Éléments de droit administratif, à l'usage des étudiants des Facultés de droit, par J. Marie,...

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Marie, Jean-François. Éléments de droit administratif, à l'usage des étudiants des Facultés de droit, par J. Marie,.... 1890.

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

Bibliothèque
R 155
to 89

ÉLÉMENTS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

A L'USAGE

DES ÉTUDIANTS DES FACULTÉS DE DROIT

PAR

J. MARIE

AVOCAT, PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF A LA FACULTÉ
DE DROIT DE RENNES

PARIS

L. LAROSE ET FORCEL

Libraires-Éditeurs

22, RUE SOUFFLOT, 22

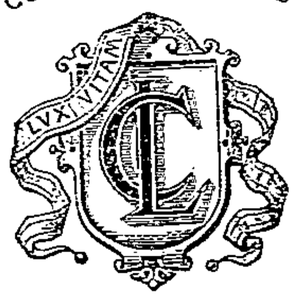
1890

ÉLÉMENTS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

8°F
5432

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE


BAR LE DUC

ÉLÉMENTS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

A L'USAGE

DES ÉTUDIANTS DES FACULTÉS DE DROIT

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS R.F.

PAR

J. MARIE

AVOCAT, PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF A LA FACULTÉ DE DROIT DE RENNES

PARIS

L. LAROSE ET FORCEL

Libraires-Éditeurs

22, RUE SOUFFLOT, 22

1890

PRÉFACE.

Le livre qu'on va lire n'est qu'un simple exposé des principes élémentaires du droit administratif. Il a été écrit dans le but de faire connaître ce que généralement on ignore, quoiqu'on en parle souvent, les règles fondamentales de l'administration, les pouvoirs des agents administratifs, les prérogatives et les devoirs des citoyens, en face de l'autorité publique. Il s'adresse aux étudiants des écoles de droit, d'abord, et aussi à tous ceux qui, sans parti pris, désirent avoir une notion exacte des règles de l'administration, de ses attributions si variées, si pratiques et souvent si délicates.

Ce livre ne contient ni controverses, ni discussions historiques, ni énumération de textes. Tout

cela est demeuré étranger à mon dessein qui est des plus modestes. J'ai cherché uniquement, en effet, à mettre en relief des principes certains et à présenter un ensemble que l'esprit puisse saisir sans fatigue et utilement retenir.

Il eût été facile, d'ailleurs, de citer beaucoup de textes et beaucoup d'arrêts; on cède même assez volontiers aujourd'hui à ce goût d'une érudition parfois assez encombrante. Si je ne l'ai point fait, ce n'est, certes, ni par dédain, ni par recherche de la singularité. Mais j'ai cru que la sûreté de la doctrine et la clarté des développements n'avaient point, dans un traité tout à fait élémentaire, à être en quelque sorte à chaque pas ainsi appuyées et justifiées par des citations. Au surplus, il n'est pas, j'oserai le dire, une affirmation, une ligne de ce livre, qui n'aient été vérifiées et contrôlées et parfois, on le reconnaîtra, un ou deux mots résument plusieurs textes et beaucoup d'arrêts.

Pour les mêmes raisons, on ne trouvera l'indication ni des auteurs, quelques-uns éminents, ni des Traités, fort nombreux, qui se sont occupés d'exposer la science administrative. Mon but n'a été ni de les résumer, ni de les combattre. On croit assez généralement que le droit administratif est surtout affaire de mémoire, qu'il se compose, à

peu près exclusivement, de dispositions impératives, plus ou moins rigoureuses, et sans lien avec les principes généraux de la raison et du droit. C'est là une erreur et en même temps un danger; une erreur funeste à l'esprit, un danger pour les individus, qui, privés de règle fixe, se laissent si aisément conduire, tantôt prompts même à l'asservissement, tantôt indépendants jusqu'à la révolte. Rien, au contraire, ne porte, plus que le droit administratif sainement compris, la preuve de cette raison supérieure, qui dirige les choses humaines, au travers des vicissitudes des siècles et des révolutions. Les sociétés et leurs grandes institutions ont, en effet, une marche où se reconnaissent, sans effort, les lois providentielles qui gouvernent l'humanité. Or, j'ai cherché surtout à dégager les rapports de la science administrative avec les règles fondamentales du droit et à marquer les ressemblances du droit administratif avec le droit commun; car, isoler celui-là de celui-ci, c'est, à mon sens, nuire à l'un et à l'autre.

Écrit sans idées préconçues et sans parti pris, ce livre a, je le sais, bien des lacunes et bien des imperfections; tel qu'il est, néanmoins, je l'offre aux étudiants des Facultés de droit et au public, dont je sollicite toute l'indulgence. Le but pour-

suivi rendra, peut-être, la critique moins sévère pour les résultats obtenus par l'auteur, que rien n'a pu décourager de servir, uniquement, la justice et la liberté, et d'aimer, avec une loyale franchise, son temps et son pays.

Rennes, août 1889.

NOTIONS GÉNÉRALES.

Tout le droit peut être divisé en droit privé et en droit public : *Omne jus sive ad privatam, sive ad publicam rem pertinet.*

Le droit privé règle les rapports des citoyens entre eux.

Le droit public, au sens le plus étendu de cette expression, désigne l'ensemble des règles qui gouvernent les rapports des citoyens et de l'État.

Il se subdivise en droit public proprement dit; droit constitutionnel; droit administratif; enfin droit international public.

Entendu en ce sens restreint, le droit public comprend les règles fondamentales, que les constitutions des divers États reconnaissent et mettent en œuvre, liberté individuelle, liberté de la presse, inviolabilité de la propriété et autres semblables.

Le droit constitutionnel a pour objet l'organisation des divers pouvoirs publics de l'État et leurs attributions.

Le droit administratif, supposant connues l'organisation et les fonctions des divers pouvoirs publics, fixe les rapports des citoyens et de ces pouvoirs publics établis.

Enfin le droit international public règle les relations des nations entre elles, soit dans la paix, soit dans la guerre.

On le voit, l'ordre logique conduit à étudier d'abord le droit public, puisque les règles qui le composent sont antérieures et supérieures aux constitutions positives. Il faut connaître ensuite la constitution politique de l'État, et c'est l'objet du droit constitutionnel. Puis on arrive au droit administratif proprement dit, qui se subdivise, lui-même, naturellement, en deux parties : la première consacrée à l'étude de la hiérarchie administrative, la seconde réservée aux matières administratives.

PREMIÈRE PARTIE.

DROIT PUBLIC.

CHAPITRE PREMIER.

EXPOSÉ DES DIVERS PRINCIPES DE DROIT PUBLIC; LEUR RÉGLEMENTATION ET LEURS CONSÉQUENCES PRATIQUES.

§ 1.

Liberté individuelle.

La liberté individuelle, ou liberté civile, qu'il ne faut pas confondre avec la liberté morale, consiste dans le droit qu'a tout homme vivant en société, d'aller, de rester, de partir et d'agir comme il l'entend, sans pouvoir être arrêté, ni inquiété, si ce n'est dans les cas et selon les formes rigoureusement déterminées par la loi.

Elle a été réglementée et plus ou moins restreinte :

1° Au point de vue politique, par les lois trop nombreuses, qui ont, à différentes époques, interdit le territoire de la France aux membres des familles princières.

Actuellement, aux termes de la loi du 22 juin 1886, le territoire de la République est interdit aux chefs des familles ayant régné en France et à leurs héritiers directs dans l'ordre de primogéniture. Un décret rendu en conseil des ministres

peut prononcer la même interdiction contre les autres membres des mêmes familles.

2° Au point de vue de la sûreté publique :

Ainsi le ministre de l'Intérieur peut, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant ou résidant en France, de sortir immédiatement du territoire français et le faire reconduire à la frontière.

D'ailleurs, tout étranger non admis à domicile et qui veut établir sa résidence en France doit, dans les quinze jours de son arrivée, déclarer à la mairie de la commune, où il va résider :

Ses nom, prénoms et ceux de ses père et mère; — sa nationalité; — le lieu et la date de sa naissance; — le lieu de son dernier domicile; — sa profession et ses moyens d'existence; — le nom, l'âge et la nationalité de sa femme et de ses enfants mineurs, s'il est accompagné par eux.

La déclaration doit être appuyée de pièces justificatives; il en est donné gratuitement récipissé.

En cas de changement de résidence, une nouvelle déclaration doit être faite au maire de la commune où l'étranger va fixer sa résidence.

La sanction de ces dispositions consiste dans l'application des peines de simple police, sans préjudice du droit d'expulsion.

3° Par l'obligation d'être muni de passeports pour voyager à l'intérieur, ou à l'étranger.

Bien que généralement tombée en désuétude, cette obligation existe toujours légalement. Les passeports sont délivrés par les maires, ou par les sous-préfets. Le prix a été abaissé à cinquante centimes, en principal, outre les décimes, sans distinction, entre les passeports à l'intérieur et les passeports à l'étranger. Les passeports aux indigents sont délivrés gratuitement.

L'étranger, voyageant en France, doit être, lui-même, muni d'un passeport, émanant de son gouvernement et visé par un agent diplomatique ou consulaire français.

4° Par les pouvoirs, qui appartiennent aux préfets et aux maires, relativement aux aliénés dangereux, lesquels peuvent être arrêtés et enfermés dans les établissements publics qui leur sont destinés.

5° Par le renvoi prononcé par les Tribunaux correctionnels, dans un dépôt de mendicité, conformément aux dispositions du Code pénal.

6° Par les règlements sanitaires.

7° Enfin, au point de vue de l'instruction et de la répression des crimes et des délits, par les dispositions du Code d'instruction criminelle, du Code pénal, et des diverses lois répressives, notamment de la loi sur la contrainte par corps et de la loi sur la relégation.

§ 2.

Inviolabilité du domicile.

L'inviolabilité du domicile est une application et une garantie de la liberté individuelle. Elle est proclamée en ces termes par l'article 76 de la constitution du 22 frimaire an VIII :

La maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable. Pendant la nuit, nul n'a droit d'y entrer que dans le cas d'incendie, d'inondation, ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison. Pendant le jour, on peut y entrer pour un objet spécial, déterminé, ou par une loi, ou par un ordre émané de l'autorité publique.

Ainsi l'inviolabilité du domicile environne d'une sorte de respect religieux la maison de quiconque, Français ou non, habite le territoire national. La sanction est dans l'article 184 du Code pénal.

La distinction, que fait ici la loi entre le jour et la nuit, se justifie sans peine. Pendant la nuit, à l'heure du repos, on

ne peut légalement pénétrer dans une maison, que dans les trois cas qui viennent d'être indiqués : *incendie, inondation, réclamation, appel venant de l'intérieur.* S'il y a soupçon qu'un crime est commis dans la maison, que le meurtrier y est caché, on ne peut que cerner la maison, en attendant l'arrivée du jour.

Il faut ajouter, toutefois, que les officiers de police peuvent pénétrer, en tout temps, dans les *lieux publics; en tout temps*, c'est-à-dire tout le temps que ces lieux sont ouverts au public;

Et que les établissements, soumis aux vérifications des agents de la Régie des contributions indirectes, pour la perception de l'impôt, peuvent être visités par ces agents, même la nuit, quand ils sont, *la nuit,* en activité, et seulement dans la partie de la maison soumise à la surveillance de la Régie.

Pendant le jour, l'inviolabilité du domicile comporte des restrictions plus nombreuses :

Ainsi, on peut pénétrer, de force, dans une maison,

1° Pour la recherche des crimes et des délits;

2° Pour l'arrestation des prévenus ou des condamnés, en vertu soit de mandats réguliers, soit de jugements et arrêts;

3° Pour l'exécution des décisions purement civiles de justice, saisies, ventes forcées, expulsion de lieux, en un mot, pour l'accomplissement d'une sentence, ou d'un acte dûment exécutoire;

4° Pour exercer une surveillance réglée par la loi, par exemple, dans les établissements d'instruction publique, de tout ordre; — dans les usines, ateliers et manufactures soumis à l'inspection prévue par la loi du 19 mai 1874; — dans les établissements et logements insalubres; — dans les établissements publics et privés d'aliénés; — dans tous les lieux où s'exerce la surveillance de l'administration de l'Enregistrement, des Douanes et des Contributions indirectes;

5° Enfin, pour certains objets spéciaux et plus rares, tels que le recensement quinquennal de la population; — l'exécution des lois militaires; — l'assiette des contributions di-

rectes ; — l'assistance d'un magistrat administratif ou judiciaire, à une réunion publique.

Dans tous ces cas, au reste, il doit être justifié régulièrement de l'ordre, ou de la mission, dont il s'agit, et le domicile ne doit s'ouvrir, en règle, que devant l'injonction formelle soit du maire, soit du juge de paix, soit d'un officier de police, pour ce spécialement requis.

§ 3.

Inviolabilité du secret des lettres.

L'inviolabilité du secret des lettres corrobore et continue l'inviolabilité du domicile.

Une lettre missive constitue une propriété *sui generis,* dont il ne peut être fait usage, que de l'accord constaté entre l'auteur de la lettre et le destinataire. Elle doit être remise à celui-ci et à nul autre, sauf quelques cas exceptionnels, déterminés par une jurisprudence rigoureuse (Cassat., 3 mai 1875; — 12 mars 1886; — 11 mai 1887); et sauf aussi l'application des dispositions du Code d'instruction criminelle sur la saisie de toutes pièces, utiles à la manifestation de la vérité et de l'article 471 du Code de commerce sur l'ouverture, par les syndics, des lettres adressées au failli.

Les cartes postales jouissent de la même inviolabilité que les lettres.

Mais, pour faire cesser des abus, la loi du 11 juin 1887 punit de peines correctionnelles l'expédition, par la poste, d'une correspondance à découvert contenant une diffamation ou une injure. On ne peut, en effet, s'abriter derrière le secret des lettres, pour commettre, impunément, un délit.

La violation du secret des lettres est un délit, quand elle est commise par un fonctionnaire, ou par un agent de l'administration des postes (art. 187, C. pén.). De la part de toute

autre personne, elle ne donne naissance qu'à une responsabilité civile.

§ 4.

Inviolabilité de la propriété.

Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, régulièrement constatée et moyennant une juste et préalable indemnité.

