirs qui leur étaient attribués par les lois et que, en réalité, les actions étaient dirigées contre des actes administratifs dans la personne des fonctionnaires de qui ils émanaient, il a pensé que l'autorité judiciaire ne pouvait en rester saisie sans que le principe de la séparation des pouvoirs fût éludé. Il n'a pas admis que l'illégalité des actes administratifs ou des actes de haute police administrative pût être appréciée par l'autorité judiciaire. C'est ce qu'il a jugé à l'égard d'une décision d'un général commandant l'état de siége qui supprimait un journal [2].

C'est la même doctrine qui a été consacrée par plusieurs décisions récentes, relatives à des actions en dommages-intérêts intentées contre des préfets à raison des mesures qu'ils avaient prises pour le colportage des journaux et qui étaient considérées comme illégales. On soutenait dans ces affaires que, dans le cas où l'illégalité d'un acte administratif est manifeste, elle constitue une faute lourde, qui dégénère en un fait personnel. Mais il n'y avait pas là une base juridique de distinction. Laisser à l'autorité judiciaire le soin d'apprécier si une illégalité est plus ou moins manifeste, c'est lui laisser le droit absolu de statuer sur la léga-

[1] Décision du 29 juillet 1876 (*Lecoq*).
[2] Décisions du 28 juillet 1875 (*Pelletier*), — du 28 novembre 1877 (*Lapassel*).

lité de l'acte incriminé, et, d'autre part, l'excès de pouvoirs reproché à un acte administratif ne peut le dépouiller nécessairement de ce caractère, pour le transformer en un fait personnel[1]. L'autorité judiciaire devait donc se dessaisir et ne pouvait pas se borner à surseoir, en se réservant de statuer, lorsque la légalité de l'acte aurait été appréciée par la juridiction administrative[2].

Il a été jugé spécialement qu'alors même qu'un acte administratif avait été annulé pour excès de pouvoirs par une décision du Conseil d'État, l'action en dommages-intérêts, dirigée contre le ministre qui avait prescrit cet acte et contre le préfet qui l'avait rendu, ne pouvait être soumise à l'autorité judiciaire, s'il était établi par la décision du Conseil d'État que la mesure avait été prise en vue de l'accomplissement d'un service public et dans l'intérêt du Trésor public. En effet cette décision prouvait qu'il n'y avait pas là un fait personnel des agents poursuivis, et que c'était non leur responsabilité, mais celle de l'État qui était engagée[3].

Nous devons convenir qu'il y a un point où cette doctrine devient d'une application fort délicate, c'est celui où il s'agit d'actions en dommages-intérêts motivées par un acte administratif, mais qui ne tendent pas, à proprement parler, à entraver l'exécution de cet acte, ni même à en faire reconnaître l'illégalité. C'est le cas, assez rare d'ailleurs, qui s'était

[1] Décisions du 8 décembre 1877 (*Souquières*). — 15 décembre 1877 (*de Roussen et autres*). — Id. (*Lasserre*). — 29 décembre 1877 (*Camoin*).

[2] Décisions du 15 décembre 1877 (*de Roussen et About contre le préfet de la Somme*), — 29 décembre 1877 (*de Roussen et About contre le préfet de l'Allier*).

[3] Décision du 5 mai 1877 (*Laumonnier-Carriol*). Il s'agissait d'une demande d'indemnité formée à raison de la fermeture d'une fabrique d'allumettes chimiques qui n'était pas régulièrement autorisée. Le Conseil d'État avait annulé l'arrêté du préfet pour excès de pouvoirs, par le motif que sa décision était prise exclusivement d'après les instructions du ministre des finances, en vue d'éviter au Trésor le payement d'une indemnité pour expropriation de la fabrique, par application de la loi du 2 août 1872.

présenté pour une action en diffamation intentée contre un préfet à raison de ce que, dans les considérants d'un arrêté qui accordait un bureau de tabac vacant par le décès du titulaire, il avait inséré des imputations injurieuses contre le titulaire décédé, et pour une action semblable fondée sur ce que, dans l'arrêté qui suspendait un journal à raison de l'opposition faite au Gouvernement pendant la dernière guerre arrêté affiché dans tout le département, il avait imputé au journaliste de se faire le complice des ennemis de la France. Dans ces deux affaires, la compétence de l'autorité judiciaire pour statuer sur le délit de diffamation a été reconnue par deux décisions de la Commission provisoire faisant fonctions de Conseil d'État et par un arrêt de la Cour de cassation[1]. On n'a même pas cru devoir tenir compte de la différence assez sensible qui existait entre les deux affaires; dans la première, en effet, les motifs donnés à l'occasion de la nomination du titulaire d'un bureau de tabac ne se rattachaient en rien au dispositif; dans l'autre, ces motifs, bien qu'ils pussent paraître excessifs dans la forme, tendaient à justifier l'acte de rigueur qui frappait le journal. On avait fait valoir que, dans l'un comme dans l'autre cas, dessaisir l'autorité judiciaire, c'était enlever tout recours contre un acte qui ne peut, à raison de sa nature, donner lieu à un recours pour excès de pouvoirs ou à une demande de dommages-intérêts devant la juridiction administrative et dont la responsabilité ne peut retomber que sur le fonctionnaire dont il émane.

Une question analogue s'est présentée récemment devant le tribunal des conflits et elle a été résolue dans un sens différent. Il s'agit des décisions rendues dans les affaires en-

[1] *Arr. Cons.* 7 mai 1871 (*Engelhard*). — *Arr. Cass.* 25 janvier 1875 (même affaire).

gagées devant un certain nombre de tribunaux, à raison d'un article inséré dans le *Bulletin des communes*, publication officielle, au mois de juillet 1877, article qui a été considéré comme diffamatoire par un certain nombre d'anciens députés. Les actions dirigées contre l'imprimeur et l'éditeur du journal, et contre le ministre de l'intérieur comme civilement responsable, tendaient à obtenir des dommages-intérêts, à raison du préjudice causé par le délit de diffamation. Plusieurs tribunaux s'étaient dessaisis, d'autres s'étaient reconnus compétents, sinon à l'égard du ministre, du moins à l'égard de l'éditeur et de l'imprimeur qu'ils considéraient comme responsables dans les conditions du droit commun. Malgré les observations du ministère public, le tribunal des conflits a admis que la publication du *Bulletin des communes*, prescrite par des décrets, constituait, dans ses parties officielles, un acte de l'administration; qu'en faisant publier l'article incriminé, qui contenait un compte rendu d'une revue de l'armée de Paris passée par le maréchal président de la République, le ministre de l'intérieur avait agi dans l'exercice des attributions qui lui étaient conférées par les actes relatifs à la création du *Bulletin officiel*, et que les passages du compte rendu, signalés comme diffamatoires, ne pouvaient être détachés de la publication officielle avec laquelle ils se confondaient pour être considérés et appréciés isolément. Il a en conséquence jugé que l'autorité judiciaire ne pouvait statuer sur les demandes qui lui étaient soumises [1].

Cette décision, qui a été vivement critiquée, renverse-t-elle la jurisprudence antérieure? On peut en douter. Elle s'applique en effet à un cas tout spécial; à un acte qui ne rentre

[1] Décision du 29 décembre 1877 (*Viette*) et autres.

pas dans les attributions normales de l'administration, la publication d'un journal, à une plainte qui était fondée non sur une diffamation personnelle, mais sur des appréciations générales qui se rattachaient à une lutte politique entre deux partis. Nous croyons pouvoir maintenir la doctrine établie dans les affaires jugées en 1871 et 1873 par la Commission remplaçant le Conseil d'État et par la Cour de cassation. Quoi qu'il en soit, il n'y a là qu'un cas exceptionnel où la limite de la compétence de l'autorité judiciaire est particulièrement difficile à poser.

Nous ne pensons pas d'ailleurs qu'on puisse invoquer, comme contraires à la doctrine générale du tribunal des conflits telle que nous venons de l'exposer, divers arrêts de la Chambre civile de la Cour de cassation, rendus en 1874 et 1876, dans lesquels il ne s'agit pas d'actes administratifs proprement dits, mais de détentions prolongées arbitrairement et autres actes analogues[1].

En résumé, d'après le dernier état de la jurisprudence, l'autorité judiciaire peut désormais statuer sans obstacle sur les crimes, délits et contraventions imputés aux fonctionnaires publics, et sur les dommages causés par les fautes des fonctionnaires, commises dans l'exercice de leurs fonctions, lorsque ces fautes constituent des faits personnels, sauf l'appréciation préjudicielle de l'autorité administrative sur la légalité et sur l'interprétation des actes administratifs proprement dits.

La doctrine ainsi établie échappe, ce nous semble, au reproche qui lui a été fait de reconstituer, sous une autre forme, la garantie accordée aux agents de l'administration

[1] *Arr. Cass.* 3 août 1874 (*Valentin contre Haas*), — 15 décembre 1874 (*Verlaquet*), — 8 février 1876 (*Labadié*). — Dalloz, 1876. I. 277. — L. 298, — I, 289.

par l'article 75 de la constitution de l'an VIII. En effet, même dans le cas où l'autorité judiciaire est obligée de surseoir à statuer, il y a une grande différence entre l'appréciation par la voie contentieuse de la légalité ou du sens d'un acte administratif et une autorisation qui pouvait être accordée ou refusée en vertu d'un pouvoir discrétionnaire.

Sous l'empire de l'ancienne législation, le Gouvernement pouvait, tout en reconnaissant la faute ou même le délit d'un fonctionnaire, refuser d'autoriser les poursuites, soit à raison de considérations politiques, soit parce qu'il croyait infliger une répression suffisante par des mesures disciplinaires. Aujourd'hui il serait impossible qu'un pareil fait se produisît; quand l'action de l'autorité judiciaire est arrêtée dans le système que nous avons exposé, c'est uniquement par un débat sur des questions de droit à faire trancher par la juridiction administrative ou bien parce que l'acte attaqué rentre dans les pouvoirs de l'autorité gouvernementale proprement dite et ne peut donner lieu qu'au contrôle des assemblées politiques. Il n'y a plus là de place pour l'arbitraire.