La propriété est inviolable, comme la personne humaine elle-même. Elle est placée sous la sauvegarde des tribunaux ordinaires. Aussi l'expropriation, pour cause d'utilité publique, ne s'opère-t-elle que par autorité de justice, après une déclaration d'intérêt public, émanant du législateur ou du pouvoir exécutif et une désignation des terrains, intervenue dans des conditions rigoureuses, et dont les tribunaux apprécient la régularité.

Des garanties du même genre, quoique différentes, protègent la propriété mobilière, dont le sacrifice peut aussi être imposé aux particuliers, notamment en cas de réquisitions militaires.

En général, le règlement et le paiement de l'indemnité sont préalables à la prise de possession. Il n'en est pas ainsi, quand il s'agit de simples dommages; mais, dans tous les cas et, quelle que soit l'autorité compétente pour statuer, quel que soit, du reste, le caractère de la propriété, qu'il s'agisse d'un immeuble, d'un meuble, du titre, du nom de famille, de la propriété commerciale ou industrielle, notre législation tout entière témoigne, on le verra à chaque pas, du respect assuré, commandé à tous, vis-à-vis de toute propriété.

§ 5.

Egalité civile.

L'égalité civile n'est pas l'égalité absolue des conditions. Elle signifie qu'il n'existe plus de privilèges, de distinctions, uniquement attachés à la personne ou à la terre. Tous les Français sont aujourd'hui soumis aux mêmes lois et jouissent des mêmes droits :

1° Au point de vue civil, plus de droit d'aînesse, ni de masculinité; plus de terres nobles, ni de terres roturières;

2° Au point de vue politique, tous les Français sont électeurs et éligibles, aux mêmes conditions réglées par la loi;

3° Au point de vue administratif, ils supportent les mêmes charges, sont soumis aux mêmes impôts, admissibles aux mêmes emplois, aux mêmes honneurs, quelles que soient leur origine, leur fortune, leurs croyances;

4° Au point de vue pénal : les mêmes peines punissent les mêmes délits, quels qu'en soient les auteurs;

5° Au point de vue judiciaire, il n'y a plus ni tribunaux d'exception, ni privilèges de juridiction. S'il y a des juridictions spéciales pour juger les soldats, les magistrats, les officiers de police judiciaire, les évêques, les préfets, les membres de la légion d'honneur, c'est uniquement dans l'intérêt de la fonction, et dans l'intérêt supérieur du pays, que ces juridictions spéciales ont été établies. Connues d'avance, réglementées par la loi, elles jugent d'ailleurs, sans arbitraire, ni distinctions, quiconque leur est soumis non à cause de sa personne, mais à cause de sa fonction même.

§ 6.

Gratuité et publicité de la justice.

La justice est rendue gratuitement à tous les degrés et par tous les tribunaux; non pas que les frais et droits de procédure ne soient très élevés; ils l'ont été de tout temps; les droits de timbre, d'enregistrement, de greffe sont considérables : en matière administrative, ils sont supprimés parfois, il est vrai, notamment pour les recours en matière électorale; mais on sait assez que plaider coûte fort cher toujours. Seulement le juge n'est jamais rémunéré directement par le plaideur. Toute rémunération de cette sorte est absolument proscrite, aussi bien à l'égard du jury, statuant en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, qu'à l'égard d'un juge civil ou militaire, quel qu'il soit.

Rendue gratuitement, la justice est rendue publiquement. Les débats, la discussion en toute matière contentieuse, devant tout tribunal ordinaire, administratif, répressif, ou militaire, ont lieu publiquement, sauf le droit qui appartient aux juges d'ordonner le huis-clos, si les débats étaient de nature à présenter des dangers pour les mœurs et la sécurité publique.

Les jugements eux-mêmes sont toujours rendus publiquement et peuvent être publiés.

Quelques restrictions doivent être remarquées. Quand ils jugent les comptes des comptables, la Cour des comptes et les conseils de préfecture ne statuent pas en audience publique.

En matière disciplinaire, devant les cours et tribunaux, point de publicité, pas plus que devant toutes autres autorités, chargées de prononcer sur l'action disciplinaire.

Les conseils départementaux de l'instruction publique, les

commissions municipales scolaires ne statuent pas publiquement.

En matière civile, il est interdit de rendre compte des procès de divorce et de séparation de corps, et aussi des débats, dont la reproduction a été judiciairement interdite. En matière criminelle, si le débat a eu lieu à huis-clos, la publication en est défendue. Le compte rendu est également prohibé, en matière correctionnelle, toutes les fois que la preuve des faits diffamatoires n'est pas autorisée. Mais dans tous ces cas, les jugements et arrêts peuvent être publiés.

L'inamovibilité du juge et le droit pour chacun de n'être point distrait de ses juges naturels doivent encore être regardés comme des règles de droit public.

§ 7.

Vote de l'impôt par les mandataires de ceux qui le paient.

C'est là une des maximes les plus chères à nos pères, et l'histoire des luttes et des revendications des États généraux sur ce point est bien connue. Cette règle est devenue l'une des bases incontestées des gouvernements représentatifs modernes et l'un des moyens, à la fois les plus énergiques et les plus sûrs, de faire prévaloir, en définitive, la volonté du pays.

Tout impôt, quelles qu'en soient la forme et la durée, doit être établi par le législateur ou par l'autorité expressément déléguée par celui-ci. La délégation est faite tantôt au Président de la République, pour les crédits supplémentaires, ou extraordinaires, ou, pour les impositions d'office sur les départements et sur les communes; tantôt aux conseils généraux et aux conseils municipaux, pour le vote des contributions ordinaires, ou extraordinaires, et des emprunts. Mais,

dans tous les cas, cette délégation est soumise à des formes déterminées et restreintes dans des limites précises, et chaque année, la loi de finances prohibe rigoureusement tout établissement et toute perception d'impôts non autorisés.

D'ailleurs, les lois d'impôt doivent être d'abord soumises à la Chambre des députés et adoptées par elle. Les tribunaux ordinaires sont compétents pour connaître de toute action relative à un impôt non autorisé par la loi, et telle est la portée de la règle, dont il s'agit, que la partie condamnée à restituer au Trésor un droit non acquitté, un droit d'enregistrement, par exemple, ne peut être condamnée aux intérêts; les intérêts seraient, en effet, une aggravation de l'impôt par le fait du juge; or, il n'appartient qu'au législateur d'établir, d'augmenter et de modérer l'impôt.

§ 8.

Liberté du travail et de l'industrie.

Il est loisible à toute personne de se livrer au travail qui lui convient, d'exercer la profession qu'elle choisit. Nulle autorisation ne lui est nécessaire, en principe; mais toute profession, tout commerce, toute industrie sont soumis à l'observation des règles qui en assurent précisément le libre et constant exercice. Il n'existe plus de corporations possédant tel ou tel monopole; mais de très nombreuses lois ont plus ou moins restreint la liberté de l'industrie et du travail. Ces restrictions, du reste, se justifient par l'intérêt général, et comme elles s'imposent à tous, elles protègent, en les contenant, la liberté et l'égalité.

On peut les ramener aux objets suivants :

1° Pour assurer le respect de la morale publique, les contrats d'apprentissage, l'industrie des théâtres, la tenue des

cabarets, le travail des enfants et des femmes dans les manufactures, sont soumis à des règles particulières;

2° Dans l'intérêt de la sûreté de l'État, la fabrication des armes et de la poudre de guerre, de la monnaie, le transport des lettres, la télégraphie appartiennent à l'État lui-même et non à l'industrie privée;

3° L'État exerce encore, dans un intérêt financier cette fois, certains monopoles bien connus et souvent attaqués; tels sont ceux de la fabrication et de la vente des tabacs, de la vente des allumettes chimiques et des cartes à jouer;

4° Pour garantir la sécurité des citoyens, les établissements dangereux et insalubres, l'emploi des machines à vapeur, la vente des poisons sont, très étroitement et très justement, surveillés et réglementés;

5° Enfin, on sait à quelles conditions sont soumises les professions libérales, afin que les services qu'elles rendent et l'honneur qui les environne ne s'altèrent pas sous la pression d'une concurrence sans frein et sans pudeur.

De nombreuses institutions, conseils supérieurs, chambres de commerce, conseils des arts et manufactures, comités consultatifs, chambres de discipline, ont été établies et exercent, pour toutes les branches du travail national, soit des attributions consultatives, soit des attributions disciplinaires.

De plus, la loi du 21 mars 1884 a rendu libre la formation des syndicats professionnels, de sorte que l'initiative individuelle peut aujourd'hui décupler le résultat de ses efforts, par l'association, que le législateur favorise après avoir proclamé la liberté de l'ouvrier.

§ 9.

Liberté de réunion et d'association.

Toutes les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, sont libres; nous disons les réunions publiques, la loi n'a pas à

intervenir, en effet, pour les réunions privées. Pour celles-ci, la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile suffisent.

Qui dit réunion suppose que plusieurs personnes se trouvent ensemble, mais momentanément, pour un objet déterminé et non d'une manière permanente, habituelle, ou même fréquemment répétée.

Le concours ordinaire, plus ou moins prolongé de plusieurs personnes, vivant ou non en commun, mais unissant leurs vues et leurs travaux, caractérise, au contraire, l'association.

La liberté d'association n'existe pas encore, si ce n'est, comme on vient de le voir, en matière de syndicats professionnels. Quant au droit de réunion, il a été organisé de manière la plus large, par la loi du 30 juin 1881.

Il faut distinguer :

1° Les réunions publiques électorales;
2° Toutes les autres réunions publiques.

Les réunions électorales sont celles qui ont pour but le choix ou l'audition de candidats à des fonctions publiques électives et auxquelles ne peuvent assister que les électeurs de la circonscription, les candidats ou leurs mandataires et les membres des deux Chambres.

Toute autre réunion est une réunion publique ordinaire.

Les conditions, auxquelles la loi subordonne la tenue des réunions publiques, concernent :

1° La déclaration préalable;
2° Le lieu et l'heure de la réunion;
3° La formation d'un bureau;
4° La surveillance de l'autorité.

1° Toute réunion doit être précédée d'une déclaration signée de deux personnes, jouissant de leurs droits civils et politiques, dont l'une, au moins, est domiciliée dans la commune. La déclaration indique l'objet, le lieu, le jour et l'heure de la réunion, ainsi que les noms, qualités et domiciles des déclarants.

Elle est adressée aux préfets, ou aux sous-préfets, ou aux maires. Récépissé doit en être délivré sur-le-champ, sinon le déclarant fait constater la déclaration soit par acte extra-judiciaire, soit par la signature de deux citoyens domiciliés dans la commune.

2° Les réunions peuvent se tenir partout ailleurs que sur la voie publique.

Elles ne peuvent avoir lieu que vingt-quatre heures après la délivrance du récépissé. Toutefois, le délai est réduit à deux heures seulement, pour les réunions électorales. Si même il s'agit d'élections comportant plusieurs scrutins dans la même journée, la réunion peut, le jour du vote, suivre immédiatement la déclaration.

Les réunions peuvent durer jusqu'à onze heures du soir, ou même jusqu'à la fermeture des lieux publics, dans les villes où cette fermeture a lieu plus tard.

3° Chaque réunion doit avoir un bureau, composé de trois personnes au moins, lequel est désigné d'avance ou élu par l'assemblée.

Ce bureau et, jusqu'à sa formation, les signataires de la déclaration répondent du maintien de l'ordre et de l'observation de la loi.

4° Un fonctionnaire administratif ou judiciaire peut assister à toute réunion publique. Il choisit sa place et prononce la dissolution de l'assemblée, quand il en est requis par le bureau, ou quand il se produit des voies de fait, sans préjudice, d'ailleurs, des droits de police qui appartiennent à l'autorité municipale.

Toute infraction aux dispositions qui précèdent est punie des peines de simple police.

Les clubs et les sociétés secrètes demeurent interdits.

L'autorisation du gouvernement est, en principe, nécessaire pour la formation des associations. Les articles 291-294 du Code pénal et la loi du 10 avril 1834 sont toujours la règle. Toutefois, les syndicats professionnels peuvent se former librement et sans aucune autorisation préalable.

Mais les syndicats professionnels ne peuvent se former qu'entre personnes exerçant la même profession ou des métiers similaires et pour la défense d'intérêts économiques, industriels, agricoles ou commerciaux.

Les statuts de tout syndicat doivent être déposés à la mairie, communiqués au procureur de la République et, en cas de modification, le dépôt est renouvelé. Les administrateurs et directeurs doivent être Français et jouir de leurs droits civils.

Les syndicats professionnels ont une personnalité civile, pour les objets et dans la mesure déterminés par la loi.

Ainsi, ils peuvent employer les sommes provenant des cotisations, acquérir des meubles, même des immeubles, mais seulement les immeubles nécessaires à leurs réunions, à leurs bibliothèques et à des cours d'enseignement professionnel. Ils peuvent créer des offices de renseignements pour les offres et demandes de travail; constituer entre leurs membres des caisses de secours mutuels et de retraites. Ils ont le droit d'ester en justice. Ils peuvent être appelés à émettre un avis sur toutes les questions, sur tous les litiges se rattacha à leur spécialité.

Il y a plus, par une disposition vraiment libérale et hardie, la loi autorise les syndicats professionnels régulièrement établis à se concerter pour l'étude et la défense de leurs intérêts. Ces unions de syndicats doivent faire connaître les diverses associations dont elles se composent et elles ne peuvent ni posséder des immeubles, ni ester en justice.

Tout membre d'un syndicat professionnel peut, d'ailleurs, à toute époque et nonobstant toute clause contraire, quitter le syndicat et, en se retirant, il n'en conserve pas moins son droit aux sociétés de secours mutuels et aux caisses de retraites à l'actif desquelles il a contribué par des cotisations ou versements de fonds. De la sorte, il n'y a pas de grévistes malgré eux et le fruit des économies précédemment amassées est justement assuré à l'ouvrier.

§ 10.

Liberté d'enseignement.

L'enseignement est libre à tous les degrés. On distingue l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. La loi n'a défini et limité que l'enseignement primaire. Toute définition était superflue pour les autres, dont l'objet, bien que non rigoureusement circonscrit, se reconnaît et se distingue sans peine.

L'enseignement primaire comprend :

L'instruction morale et civique; — la lecture et l'écriture; — la langue et les éléments de la littérature française; — la géographie et l'histoire, particulièrement celles de la France; — des notions usuelles de droit et d'économie politique; — les éléments des sciences naturelles, physiques et mathématiques et leurs principales applications pratiques; — les éléments du dessin, du modelage et de la musique; — la gymnastique; — pour les garçons, les exercices militaires; — pour les filles, les travaux à l'aiguille.