Si donc l'on peut faire des réserves sur les solutions adoptées dans quelques espèces, nous ne nous en croyons pas moins autorisé à dire que le décret du 19 septembre 1870, appliqué dans les conditions que nous avons exposées, a fait disparaître les abus dont ses auteurs cherchaient à prévenir le retour, sans compromettre le principe de la séparation des pouvoirs.

TABLE ANALYTIQUE

DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE PREMIER VOLUME

Préface. V

Table sommaire des matières traitées dans les Conférences. XIII

INTRODUCTION

I. — ESQUISSE DU DROIT ET DE SES DIFFÉRENTES BRANCHES. 1

1. Utilité de l'étude du droit et en particulier du droit administratif pour les ingénieurs des ponts et chaussées. . . . . *Id.*
2. Notion du droit. — Définitions et divisions générales. . . . 5

§ 1. — *Droit public*. 9

3. Division du droit public en plusieurs branches. . . . . *Id.*
4. Droit politique ou constitutionnel. — Son objet. — Droits garantis aux citoyens. — Droits politiques. — Organisation des pouvoirs publics. . . . . *Id.*
5. Monuments du droit public. 13
6. Droit administratif. — Définition. — Divisions. 15
7. Objet de l'administration publique. 19
8. Classification des matières du droit administratif. 20
9. Étendue des attributions et mode d'action de l'autorité administrative. — Réformes récentes. 24
10. Caractère du droit administratif. 26
11. Monuments du droit administratif. — Collections des lois, décrets, circulaires, etc. 27
12. Droit pénal. — Son objet. 32
13. Monuments du droit pénal. 33

§ 2. — *Droit privé* 35

14. Objet du droit privé. . . . . *Id.*
15. Droit civil proprement dit. 37
16. Droit commercial. 38
17. Procédure civile. . . . . *Id.*
18. Caractère et monuments du droit privé. . . . . *Id.*

II. — PLAN DES LEÇONS. 42

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

LIVRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS

CHAPITRE Ier. — DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS. 45

20. Confusion des pouvoirs avant 1789. . . . . *Id.*
21. Principe de la séparation des pouvoirs posé par l'Assemblée constituante de 1789 et par les publicistes. 47
22. Distinction du pouvoir législatif et des pouvoirs chargés d'appliquer la loi. — Leurs rapports. 48
23. Séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. — Leurs rapports. 49
24. Situation de l'autorité judiciaire à l'égard des autres pouvoirs, et notamment à l'égard de l'autorité gouvernementale et administrative.. . . . . *Id.*

CHAPITRE II. — DU POUVOIR LÉGISLATIF. 54

25. Organisation des autorités qui participent au pouvoir législatif d'après la constitution de 1875. . . . . *Id.*
26. Attributions du Sénat, de la Chambre des députés, du président de la République et du Conseil d'Etat. 58
27. Règles générales relatives aux sessions du Sénat et de la Chambre des députés. 60
28. Règles spéciales au pouvoir constituant. 61
29. Comment se préparent et se votent les lois. 62
30. De la promulgation des lois et de leur publication. 63
31. Des mesures qui rentrent exclusivement dans les pouvoirs du législateur. 65
32. Actes antérieurs à 1789 qui ont force de loi. — Actes du Roi. — Règlements locaux. 69
33. Avis du Conseil d'État approuvés par l'Empereur, de l'an VIII à 1814, rendus pour l'interprétation des lois. 72
34. Décrets rendus sous le premier Empire qui ont force de loi. . 74
35. Décrets rendus par le président de la République, du 2 décembre 1851 au 30 mars 1852. — Décrets rendus lors de l'annexion de la Savoie. 75
36. Décrets rendus par le gouvernement de la Défense nationale, du 4 septembre 1870 au 12 février 1871. 76

CHAPITRE III. — DES DIFFÉRENTES BRANCHES DU POUVOIR EXÉCUTIF ET DE LEURS RAPPORTS. 77

37. Attributions du ouvoir exécutif. 77
38. Du gouvernement. — Attributions du pouvoir exécutif auxquelles on réserve cette dénomination. — Intérêt de cette distinction. 78
39. De l'autorité administrative. — Sa situation à l'égard des autres pouvoirs publics. — Moyens organisés pour assurer la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. — Exceptions faites à ce principe. 79

§ 2. — *Organisation générale de l'autorité administrative*. 81
40. Division en agents, — conseils, — juges. . . . . *Id.*
41. Rôle des agents. — Leur constitution sous la forme unitaire. — Distinction des agents directs et des agents auxiliaires. . . *Id.*
42. Caractères différents des assemblées désignées sous le nom de conseils. 84
43. Notions sommaires sur les motifs de l'institution des juges au sein de la hiérarchie administrative. . . . . *Id.*

§ 3. — *De la centralisation administrative*. 85
44. Comment la centralisation s'est réalisée au point de vue politique et judiciaire. . . . . *Id.*
45. Raisons d'être de cette institution au point de vue administratif. 88
46. Des réformes récemment opérées dans la législation. 96

LIVRE II

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION ACTIVE ET CONSULTATIVE

TITRE PREMIER

DE L'ADMINISTRATION DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX

47. Notions préliminaires. — Division du sujet. 101
48. Hiérarchie des agents chargés de l'administration des intérêts généraux. 102

CHAPITRE Ier. — ADMINISTRATION CENTRALE. 105

§ 1. — *Du président de la épublique*. . . . . *Id.*
49. Autorités qui composent l'administration centrale. . . . . *Id.*
50. Du président de la République considéré comme chef des agents administratifs. . . . . *Id.*
51. Ses attributions en ce qui concerne le personnel des fonctionnaires publics. 106
52. Ses attributions relativement aux services publics. 107
53. Du pouvoir réglementaire attribué au président de la République et à différents agents de l'administration. . . . . *Id.*
54. Des règlements d'administration publique proprement dits. . 108
55. Mesures diverses d'intérêt général, d'intérêt collectif ou d'intérêt individuel prises par le président de la République. . 110
56. Formes dans lesquelles il procède. 111
57. Recours ouverts contre ses actes. 112

§ 2. — *Des ministres*. 113

58. Des ministres à portefeuille et sans portefeuille. 114
59. Notions historiques sur l'institution des ministres avant 1789. *Id.*
60. De l'organisation des ministères depuis 1789. 117
61. Attributions des ministres en matière administrative. 119
62. Leur autorité à l'égard des agents qui leur sont subordonnés. . *Id.*
63. Leur autorité à l'égard des citoyens. — Droit de représenter et d'engager l'Etat pour les actes de gestion nécessaires aux services publics et pour l'ordonnancement des dépenses publiques. 120
64. Droit d'agir en justice pour représenter l'État. 121
65. Droit d'appliquer les lois aux citoyens, dans le cas où ils ont l'action directe. 122
66. Cas exceptionnels dans lesquels les ministres ont le pouvoir réglementaire. . . . . *Id.*
67. Des ministres considérés comme juges. — Renvoi. 124
68. Formes que doivent suivre les ministres. . . . . *Id.*
69. Recours ouverts contre leurs actes. . . . . *Id.*
70. Des sous-secrétaires d'État. 125

§ 3. — *Du Conseil d'État*. . . . . *Id.*

71. Rôles divers du Conseil d'État. . . . . *Id.*
72. Notions historiques sur le Conseil d'État sous l'ancienne monarchie. 126
73. Suppression du Conseil d'Etat en 1790. 131
74. Du Conseil d'Etat depuis son rétablissement en l'an VIII jusqu'à 1872. 132
75. Organisation actuelle du Conseil d'Etat. — Personnel du conseil. 136
76. Sa division en sections. 140
77. Attributions du conseil en matière administrative. 142
78. Mode de procéder du Conseil d'État. 144

§ 4. — *Des conseils spéciaux placés auprès des ministres*. 146

79. Constitution et caractère propre des conseils permanents. . . *Id.*
80. Commissions instituées pour l'étude de certaines questions. . 147
81. Renvoi pour l'étude des conseils placés auprès du ministre des travaux publics. . . . . *Id.*

CHAPITRE II. — ADMINISTRATION LOCALE. 148

§ 1. — *Des préfets et des conseils de préfecture*. . . . . *Id.*

82. Notions historiques sur les agents qui, avant 1789, représentaient le pouvoir central dans les circonscriptions analogues au département. . . . . *Id.*
83. Organisation des administrations de département, de 1789 à l'an VIII. 151
84. Organisation actuelle des préfectures. 153
85. Attributions du préfet comme délégué du pouvoir central. — Esprit de la législation depuis l'an VIII sur l'étendue de ces attributions. 155
86. Fonctions d'intermédiaire entre l'autorité centrale et les citoyens. 157
87. Droit de nomination pour un certain nombre de fonctionnaires. *Id.*

88. Droit de contrôle sur les actes des autorités subordonnées. . . 158
89. Ses fonctions comme représentant de l'Etat. . . . . *Id.*
90. Son pouvoir de commandement à l'égard des citoyens. . . . *Id.*
91. Du pouvoir réglementaire attribué aux préfets. . . . . *Id.*
92. Du droit d'élever le conflit d'attributions devant l'autorité judiciaire. — Renvoi. 160
93. Des formes que doivent suivre les préfets dans l'exercice de leurs attributions. . . . . *Id.*
94. Des recours ouverts contre les actes des préfets. 161
95. Des secrétaires généraux de préfecture. — Leurs fonctions. . *Id.*
96. Des conseils de préfecture. — Leurs attributions comme conseil du préfet. 162

§ 2. — *Des sous-préfets et des conseils d'arrondissement*. 165

97. Notions historiques sur les agents qui ont précédé les sous-préfets. . . . . *Id.*
98. Organisation actuelle. 164
99. Attributions du sous-préfet. . . . . *Id.*
100. Recours ouverts contre les actes du sous-préfet. 165
101. Du conseil d'arrondissement et des avis qu'il donne sur les intérêts généraux du pays. 16

§ 3. — *Des maires*. . . . . *Id*

102. Des différents caractères de la commune. — Double caractère des maires. 167
103. Notions historiques sur l'organisation municipale avant 1789. 168
104. De l'organisation municipale depuis 1789 jusqu'à l'an VIII. . 169
105. De l'organisation municipale en ce qui concerne les maires depuis l'an VIII jusqu'à 1876. 173
106. Organisation actuelle des maires et des adjoints. 176
107. Différentes attributions du maire. 177
108. Ses attributions comme délégué du pouvoir central. 178
109. Formes que doit suivre le maire. 179
110. Recours ouverts contre les actes du maire. 180
111. Des commissaires de police. . . . . *Id.*
112. Distinction de la police administrative et de la police judiciaire. — Rôle des commissaires de police. . . . . *Id.*
113. Leur organisation. . . . . *Id.*

CHAPITRE III. — DES AGENTS LOCAUX INSTITUÉS POUR DIVERS SERVICES ADMINISTRATIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL. 182

114. Des divers services pour lesquels il a été institué des agents directs spéciaux. . . . . *Id.*
115. De l'intendance militaire chargée de l'administration de l'armée de terre. 183
116. Des préfets maritimes, et des agents placés sous leurs ordres. 185
117. Des recteurs et des agents préposés à l'administration de l'instruction publique. 186
118. Des agents du service sanitaire. 187

CHAPITRE IV. — DES AGENTS AUXILIAIRES. 188

119. Des diverses catégories d'agents auxiliaires. . . . . *Id.*
120. Agents de préparation. — Bureaux des ministères et des préfectures. 189

121. Inspecteurs. 190
122. Agents d'exécution. — Division. 191
123. Agents des services financiers. — Origines diverses des ressources de l'Etat. . . . . *Id.*
124. Administration des contributions directes. 192
125. Administration des domaines, de l'enregistrement et du timbre. 193
126. Administration des contributions indirectes. — Administration des douanes. 194
127. Administration des forêts. . . . . *Id.*
128. Administration des manufactures de l'État. 195
129. Administration des postes. . . . . *Id.*
130. Des trésoriers-payeurs généraux et des agents placés sous leurs ordres. . . . . *Id.*
131. Circonscriptions spéciales organisées pour certains services financiers. . . . . *Id.*
132. Agents d'exécution des services destinés à satisfaire les besoins du public. 196
133. Mode de nomination des agents auxiliaires. 198

TITRE II

DE L'ADMINISTRATION DES INTÉRÊTS LOCAUX

CHAPITRE Ier. — DES DÉPARTEMENTS. 200
134 Division du sujet. 201
135. Notions historiques sur la constitution de la personnalité civile du département. . . . . *Id.*
136. Résumé des modifications successives qu'a subies la législation départementale. — Esprit des réformes introduites par les lois de 1866 et de 1871. 205
137. Du conseil général. — Son organisation. 210
138. Mode de procéder du conseil général. 214
139. Règles spéciales aux intérêts communs à plusieurs départements. *Id.*
140. Attributions du conseil général. — Division en plusieurs catégories suivant leur objet et leur force exécutoire. 218
141. Attributions relatives aux intérêts généraux. 219
142. De la répartition des impôts directs. 220
143. Attributions relatives aux intérêts propres du département. — Matières sur lesquelles le conseil général statue définitivement. 225
144. Matières sur lesquelles le conseil général délibère, sauf approbation de l'autorité centrale. 228
145. Pouvoirs du conseil général pour le vote des recettes et des dépenses départementales. — Règlement du budget et des comptes. . . . . *Id.*
146. Attributions du conseil général relatives aux intérêts des communes. 231
147. Des attributions politiques exceptionnelles conférées aux conseils généraux. 235
148. Du contrôle exercé par le gouvernement sur les actes des conseils généraux. — Droit d'annulation prévu par l'article 33. *Id.*
149. Droit d'annulation prévu par l'article 47. 236
150. Droit de suspension prévu par l'article 49. 239

151. Des recours ouverts aux parties. 240
152. De la commission départementale. — Son organisation. . . . 241
153. Son mode de procéder. 242
154. Ses attributions. — Division en plusieurs catégories. 243
155. Des attributions conférées à la commission par délégation du conseil général. 244
156. Des attributions conférées à la commission par la loi relativement aux intérêts du département. 245
157. Des attributions conférées à la commission par la loi en ce qui touche les intérêts communaux et généraux. 248
158. Des conflits entre la commission et le préfet. 249
159. Du contrôle exercé par le gouvernement sur les délibérations des commissions. 250
160. Des recours ouverts aux parties. 251
161. Des attributions du préfet comme représentant du département. 252

CHAPITRE II. — DES ARRONDISSEMENTS. 255
162. L'arrondissement n'est pas une personne civile. — Raison qui amène à parler ici du Conseil d'arrondissement. . . . . *Id.*
163. Organisation des Conseils d'arrondissement. 256
164. Mode de procéder de ces conseils. . . . . *Id.*
165. Attributions de ces conseils. 257

CHAPITRE III. — DES COMMUNES. 259
§ 1. — *Du maire considéré comme organe de la commune.* . . . *Id.*
166. Personnalité civile de la commune. . . . . *Id.*
167. Position respective du maire et du conseil municipal. . . . 260
168. Attributions du maire comme organe de la commune. — Division. . . . . *Id.*
169. Pouvoir de police municipale et rurale. 261
170. Des arrêtés et règlements de police pris par le maire et du contrôle de l'autorité supérieure. 263
171. Recours contre les actes de police du maire. 265
172. Fonctions de gestion des intérêts communaux remplies par le maire. 266
175. Formes à suivre pour les actes de gestion du maire. 269
§ 2. — *Du conseil municipal.* 270
174. Organisation du conseil municipal. . . . . *Id*
175. De la suspension et de la dissolution du conseil municipal. Son remplacement par une commission. 275
176. Mode de procéder du conseil municipal. . . . . *Id.*
177. Attributions de ce conseil. — Des différentes catégories de délibérations. 277
178. Des matières que le conseil municipal règle. 278
179. Des matières sur lesquelles le conseil municipal délibère. . . 279
180. Des cas dans lesquels le conseil municipal est appelé à donner des avis. 281
181. Du droit accordé au conseil municipal d'émettre des vœux. . *Id.*
182. Des délibérations prises par le conseil municipal sur des objets étrangers à ses attributions. 282
183. Régime financier des communes. — Des dépenses obligatoires et facultatives. . . . . *Id.*

184. Des recettes communales. 286
185. Du budget communal et des comptes des maires. 290
186. Du groupement des communes. — Des commissions syndicales. 291
187. Du fractionnement des communes en sections. 292

CHAPITRE IV. — ORGANISATION EXCEPTIONNELLE DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE, DE LA VILLE DE PARIS ET DE DIVERSES COMMUNES. . . 294
188. Raison d'une organisation exceptionnelle pour le département de la Seine et les communes de ce département. . . . . *Id.*
189. Des agents directs. — Du préfet de la Seine, du préfet de police et des maires d'arrondissements de Paris. 295
190. Des conseils préposés à l'administration des intérêts locaux dans le département de la Seine. 297
191. Régime spécial de la ville de Lyon et de l'agglomération lyonnaise. 298
192. Régime spécial des villes chefs-lieux de département, ayant plus de 40 000 âmes de population. — Dispositions de la loi du 5 mai 1855 et de celle du 24 juillet 1867. 299

CHAPITRE V. — DES AGENTS AUXILIAIRES PLACÉS AUPRÈS DES AGENTS DIRECTS CHARGÉS DE LA GESTION DES INTÉRÊTS LOCAUX. 301
193. Caractère mixte d'un certain nombre d'agents auxiliaires. . . *Id.*
194. Agents auxiliaires préposés aux intérêts du département. — Agents des bureaux, inspecteurs. . . . . *Id.*
195. Agents extérieurs. — Architectes, ingénieurs des ponts et chaussées. 302
196. Agents auxiliaires préposés aux intérêts des communes. — Agents des bureaux : secrétaires de mairie. 304
197. Agents extérieurs. — Architectes. — Ingénieurs des ponts et chaussées. — Agents voyers. — Gardes champêtres. — Receveurs municipaux. . . . . *Id.*

TITRE III

DE L'ADMINISTRATION DES INTÉRÊTS SPÉCIAUX OU DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

§ 1. — *Des établissements publics.* 307
198. Définition des établissements publics. . . . . *Id.*
199. Différence existant entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique. 309
200. Comment sont créés les établissements publics. 311
201. Distinction des établissements publics qui gèrent un intérêt local et de ceux qui gèrent un intérêt général. . . . . *Id.*
202. Établissements institués pour le service du culte. 312
203. Établissements institués pour le service de l'assistance publique. 313
204. Établissements qui se rattachent au service de l'instruction publique. 314
205. Établissements institués dans l'intérêt de l'agriculture et du commerce. . . . . *Id.*
206. Associations syndicales formées pour l'exécution de travaux d'utilité collective. 316

207. Des établissements publics qui gèrent un intérêt général. . . 318
208. Rapports des établissements publics avec l'Etat, les départements et les communes. 319
§ 2. — *Des établissements d'utilité publique*. 321
209. Comment sont créés ces établissements. . . . . *Id.*
210. Rapports de ces établissements avec l'Etat. 322
§ 3. — *Résumé de l'organisation des agents et des conseils administratifs*. 323

LIVRE III

DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

TITRE PREMIER

DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

CHAPITRE Ier. — NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE RÔLE ET L'ORGANISATION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE. 329
212. Raisons qui nous amènent à étudier l'autorité judiciaire avant la juridiction administrative. . . . . *Id.*
213. De la place de l'autorité judiciaire au milieu des autres institutions publiques. 330
214. Mission de l'autorité judiciaire à l'égard des citoyens et de l'autorité administrative. 331
215. Caractère propre de l'action de l'autorité judiciaire en matière de contestations juridiques. 334
216. Attributions de cette autorité pour la protection des intérêts des mineurs et des incapables. 335
217. Indications sommaires sur l'histoire de l'organisation judiciaire. *Id.*
218. Bases de l'organisation judiciaire. — Nomination et institution des magistrats par le président de la République. 336
219. Des juges. 337
220. Du ministère public. 338
221. Des auxiliaires de la justice. — Greffiers, huissiers, avoués, avocats. 339
222. Hiérarchie. — Droit d'appel. 341
223. Distinction des juridictions ordinaires et des juridictions extraordinaires. 342
224. Division du sujet. . . . . *Id.*