L'enseignement primaire peut, d'ailleurs, être donné dans des établissements d'un ordre plus ou moins élevé et soumis, à ce titre, à des conditions plus ou moins rigoureuses. Ainsi on distingue :

Les écoles maternelles ou salles d'asile;
Les classes enfantines;
Les écoles primaires élémentaires;
Les écoles primaires supérieures;
Les cours complémentaires annexés aux écoles élémentaires;
Les écoles manuelles d'apprentissage.

Ces différentes écoles peuvent être publiques, ou privées, c'est-à-dire librement fondées par des particuliers ou par des associations.

Dans tous les cas, trois caractères essentiels distinguent une école, quelle qu'elle soit, et soumettent cette école aux conditions d'établissement et au régime de surveillance fixés par la loi.

Il faut qu'il s'agisse :

1° D'enfants de familles différentes;

2° Que ces enfants reçoivent l'instruction en commun;

3° Enfin, que l'objet de l'enseignement comprenne une ou plusieurs des matières explicitement déterminées par la loi.

Seule, la réunion de ces trois caractères constitue une *école* au sens légal de ce mot.

Or, l'ouverture d'une école libre est soumise à certaines conditions de capacité, ou de fond, et à des conditions de forme, que la loi a limitativement déterminées :

1° Les conditions de capacité se réfèrent à l'état civil; à l'âge; à la capacité pédagogique.

Quant à l'état civil, nul ne peut être directeur ou adjoint chargé de classe dans une école, s'il n'est Français et jouissant de ses droits civils.

Les étrangers, admis à jouir, en France, des droits civils, peuvent enseigner dans les écoles privées, moyennant autorisation donnée par le ministre après avis du conseil départemental, s'ils possèdent des brevets de capacité, ou des titres étrangers déclarés équivalents à nos brevets français.

Sont incapables de tenir une école, ou d'y être employés, ceux qui ont subi une condamnation judiciaire pour crime, ou pour délit contraire à la probité, ou aux mœurs; ceux qui, par jugement, ont été privés de tout ou partie des droits civils, mentionnés en l'article 42 du Code pénal, et enfin ceux qui, par mesure disciplinaire, ont été frappés régulièrement par le conseil départemental de l'interdiction absolue d'enseigner.

Dans les écoles de garçons, l'enseignement est donné par des instituteurs. Il est donné par des institutrices dans les écoles maternelles, dans les classes enfantines, dans les écoles de filles et dans les écoles mixtes.

Au point de vue de l'âge, pour enseigner dans une école primaire, quelle qu'elle soit, il faut avoir dix-huit ans, pour les instituteurs; dix-sept ans, pour les institutrices.

On ne peut diriger une école avant l'âge de vingt et un ans. S'il s'agit d'une école primaire supérieure, ou d'une école recevant des internes, il faut avoir vingt-cinq ans accomplis.

Les classes primaires d'adultes et d'apprentis ne peuvent recevoir d'élèves des deux sexes et sont, pour les conditions d'établissement, assimilées aux écoles ordinaires, sauf dispense accordée par le conseil départemental.

Pour la capacité pédagogique, elle est constatée par des brevets et des titres de capacité assez nombreux, obtenus à la suite d'examens publics sur des matières et en la forme réglées par le conseil supérieur de l'instruction publique.

Le brevet élémentaire, au moins, est exigé de quiconque enseigne dans une école primaire. Et au-dessus du brevet élémentaire, on reconnaît :

Le brevet supérieur;
Le certificat d'aptitude pédagogique;
Le certificat d'aptitude au professorat des écoles primaires supérieures et des écoles normales;
Les certificats pour les enseignements accessoires, dessin, chant, gymnastique et autres.

Aucune école privée ne peut prendre le titre d'école primaire supérieure, si le directeur ou la directrice n'est muni du brevet supérieur. De même, elle ne peut, sans autorisation du conseil départemental, recevoir des enfants des deux sexes, s'il existe au même lieu une école publique ou privée spéciale aux filles. Enfin, elle ne peut recevoir des enfants au-dessous de six ans, s'il existe dans la commune une école

maternelle publique ou une classe enfantine publique, à moins qu'elle ne possède elle-même une classe enfantine.

2° Les conditions de forme concernent les déclarations préalables à l'ouverture de toute école libre. Ces déclarations doivent être faites au maire, au préfet, à l'inspecteur d'académie et au procureur de la République.

La déclaration au maire contient la désignation de l'école à ouvrir et du local, lequel doit, au jour même de la déclaration, être absolument et complètement prêt pour la tenue immédiate de l'école, bien que celle-ci ne puisse être ouverte avant le délai d'un mois. En effet, ce délai d'un mois est accordé à l'autorité administrative, dans l'intérêt des vérifications qu'elle a droit de faire, et le déclarant ne remplirait pas l'obligation légale, si le local désigné par lui n'était pas en état d'être, dès le lendemain de la déclaration, visité et reconnu convenablement et définitivement aménagé pour l'école à ouvrir.

A la déclaration faite à l'inspecteur d'académie sont joints : l'acte de naissance du postulant, ses diplômes, l'extrait de son casier judiciaire; l'indication des lieux où il a résidé et des professions par lui exercées dans les dix années précédentes, le plan du local et, s'il appartient à une association, une copie des statuts de cette association.

Le maire remet immédiatement récépissé de la déclaration et celle-ci est affichée à la porte de la mairie pendant un mois.

A l'expiration du mois, si aucune opposition n'a été formée, l'école est ouverte sans autre formalité.

Opposition peut être formée soit par le maire, soit par l'inspecteur d'académie;

Par le maire, s'il juge que le local n'est pas convenable, au point de vue de l'hygiène ou des bonnes mœurs. L'opposition doit être formée dans la huitaine de la déclaration. Le déclarant en est immédiatement informé;

Par l'inspecteur d'académie, soit d'office, soit sur la plainte du procureur de la République, et cela pendant le

mois de l'affichage de la déclaration et pour raisons tirées soit de l'hygiène, soit des bonnes mœurs, soit de l'ordre public.

L'opposition est jugée, contradictoirement, par le conseil départemental, dans le délai d'un mois. Dans les dix jours à partir de la notification de la décision du conseil départemental, appel peut être formé devant le conseil supérieur. L'appel est reçu par l'inspecteur d'académie. Il est jugé dans le plus bref délai possible. En aucun cas, l'ouverture de l'école ne peut avoir lieu avant la décision sur l'appel.

L'ouverture d'une école privée, contrairement aux règles qui précèdent, est un délit correctionnel, emportant fermeture de l'école, et condamnation à l'amende et même, en cas de récidive, à un emprisonnement de six jours à un mois, sauf application de l'article 463 du Code pénal.

Les directeurs et directrices d'écoles privées sont entièrement libres dans le choix des programmes, livres et méthodes de leur enseignement.

Ces écoles sont soumises à l'inspection des diverses autorités préposées à l'inspection des écoles publiques, mais seulement au point de vue de l'hygiène, de la moralité et de l'accomplissement des obligations édictées par la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire.

L'inspection de l'enseignement libre ne peut que rechercher si cet enseignement n'est pas contraire à la morale, à la constitution et aux lois.

Dans les internats de jeunes filles, tenus par des institutrices laïques, ou par des communautés religieuses, cloîtrées ou non, l'inspection des locaux et du régime intérieur du pensionnat est confiée à des inspectrices désignées par le ministre.

Le refus de se soumettre à la surveillance et à l'inspection des diverses autorités scolaires est un délit correctionnel. Si le refus a donné lieu à deux condamnations dans l'année, la fermeture de l'école est ordonnée par le jugement qui prononce la seconde condamnation.

Au surplus, tout maître d'école libre peut, sur la plainte de l'inspecteur d'académie, être traduit devant le conseil départemental, pour faute grave dans l'exercice de ses fonctions, ou pour inconduite, ou immoralité. Suivant les cas, il peut être censuré, ou interdit de l'exercice de sa profession, soit dans la commune, soit dans le département. Il peut même être frappé d'interdiction à temps, ou d'interdiction absolue, dans la même forme que l'instituteur public, et sauf appel, non suspensif, devant le conseil supérieur de l'instruction publique.

— La liberté de l'enseignement secondaire et celle de l'enseignement supérieur, sont organisées et réglementées dans des conditions analogues.

Pour l'instruction secondaire, le titre III de la loi du 15 mars 1850, soumet l'ouverture de tout établissement aux règles de fond et de forme suivantes :

1° Il faut être Français, âgé de vingt-cinq ans au moins, n'avoir encouru aucune des incapacités prévues par la loi; posséder un diplôme de bachelier et avoir rempli, pendant cinq ans au moins, les fonctions de professeur ou de surveillant, dans un établissement secondaire, public ou libre.

2° Le postulant est tenu d'adresser à l'inspecteur d'académie une déclaration énonçant l'objet de l'enseignement qui va être donné et appuyée de toutes les pièces justifiant la capacité et les aptitudes du déclarant. Le plan du local est joint à la déclaration, dont il est donné récépissé.

Pendant un mois, le recteur, l'inspecteur d'académie, le préfet et le procureur de la République peuvent former opposition dans l'intérêt de l'hygiène, ou des mœurs publiques.

L'opposition est jugée, contradictoirement par le conseil académique, sauf appel au conseil supérieur.

Le délai d'un mois expiré, s'il n'est intervenu aucune opposition, l'établissement peut être ouvert sans autre condition.

Tout établissement libre est soumis à la surveillance de l'État, au point de vue de la moralité et du respect de la consti-

tution et des lois. Les membres de l'enseignement peuvent être traduits devant le conseil académique, pour cause d'inconduite, ou d'immoralité et encourir, selon la gravité des cas, l'interdiction temporaire ou perpétuelle d'enseigner. Appel de la décision est toujours possible, mais sans effet suspensif, devant le conseil supérieur, dans la quinzaine de la notification de la décision rendue par le conseil académique. — Depuis la loi du 12 juillet 1875, l'enseignement supérieur est libre, comme les enseignements d'un autre ordre.

Tout Français, âgé de vingt-cinq ans et n'ayant encouru aucune incapacité légale, peut ouvrir des cours et des établissements d'enseignement supérieur.

Les cours isolés doivent être précédés d'une déclaration indiquant les noms, qualités et domicile du déclarant, l'objet de l'enseignement et le local où il doit être donné. Elle est remise au recteur ou à l'inspecteur d'Académie, qui en donnent immédiatement récépissé. L'ouverture du cours ne peut avoir lieu que dix jours après et, en cas de modifications, cinq jours après la délivrance du récépissé, constatant la déclaration nouvelle.

Des conditions plus rigoureuses devaient être exigées et sont, en effet, exigées des établissements d'enseignement supérieur.

Ces établissements doivent être administrés par trois personnes au moins. Celles-ci sont chargées de faire la déclaration d'ouverture et cette déclaration doit contenir, outre les indications qui précèdent, les noms, qualités et domiciles des administrateurs;

Le siège et les statuts de l'établissement;

Et, s'il s'agit d'établissements libres, aspirant à prendre le titre de *Faculté libre*, *de Droit*, *des Lettres*, *des Sciences*, *de Médecine*,

La preuve que ces établissements possèdent les locaux, bibliothèques, installation et matériel scientifique, exigés par la loi.

Car les établissements libres, régulièrement formés et pos-

sédant au moins le même nombre de professeurs, pourvus du grade de docteur, que les facultés de l'État, peuvent prendre le nom de Faculté libre. Mais en aucun cas ils n'ont le droit de prendre le titre d'*Universités*.

La liste des professeurs et le programme des cours sont communiqués, chaque année, au recteur, ou à l'inspecteur d'académie. Les cours et établissements sont toujours ouverts aux délégués du ministre. La surveillance ne peut porter sur l'enseignement que pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la constitution et aux lois.

Des associations peuvent être librement formées en vue de créer et d'entretenir des cours ou des établissements d'enseignement supérieur. Ces associations et établissements peuvent être reconnus d'utilité publique, mais uniquement par la loi.

Les étudiants des facultés libres sont soumis aux mêmes règles que les étudiants des facultés de l'État, pour tout ce qui concerne les programmes, l'âge, les inscriptions, les épreuves, les délais et les droits des examens.

Toutefois, les examens ne peuvent être subis que devant les facultés de l'État et la collation des grades appartient sans restriction ni partage à l'État.

§ 11.

Liberté de conscience.

Cette liberté implique, d'abord, la liberté des croyances, dans le for intérieur; puis la libre manifestation des croyances à l'extérieur. La première échappe à toute contrainte. Quant aux pratiques extérieures, il faut distinguer les *cultes reconnus* et les *cultes non reconnus*.

Les cultes reconnus sont placés sous la protection de la puissance publique, dans des conditions déterminées par le concordat du 26 messidor an IX pour la religion catholique,

et, pour les autres cultes, par les lois, décrets et règlements concernant chacun d'eux.

Ainsi, l'exercice du culte catholique est libre et public, sauf l'observation des lois et mesures de police; le port d'un costume ecclésiastique par un individu, à qui ce costume a été interdit, est un délit; la diffamation envers un ministre du culte est punie comme la diffamation contre un fonctionnaire public; ainsi encore en matière électorale et municipale, au point de vue militaire, les ministres des cultes sont placés dans une situation spéciale, que justifient à la fois l'intérêt public et la dignité nécessaire à leurs fonctions.

Pour les cultes non reconnus, le droit commun reçoit son application, au point de vue de la liberté individuelle, du droit de réunion et du droit d'association.

Au reste, il convient de remarquer comme conséquences pratiques de la liberté de conscience :

1° Que la loi civile n'impose à personne une pratique religieuse quelconque et ne demande compte à personne de sa foi, de ses pratiques, quelles qu'elles soient;

2° Que le repos du dimanche et des fêtes religieuses ne s'impose pas davantage au travail privé et à l'industrie, la loi du 18 novembre 1814 étant aujourd'hui abrogée;

3° Que nul ne peut être contraint d'accomplir un acte quelconque, duquel résulterait une adhésion directe et formelle à une croyance déterminée;

4° Qu'en se conformant aux lois et aux règlements de police destinés à maintenir l'ordre public, chacun a droit d'obtenir, pour l'expression paisible et publique de sa croyance, la même sécurité et le même respect.

A ces divers points de vue, notre législation moderne garantit la liberté religieuse comme étant le corollaire et le développement de la liberté individuelle elle-même.

§ 12.

De l'état de siège.

L'état de siège modifie plus ou moins profondément l'exercice des diverses libertés qui viennent d'être passées en revue.

Il ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère, ou d'une insurrection à main armée. Une loi seule peut déclarer l'état de siège, elle en fixe l'étendue, quant au territoire et à la durée. A l'expiration du temps fixé, l'état de siège cesse de plein droit, si une loi nouvelle n'en maintient les effets.

Dès que l'état de siège est déclaré, les pouvoirs de police appartenant à l'autorité civile pour le maintien de l'ordre, passent tout entiers à l'autorité militaire. Celle-ci a le droit de faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des citoyens; d'éloigner les individus dangereux; d'interdire toutes réunions et publications de nature à troubler la paix; de déférer aux tribunaux militaires la connaissance des crimes et délits contre la constitution, l'ordre et la sûreté publique, quels qu'en soient les auteurs.

Cependant, même pendant l'état de siège, les citoyens continuent d'exercer tous les droits dont la jouissance n'a pas été suspendue, ou restreinte conformément à la loi.

§ 13.

Droit de pétition.

Par le droit de pétition, toute personne peut réclamer contre un abus, ou faire parvenir à l'autorité supérieure des

vues et des mesures utiles. Aussi ce droit appartient-il à tous et peut-il être exercé à peu près sans limites ni formalités.

Toute pétition à l'une ou à l'autre des Chambres doit être présentée par écrit. Il est interdit d'en apporter en personne, où à la barre de chaque Chambre.

La pétition doit être signée et la signature légalisée. Si la légalisation était refusée par le maire, mention du refus est faite sur la pétition même.

Dans chaque Chambre une commission des pétitions examine les pétitions déposées et présente un rapport; il est inséré au *Journal officiel* et il devient définitif, sans discussion publique, si cette discussion n'est pas expressément réclamée dans les termes du règlement de l'une et de l'autre Chambre.

Suivant les cas, la réponse à la pétition est la question préalable, l'ordre du jour pur et simple, le dépôt au bureau des renseignements ou le renvoi au ministre compétent, pour qu'il soit donné suite à la réclamation.

On peut, d'un autre côté, toujours se pourvoir devant l'autorité administrative elle-même, par voie de pétition. Ce mode de recours gracieux peut être employé près du Chef de l'État, et près de tous les agents et fonctionnaires de l'administration. Il suffit que la pétition expose les griefs du réclamant, par écrit et sur papier timbré.

§ 14.

Liberté de la presse.

La liberté de la presse est comme le couronnement naturel des autres libertés. La presse, en effet, défend, souvent elle a reconquis et aussi, plus d'une fois, il est vrai, elle a paru compromettre toutes les libertés.

La presse non périodique et la presse périodique sont soumises à des règles qui doivent être distinguées.

L'imprimerie et la librairie sont libres. Tout imprimé peut être rendu public à une double condition :

1° Il doit porter l'indication du nom et du domicile de l'imprimeur, excepté pour les imprimés dits *ouvrages de ville*, ou *bilboquets;*

2° Au moment de la publication, il est fait, par l'imprimeur, un dépôt de deux exemplaires, de trois exemplaires, pour les estampes, la musique et généralement les reproductions autres que les imprimés.

L'acte de dépôt mentionne le titre de l'imprimé et le chiffre du tirage.

Sont exceptés les bilboquets, bulletins de vote et les circulaires commerciales ou industrielles.

La presse périodique, dont la fortune a été si diverse en France, n'est plus soumise ni à l'autorisation administrative, ni au cautionnement. Une déclaration préalable, la nécessité d'un gérant, la nécessité du dépôt sont les seules conditions exigées.

Le gérant doit être Français, majeur, jouissant de ses droits civils, et il faut qu'il n'ait été privé de ses droits civiques par aucune condamnation judiciaire, quel que soit le tribunal qui l'ait prononcée. Ainsi, un failli non réhabilité, quoique privé de ses droits civiques par suite de jugement simplement commercial, est incapable d'être gérant.

Avant la publication de tout écrit périodique, il est fait, au parquet du procureur de la République, une déclaration contenant : le titre du journal et son mode de publication; le nom et la demeure du gérant; l'indication de l'imprimerie. En cas de changement, une nouvelle déclaration est faite dans les cinq jours.

Au moment de la publication, un double dépôt est à la charge du gérant sans préjudice du dépôt du journal, comme imprimé, dépôt qui, comme on vient de le voir, incombe à l'imprimeur. Deux exemplaires signés de lui doivent être déposés au parquet ou à la mairie. Pareil dépôt est néces-

saire au ministère de l'Intérieur pour Paris et le département de la Seine, à la préfecture, ou à la sous-préfecture, ou à la mairie, pour les départements.

Le nom du gérant doit être imprimé au bas de tous les exemplaires.

Tout journal est tenu d'insérer gratuitement et dans le plus prochain numéro, les rectifications qui lui sont adressées par un dépositaire de l'autorité publique, relativement aux actes de la fonction inexactement rapportés.

La rectification est un acte administratif, dont le juge civil ne peut examiner ni apprécier l'opportunité, ni le bien-fondé. Elle ne doit pas dépasser le double de l'article qui l'a provoquée.

Quant aux simples particuliers, ils ont le droit de réponse.

Toute personne, nommée, ou suffisamment désignée dans un journal, pourvu que la désignation ne soit pas l'exécution d'un acte exclusivement officiel, peut, en effet, exiger l'insertion de sa réponse, dans les trois jours, ou, en tout cas, dans le plus prochain numéro. La réponse est insérée à la même place et en mêmes caractères que l'article du journal qui l'a provoquée. Elle est gratuite, si elle ne dépasse pas le double de cet article : dans le cas contraire, le prix d'insertion est dû pour le surplus seulement et au tarif des annonces judiciaires.

Les tribunaux ont le droit d'apprécier les termes de la réponse; ils en refuseraient l'insertion, si elle était injurieuse, diffamatoire pour les tiers, ou pour le journaliste lui-même, contraire à la constitution ou aux lois.

Le droit de réponse est, du reste, ouvert et peut être exercé autant de fois que l'attaque a été elle-même reproduite : il appartient à l'administrateur, indépendamment du droit de rectification qui précède, comme à toute personne purement privée.

Une décision du conseil des ministres peut interdire la circulation, en France, des journaux étrangers. La circu-

lation d'un numéro peut être prohibée par le ministre de l'intérieur.

— L'affichage est libre. Dans chaque commune, le maire, par un arrêté régulier, désigne les emplacements destinés à recevoir exclusivement les affiches des lois et des actes de l'autorité publique.

Il est défendu de placarder, dans les emplacements ainsi désignés, aucune affiche particulière.

Seules doivent être imprimées sur papier blanc les affiches des actes des autorités administratives, agissant dans un intérêt d'ordre public et non pas seulement dans l'intérêt de la commune ou du département considérés comme personnes civiles.

Les affiches électorales peuvent être apposées partout, à l'exception des lieux réservés aux affiches administratives, des bâtiments consacrés aux cultes et des immeubles appartenant à des particuliers, lorsque ceux-ci n'ont pas consenti à l'affichage. Tout propriétaire, en effet, tout usufruitier, non le locataire, d'une manière générale, quiconque a sur un bâtiment un droit d'affectation, ou de jouissance, qui lui permet de se considérer comme maître, par exemple, le curé sur le presbytère, peuvent, sur ces bâtiments, permettre ou interdire à leur gré l'apposition des affiches, quelles qu'elles soient.

La lacération d'une affiche administrative, ou électorale, est, quand elle est faite à tort, une contravention, si elle émane de simples particuliers : elle est un délit, si elle est l'œuvre d'un fonctionnaire, ou d'un agent de l'autorité publique.

La destruction de toute autre affiche ne donnerait lieu qu'à une action civile en dommages-intérêts.

— Le colportage est libre. Il est simplement astreint à une déclaration portant les nom, prénoms, profession, âge et lieu de naissance du déclarant. Récépissé de la déclaration est immédiatement délivré, soit par le préfet, soit par le maire, soit par le sous-préfet. Le colporteur, doit, à toute

réquisition, représenter le récépissé de sa déclaration.

La distribution et le colportage accidentels ne sont assujettis à aucune déclaration.

Il est interdit à tous colporteurs, distributeurs ou vendeurs de journaux de les annoncer publiquement, autrement que par leur titre, leur prix, l'indication de leur opinion et le nom des auteurs des articles publiés. Aucun titre obscène, injurieux ou diffamatoire ne peut être publié sur la voie publique. Mais la loi du 29 juillet 1881 ayant abrogé toutes les lois antérieures en matière de presse, l'autorité municipale demeure toujours sans droit pour réglementer, en dehors et en outre des textes légaux, qui ont complété cette loi du 29 juillet 1881, la vente et la circulation des journaux.

La loi ne reconnaît plus que neuf catégories de délits de presse :

1° Provocation aux crimes, suivie d'effet;

2° Provocation, même non suivie d'effet, aux crimes de meurtre, pillage, incendie, ou à un crime contre la sûreté de l'État;

3° Provocation aux soldats des armées de terre et de mer, pour les détourner de leurs devoirs;

4° Cris ou chants séditieux proférés publiquement;

5° Offense au Président de la République;

6° Publication faite de mauvaise foi, de fausses nouvelles ayant troublé la paix publique;

7° Outrage aux bonnes mœurs; et il faut remarquer, à ce propos, que, depuis la loi du 2 août 1882, seul l'outrage aux bonnes mœurs, au moyen de livres, cris et chants, est soumis au régime exceptionnel de la loi sur la presse. Tout autre outrage aux bonnes mœurs, par la vente, l'exposition et la distribution publiques d'imprimés et dessins obscènes, relève, comme les délits ordinaires, des tribunaux correctionnels;

8° Diffamation et injure;

9° Offense et outrage commis publiquement envers les

chefs d'États étrangers et leurs ambassadeurs et agents diplomatiques.

Sont punissables, comme auteurs principaux et dans l'ordre suivant :

Les gérants;
Les auteurs des écrits poursuivis;
Les imprimeurs;
Les vendeurs et distributeurs.

Lorsque les gérants ou éditeurs sont en cause, les auteurs sont considérés comme complices, le fait matériel de la publication étant regardé comme le fait propre de l'auteur principal.

Quant aux imprimeurs, ils ne sont pas, en principe et pour le seul fait d'impression, considérés comme complices, sauf dans le cas de provocation à un attroupement.

Ils peuvent être poursuivis à ce titre et, dans tous les cas, de même que toutes autres personnes, dans les conditions où l'article 60 du Code pénal est applicable.

Les propriétaires des journaux et écrits périodiques sont, d'ailleurs, civilement responsables des condamnations pécuniaires prononcées contre leurs journaux, et cela conformément aux articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil.

En général, les crimes et délits de presse sont déférés aux cours d'assises. Toutefois, les tribunaux correctionnels et les juges de police connaissent, exceptionnellement, de certaines infractions, d'un caractère surtout matériel, désignées par l'article 45 de la loi du 29 juillet 1881.

L'action publique et l'action civile sont prescrites, après trois mois révolus, à compter du jour de l'infraction, ou du dernier acte de poursuite.

La procédure comporte des règles, particulièrement rigoureuses et rapides, déterminées par les articles 47 à 64 de la loi précitée de 1881.

DEUXIÈME PARTIE.

DROIT CONSTITUTIONNEL.

CHAPITRE II.

Constitution désigne la manière d'être, l'organisation physique, intellectuelle d'un être. C'est ainsi qu'on dit d'un homme qu'il est d'une robuste constitution.

Au point de vue politique et social, la constitution est l'ensemble des règles organisant le gouvernement d'un pays.

Société, *État*, *Gouvernement*, autant de choses, d'expressions qu'il ne faut pas confondre.

La société est l'état naturel et nécessaire de l'homme. Toute société suppose, d'ailleurs, un pouvoir organisé, une souveraineté qui s'impose; il y a donc dans toute société, dans toute nation, une souveraineté nécessaire et légitime.

Mais l'organisation de cette souveraineté, la forme du gouvernement, sont variables suivant les siècles et les pays. Il n'y a, en effet, qu'une société, où la forme et l'existence du pouvoir soient, à la fois, invariables et nécessaires, c'est la famille.

La société politique a pour objet d'assurer aux individus ce qu'un philosophe appelle, excellemment, *tranquillitas ordinis*, l'harmonie dans la paix, et un autre : *ordo agibi-*

lium, c'est-à-dire un ordre, une harmonie pratiques et réalisables; d'où il faut conclure :

Qu'une constitution n'est pas nécessairement une œuvre faite tout d'une pièce, par un législateur, édictant *à priori* des règles selon la méthode de Platon;

Qu'une constitution peut être écrite ou non écrite et que, toujours, elle doit être l'expression fidèle du génie, des traditions, des besoins de chaque peuple;

Qu'elle peut être modifiée, pourvu que les changements se fassent avec prudence et mesure;

Et qu'enfin, étant la garantie et la condition même de l'ordre dans un pays, la constitution a droit au respect absolu de tous les citoyens et de toutes les autorités de ce pays.

C'est un axiome de la science sociale que tout gouvernement suppose un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif.

Le pouvoir législatif est tantôt exercé par un seul homme, ou par une seule assemblée, tantôt il est partagé. Quant au pouvoir exécutif, il a eu tantôt la forme monarchique, tantôt la forme républicaine.

En France, l'unité du pouvoir législatif a été, depuis 1789, admise par les constitutions du 3 septembre 1791; — 24 juin 1793; — 4 novembre 1848, — et aussi, dans une certaine mesure, par la constitution du 14 janvier 1852.

Toutes les autres, depuis celle de l'an III jusqu'à la constitution actuelle, ont admis la pluralité des Chambres, ou assemblées législatives.

Quant au pouvoir exécutif, il a été monarchique dans les constitutions suivantes : Constit. 3 septembre 1791; — Sén.-Cons. 28 floréal an XII; — Charte 4 juin 1814; — Acte additionnel 22 avril 1815; — Charte 9 août 1830; — Sénat.-Cons. 7 septembre 1852.