CHAPITRE II. — DES JURIDICTIONS CIVILES. 344
§ 1. — *Organisation et attributions des juridictions civiles*. . . . *Id.*
225. Ordre à suivre dans l'étude des juridictions civiles. . . . . *Id.*
226. Juges de paix : leur organisation. . . . . *Id.*
227. Attributions diverses des juges de paix. 345
228. Tribunaux d'arrondissement : leur organisation. 348

229. Attributions des tribunaux d'arrondissement. 349
230. Cours d'appel : leur organisation. 351
231. Attributions des cours d'appel. 352
232. Jury d'expropriation. — Renvoi. . . . . *Id.*
233. Tribunaux de commerce : organisation et attributions . . . 353
234. Conseils de prud'hommes : organisation et attributions. . . . 354
235. Arbitres : organisation et attributions. 355

§ 2. — *Résumé de la procédure devant les juridictions civiles*. . 356

236. Sources des règles de la procédure civile. . . . . *Id.*
237. Préliminaire de conciliation. 357
238. Transaction. 358
239. Désistement. . . . . *Id.*
240. Introduction de la demande. . . . . *Id.*
241. Instruction de l'affaire. — Audience. 359
242. Instruction orale et instruction écrite. . . . . *Id.*
243. Moyens de défense. — Exceptions. 360
244. Moyens d'instruction. — I. Interrogatoire sur faits et articles. — II. Enquête. — III. Expertise. — IV. Vérification d'écritures. — V. Inscription de faux. . . . . *Id.*
245. Récusation. 362
246. Des jugements : Comment ils sont rendus. 365
247. Diverses espèces de jugements : Jugements préparatoires, interlocutoires, définitifs. . . . . *Id.*
248. Jugements contradictoires et par défaut. 366
249. Jugements en dernier ressort et jugements susceptibles d'appel. *Id.*
250. Expédition, signification et force exécutoire des jugements . . *Id.*
251. Opposition et appel. 367
252. Voies extraordinaires de recours. — Tierce-opposition. — Requête civile. . . . . *Id.*
253. Moyens d'exécution des jugements. 368
254. Des frais de justice. — De l'assistance judiciaire. 369

CHAPITRE III. — DES JURIDICTIONS CRIMINELLES. 371

255. Notions générales sur le personnel qui concourt à l'exercice de la justice criminelle. . . . . *Id.*
256. Des officiers de police judiciaire. 372
257. Différentes catégories de juridictions criminelles. 374
258. Juridiction de police. Son organisation, ses attributions. . . 375
259. Tribunaux correctionnels. 376
260. Cours d'appel. 377
261. Juridiction criminelle proprement dite. — Chambre des mises en accusation. — Cours d'assises. . . . . *Id.*
262. Juridictions spéciales. — Haute cour de justice. 379
263. Sources de la procédure en matière criminelle. 380

CHAPITRE IV. — DE LA COUR DE CASSATION. 381

264. Organisation de cette cour. . . . . *Id.*
265. Ses attributions. — Attributions générales de la Cour. . . . 382
266. Attributions des diverses chambres : chambre des requêtes, chambre civile, chambre criminelle. 383
267. Procédure à suivre devant la Cour de cassation. 386

TITRE II

DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

CHAPITRE Ier — NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE RÔLE ET L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE. 389

§ 1. — *Origines et raisons d'être de cette juridiction.* . . . . . *Id.*

268. Nature des questions pour lesquelles a été constituée la juridiction administrative. . . . . *Id.*
269. Motifs qui ont amené la création de cette juridiction. . . . 391
270. Des juridictions administratives antérieures à 1789. 396
271. Constitution de la juridiction administrative en 1789. — Ses modifications successives. 398
272. Des attaques dirigées contre cette juridiction. — Appréciation de ces critiques par nos différentes assemblées législatives de 1830 à 1877. 401
273. Raisons qui ont fait tomber les préjugés hostiles à cette juridiction. 406
274. Comparaison avec les institutions des pays étrangers. 408

§ 2. — *Bases générales de l'organisation de la juridiction administrative.* 411

275. La juridiction administrative n'est pas toujours séparée de l'action. — Énumération des agents qui exercent cette juridiction et des tribunaux administratifs. . . . . *Id.*
276. De la justice déléguée et de la justice retenue. 412
277. De l'amovibilité des membres des tribunaux administratifs. . 413
278. De l'institution du ministère public auprès de certaines juridictions administratives. 414
279. Auxiliaires de la justice. — Mandataires et défenseurs des parties. 416
280. Hiérarchie. — Recours. . . . . *Id.*
281. Distinction entre les juridictions ordinaires et les juridictions spéciales. 418
282. Conditions générales de l'exercice de la juridiction en matière administrative. 419
283. Autorité légale des décisions des juridictions administratives. 420
284. Des difficultés relatives à l'exécution des décisions de ces juridictions. 422

§ 3. — *Domaine propre de la juridiction administrative.* 423

285. Différents cas dans lesquels la juridiction administrative peut être saisie. 424
286. Théorie du contentieux administratif. — Divisions. 425
287. Du contentieux administratif par rapport à l'administration active. 426
288. Du contentieux administratif par rapport à l'autorité judiciaire. 433
289. Du contentieux administratif par rapport à l'autorité gouvernementale. 441
290. Résumé de cette théorie. 446
291. Théorie de l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse. — Divisions. 447

292. Cas dans lesquels l'autorité judiciaire doit surseoir à statuer sur le sens et la portée des actes administratifs. 447
293. Conditions dans lesquelles il est procédé à l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse. 454
294. De l'interprétation des actes de gouvernement. 457
295. Théorie des recours pour excès de pouvoirs. — Fondement et caractère général de ces recours. 458
296. Empiétement sur les pouvoirs d'une autre autorité. 463
297. Violation des formes substantielles établies dans l'intérêt public et dans l'intérêt des citoyens. 465
298. Usage des pouvoirs accordés par le législateur dans un but différent de celui que le législateur avait en vue. 467
299. Des limites du recours pour excès de pouvoirs. 470
300. Des recours pour excès de pouvoirs contre les actes de gouvernement. 478
301. Ordre à suivre pour l'étude des diverses juridictions administratives. 481

CHAPITRE II. — DES CONSEILS DE PRÉFECTURE. 483

§ 1. — *Organisation et attributions des conseils de préfecture*. . *Id.*

302. Notions historiques. . . . . *Id.*
303. Organisation de ces conseils. 487
304. Leurs attributions. — Division du sujet. 490
305. Attributions en matière de contributions directes. 492
306. — en matière de taxes assimilées aux contributions directes pour le recouvrement. 497
307. Attributions en matière de contributions indirectes. 502
308. — en matière de marchés de travaux publics et de dommages résultant de l'exécution de ces travaux. 503
309. Attributions en matière de domaine national. 510
310. — en matière d'administration des communes et des établissements publics. 512
311. Attributions en matière d'élections. 513
312. — en diverses matières. 514
313. — relatives aux difficultés en matière de grande voirie et à la répression de diverses contraventions. 515
314. Attributions en matière de comptabilité publique. 517
315. Compétence territoriale des conseils de préfecture. — Exception à cette règle. 518

§ 2. — *Procédure à suivre devant les conseils de préfecture*. . *Id.*

316. Sources des règles relatives à cette procédure. — Divisions. . 519
317. Caractères propres de la procédure devant les juridictions administratives. 521
318. Introduction de l'affaire. 522
319. Instruction de l'affaire. 523
320. Modes de vérification des faits contestés. 524
321. Introduction et instruction des affaires en matière de contributions directes. 526
322. Introduction et instruction en matière d'élections. 527
323. — — en matière répressive. . . . . *Id.*
324. Préparatifs de l'audience publique. 528
325. Audience publique. 529

326. Récusation. 530
327. Jugement. — Éléments essentiels de la décision du conseil de préfecture. 531
328. Différentes espèces de décisions. 532
329. Expédition et exécution des décisions. 533
330. Recours contre les décisions du conseil de préfecture. . . . 534
331. Renseignements statistiques. . . . . *Id.*

CHAPITRE III. — DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION CONSIDÉRÉS COMME JUGES. 537

332. Controverse qui s'est élevée sur la question de savoir dans quel cas les agents de l'administration font des actes de juridiction. *Id.*
333. Motifs qui ont fait confondre des actes de commandement ou de gestion susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat, avec des actes de juridiction. 545
334. Conséquences pratiques du système qui vient d'être exposé. . 547
335. Des maires considérés comme juges en matière de contentieux administratif. 550
336. Des sous-préfets . . . . . *Id.*
337. Des préfets 551
338. Des ministres 552
339. Règles de procédure établies par le décret du 2 novembre 1864. 555

CHAPITRE IV. — JURIDICTIONS SPÉCIALES. 558

§ 1. — *Juridictions diverses pour l'instruction publique, le recrutement de l'armée, la police sanitaire, les monnaies.* . . *Id.*

340. Division du chapitre. . . . . *Id.*
341. Juridictions spéciales pour l'instruction publique. . . . . *Id.*
342. Juridictions pour le recrutement de l'armée de terre. 559
343. Juridictions pour le recrutement de l'armée de mer. 560
344. Juridictions pour le recrutement de la garde nationale sédentaire. — Leur suppression. . . . . *Id.*
345. Juridictions pour la police sanitaire. . . . . *Id.*
346. Juridiction pour les monnaies. . . . . *Id.*
347. Commissions instituées pour l'exécution de diverses lois spéciales. 561