Le pouvoir exécutif, au contraire, a été organisé en la forme de République, par la constitution du 24 juin 1793; par la constitution directoriale du 5 fructidor an III; par la

constitution consulaire du 22 frimaire an VIII et par les constitutions républicaines du 4 novembre 1848, du 14 janvier 1852 et du 25 février 1875.

En France, à la différence de l'Angleterre, où le Parlement et la Reine peuvent tout faire, sauf d'un homme une femme, la constitution est établie et ne peut être modifiée que par un pouvoir spécial, le *pouvoir constituant*, distinct des autres pouvoirs, et qui n'agit que de temps à autre, d'une manière intermittente, passagère, au lieu d'être permanent, comme les autres pouvoirs.

SECTION Ire.

Du pouvoir législatif.

Le pouvoir législatif est exercé par deux assemblées : le Sénat et la Chambre des députés.

§ 1.

Du Sénat.

Le Sénat se compose de trois cents membres. Aujourd'hui, tous sont élus par un collège électoral spécial. Aux termes de la loi du 24 février 1875, soixante-quinze sénateurs étaient inamovibles et choisis par le Sénat lui-même. Ces sénateurs inamovibles ont été maintenus en fonctions, par la loi du 9 décembre 1884 et conservent leur mandat jusqu'à leur mort ou leur démission.

Les sénateurs sont au nombre de :

Dix, dans la Seine;
Huit, dans le Nord;

Cinq, dans les départements suivants : Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure;

Quatre, dans les départements ci-après : Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise, Somme;

Deux, dans les départements les moins peuplés, savoir : Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Meuse, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse.

Tous les autres départements élisent chacun trois sénateurs.

Un seul sénateur est élu par le territoire de Belfort, chaque département de l'Algérie et chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et de l'Inde françaises.

Dans la huitaine du décès d'un sénateur inamovible il est procédé, en séance publique, par le Sénat, au tirage au sort, pour déterminer quel département aura à élire un sénateur en remplacement du sénateur inamovible décédé.

Pour être éligible au Sénat, il faut être Français, âgé de quarante ans accomplis au jour de l'élection et jouir de ses droits civils et politiques.

Sont inéligibles les membres des familles qui ont régné sur la France.

En principe, les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus sénateurs. Il y a exception en faveur des maréchaux de France et des amiraux; — des officiers généraux maintenus, sans limite d'âge, dans la première section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement; — des officiers généraux du cadre de réserve; — des militaires de tout grade et de toutes armes appartenant soit à la réserve de l'armée active, soit à l'armée territoriale.

Ne peuvent être élus par le département ou la colonie com-

pris, en tout, ou en partie, dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et durant les six mois qui suivent la cessation de ces fonctions, de quelque manière qu'elle se produise.

Les premiers présidents, présidents et membres des parquets des cours d'appel;

Les présidents, vice-présidents, juges d'instruction et membres des parquets des tribunaux de première instance;

Le préfet de police, les préfets, les sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies;

Les ingénieurs en chef et d'arrondissement; les agents-voyers et d'arrondissement;

Les recteurs et inspecteurs d'académie;

Les inspecteurs primaires;

Les archevêques, évêques et vicaires généraux;

Les officiers de tous grades; les intendants et sous-intendants militaires;

Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances;

Les directeurs des contributions directes, des contributions indirectes, des postes;

Les conservateurs et inspecteurs des forêts.

Quant aux incompatibilités entre le mandat de sénateur et les fonctions publiques, la règle applicable aux députés, aux termes des articles 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875, a été étendue aux sénateurs par la loi du 9 décembre 1884. En règle, l'exercice du mandat de sénateur, ou de député, est incompatible avec une fonction publique rétribuée sur le budget de l'État. Sont exceptées :

1° Certaines fonctions d'un ordre très élevé, telles que celles de ministre, premier président de la Cour de cassation, qui, de tout temps, ont pu être conciliées avec le mandat parlementaire;

2° Quelques fonctions données au concours, ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite;

3° Enfin, les missions temporaires, c'est-à-dire celles qui ne durent pas plus de six mois.

§ 2.

Du collège électoral et de l'élection des sénateurs.

Dans chaque département, un collège électoral unique procède à l'élection des sénateurs.

Il se compose des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement du département et de délégués élus eux-mêmes par les conseils municipaux.

Le nombre des délégués varie avec le nombre des membres de chaque conseil municipal.

Les conseils municipaux ayant dix membres élisent un délégué; quand il y a douze conseillers municipaux, deux délégués; trois, pour seize conseillers municipaux; six délégués, pour vingt et un membres du conseil municipal; pour vingt-trois, neuf délégués; douze, pour vingt-sept conseillers municipaux; quinze délégués, pour trente conseillers municipaux; pour trente-deux membres du conseil municipal, dix-huit délégués; vingt et un délégués pour trente-quatre conseillers municipaux; pour trente-six et au-dessus, vingt-quatre délégués; à Paris, le nombre des délégués est de trente.

En cas de refus, ou d'empêchement, les délégués sont remplacés par des suppléants, plus ou moins nombreux, eux-mêmes, eu égard au nombre des délégués principaux.

Les conseils, qui élisent un, deux ou trois délégués, nomment un seul suppléant.

Ceux qui élisent six ou neuf délégués, choisissent deux suppléants.

Ceux qui nomment douze ou quinze délégués, élisent trois suppléants.

Ceux qui désignent dix-huit ou vingt et un délégués, nomment quatre suppléants.

Ceux qui élisent vingt-quatre délégués, nomment cinq suppléants.

Le conseil municipal de Paris élit huit suppléants.

Les suppléants remplacent les délégués principaux, selon le nombre de suffrages obtenus par eux.

Les délégués et les suppléants sont, au jour fixé par décret du Président de la République, élus par chaque conseil municipal, sans débat, au scrutin secret, s'il y a lieu, au scrutin de liste, à la majorité absolue; après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit et, suivant une règle générale pour toutes les élections, en cas d'égalité de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

Tout électeur de la commune peut être choisi pour délégué, ou pour suppléant.

L'élection des délégués et des suppléants peut, dans les trois jours, être attaquée devant le conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État. Toutefois, si, au moment où le Conseil d'État doit statuer, l'élection sénatoriale elle-même a déjà été validée, ou annulée par le Sénat, le Conseil d'État déclare sans objet le pourvoi dont il est saisi et sur lequel, en ce cas, il ne statue point.

En cas d'annulation de l'élection d'un délégué ou de celle d'un suppléant, comme en cas de refus ou de décès de l'un et de l'autre, après leur acceptation, le conseil municipal est appelé par le préfet à procéder à de nouvelles élections.

Huit jours au plus tard avant l'élection des sénateurs, le préfet dresse, par ordre alphabétique, la liste de tous les électeurs sénatoriaux. La liste est communiquée à tout requérant; elle peut être copiée et publiée.

Le collège électoral est convoqué par le président de la République, au moins six semaines à l'avance. Il se réunit au chef-lieu du département. Il est présidé par le président du tribunal civil du chef-lieu. Le président est assisté des deux plus âgés et des deux plus jeunes électeurs présents à

l'ouverture de la séance. Le bureau ainsi composé choisit un secrétaire parmi les électeurs.

Il répartit les électeurs, par ordre alphabétique, en sections de vote de cent électeurs au moins. Il désigne les présidents et scrutateurs de chaque section et statue sur toutes les difficultés qui s'élèvent au cours des opérations électorales.

Trois scrutins successifs peuvent avoir lieu le même jour, qui est ordinairement, mais non pas nécessairement, un dimanche. Le premier est ouvert à huit heures du matin et fermé à midi. Le second est ouvert à deux heures et fermé à cinq heures. Le troisième s'ouvre à sept heures et est fermé à dix heures du soir.

Les résultats de chaque scrutin sont recensés et proclamés immédiatement.

Nul n'est élu à l'un des deux premiers tours de scrutin, s'il ne réunit la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. La majorité relative suffit au troisième tour de scrutin.

Le vote des délégués est à la fois déclaré obligatoire et rétribué par la loi. En effet, tout délégué qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part à tous les scrutins, ou qui, étant empêché, n'aura point averti un suppléant en temps utile, est condamné à une amende de cinquante francs par le tribunal civil du chef-lieu du département, sur les réquisitions du ministère public.

La même peine peut être appliquée aux suppléants qui, régulièrement avertis, n'ont pas, sans excuse valable, pris part aux scrutins.

D'un autre côté, les délégués, qui ont pris part à toutes les opérations électorales, reçoivent, s'ils le requièrent, une indemnité payée par l'État. Cette indemnité de déplacement est établie sur les mêmes bases que l'indemnité accordée aux jurés, en matière criminelle. Elle est de deux francs cinquante centimes, pour chaque myriamètre parcouru, tant à l'aller qu'au retour : la distance est comptée, du chef-lieu de

la commune, qui a élu les délégués, au chef-lieu du département. Aux colonies, l'indemnité est de cinq francs pour chaque myriamètre, par terre, de huit francs, par mer. Aucune indemnité n'est due au-dessous de trois kilomètres à parcourir.

Le sénateur, élu dans plusieurs départements, doit faire connaître son option au président du Sénat dans les dix jours qui suivent la déclaration de validité de ces élections. A défaut d'option dans ce délai, il est procédé à un tirage au sort en séance publique du Sénat. Il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois et par le même corps électoral. Il en est de même, en cas d'invalidation d'une élection, quant aux vacances par suite de décès ou de démission, il y est pourvu dans le délai de trois mois. Toutefois, dans les six mois qui précèdent chaque renouvellement triennal, il n'est procédé à aucune élection partielle.

Les sénateurs sont élus pour neuf ans et renouvelables, par tiers, tous les trois ans. A cet effet, en 1876, les départements ont été divisés en trois séries, contenant chacune un égal nombre de sénateurs. Et il a été procédé publiquement, par voie de tirage au sort, à la désignation des séries renouvelables et de l'ordre de leur renouvellement.

Les pouvoirs des sénateurs et la régularité de leur élection sont vérifiés souverainement par le Sénat.

Les sénateurs jouissent des mêmes prérogatives parlementaires et reçoivent la même indemnité que les députés.

§ 3.

Attributions du Sénat.

Elles sont d'ordre politique, d'ordre législatif et enfin d'ordre judiciaire.

1° *D'ordre politique.* — Le Sénat est un des grands pou-

voirs du pays. Il participe à toutes les mesures qui intéressent la politique intérieure et extérieure et il imprime à la direction politique du Gouvernement un caractère de durée et de modération, selon la loi et l'honneur même de son institution.

La dissolution de la Chambre des députés ne peut être prononcée par le Chef de l'État, que sur l'avis conforme du Sénat.

2° *Attributions d'ordre législatif.* — Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, suivant une règle constante, sous tous les régimes parlementaires, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

3° *Attributions d'ordre judiciaire.* — 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 dirigés contre la sûreté de l'État. Dans ce cas, le Sénat est convoqué par décret rendu en conseil des ministres. Si l'instruction avait été commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation de la haute-cour de justice pourrait intervenir jusqu'à l'arrêt de renvoi.

La loi du 10 avril 1889 a réglé les formes de l'instruction, de la mise en accusation et du jugement.

Une commission de neuf sénateurs, nommés en séance publique et sans débats, chaque année, au début de la session ordinaire, est chargée de l'instruction et prononce sur la mise en accusation. Elle choisit son président.

Celui-ci procède à l'instruction, assisté et, au besoin, suppléé par des membres de la commission désignés par elle. Il est investi des pouvoirs attribués au juge d'instruction; il peut décerner un mandat d'arrêter, sans qu'il soit besoin des conclusions du ministère public. Il ne rend point d'ordonnance. La commission statue, sans recours, sur les demandes de mise en liberté provisoire, le ministère public entendu.

Une fois l'instruction terminée, communication des pièces

est donnée aux conseils des inculpés, par la voix du greffe, où elles restent au moins trois jours.

La commission se réunit ensuite au jour fixé par son président, et, après avoir entendu le procureur général, statue sur la mise en accusation, par décision spéciale pour chaque inculpé, sur chaque chef de poursuite.

L'arrêt de mise en accusation contient une ordonnance de prise de corps.

Il est notifié aux accusés, ainsi que l'acte d'accusation, dressé par le procureur général, trois jours au moins avant l'ouverture des débats.

Le Sénat, constitué en haute cour de justice, se réunit au lieu fixé par le décret du Président de la République ou au lieu qu'il désigne lui-même et qu'il a toujours le droit de changer en choisissant, comme il l'entend, la ville et le local où il entend tenir ses séances.

Les sénateurs, élus postérieurement au décret de convocation de la haute-cour ne peuvent connaître des faits incriminés.

Les sénateurs, membres du Gouvernement, ne prennent part ni à la délibération, ni au vote sur la déclaration de la culpabilité. Les sénateurs, membres de la commission d'instruction pourront être, pour le jugement, récusés par la défense.

Tout sénateur est tenu de s'abstenir, s'il est parent ou allié de l'un des inculpés jusqu'au degré de cousin issu de germain, inclusivement, ou s'il a été entendu comme témoin; s'il a été cité comme témoin et qu'il ait déclaré n'avoir aucun témoignage à produire, il doit concourir au jugement.

Tout sénateur, qui croit avoir des motifs particuliers de s'abstenir, doit les déclarer au Sénat, qui statue en chambre du conseil. Il est tenu de siéger, si ces motifs d'abstention ne sont pas admis.

Les voix de tous les sénateurs sont comptées, quelles que soient la parenté ou l'alliance existant entre eux.

Au commencement de chaque séance de la haute-cour, il

est procédé à l'appel nominal. Ceux des sénateurs qui auront assisté à toutes les audiences peuvent seuls concourir au jugement.

Les débats sont publics. Le président du Sénat, ou un vice-président, désigné par lui, le préside.

Ils ont lieu comme en matière criminelle. Les exceptions, y compris celle d'incompétence, qui peut toujours être soulevée, même d'office, sont jugées séparément, ou jointes au fond.

La discussion publique terminée, la délibération a lieu en chambre du conseil. Il est ensuite procédé au vote. Pour chaque accusé les questions sur la culpabilité et sur l'application de la peine sont posées et mises aux voix, séparément, par le président.

Il est voté, séparément, sur chaque chef d'accusation. Le vote a lieu par appel nominal, par lettre alphabétique, le sort ayant, au préalable, désigné la lettre par laquelle on commencera. Les sénateurs votent à haute voix, le président vote le dernier.