§ 2. — *Commissions spéciales pour régler les indemnités de plus-value.* . . . . . *Id.*

348. Dans quel cas sont instituées ces commissions. 562
349. Leur organisation. 563
350. Leurs attributions. 564
351. Mode de procéder de ces commissions. 565
352. Recours contre leurs actes. . . . . *Id.*

§ 3. — *Cour des Comptes.* 566

353. Distinction entre les ordonnateurs et les comptables. . . . . *Id.*
354. Notions historiques sur la Cour des Comptes. 567
355. Organisation de cette cour. 569
356. Ses attributions. — Division. . . . . *Id.*
357. Attributions à l'égard des comptables en deniers. 570
358. Mode de procéder et recours. 572
359. Attributions à l'égard des comptables en matières. 573
360. Attributions à l'égard des ordonnateurs. 574

CHAPITRE V. — DU CONSEIL D'ÉTAT. 578

§ 1. — *Organisation et attributions du Conseil d'État considéré comme juridiction administrative*. . . . . *Id.*

361. Notions historiques. . . . . *Id.*
362. Organisation actuelle. 583
363. Valeur des délibérations du Conseil d'État en matière contentieuse. — Système antérieur à la loi de 1872. 588
364. Attributions du Conseil d'État considéré comme juridiction administrative. — Division. 585
365. Fonctions de juge en premier et dernier ressort. . . . . *Id.*
366. — de juge d'appel. 591
367. — de Cour de cassation. — Du jugement des recours pour incompétence, violation des formes et de la loi et pour excès de pouvoirs. . . . . *Id.*
368. Des règlements de juges. 592
369. Des recours formés par les ministres dans l'intérêt de la loi. . *Id.*

§ 2. — *Procédure suivie devant le Conseil d'État*. 594

370. Sources des règles de la matière. — Division. . . . . *Id.*
371. Introduction des affaires. — Nécessité du ministère d'avocat. — Exceptions à cette règle. 595
372. Des éléments essentiels du recours et des pièces qui doivent y être jointes. 597
373. Du droit de timbre et d'enregistrement. — Exemptions. . . 598
374. Du délai dans lequel doit être formé le pourvoi. — Manière de calculer le délai. 599
375. De la notification des décisions qui est le point de départ du délai. 600
376. Du sursis à l'exécution de la décision attaquée. 603
377. Instruction de l'affaire. — Mise en cause de l'adversaire. . . 604
378. Des moyens d'instruction dont le Conseil d'État dispose. . . . 605
379. Du pourvoi incident. 606
380. De l'intervention. 607
381. Préparation de la décision. — Délibération de la section. — Audience publique du conseil. . . . . *Id.*
382. Rédaction, signature et lecture de la décision. 611
383. Des dépens et de la condamnation de l'État aux dépens. . . . *Id.*
384. Exécution des décisions. 613
385. Recours. . . . . *Id.*
386. Statistique des travaux du Conseil d'État au contentieux. . . 614

LIVRE IV

ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS SPÉCIALE A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES

CHAPITRE Ier. — DES POUVOIRS PUBLICS INSTITUÉS EN ALGÉRIE. 621

387. Sources de la législation relative à l'Algérie. . . . . *Id.*

388. Administration centrale. — Agents. — Conseils. 623
389. Administration locale. — Conseils chargés de la gestion des intérêts locaux. 625
390. Autorité judiciaire. 628
391. Juridiction administrative. 629

CHAPITRE II. — DES POUVOIRS PUBLICS INSTITUÉS AUX COLONIES. 630
392. Sources de la législation relative aux colonies. . . . . *Id.*
393. Administration centrale. — Agents. — Conseils. . . . . *Id.*
394. Agents et conseils chargés de la gestion des intérêts locaux. . 631
395. Autorité judiciaire. 632
396. Juridiction administrative. . . . . *Id.*

LIVRE V

DES MOYENS D'ASSURER L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE A L'ÉGARD DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

CHAPITRE Ier. — DES CONFLITS D'ATTRIBUTIONS. 633
§ 1. — *Du conflit positif*. . . . . *Id.*
397. Des différentes espèces de conflits. . . . . *Id.*
398. Du conflit positif d'attributions. — Sources de la législation. . 635
399. Division du sujet. 637
400. Objet du conflit positif. . . . . *Id.*
401. Matières dans lesquelles il peut être élevé. 639
402. Juridictions devant lesquelles il peut être élevé. 641
403. Moment où il peut l'être. 643
404. Autorité qui élève le conflit. 644
405. Dans quelles formes et dans quel délai il est élevé. 645
406. Autorité qui le juge. 649
407. Instruction spéciale qui précède le jugement du conflit. . . . 651
408. Jugement du conflit. 652
409. Effets des décisions rendues sur conflit. 654
410. Statistique des conflits de 1852 à 1865 et de 1872 à 1877. . *Id.*
411. Règles spéciales à l'Algérie et aux colonies. 655
§ 2. — *Du conflit négatif*. 656
412. Comment il se constitue. . . . . *Id.*
413. Par quelle autorité il est jugé. 657
414. Règles de procédure. 658
415. Décision. 659
416. Recours ouverts contre la décision. . . . . *Id.*
417. Règles à suivre pour l'Algérie et les colonies. . . . . *Id.*
418. Documents statistiques sur les conflits négatifs. . . . . *Id.*

CHAPITRE II. — RÈGLES RELATIVES AUX POURSUITES DIRIGÉES CONTRE LES AGENTS DU GOUVERNEMENT. 661

419. Abrogation par un décret du 19 septembre 1870 de la législation antérieure sur la matière. 661
420. Origine et raisons d'être de l'ancienne législation. 662
421. Agents auxquels elle s'appliquait. 666
422. Faits qui ne pouvaient donner lieu à une poursuite sans autorisation. 669
423. Mode de procéder. 670
424. Documents statistiques sur l'application de l'ancienne législation. 672
425. Dispositions du décret du 19 septembre 1870. Actes qu'il a abrogés. 673
426. Conséquences de ce décret en ce qui touche les pouvoirs de l'autorité judiciaire pour l'appréciation des actes des fonctionnaires poursuivis. 675

RECTIFICATIONS

Page 76, ligne 5. *Ajouter :* Aussi une loi a-t-elle été jugée nécessaire pour modifier l'article 7 du décret du 25 mars 1852, qui déclarait que les dispositions de ce décret n'étaient pas applicables au département de la Seine, en ce qui concerne l'administration départementale proprement dite et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris. Le Gouvernement avait cru d'abord pouvoir statuers sur ce point par un simple décret, en date du 9 janvier 1861 ; mais cet acte ayant été contesté devant le Sénat, la question a été tranchée par l'article 13 de la loi du 18 juillet 1861 et l'article 17 de la loi du 24 juillet 1867. Sur plusieurs points, au contraire, le décret du 25 mars 1852 a été modifié par le décret du 13 avril 1861, et la valeur de ces dispositions n'a été contestée que lorsqu'elles avaient pour but de modifier des dispositions de loi (*Arr. cassation*, 2 août 1861).

Page 140, ligne 15. Après les mots : conseillers d'Etat, *ajouter :* en service ordinaire.

Page 194, n° 127. Un décret du 15 décembre 1877 a détaché la direction générale des forêts du ministère des finances et a placé ce service dans les attributions du ministre de l'agriculture et du commerce.

Page 197, ligne 25. Un décret du 1er mars 1878 a rattaché le service det lignes télégraphiques au ministère des finances. Il l'a placé dans les attributions du sous-secrétaire d'État de ce ministère, déjà chargé de la direction du service des postes, mais sans opérer la fusion complète des deux services, prescrite, dans une mesure restreinte, par la loi du 6 décembre 1873, et en réservant au ministre de l'intérieur l'exercice des attributions qui lui sont conférées par la loi du

29 novembre 1850, sur la télégraphie privée, dans l'intérêt de l'ordre public.

Page 240, ligne 8. *Au lieu de :* **16-24** août 1790, *lisez :* **7-14** octobre 1790.

Page 233, ligne 26. *Au lieu de :* pour les acquisitions et les aliénations à faire pour l'acceptation des dons et legs, *lisez :* pour les acquisitions et aliénations à faire, pour l'acceptation des dons et legs.

Page 273, ligne 15. *Ajouter :* une discussion qui a eu lieu au Sénat le 18 janvier 1878, sur l'interpellation de M. de Gavardie, a établi que la loi du 14 avril 1871 était toujours restée en vigueur sur ce point.

Page 292, ligne 12. *Au lieu de :* Aujourd'hui les conseils municipaux étant élus pour sept ans, etc., *lisez :* La législation sur le renouvellement des Conseils municipaux a varié ; mais aujourd'hui ces conseils étant élus pour trois ans, d'après la loi du 14 avril 1871, ainsi que nous l'avons exposé plus haut (page 273), et étant renouvelés intégralement, il n'y a aucune difficulté à ce que le renouvellement de la Commission syndicale se fasse dans les mêmes conditions que celui des Conseils municipaux.

Page 415, ligne 2. *Au lieu de :* **1861**, *lisez :* **1862**.

Page 549, dernière ligne, en note, avant *Arr. Cons.*, *placer* le chiffre 2.

Page 588, ligne 14. *Au lieu de :* juge en dernier ressort, *lisez :* juge en premier et dernier ressort.

Page 623, à la note 1. *Ajouter :* Une nouvelle tendance se produit en ce moment à la Chambre des députés pour l'application des lois nouvelles à l'Algérie. Elle a été signalée et discutée dans un article de M. Albert Desjardins, professeur à la Faculté de droit de Paris, publié par la *Revue critique de législation et de jurisprudence* (mars 1878), p. 194.

[20 237] Typographie Lahure, rue de Fleurus, 9, à Paris.