Pour l'application de la peine, si après deux tours de vote, aucune peine n'a réuni la majorité, il est procédé à un troisième tour, dans lequel la peine la plus forte proposée au tour précédent est écartée. Si, au troisième tour, aucune peine n'a encore réuni la majorité absolue, il est procédé à un nouveau vote, et ainsi de suite, en écartant la peine la plus forte jusqu'à ce qu'une peine soit prononcée à la majorité absolue des votants.

Le Sénat ne peut que prononcer les peines édictées par la loi, mitigées, s'il y a lieu par l'admission des circonstances atténuantes; il lui est interdit de prononcer, pour les faits déclarés constants contre les accusés, d'autres et moindres peines que les peines légales.

Les arrêts de la haute-cour sont prononcés en séance publique, motivés, signés par le président et le greffier; ils mentionnent les noms des sénateurs qui y ont pris part.

Ils ne sont susceptibles d'aucun recours. Ils ne peuvent

être rendus qu'avec le concours de la moitié, plus un au moins, de tous les sénateurs qui ont droit d'y participer.

Au surplus les dispositions ordinaires du Code d'instruction criminelle, non contraires à ce qui précède, sont observées, s'il n'en est autrement ordonné par la haute-cour de justice.

§ 4.

De la Chambre des députés.

La Chambre des députés est élue par le suffrage universel, sans condition de cens et au scrutin uninominal.

Sont électeurs tous les Français, âgés de vingt et un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi et inscrits sur une liste électorale.

Au reste, il n'y a plus qu'une seule catégorie d'électeurs, la distinction faite par la loi du 7 juillet 1874, entre les électeurs politiques et les électeurs municipaux, étant supprimée depuis la loi du 5 avril 1884.

Le décret organique du 2 février 1852, modifié par la loi du 30 novembre 1875 et par celle du 24 janvier 1889, demeure toujours la règle pour la capacité et les incapacités électorales.

Après d'assez nombreuses péripéties, le scrutin de liste, tour à tour, établi, supprimé, puis rétabli de nouveau, a été remplacé par le scrutin d'arrondissement, aux termes de la loi du 19 février 1889.

Sont éligibles tous les électeurs, âgés de vingt-cinq ans accomplis et n'étant dans aucun des cas d'exclusion, ou d'incapacité prévus par la loi.

Ainsi, les membres de familles princières, ayant autrefois régné sur la France, sont inéligibles à la Chambre des députés, comme, au reste, à toute autre fonction publique.

Aucun militaire des armées actives de terre et de mer, quels que soient son grade, ou ses fonctions, ne peut être élu député.

Il en est ainsi des militaires en disponibilité, ou en non activité. Mais sont éligibles :

1° Les soldats et marins de la réserve de l'armée active et de l'armée territoriale;

2° Les officiers généraux appartenant au cadre de réserve;

3° Les officiers généraux, non pourvus de commandement, mais maintenus sans limite d'âge, dans la première section du cadre de l'état-major général;

4° Les officiers généraux, qui, ayant des droits acquis à la retraite, sont envoyés ou laissés dans leurs foyers, jusqu'à la liquidation de leur retraite.

Ne peuvent être élus par l'arrondissement ou la colonie compris, en tout ou en partie, dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et dans les six mois qui suivent la cessation de ces fonctions par démission, destitution, changement de résidence, ou de toute autre manière :

Les premiers présidents, présidents et membres des parquets des cours d'appel;

Les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance;

Le préfet de police; les préfets et les secrétaires généraux des préfectures; les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies;

Les ingénieurs en chef et d'arrondissement; les agents-voyers en chef et d'arrondissement;

Les recteurs et inspecteurs d'académie;

Les inspecteurs des écoles primaires;

Les archevêques, évêques et vicaires généraux;

Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances;

Les directeurs des contributions directes, des contributions indirectes, de l'enregistrement et des postes;

Les conservateurs et inspecteurs des forêts; les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département.

Sauf les cas d'incapacité, relative et territoriale qui précèdent, les fonctionnaires publics peuvent, en règle, être élus députés. Mais il ne peuvent, d'ordinaire, conserver à la fois leurs fonctions et leur mandat électif. En conséquence, tout fonctionnaire élu député est remplacé dans ses fonctions, si, dans les huit jours qui suivent la vérification de ses pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député.

Toutefois, la loi excepte certaines fonctions d'ordre particulièrement politique, lesquelles, de tout temps, ont pu être cumulées avec le mandat de représentant. Ces fonctions sont celles de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président et procureur général des Cours de cassation, des Comptes et de la Cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales, dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand-rabbin du consistoire central, grand-rabbin du consistoire de Paris.

Sont également exceptées les fonctions de professeurs titulaires des chaires données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite, et enfin les missions temporaires, c'est-à-dire celles qui ne durent pas plus de six mois.

Tout député, nommé ou promu à une fonction publique salariée, cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation. Il peut être réélu, si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député. A la différence de ce qui a lieu en Angleterre, les députés, nommés ministres ou sous-secrétaires d'État, ne sont pas soumis à la réélection.

De même, tout député et tout sénateur qui, au cours de son mandat, accepte la fonction d'administrateur d'une compagnie de chemins de fer, est, par là même, considéré comme démissionnaire et soumis à la réélection.

§ 5.

De l'élection des députés.

Nul, aux termes de la loi du 17 juillet 1889, ne peut être candidat dans plus d'une circonscription.

Tout citoyen, qui se présente ou est présenté aux élections générales ou partielles, doit, par une déclaration, signée ou visée par lui et dûment légalisée, faire connaître dans quelle circonscription il entend être candidat. Cette déclaration est déposée, contre reçu provisoire, à la préfecture du département intéressé, le cinquième jour au plus tard avant le jour du scrutin. Il en est délivré récépissé définitif dans les vingt-quatre heures.

Toute déclaration faite en violation de la prohibition des candidatures multiples est nulle et irrecevable. Si des déclarations sont déposées par le même candidat dans plus d'une circonscription, la première en date est seule valable; si elles portent la même date, toutes sont nulles.

Il est interdit de signer ou d'apposer des affiches, d'envoyer ou de distribuer des bulletins, circulaires ou professions de foi dans l'intérêt d'un candidat qui n'a pas fait la déclaration de candidature unique.

Les bulletins au nom de ce candidat n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Les affiches, placards, professions de foi, bulletins de vote, intéressant ce candidat, sont enlevés ou saisis.

Le candidat, qui contrevient à la loi, est puni d'une amende de dix mille francs. Tout autre contrevenant par envoi, ou

distribution d'affiches, bulletins et placards, au profit de candidatures multiples, encourt une amende de mille à cinq mille francs.

Le scrutin est uninominal; il a lieu par arrondissement, ou circonscription électorale, suivant le tableau dressé par la loi du 13 février 1889. Le nombre total des députés à élire est de 576.

Chaque arrondissement administratif dans les départements et chaque arrondissement municipal à Paris et à Lyon nomme un député. Les arrondissements dont la population dépasse cent mille habitants nomment un député de plus par cent mille ou fraction de cent mille habitants. Les arrondissements sont, en ce cas, divisés en circonscriptions qui ne peuvent être modifiées que par la loi.

Il y a un député pour le territoire de Belfort; six députés en Algérie, dix pour les colonies. Le vote a lieu au chef-lieu de la commune, sauf la division de celle-ci en bureaux de vote, par arrêté préfectoral, régulièrement publié, afin de faciliter les opérations électorales.

Les électeurs sont convoqués par décret du Président de la République, au moins vingt jours à l'avance. Le scrutin ne dure jamais qu'un jour : ce jour est nécessairement un dimanche.

Les militaires présents au corps ne prennent part à aucun vote. Ceux qui sont en congé régulier, en disponibilité, en non-activité, les officiers généraux du cadre de réserve votent dans la commune où ils sont inscrits comme électeurs.

La composition du bureau électoral, les opérations du vote, du dépouillement et de la proclamation du scrutin sont déterminées par le décret réglementaire du 2 février 1852.

Nul n'est élu, au premier tour de scrutin, s'il n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Le second tour de scrutin a lieu à quinzaine. Il suffit alors d'avoir la majorité relative pour être élu. Et, en cas d'égalité de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé des candidats.

Les députés sont élus pour quatre ans. La Chambre se renouvelle intégralement, et non par fractions, comme le Sénat.

Tout mandat impératif est nul et de non effet; car un pareil mandat est une offense à l'indépendance du député et la négation même du principe essentiel du gouvernement représentatif.

On sait qu'avec l'avis conforme du Sénat, le Président de la République peut dissoudre la Chambre des députés. En ce cas, les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois et la Chambre dans les dix jours qui suivent la clôture des opérations électorales.

En cas de vacance par décès, démission ou autrement, l'élection doit être faite dans les trois mois de la vacance.

Les députés reçoivent une indemnité de neuf mille francs, saisissable même pour la totalité et qui ne peut être cumulée avec aucun traitement civil. Si le chiffre de l'indemnité est supérieur à celui du traitement, le traitement est ordonnancé en totalité, ou en partie, au profit du Trésor public. Toutefois cet ordonnancement n'a lieu que pour la somme qui excède le montant du prélèvement afférent à la rémunération du suppléant ou du remplaçant, dans les termes de l'article 23 de la loi du 21 mars 1885.

Si le chiffre du traitement est supérieur à celui de l'indemnité, le fonctionnaire député ne touche que la portion de son traitement net excédant l'indemnité.

§ 6.

Attributions de la Chambre des députés.

Elles sont politiques et législatives.

La Chambre des députés vérifie souverainement les pouvoirs de ses membres. Seule, elle peut recevoir leur démission.

Au point de vue politique, elle fait et défait les ministres, représente le mouvement et le progrès et, dans tous les pays

libres, exerce sur les affaires intérieures et extérieures une influence prépondérante.

Elle peut mettre les ministres en accusation pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions et, seule, elle aurait le droit de mettre en accusation, s'il y avait lieu, le Président de la République.

La plénitude du pouvoir législatif appartient à la Chambre des députés, qui, on l'a vu plus haut, doit être appelée à examiner et à voter, la première, toutes les lois de finances.

Les membres de l'une et de l'autre Chambre ne peuvent, d'ailleurs, être recherchés, ni poursuivis, pour les discours, votes et actes par eux accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette immunité parlementaire est et doit être absolue.

Pendant la durée des sessions, aucun membre du Parlement ne peut, sauf le cas de flagrant délit, être arrêté ni poursuivi, en matière correctionnelle et criminelle, sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient. Il en est ainsi, afin que le député, ou le sénateur, ne soit pas enlevé à l'exercice du mandat législatif. Pour la même raison, la détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue, si la Chambre le requiert, pendant la session et pour toute sa durée.

SECTION II.

Du pouvoir exécutif.

§ 7.

Du Président de la République.

Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République.

Le Président de la République est élu, pour sept ans, à

la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés, réunis en Assemblée nationale.

Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la présidence de la République.

L'Assemblée nationale siège à Versailles. Son bureau est le bureau du Sénat.

Un mois avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République, les Chambres doivent être réunies pour procéder à l'élection du nouveau président. A défaut de convocation, cette réunion a lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs.

En cas de décès, ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement, pour procéder à une nouvelle élection. Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

Dans le cas où la Chambre des députés serait dissoute au moment de la vacance de la présidence de la République, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit.

Les attributions du Président de la République sont politiques, législatives, administratives.

— *Politiques :* Le Président de la République est le chef de l'État, il représente la France, parle et traite en son nom. Il préside aux solennités nationales, accrédite les ambassadeurs, négocie et ratifie les traités. Les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités près de lui et il reçoit, comme tous les souverains, les notifications et communications qu'échangent, entre eux, les chefs de tous les États civilisés.

Il dispose de la force armée; mais il ne peut déclarer la guerre, sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être prononcées que par une loi.

Il peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés.

Il nomme à tous les emplois, dispose de tous les honneurs et de toutes les distinctions.

— *Législatives* : Le Président de la République a l'initiative et la promulgation, non la sanction, des lois.

Il convoque, proroge, ajourne les Chambres.

Sans avoir aucun droit de *veto*, il peut, dans le délai fixé pour la promulgation des lois, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

— *Administratives* : Le Président de la République est le chef suprême de l'administration. Il possède la plénitude du pouvoir exécutif et est chargé de procurer l'exécution régulière et constante de toutes les lois.

Tous les actes du Président de la République doivent être contresignés par un ministre.

En effet, seuls, les ministres sont solidairement responsables 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. Il est donc et il doit demeurer au-dessus des luttes des partis politiques, quels qu'ils soient.

SECTION III.

Des rapports des pouvoirs publics entre eux.

§ 8.

Convocation et réunion des Chambres.

Le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris.

Les Chambres ont des sessions ordinaires et des sessions extraordinaires.

Chaque année, elles se réunissent, de plein droit, le second mardi du mois de janvier. Leur session ordinaire est de cinq mois au moins. La session de l'une commence et finit en même temps que la session de l'autre.

Le Sénat peut siéger seul, quand il est convoqué comme haute-cour de justice et, dans ce cas, il ne peut exercer que des attributions judiciaires.

Le Président de la République peut toujours convoquer les Chambres en session extraordinaire. Il doit les convoquer, si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Le Président de la République peut aussi ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni être prononcé plus de deux fois dans la même session.

Le soin de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de chaque assemblée appartient au Président de chacune d'elles. Pour cela, les présidents du Sénat et de la Chambre des députés ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités, dont ils jugent le concours nécessaire. Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants, ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement, sous les peines portées par la loi. Le droit de réquisition peut être exercé directement ou délégué aux questeurs de l'une et de l'autre assemblée.

§ 9.

Travaux parlementaires.

Chacune des Chambres fait son règlement.

Le Président de la République communique avec elles par des messages, lus par un ministre, à la tribune.

Le Bureau de chaque Chambre est élu par elle, chaque

année, au début de la session ordinaire et pour une année entière.

Le Sénat et la Chambre des députés sont, l'un et l'autre divisés, par la voie du sort, en bureaux renouvelables tous les mois. Ces bureaux sont chargés de l'examen de tous les projets; ils procèdent à la nomination de commissions, sur le rapport desquelles ont lieu la discussion et le vote des lois.

Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques. Néanmoins, chacune des Chambres peut se former en comité secret, aux conditions fixées par le règlement.

D'ailleurs, le règlement détermine tout ce qui regarde la discipline, la présentation, l'examen et le vote des lois, les interpellations, les ordres du jour, la discussion des amendements, et, d'une manière générale, la marche de tous les travaux parlementaires.

Les ministres ont entrée dans l'une et l'autre Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister de commissaires désignés par le Président de la République, pour la discussion d'un projet de loi déterminé.

Seul, le vote de la majorité de l'une et de l'autre Chambre a le pouvoir de faire des lois. Toute mesure qui n'a pas réuni l'assentiment des deux Chambres, n'est qu'une mesure d'ordre, une résolution susceptible d'être exécutée officieusement, ou administrativement, mais qui n'a, pour les citoyens et pour les tribunaux, ni l'autorité, ni la force obligatoire d'une loi. La promulgation des lois votées par le Parlement appartient au Président de la République. Elle est faite dans le mois, et la date de la promulgation est la date même que porte la loi devenue définitive et obligatoire pour tous.

§ 10.

Séparation des pouvoirs législatif et exécutif.

Associés pour assurer l'ordre et la marche régulière de la société, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif restent, néanmoins, distincts et maîtres chacun dans sa sphère respective.

Ainsi le législateur fait les lois; il ne pourrait se substituer à un juge de paix pour prononcer une peine de simple police, ni nommer, ou révoquer un fonctionnaire quelconque. Les ministres peuvent êtrè blâmés, renversés par le Parlement. Seuls, ils ont l'exercice réel et la responsabilité du pouvoir administratif. C'est une règle constante, dans tout gouvernement représentatif, que les Chambres, bien qu'investies d'un pouvoir législatif souverain, n'ont de rapports avec les fonctionnaires, que par l'intermédiaire des ministres, qui, seuls, sont responsables devant elles et représentent l'administration tout entière. S'il en était autrement, la division du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif serait atteinte et le gouvernement perdrait bientôt toute force et toute responsabilité.

De son côté, le pouvoir exécutif ne peut qu'appliquer les lois, sans usurper leur domaine, ni les modifier. Il ne peut ni établir un impôt, ni créer une peine; en empiétant sur l'œuvre propre du législateur, il ébranlerait, avec l'harmonie des pouvoirs, la sécurité à l'abri de laquelle reposent tous les droits et tous les intérêts.

§ 11.

Dé la révision des lois constitutionnelles.

Les lois constitutionnelles peuvent être révisées, en tout ou en partie, par l'Assemblée nationale, exerçant le pouvoir constituant.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut fair l'objet d'une proposition de révision.

Pour procéder à la révision, chacune des Chambres est d'abord appelée, soit sur la demande du Gouvernement, soit sur la proposition d'un de ses membres, à décider, à la majorité absolue des voix, qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

Le vote de chacune des Chambres précise l'objet déterminé de la révision à intervenir. Ce vote règle et limite les pouvoirs et l'œuvre de l'Assemblée nationale.

Celle-ci se réunit à Versailles, présidée par le président du Sénat et, à la majorité absolue des membres composant le Sénat et la Chambre des députés réunis, sans égard aux sièges vacants, elle adopte, ou elle rejette la révision.

TROISIÈME PARTIE.

DROIT ADMINISTRATIF.

CHAPITRE III.

DIVISIONS ADMINISTRATIVES.

Le droit administratif proprement dit se divise naturellement en deux parties, la première comprend la *hiérarchie administrative*, la seconde a pour objet l'étude des *matières administratives*, expropriation pour cause d'utilité publique, domaine public, voirie, impôts, comptabilité publique et autres matières du même genre.

La hiérarchie administrative embrasse, d'une part, les règles d'*organisation;* d'autre part, les *attributions* des diverses autorités administratives.

Celles-ci comprennent : les *agents administratifs* proprement dits, ceux qui ont reçu un pouvoir propre, prennent des décisions et exercent une part, plus ou moins large, de la puissance publique.

Les *agents auxiliaires, agents d'exécution,* très nombreux et parfois très élevés et ayant une grande importance, sont des *fonctionnaires publics*, mais non des *agents administratifs;* ils préparent, en réalité, la plupart des mesures administratives; ils les exécutent; ils ne les ordonnent pas et n'en

répondent point, si ce n'est d'une manière tout à fait spéciale et limitée.

L'agent administratif commande; à lui, l'*initiative* et la responsabilité, le subordonné *obéit;* son obéissance est un *devoir* qui le protège; la *subordination* de l'un est la condition même de l'autorité et de la *responsabilité* de l'autre.

On peut diviser toutes les autorités administratives à un triple point de vue. En effet, les unes ont pour mission l'*administration générale* de l'État; les autres se réfèrent à l'*administration départementale;* les autres enfin, ont leur sphère d'action dans l'*administration communale*. Au surplus, dans l'état, le département et la commune, la hiérarchie administrative comprend elle-même, l'*action,* la *délibération,* le *contentieux*.

Quant aux *divisions administratives* et *territoriales,* elles sont fort multiples, et varient suivant les objets. Elles sont *administratives, judiciaires, militaires, maritimes, financières, eeclésiastiques, académiques, forestières, des ponts et chaussées,* de *l'assistance publique,* des *arts et manufactures*. La plupart feront, successivement, l'objet de développements plus ou moins étendus.

CHAPITRE IV.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE. — DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Le Président de la République a la plénitude du pouvoir exécutif; il est donc le chef suprême de l'administration française. Toutefois, comme le Président de la République n'agit que par les ministres, on rapporte plutôt à ceux-ci l'exercice du pouvoir administratif.

Les actes qui émanent du Chef de l'État, portent le nom de *décrets*. Quand le Président exerce le droit de grâce, il prend des *décisions*. De 1814 à 1848, les actes du Chef de l'État s'appelaient *ordonnances*; parfois on les a désignés par l'expression : *arrêtés*.

Les décrets sont tantôt généraux, tantôt ils sont spéciaux, ou individuels. Les décrets généraux sont réglementaires, ou encore rendus en forme de règlement d'administration publique; ou enfin, ils sont des décrets généraux ordinaires.

Les décrets réglementaires et les décrets rendus en forme de règlement d'administration publique, doivent être rendus en Conseil d'État. Les autres décrets généraux sont rendus soit sur l'avis d'un conseil spécial, soit sur le rapport d'un ministre : ils peuvent être soumis à l'examen préalable du Conseil d'État; mais cet examen n'est point nécessaire pour leur régularité.

Tous les décrets généraux ont, du reste, comme leur nom l'indique, des mesures d'utilité générale pour objet : ils s'appliquent à des ordres de personnes et de faits, absolument

généraux, ou, au moins, d'une grande étendue, en matière de frais de justice, par exemple, ou encore d'administration militaire, ou de travaux publics, ou de contributions directes et indirectes.

Les décrets spéciaux, au contraire, tels qu'une concession de mine, l'autorisation de changer ou de modifier son nom, une déclaration d'abus, et les décrets individuels, qui embrassent toutes les nominations à un emploi, à une fonction, à une dignité quelconque, statuent sur cet objet déterminé et restreint, quoique souvent complexe.

Tous doivent être signés du Président de la République, contresignés par un, ou plusieurs ministres, régulièrement publiés, ou notifiés.

La publication au *Journal officiel* et au *Bulletin des lois* est la règle pour les décrets généraux. Parfois, une publicité de ce genre est exigée pour les simples décrets spéciaux. Mais, dans tous les cas, ils ne sont exécutoires, pour les particuliers et dans les matières qu'ils concernent, qu'autant qu'ils ont été régulièrement notifiés aux intéressés. C'est, en effet, un principe fondamental, en administration, que, pour être valable, tout acte administratif doit être écrit et dûment signifié. Or, la signification, ou notification, se fait soit par acte extra-judiciaire, soit en la forme administrative. La notification administrative, qui, en pratique, est la plus usitée, peut être faite de deux manières : soit par une communication, même simplement verbale, aux intéressés qui en donnent récépissé écrit; soit par une signification faite et constatée par un agent administratif, ayant qualité pour dresser procès-verbal, tel qu'un commissaire de police, un garde-champêtre, un agent-voyer.

Contre les décrets généraux, il n'y a d'autre recours que le recours pour excès de pouvoirs, dont il sera question plus loin. Au contraire, les décrets spéciaux, qui léseraient un droit, peuvent être attaqués par la voie contentieuse ordinaire, comme tous les autres actes administratifs.

Au surplus, on peut toujours se pourvoir contre tous les

décrets, quels qu'ils soient, par voie grâcieuse devant le Président de la République; par voie de pétition devant les Chambres; ou, enfin, en Conseil d'État, suivant le mode, fort peu pratiqué, mais non abrogé, que règle l'article 40 du décret du 22 juillet 1806.

CHAPITRE V.

DES MINISTRES.

---

§ 1.

Des ministres et des sous-secrétaires d'État.

La détermination et le nombre des départements ministériels appartiennent, souverainement et nécessairement, au pouvoir exécutif seul. C'est le Chef de l'État qui, seul, augmente, change et diminue, quand il lui plaît, le nombre des ministres. Le contrôle du Parlement ne s'exerce qu'au point de vue parlementaire, d'abord, et pour le vote des crédits que, d'ordinaire, toute modification, dans l'organisation et la composition du ministère, rend indispensables.

Aussi le nombre des départements ministériels et le ressort de chacun d'eux ont-ils beaucoup varié depuis un siècle. Il y a, actuellement, dix ministères, savoir :

Justice, Cultes et Présidence du Conseil d'État;
Intérieur;
Finances;
Affaires étrangères;
Guerre;
Marine;
Instruction publique et Beaux-Arts;
Commerce, Industrie et Colonies;
Travaux publics;
Agriculture.

L'administration des Postes et des Télégraphes a formé, durant quelques années, un ministère distinct. Longtemps rattachée au ministère des Finances, elle appartient aujourd'hui, comme les Colonies, distraites du ministère de la Marine, au ministère du Commerce, de l'Industrie et des Colonies. Les Cultes ont, tour à tour, fait partie des ministères de la Justice, de l'Instruction publique et de l'Intérieur. Les Forêts, très longtemps dépendantes du ministère des Finances, relèvent maintenant de l'Agriculture; tandis que l'Hygiène publique a été récemment transférée du ministère du Commerce au ministère de l'Intérieur.

L'institution, le nombre et les attributions des sous-secrétaires d'État dépendent aussi souverainement du pouvoir exécutif.

Bien que les votes du Parlement éclairent et dirigent ses choix, le Président de la République seul nomme et choisit les ministres et les sous-secrétaires d'État. Il les prend parmi les membres de l'une et de l'autre Chambre, ou en dehors du Parlement.

Un des ministres a le titre de Président du Conseil des ministres. Il représente et personnifie la politique du Gouvernement. Il la défend devant les Chambres; le Cabinet qu'il préside porte, d'ordinaire, son nom dans l'histoire parlementaire.

La présidence du Conseil peut, d'ailleurs, appartenir et a, en effet, appartenu aux divers ministres, indépendamment de l'importance, plus ou moins grande, de chaque ministère.

§ 2.

Organisation centrale des ministères.

L'organisation centrale de chaque ministère est réglée par décret, rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Journal officiel*. Aucune modification

ne peut être apportée que dans la même forme et avec la même publicité.

Cette organisation varie avec chaque ministère. Elle comprend des directions, divisions, bureaux, qui se partagent les différentes affaires et comprennent un personnel, recruté ordinairement, au début, au moins, par voie de concours, et soumis à des règles précises de hiérarchie, de traitement et d'avancement.

Les directeurs sont nommés par décret du Président de la République, sur la présentation du ministre. Tous les autres fonctionnaires sont nommés par arrêtés ministériels.

Les conditions d'avancement, les règles de discipline et toutes les dispositions de l'organisation et des travaux intérieurs, sont fixées, pour chaque ministère, par le décret en forme de règlement d'administration publique, exigé par l'article 16 de la loi du 29 décembre 1882.

§ 3.

Attributions et actes ministériels.

Les ministres sont, au premier chef, et dans toute l'énergie du terme, des agents administratifs. A ce titre, ils sont les auxiliaires nécessaires du Président de la République et ils procurent, sur toute l'étendue du territoire, l'exécution des lois.

Fonctionnaires essentiellement politiques, et placés comme agents administratifs, au plus haut degré de la hiérarchie, ils exercent des attributions, qui peuvent être ramenées à cinq chefs principaux :

1° Ils publient des *instructions*, des *circulaires*, pour assurer l'exécution des lois ;

2° Ils donnent des *ordres* et prennent des *décisions*, et des *arrêtés* ;

3° Ils surveillent, *contrôlent* et, s'il y a lieu, réforment les actes de leurs subordonnés ;

4° Ils représentent l'État, dans les *marchés* de fournitures, pour la *liquidation des dettes* du Trésor, enfin dans toutes instances devant les tribunaux ordinaires et devant les tribunaux administratifs;

5° Enfin les ministres sont, eux-mêmes, juges administratifs.

Cette classification renferme tous les actes ministériels. On s'accorde, en effet, à reconnaître que le pouvoir réglementaire n'appartient qu'au Président de la République, aux préfets et aux maires : il n'a point été conféré aux ministres.

Les instructions et circulaires ministérielles expliquent les lois et les décrets. Il en est qui forment des commentaires très complets et justement appréciés de la loi. Pour le subordonné du ministre, l'interprétation de celui-ci est strictement obligatoire. Pour les tribunaux et les citoyens, il en est autrement : l'instruction ministérielle n'a qu'une valeur purement doctrinale, qui ne s'impose jamais absolument par elle-même.

Quand les ministres donnent des ordres ou prennent des arrêtés particuliers, ils règlent une question d'intérêt spécial, statuent en vue d'une personne et d'un objet déterminés. Ainsi un ordre du ministre de la Guerre déplace tel régiment, commande telles manœuvres; une ordonnance du Garde des sceaux nomme un président d'assises; une décision du ministre des Finances prononce la remise de telle amende encourue en matière de timbre ou d'enregistrement; un arrêté du ministre de l'Instruction publique fixe l'époque des examens primaires, accorde telle subvention à une commune : voilà autant d'actes, et les exemples pourraient être multipliés indéfiniment, par lesquels les ministres assurent aux citoyens l'exécution des lois et les bienfaits d'une administration ferme et éclairée.