Préface
Table sommaire des matières traitées dans les Conférences
INTRODUCTION
I. - ESQUISSE DU DROIT ET DE SES DIFFERENTES BRANCHES
1. Utilité de l'étude du droit et en particulier du droit administratif pour les ingénieurs des ponts et chaussées
2. Notion du droit. - Définitions et divisions générales
§ 1. - *Droit public*
3. Division du droit public en plusieurs branches
4. Droit politique ou constitutionnel. - Son objet. - Droits garantis aux citoyens. - Droits politiques. - Organisation des pouvoirs publics
5. Monuments du droit public
6. Droit administratif. - Définition. - Divisions
7. Objet de l'administration publique
8. Classification des matières du droit administratif
9. Etendue des attributions et mode d'action de l'autorité administrative. - Réformes récentes
10. Caractère du droit administratif
11. Monuments du droit administratif. - Collections des lois, décrets, circulaires, etc.
12. Droit pénal. - Son objet
13. Monuments du droit pénal
§ 2. - *Droit privé*
14. Objet du droit privé
15. Droit civil proprement dit
16. Droit commercial
17. Procédure civile
18. Caractère et monuments du droit privé
II. - PLAN DES LECONS
PREMIERE PARTIE ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS
LIVRE PREMIER NOTIONS GENERALES SUR L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS
CHAPITRE I^er^. - DU PRINCIPE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS
20. Confusion des pouvoirs avant 1789
21. Principe de la séparation des pouvoirs posé par l'Assemblée constituante de 1789 et par les publicistes
22. Distinction du pouvoirs législatif et des pouvoirs chargés d'appliquer la loi. - Leurs rapports
23. Séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. - Leurs rapports
24. Situation de l'autorité judiciaire à l'égard des autres pouvoirs. et notamment à l'égard de l'autorité gouvernementale et administrative
CHAPITRE II. - DU POUVOIR LEGISLATIF
25. Organisation des autorités qui participent au pouvoir législatif d'après la constitution de 1875
26. Attributions du Sénat, de la Chambre des députés, du président de la République et du Conseil d'Etat
27. Règles générales relatives aux sessions du Sénat et de la Chambre des députés
28. Règles spéciales au pouvoir constituant
29. Comment se préparent et se volent les lois
30. De la promulgation des lois et de leur publication
31. Des mesures qui rentrent exclusivement dans les pouvoirs du législateur
32. Actes antérieurs à 1789 qui ont force de loi. - Actes du Roi. - Règlements locaux
33. Avis du Conseil d'Etat approuvés par l'Empereur, de l'an VIII à 1814, rendus pour l'interprétation des lois
34. Décrets rendus sous le premier Empire qui ont force de loi
35. Décrets rendus par le président de la République, du 2 décembre 1851 au 30 mars 1852. - Décrets rendus lors de l'annexion de la Savoie
36. Décrets rendus par le gouvernement de la Défense nationale, du 4 septembre 1870 au 12 février 1871
CHAPITRE III. - DES DIFFERENTES BRANCHES DU POUVOIR EXECUTIF ET DE LEURS RAPPORTS
37. Attributions du ouvoir exécutif
38. Du gouvernement. - Attributions du pouvoir exécutif auxquelles on réserve cette dénomination. - Intérêt de cette distinction
39. De l'autorité administrative. - Sa situation à l'égard des autres pouvoirs publics. - Moyens organisés pour assurer la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. - Exceptions faites à ce principe
§ 2. - *Organisation générale de l'autorité administrative*
40. Division en agents, - conseils, - juges
41. Rôle des agents. - Leur constitution sous la forme unitaire. - Distinction des agents directs et des agents auxiliaires
42. Caractères différents des assemblées désignées sous le nom de conseils
43. Notions sommaires sur les motifs de l'institution des juges au sein de la hiérarchie administrative
§ 3. - *De la centralisation administrative*
44. Comment la centralisation s'est réalisée au point de vue politique et judiciaire
45. Raisons d'être de cette institution au point de vue administratif
46. Des réformes récemment opérées dans la législation
LIVRE II ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION ACTIVE ET CONSULTATIVE
TITRE PREMIER DE L'ADMINISTRATION DES INTERETS GENERAUX
47. Notions préliminaires. - Division du sujet
48. Hiérarchie des agents chargés de l'administration des intérêts généraux
CHAPITRE I^er^. - ADMINISTRATION CENTRALE
§ 1. - *Du président de la épublique*
49. Autorités qui composent l'administration centrale
50. Du président de la République considéré comme chef des agents administratifs
51. Ses attributions en ce qui concerne le personnel des fonctionnaires publics
52. Ses attributions relativement aux services publics
53. Du pouvoir règlementaire attribué au président de la République et à différents agents de l'administration
54. Des règlements d'administration publique proprement dits
55. Mesures diverses d'intérêt général, d'intérêt collectif ou d'intérêt individuel prises par le président de la République
56. Formes dans lesquelles il procède
57. Recours ouverts contre ses actes
§ 2. - *Des ministres*
58. Des ministres à portefeuille et sans portefeuille
59. Notions historiques sur l'institution des ministres avant 1789
60. De l'organisation des ministères depuis 1789
61. Attributions des ministres en matière administrative
62. Leur autorité à l'égard des agents qui leur sont subordonnés
63. Leur autorité à l'égard des citoyens. - Droit de représenter et d'engager l'Etat pour les actes de gestion nécessaires aux services publics et pour l'ordonnancement des dépenses publiques
64. Droit d'agir en justice pour représenter l'Etat
65. Droit d'appliquer les lois aux citoyens, dans le cas où ils ont l'action directe
66. Cas exceptionnels dans lesquels les ministres ont le pouvoir réglementaire
67. Des ministres considérés comme juges. - Renvoi
68. Formes que doivent suivre les ministres
69. Recours ouverts contre leurs actes
70. Des sous-secrétaires d'Etat
§ 3. - *Du Conseil d'Etat*
71. Rôles divers du Conseil d'Etat
72. Notions historiques sur le Conseil d'Etat sous l'ancienne monarchie
73. Suppression du Conseil d'Etat en 1790
74. Du Conseil d'Etat depuis son rétablissement en l'an VIII jusqu'à 1872
75. Organisation actuelle du Conseil d'Etat. - Personnel du conseil
76. Sa division en sections
77. Attributions du conseil en matière administrative
78. Mode de procéder du Conseil d'Etat

§ 4. - *Des conseils spéciaux placés auprès des ministres*
79. Constitution et caractère propre des conseils permanents
80. Commissions instituées pour l'étude de certaines questions
81. Renvoi pour l'étude des conseils placés auprès du ministre des travaux publics
CHAPITRE II. - ADMINISTRATION LOCALE
§ 1. - *Des préfets et des conseils de préfecture*
82. Notions historiques sur les agents qui, avant 1789, représentaient le pouvoir central dans les circonscriptions analogues au département
83. Organisation des administrations de département, de 1789 à l'an VIII
84. Organisation actuelle des préfectures
85. Attributions du préfet comme délégué du pouvoir central. - Esprit de la législation depuis l'an VIII sur l'étendue de ces attributions
86. Fonctions d'intermédiaire entre l'autorité centrale et les citoyens
87. Droit de nomination pour un certain nombre de fonctionnaires
88. Droit de contrôle sur les actes des autorités subordonnées
89. Ses fonctions comme représentant de l'Etat
90. Son pouvoir de commandement à l'égard des citoyens
91. Du pouvoir réglementaire attribué aux préfets
92. Du droit d'élever le conflit d'attributions devant l'autorité judiciaire. - Renvoi
93. Des formes que doivent suivre les préfets dans l'exercice de leurs attributions
94. Des recours ouverts contre les actes des préfets
95. Des secrétaires généraux de préfecture. - Leurs fonctions
96. Des conseils de préfecture. - Leurs attributions comme conseil du préfet
§ 2. - *Des sous-préfets et des conseils d'arrondissement*
97. Notions historiques sur les agents qui ont précédé les sous-préfets
98. Organisation actuelle
99. Attributions du sous-préfet
100. Recours ouverts contre les actes du sous-préfet
101. Du conseil d'arrondissement et des avis qu'il donne sur les intérêts généraux du pays
§ 3. - *Des maires*
102. Des différents caractères de la commune. - Double caractère des maires
103. Notions historiques sur l'organisation municipale avant 1789
104. De l'organisation municipale depuis 1789 jusqu'à l'an VIII
105. De l'organisation municipale en ce qui concerne les maires depuis l'an VIII jusqu'à 1876
106. Organisation actuelle des maires et des adjoints
107. Différentes attributions du maire
108. Ses attributions comme délégué du pouvoir central
109. Formes que doit suivre le maire
110. Recours ouverts contre les actes du maire
111. Des commissaires de police
112. Distinction de la police administrative et de la police judiciaire. - Rôle des commissaires de police
113. Leur organisation
CHAPITRE III. - DES AGENTS LOCAUX INSTITUES POUR DIVERS SERVICES ADMINISTRATIFS D'INTERET GENERAL
114. Des divers services pour lesquels il a été institué des agents directs spéciaux
115. De l'intendance militaire chargée de l'administration de l'armée de terre
116. Des préfets maritimes, et des agents placés sous leurs ordres
117. Des recteurs et des agents préposés à l'administration de l'instruction publique
118. Des agents du service sanitaire
CHAPITRE IV. - DES AGENTS AUXILIAIRES
119. Des diverses catégories d'agents auxiliaires
120. Agents de préparation. - Bureaux des ministères et des préfectures
121. Inspecteurs
122. Agents d'exécution. - Division
123. Agents des services financiers. - Origines diverses des ressources de l'Etat
124. Administration des contributions directes
125. Administration des domaines, de l'enregistrement et du timbre
126. Administration des contributions indirectes. - Administration des douanes
127. Administration des forêts
128. Administration des manufactures de l'Etat
129. Administration des postes
130. Des trésoriers-payeurs généraux et des agents placés sous leurs ordres
131. Circonscriptions spéciales organisées pour certains services financiers
132. Agents d'exécution des services destinés à satisfaire les besoins du public
133. Mode de nomination des agents auxiliaires
TITRE II DE L'ADMINISTRATION DES INTERETS LOCAUX
CHAPITRE I^{er}. - DES DEPARTEMENTS
134 Division du sujet
135. Notions historiques sur la constitution de la personnalité civile du département
136. Résumé des modifications successives qu'a subies la législation départementale. - Esprit des réformes introduites par les lois de 1866 et de 1871
137. Du conseil général. - Son organisation
138. Mode de procéder du conseil général
139. Règles spéciales aux intérêts communs à plusieurs départements
140. Attributions du conseil général. - Division en plusieurs catégories suivant leur objet et leur force exécutoire
141. Attributions relatives aux intérêts généraux
142. De la répartition des impôts directs
143. Attributions relatives aux intérêts propres du département. - Matières sur lesquelles le conseil général statue définitivement
144. Matières sur lesquelles le conseil général délibère, sauf approbation de l'autorité centrale
145. Pouvoirs du conseil général pour le vote des recettes et des dépenses départementales. - Règlement du budget et des comptes
146. Attributions du conseil général relatives aux intérêts des communes
147. Des attributions politiques exceptionnelles conférées aux conseils généraux
148. Du contrôle exercé par le gouvernement sur les actes des conseils généraux. - Droit d'annulation prévu par l'article 33
149. Droit d'annulation prévu par l'article 47
150. Droit de suspension prévu par l'article 49
151. Des recours ouverts aux parties
152. De la commission départementale. - Son organisation
153. Son mode de procéder
154. Ses attributions. - Division en plusieurs catégories
155. Des attributions conférées à la commission par délégation du conseil général
156. Des attributions conférées à la commission par la loi relativement aux intérêts du département
157. Des attributions conférées à la commission par la loi en ce qui touche les intérêts communaux et généraux
158. Des conflits entre la commission et le préfet
159. Du contrôle exercé par le gouvernement sur les délibérations des commissions
160. Des recours ouverts aux parties
161. Des attributions du préfet comme représentant du département
CHAPITRE II. - DES ARRONDISSEMENTS
162. L'arrondissement n'est pas une personne civile. - Raison qui amène à parler ici du Conseil d'arrondissement
163. Organisation des Conseils d'arrondissement
164. Mode de procéder de ces conseils
165. Attributions de ces conseils
CHAPITRE III. - DES COMMUNES
§ 1. - *Du maire considéré comme organe de la commune*

166. Personnalité civile de la commune
167. Position respective du maire et du conseil municipal
168. Attributions du maire comme organe de la commune. - Division
169. Pouvoir de police municipale et rurale
170. Des arrêtés et règlements de police pris par le maire et du contrôle de l'autorité supérieure
171. Recours contre les actes de police du maire
172. Fonctions de gestion des intérêts communaux remplies par le maire
173. Formes à suivre pour les actes de gestion du maire
§ 2. - *Du conseil municipal*
174. Organisation du conseil municipal
175. De la suspension et de la dissolution du conseil municipal. Son remplacement par une commission
176. Mode de procéder du conseil municipal
177. Attributions de ce conseil. - Des différentes catégories de délibérations
178. Des matières que le conseil municipal règle
179. Des matières sur lesquelles le conseil municipal délibère
180. Des cas dans lesquels le conseil municipal est appelé à donner des avis
181. Du droit accordé au conseil municipal d'émettre des voeux
182. Des délibérations prises par le conseil municipal sur des objets étrangers à ses attributions
183. Régime financier des communes. - Des dépenses obligatoires et facultatives
184. Des recettes communales
185. Du budget communal et des comptes des maires
186. Du groupement des communes. - Des commissions syndicales
187. Du fractionnement des communes en sections
CHAPITRE IV. - ORGANISATION EXCEPTIONNELLE DU DEPARTEMENT DE LA SEINE, DE LA VILLE DE PARIS ET DE DIVERSES COMMUNES
188. Raison d'une organisation exceptionnelle pour le département de la Seine et les communes de ce département
189. Des agents directs. - Du préfet de la Seine, du préfet de police et des maires d'arrondissements de Paris
190. Des conseils préposés à l'administration des intérêts locaux dans le département de la Seine
191. Régime spécial de la ville de Lyon et de l'agglomération lyonnaise
192. Régime spécial des villes chefs-lieux de département, ayant plus de 40 000 âmes de population. - Dispositions de la loi du 5 mai 1855 et de celle du 24 juillet 1867
CHAPITRE V. - DES AGENTS AUXILIAIRES PLACES AUPRES DES AGENTS DIRECTS CHARGES DE LA GESTION DES INTERETS LOCAUX
193. Caractère mixte d'un certain nombre d'agents auxiliaires
194. Agents auxiliaires préposés aux intérêts du département. - Agents des bureaux, inspecteurs
195. Agents extérieurs. - Architectes, ingénieurs des ponts et chaussées
196. Agents auxiliaires préposés aux intérêts des communes. - Agents des bureaux: secrétaires de mairie
197. Agents extérieurs. - Architectes. - Ingénieurs des ponts et chaussées. - Agents voyers. - Gardes champêtres. - Receveurs municipaux
TITRE III DE L'ADMINISTRATION DES INTERETS SPECIAUX OU DES ETABLISSEMENTS PUBLICS
§ 1. - *Des établissements publics*
198. Définition des établissements publics
199. Différence existant entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique
200. Comment sont créés les établissements publics
201. Distinction des établissements publics qui gèrent un intérêt local et de ceux qui gèrent un intérêt général
202. Etablissements institués pour le service du culte
203. Etablissements institués pour le service de l'assistance publique
204. Etablissements qui se rattachent au service de l'instruction publique
205. Etablissements institués dans l'intérêt de l'agriculture et du commerce
206. Associations syndicales formées pour l'exécution de travaux d'utilité collective
207. Des établissements publics qui gèrent un intérêt général
208. Rapports des établissements publics avec l'Etat, les départements et les communes
§ 2. - *Des établissements d'utilité publique*
209. Comment sont créés ces établissements
210. Rapports de ces établissements avec l'Etat
§ 3. - *Résumé de l'organisation des agents et des conseils administratifs*
LIVRE III DE L'AUTORITE JUDICIAIRE ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE
TITRE PREMIER DE L'AUTORITE JUDICIAIRE
CHAPITRE I^{er}. - NOTIONS GENERALES SUR LE ROLE ET L'ORGANISATION DE L'AUTORITE JUDICIAIRE
212. Raisons qui nous amènent à étudier l'autorité judiciaire avant la juridiction administrative
213. De la place de l'autorité judiciaire au milieu des autres institutions publiques
214. Mission de l'autorité judiciaire à l'égard des citoyens et de l'autorité administrative
215. Caractère propre de l'action de l'autorité judiciaire en matière de contestations juridiques
216. Attributions de cette autorité pour la protection des intérêts des mineurs et des incapables
217. Indications sommaires sur l'histoire de l'organisation judiciaire
218. Bases de l'organisation judiciaire. - Nomination et institution des magistrats par le président de la République
219. Des juges
220. Du ministère public
221. Des auxiliaires de la justice. - Greffiers, huissiers, avoués, avocats
222. Hiérarchie. - Droit d'appel
223. Distinction des juridictions ordinaires et des juridictions extraordinaires
224. Division du sujet
CHAPITRE II. - DES JURIDICTIONS CIVILES
§ 1. - *Organisation et attributions des juridictions civiles*
225. Ordre à suivre dans l'étude des juridictions civiles
226. Juges de paix: leur organisation
227. Attributions diverses des juges de paix
228. Tribunaux d'arrondissement: leur organisation
229. Attributions des tribunaux d'arrondissement
230. Cours d'appel: leur organisation
231. Attributions des cours d'appel
232. Jury d'expropriation. - Renvoi
233. Tribunaux de commerce: organisation et attributions
234. Conseils de prud'hommes: organisation et attributions
235. Arbitres: organisation et attributions
§ 2. - *Résumé de la procédure devant les juridictions civiles*
236. Sources des règles de la procédure civile
237. Préliminaire de conciliation
238. Transaction
239. Désistement
240. Introduction de la demande
241. Instruction de l'affaire. - Audience
242. Instruction orale et instruction écrite
243. Moyens de défense. - Exceptions
244. Moyens d'instruction. - I. Interrogatoire sur faits et articles. - II. Enquête. - III. Expertise. - IV. Vérification d'écritures. - V. Inscription de faux
245. Récusation
246. Des jugements: Comment ils sont rendus
247. Diverses espèces de jugements: Jugements préparatoires, interlocutoires, définitifs
248. Jugements contradictoires et par défaut
249. Jugements en dernier ressort et jugements susceptibles d'appel
250. Expédition, signification et force exécutoire des jugements
251. Opposition et appel
252. Voies extraordinaires de recours. - Tierce-opposition. - Requête civile

253. Moyens d'exécution des jugements
254. Des frais de justice. - De l'assistance judiciaire
CHAPITRE III. - DES JURIDICTIONS CRIMINELLES
255. Notions générales sur le personnel qui concourt à l'exercice de la justice criminelle
256. Des officiers de police judiciaire
257. Différentes catégories de juridictions criminelles
258. Juridiction de police. Son organisation, ses attributions
259. Tribunaux correctionnels
260. Cours d'appel
261. Juridiction criminelle proprement dite. - Chambre des mises en accusation. - Cours d'assises
262. Juridictions spéciales. - Haute cour de justice
263. Sources de la procédure en matière criminelle
CHAPITRE IV. - DE LA COUR DE CASSATION
264. Organisation de cette cour
265. Ses attributions. - Attributions générales de la Cour
266. Attributions des diverses chambres: chambre des requêtes, chambre civile, chambre criminelle
267. Procédure à suivre devant la Cour de cassation
TITRE II DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE
CHAPITRE Ier - NOTIONS GENERALES SUR LE ROLE ET L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE
§ 1. - *Origines et raisons d'être de cette juridiction*
268. Nature des questions pour lesquelles a été constituée la juridiction administrative
269. Motifs qui ont amené la création de cette juridiction
270. Des juridictions administratives antérieures à 1789
271. Constitution de la juridiction administrative en 1789. - Ses modifications successives
272. Des attaques dirigées contre cette juridiction. - Appréciation de ces critiques par nos différentes assemblées législatives de 1830 à 1877
273. Raisons qui ont fait tomber les préjugés hostiles à cette juridiction
274. Comparaison avec les institutions des pays étrangers
§ 2. - *Bases générales de l'organisation de la juridiction administrative*
275. La juridiction administrative n'est pas toujours séparée de l'action. - Enumération des agents qui exercent cette juridiction et des tribunaux administratifs
276. De la justice déléguée et de la justice retenue
277. De l'amovibilité des membres des tribunaux administratifs
278. De l'institution du ministère public auprès de certaines juridictions administratives
279. Auxiliaires de la justice. - Mandataires et défenseurs des parties
280. Hiérarchie. - Recours
281. Distinction entre les juridictions ordinaires et les juridictions spéciales
282. Conditions générales de l'exercice de la juridiction en matière administrative
283. Autorité légale des décisions des juridictions administratives
284. Des difficultés relatives à l'exécution des décisions de ces juridictions
§ 3. - *Domaine propre de la juridiction administrative*
285. Différents cas dans lesquels la juridiction administrative peut être saisie
286. Théorie du contentieux administratif. - Divisions
287. Du contentieux administratif par rapport à l'administration active
288. Du contentieux administratif par rapport à l'autorité judiciaire
289. Du contentieux administratif par rapport à l'autorité gouvernementale
290. Résumé de cette théorie
291. Théorie de l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse. - Divisions
292. Cas dans lesquels l'autorité judiciaire doit surseoir à statuer sur le sens et la portée des actes administratifs
293. Conditions dans lesquelles il est procédé à l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse
294. De l'interprétation des actes de gouvernement
295. Théorie des recours pour excès de pouvoirs. - Fondement et caractère général de ces recours
296. Empiétement sur les pouvoirs d'une autre autorité
297. Violation des formes substantielles établies dans l'intérêt public et dans l'intérêt des citoyens
298. Usage des pouvoirs accordés par le législateur dans un but différent de celui que le législateur avait en vue
299. Des limites du recours pour excès de pouvoirs
300. Des recours pour excès de pouvoirs contre les actes de gouvernement
301. Ordre à suivre pour l'étude des diverses juridictions administratives
CHAPITRE II. - DES CONSEILS DE PREFECTURE
§ 1. - *Organisation et attributions des conseils de préfecture*
302. Notions historiques
303. Organisation de ces conseils
304. Leurs attributions. - Division du sujet
305. Attributions en matière de contributions directes
306. Attributions en matière de taxes assimilées aux contributions directes pour le recouvrement
307. Attributions en matière de contributions indirectes
308. Attributions en matière de marchés de travaux publics et de dommages résultant de l'exécution de ces travaux
309. Attributions en matière de domaine national
310. Attributions en matière d'administration des communes et des établissements publics
311. Attributions en matière d'élections
312. Attributions en diverses matières
313. Attributions relatives aux difficultés en matière de grande voirie et à la répression de diverses contraventions
314. Attributions en matière de comptabilité publique
315. Compétence territoriale des conseils de préfecture. - Exception à cette règle
§ 2. - *Procédure à suivre devant les conseils de préfecture*
316. Sources des règles relatives à cette procédure. - Divisions
317. Caractères propres de la procédure devant les juridictions administratives
318. Introduction de l'affaire
319. Instruction de l'affaire
320. Modes de vérification des faits contestés
321. Introduction et instruction des affaires en matière de contributions directes
322. Introduction et instruction en matière d'élections
323. Introduction et instruction en matière répressive
324. Préparatifs de l'audience publique
325. Audience publique
326. Récusation
327. Jugement. - Eléments essentiels de la décision du conseil de préfecture
328. Différentes espèces de décisions
329. Expédition et exécution des décisions
330. Recours contre les décisions du conseil de préfecture
331. Renseignements statistiques
CHAPITRE III. - DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION CONSIDERES COMME JUGES
332. Controverse qui s'est élevée sur la question de savoir dans quel cas les agents de l'administration font des actes de juridiction
333. Motifs qui ont fait confondre des actes de commandement ou de gestion susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat, avec des actes de juridiction
334. Conséquences pratiques du système qui vient d'être exposé
335. Des maires considérés comme juges en matière de contentieux administratif
336. Des sous-préfets
337. Des préfets
338. Des ministres
339. Règles de procédure établies par le décret du 2 novembre 1864
CHAPITRE IV. - JURIDICTIONS SPECIALES

§ 1. - *Juridictions diverses pour l'instruction publique, le recrutement de l'armée, la police sanitaire, les monnaies*
340. Division du chapitre
341. Juridictions spéciales pour l'instruction publique
342. Juridictions pour le recrutement de l'armée de terre
343. Juridictions pour le recrutement de l'armée de mer
344. Juridictions pour le recrutement de la garde nationale sédentaire. - Leur suppression
345. Juridictions pour la police sanitaire
346. Juridiction pour les monnaies
347. Commissions instituées pour l'exécution de diverses lois spéciales
§ 2. - *Commissions spéciales pour régler les indemnités de plus-value*
348. Dans quel cas sont instituées ces commissions
349. Leur organisation
350. Leurs attributions
351. Mode de procéder de ces commissions
352. Recours contre leurs actes
§ 3. - *Cour des Comptes*
353. Distinction entre les ordonnateurs et les comptables
354. Notions historiques sur la Cour des Comptes
355. Organisation de cette cour
356. Ses attributions. - Division
357. Attributions à l'égard des comptables en deniers
358. Mode de procéder et recours
359. Attributions à l'égard des comptables en matières
360. Attributions à l'égard des ordonnateurs
CHAPITRE V. - DU CONSEIL D'ETAT
§ 1. - *Organisation et attributions du Conseil d'Etat considéré comme juridiction administrative*
361. Notions historiques
362. Organisation actuelle
363. Valeur des délibérations du Conseil d'Etat en matière contentieuse. - Système antérieur à la loi de 1872
364. Attributions du Conseil d'Etat considéré comme juridiction administrative. - Division
365. Fonctions de juge en premier et dernier ressort
366. Fonctions de juge d'appel
367. Fonctions de Cour de cassation. - Du jugement des recours pour incompétence, violation des formes et de la loi et pour excès de pouvoirs
368. Des règlements de juges
369. Des recours formés par les ministres dans l'intérêt de la loi
§ 2. - *Procédure suivie devant le Conseil d'Etat*
370. Sources des règles de la matière. - Division
371. Introduction des affaires. - Nécessité du ministère d'avocat. - Exceptions à cette règle
372. Des éléments essentiels du recours et des pièces qui doivent y être jointes
373. Du droit de timbre et d'enregistrement. - Exemptions
374. Du délai dans lequel doit être formé le pourvoi. - Manière de calculer le délai
375. De la notification des décisions qui est le point de départ du délai
376. Du sursis à l'exécution de la décision attaquée
377. Instruction de l'affaire. - Mise en cause de l'adversaire
378. Des moyens d'instruction dont le Conseil d'Etat dispose
379. Du pourvoi incident
380. De l'intervention
381. Préparation de la décision. - Délibération de la section. - Audience publique du conseil
382. Rédaction, signature et lecture de la décision
383. Des dépens et de la condamnation de l'Etat aux dépens
384. Exécution des décisions
385. Recours
386. Statistique des travaux du Conseil d'Etat au contentieux
LIVRE IV ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS SPECIALE A L'ALGERIE ET AUX COLONIES
CHAPITRE I^{er}. - DES POUVOIRS PUBLICS INSTITUES EN ALGERIE
387. Sources de la législation relative à l'Algérie
388. Administration centrale. - Agents. - Conseils
389. Administration locale. - Conseils chargés de la gestion des intérêts locaux
390. Autorité judiciaire
391. Juridiction administrative
CHAPITRE II. - DES POUVOIRS PUBLICS INSTITUES AUX COLONIES
392. Sources de la législation relative aux colonies
393. Administration centrale. - Agents. - Conseils
394. Agents et conseils chargés de la gestion des intérêts locaux
395. Autorité judiciaire
396. Juridiction administrative
LIVRE V DES MOYENS D'ASSURER L'INDEPENDANCE DE L'AUTORITE ADMINISTRATIVE A L'EGARD DE L'AUTORITE JUDICIAIRE
CHAPITRE I^{er}. - DES CONFLITS D'ATTRIBUTIONS
§ 1. - *Du conflit positif*
397. Des différentes espèces de conflits
398. Du conflit positif d'attributions. - Sources de la législation
399. Division du sujet
400. Objet du conflit positif
401. Matières dans lesquelles il peut être élevé
402. Juridictions devant lesquelles il peut être élevé
403. Moment où il peut l'être
404. Autorité qui élève le conflit
405. Dans quelles formes et dans quel délai il est élevé
406. Autorité qui le juge
407. Instruction spéciale qui précède le jugement du conflit
408. Jugement du conflit
409. Effets des décisions rendues sur conflit
410. Statistique des conflits de 1852 à 1865 et de 1872 à 1877
411. Règles spéciales à l'Algérie et aux colonies
§ 2. - *Du conflit négatif*
412. Comment il se constitue
413. Par quelle autorité il est jugé
414. Règles de procédure
415. Décision
416. Recours ouverts contre la décision
417. Règles à suivre pour l'Algérie et les colonies
418. Documents statistiques sur les conflits négatifs
CHAPITRE II. - REGLES RELATIVES AUX POURSUITES DIRIGEES CONTRE LES AGENTS DU GOUVERNEMENT
419. Abrogation par un décret du 19 septembre 1870 de la législation antérieure sur la matière
420. Origine et raisons d'être de l'ancienne législation
421. Agents auxquels elle s'appliquait
422. Faits qui ne pouvaient donner lieu à une poursuite sans autorisation
423. Mode de procéder
424. Documents statistiques sur l'application de l'ancienne législation

425. Dispositions du décret du 19 septembre 1870. Actes qu'il a abrogés
426. Conséquences de ce décret en ce qui touche les pouvoirs de l'autorité judiciaire pour l'appréciation des actes des fonctionnaires poursuivis