De ces actes, ceux qui, sans léser aucun droit, peuvent tromper les plus légitimes espérances et briser les intérêts les plus respectables, ne sont susceptibles d'aucun recours contentieux. Au contraire, ceux qui blessent un droit, peuvent

être attaqués par la voie contentieuse, soit devant le ministre lui-même, soit devant le Conseil d'État.

Le ministre peut rétracter lui-même l'acte qu'il a accompli, s'il n'a pas statué comme juge, et, dans tous les cas, si les choses sont encore entières. Il est de principe, en effet, que l'administrateur peut se réformer lui-même, sauf les droits acquis.

Les ministres exercent, sur tous les actes de leurs subordonnés, un contrôle incessant. Ces subordonnés peuvent être appelés à rendre compte de toutes les mesures prises par eux et ces mesures peuvent être, à moins de dispositions contraires, annulés et le plus souvent réformés par les ministres. Aussi, en transférant aux préfets le règlement d'un grand nombre d'affaires antérieurement soumises au chef de l'État ou aux ministres, le décret du 25 mars 1852 a-t-il rappelé et expressément réservé le droit de contrôle de ces derniers. Ce droit laisse intact le droit d'initiative du préfet et maintient à l'administration son uniformité, puisque le contrôle vient de haut et émane d'une même autorité.

Chaque ministre représente l'État dans son département. A ce titre, il passe des marchés, traite et négocie avec les particuliers. Il acquiert, aliène, échange, plaide et transige. Devant toutes les juridictions de droit commun, devant la Cour de cassation, devant le Conseil d'État, les ministres agissent ainsi au nom et comme représentants de l'État, considéré comme personne civile.

C'est encore comme représentants de l'État que chaque ministre liquide les créances réclamées contre ce dernier, et c'est une règle fondamentale de notre comptabilité publique que nulle dette de l'État, même définitivement reconnue par les tribunaux, ne peut être acquittée sans avoir été préalablement liquidée par le ministre que la matière concerne. Cette liquidation ne remet pas en question le droit, que les tribunaux ont souverainement proclamé; mais elle a pour but de vérifier si, au point de vue des règles de la comptabilité financière, la dette dont il s'agit peut être actuellement

soldée et aux dépens de quel crédit, inscrit au budget.

Enfin les ministres sont juges du contentieux administratif. Leur pouvoir, à ce point de vue, a été successivement contesté, étendu, restreint outre mesure. Les ministres sont juges; ils sont même juges ordinaires, en matière administrative; ces deux propositions ne peuvent être rejetées, quelques controverses qui se soient élevées. Conviendrait-il de supprimer la juridiction des ministres? Peut-être, mais c'est là une question d'un autre ordre. De sorte que ce qui, en définitive, reste vraiment difficile à préciser, c'est quand et à quels signes on reconnaît que le ministre a statué comme juge.

Mais le droit de juger les différends administratifs, bien plus le droit de juger, dans tous les cas où la loi n'a pas indiqué un autre juge, appartient aux ministres, en vertu même de la loi, du décret du 2 novembre 1864 et d'une jurisprudence constante depuis bientôt un siècle.

Ce décret du 2 novembre 1864 a édicté quelques règles fort simples, mais fort utiles pour donner garantie et célérité à la juridiction des ministres. Ceux-ci font délivrer aux parties qui le requièrent un récépissé, constatant la date de la réception et de l'enregistrement au ministère de la réclamation. Au surplus, nulle forme n'est imposée, à peine de nullité, pour cette réclamation. Il suffit qu'elle soit écrite, motivée, produite sur papier timbré et signée de la partie, ou seulement, de son mandataire ou de son conseil.

Lorsque les ministres statuent sur des recours contre les décisions d'autorités inférieures, leur jugement doit être rendu dans les quatre mois de la réception des pièces au ministère. A l'expiration de ce délai, si aucune décision ministérielle n'est intervenue, le recours est considéré comme rejeté et le réclamant peut, sans y être tenu, se pourvoir devant le Conseil d'État. S'il se pourvoit, sa requête doit, pour être recevable, être accompagnée du récépissé, qui constate la date de la réclamation adressée au ministre.

Les ministres statuent par des décisions spéciales et motivées, sur les affaires, qui sont l'objet d'un recours conten-

tieux. Ils font notifier, administrativement, leur décision aux intéressés. Jamais, alors, il ne peuvent se réformer eux-mêmes; jamais, non plus, ils ne statuent en dernier ressort. Mais leur décision ne peut être attaquée que devant le Conseil d'État, en la forme et dans les délais ordinaires.

§ 4.

Responsabilité des ministres.

La responsabilité ministérielle est le principal ressort et la garantie fondamentale du gouvernement parlementaire. Elle est d'ordre politique, ou pénale, ou civile.

La responsabilité politique des ministres est collective, ou individuelle. Le Cabinet tout entier est atteint par un vote de défiance, qui vise la politique générale du Gouvernement. Les ministres, tous solidaires, tombent alors ensemble et l'on a vu de ces défaites, que l'histoire a regardées comme triomphantes à l'égal d'une victoire. Au contraire, si l'acte d'un seul ministre est discuté et engagé, la responsabilité et la chute de ce ministre n'engageraient pas le ministère. C'est le cas de la responsabilité individuelle.

Les ministres seraient également responsables des crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Cette responsabilité a été appliquée, on le sait, aux ministres, auteurs des ordonnances du 25 juillet 1830. Aux termes de la loi constitutionnelle, les ministres peuvent, en ce cas, être mis en accusation par la Chambre des députés et être jugés par le Sénat.

Enfin, nulle disposition de nos lois n'exempte les ministres de la responsabilité civile, aux termes de l'article 1382 du Code civil. Toutefois, cette responsabilité, bien qu'elle ait été, à plusieurs reprises, réclamée contre les ministres, n'a jamais été mise en exercice. De sorte qu'au fond, la responsabilité effective, qui atteint les ministres, celle qui suffit à tous les pays libres, c'est la responsabilité politique devant le Parlement.

CHAPITRE VI.

DU CONSEIL D'ÉTAT.

SECTION Ire.

Organisation du Conseil d'État.

§ 1.

Composition du Conseil d'État.

Le Conseil d'État se compose :

1° Du garde des sceaux, ministre de la Justice, Président;
Du vice-président,

Tous les ministres ont, d'ailleurs, rang et séance au Conseil d'État, en matière non contentieuse;

2° De trente-deux conseillers en service ordinaire;

3° De dix-huit conseillers en service extraordinaire;

4° De trente maîtres des requêtes;

5° De trente-six auditeurs, dont douze de première classe;

6° D'un secrétaire général et d'un secrétaire spécial attaché à la section du contentieux.

Tous les membres du Conseil d'État sont nommés et révoqués par le Président de la République.

Pour être conseiller d'État, il faut être Français et âgé de trente ans accomplis.

Les fonctions de conseiller sont incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée.

Elles sont aussi, en général, incompatibles avec toute autre fonction publique salariée. Néanmoins, il convient de faire une double restriction. D'une part, en effet, les officiers généraux ou supérieurs de l'armée de terre et de mer, les inspecteurs et ingénieurs des ponts et chaussées, des mines et de la marine, les professeurs de l'enseignement supérieur, peuvent être détachés au Conseil d'État. Pendant la durée de leurs fonctions, ils conservent, sans pouvoir cumuler les traitements, les droits attachés à leur position.

Et, d'autre part, les conseillers d'État en service ordinaire, les maîtres des requêtes et les auditeurs de première classe peuvent, au bout de trois ans, jusqu'à concurrence du cinquième de leur nombre au plus, être, sans perdre leur rang au conseil, nommés à des fonctions publiques, pour une durée n'excédant pas trois ans. Pendant ce temps, ils ne sont pas remplacés mais ils ne cumulent pas, non plus, les traitements.

Les conseillers en service extraordinaire appartiennent, nécessairement, à l'administration. S'ils cessent leurs fonctions administratives, ils cessent par là même d'appartenir au Conseil d'État. La loi l'a voulu ainsi pour mêler, au sein du Conseil, l'expérience pratique, acquise par le maniement quotidien des hommes et des affaires, à l'élément théorique, que représentent surtout les conseillers en service ordinaire.

Pour être maître des requêtes, il faut être âgé de vingt-sept ans au moins. Les maîtres des requêtes, le secrétaire général et le secrétaire spécial du contentieux sont nommés sur la présentation du vice-président et des présidents de section. Ils ne peuvent être révoqués que par décret individuel et après que l'avis des présidents a été demandé.

Les auditeurs de première classe doivent avoir trente-trois ans, au plus, qui sont comptés au premier janvier de l'année de la nomination.

Ils sont choisis, sans condition de concours, parmi les auditeurs de seconde classe, ou parmi les anciens auditeurs sortis du Conseil et comptant au moins quatre années de ser-

vices publics. Ils sont nommés par décret du Président de la République, les présidents du Conseil étant appelés à faire des présentations. La durée de leurs fonctions n'est pas limitée.

Les auditeurs de seconde classe sont nommés au concours. Chaque année, s'il y a lieu, le concours est ouvert, au mois de décembre, pour les places vacantes. Les auditeurs, nommés à la suite du concours, entrent en fonctions le premier janvier. Il y restent huit années au plus.

Dans le courant de janvier, tous les ans, une décision du Conseil des ministres, insérée au *Journal officiel*, fait connaître quelles fonctions seront mises à la disposition des auditeurs de seconde classe ayant au moins quatre années de services. Ces fonctions sont les suivantes :

Commissaire du Gouvernement près le conseil de préfecture de la Seine;

Secrétaire général d'une préfecture de première ou de seconde classe;

Sous-préfet de première ou de seconde classe;

Substitut dans un tribunal de deuxième classe.

Les auditeurs de première classe et ceux de seconde ne peuvent être révoqués que par décret individuel, et, après, avis du vice-président du Conseil délibérant avec les présidents de section.

§ 2.

Organisation intérieure du Conseil d'État.

Le Conseil d'État est divisé en cinq sections :

Une section de législation,

Trois sections d'administration,

Une section du contentieux.

Les sections sont composées d'un président et de cinq con-

seillers en service ordinaire. La section du contentieux a six conseillers en service ordinaire, point de conseillers en service extraordinaire et un président.

La répartition des affaires entre les sections, le mode de roulement des conseillers, la nature des affaires à soumettre à l'assemblée générale du Conseil d'État, l'ordre intérieur des travaux du Conseil, sont fixés par des règlements d'administration publique, notamment par le décret du 2 août 1879, et par ceux du 14 août 1879, du 3 avril 1886 et du 9 novembre 1888.

Les présidents de section, sont nommés par décret du Président de la République et choisis parmi les conseillers ordinaires. Ceux-ci sont répartis également par décret, entre les sections. Les autres membres du Conseil sont distribués entre les sections par arrêtés du ministre de la Justice.

On distingue :

1° L'assemblée générale du Conseil d'État;
2° Les assemblées administratives de section;
3° La section du contentieux;
4° La section temporaire du contentieux;
5° L'assemblée du Conseil statuant au contentieux.

1° Le Conseil d'État, en assemblée générale, ne peut délibérer, si seize, au moins, des conseillers en service ordinaire ne sont présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Les affaires les plus importantes sont soumises à l'assemblée générale. Le décret du 3 avril 1886 en contient la nomenclature et les décrets qui interviennent sur ces divers objets mentionnent comme condition essentielle, de leur régularité, que le Conseil d'État a été entendu.

2° La même mention est exigée pour les décrets, qui doivent être rendus en assemblée de section.

Le garde-des-sceaux, président du Conseil d'État, a voix délibérative, toutes les fois qu'il préside l'assemblée générale, ou l'une des sections, autres que la section du conten-

tieux. Les autres ministres n'ont voix délibérative que pour les affaires dépendant de leur ministère. Jamais aucun ministre ne délibère en matière contentieuse.

3° La section ordinaire du contentieux est composée de sept membres, tous conseillers en service ordinaire et d'un certain nombre de maîtres des requêtes, ayant voix délibérative dans les affaires, dont le rapport leur a été confié. Quatre commissaires du Gouvernement y sont attachés. Elle a un secrétaire du contentieux.

4° Quand les besoins du service l'exigent, il est formé, par décret en Conseil d'État, une section temporaire du contentieux, pour concourir au jugement des affaires d'élections et de contributions directes, ou de taxes assimilées.

La section temporaire est composée d'un président et de quatre conseillers ordinaires, pris dans les différentes sections du Conseil, auxquelles ils continuent d'appartenir et désignés par décret du Président de la République.

Elle peut avoir un ou deux commissaires suppléants du Gouvernement, désignés par le ministre de la Justice et qui peuvent être choisis parmi les auditeurs de première classe.

Trois maîtres des requêtes sont attachés à la section temporaire.

La section du contentieux et la section temporaire ne peuvent statuer que si cinq au moins de leurs membres, ayant voix délibérative, ne sont présents. En cas de partage, on appelle le plus ancien membre des requêtes présent à la séance.

Un secrétaire-adjoint, désigné par le vice-président du Conseil d'État, fait, aux séances de la section temporaire, fonction de secrétaire du contentieux.

5° L'Assemblée publique du Conseil d'État statuant au contentieux se compose :

Du vice-président du Conseil d'État;
De la section du contentieux;
De huit conseillers en service ordinaire pris dans les autres

sections et désignés par le vice-président délibérant avec les présidents de section.

Lorsque les membres de l'Assemblée du contentieux sont en nombre pair, le dernier des conseillers dans l'ordre du tableau doit s'abstenir.

SECTION II.

Des attributions du Conseil d'État.

On peut diviser les attributions du Conseil d'État en quatre catégories distinctes. Elles sont, en effet :

D'ordre politique;
Législatives;
Administratives;
Contentieuses.

Les attributions administratives se subdivisent elles-mêmes, selon qu'elles concernent :

Les règlements d'administration politique;
Les matières administratives ordinaires;
Ou enfin la tutelle administrative.

§ 1.

Attributions politiques.

Les attributions politiques du Conseil d'État, presque toujours exercées par l'assemblée générale du Conseil, comprennent des objets de nature fort diverse, relevant soit de la politique extérieure, soit de la politique intérieure, tels sont :

L'enregistrement des bulles et autres actes du Saint-Siège;
L'appel comme d'abus;
L'autorisation des congrégations religieuses;
Les prises maritimes;
La naturalisation des étrangers, accordée à titre exceptionnel.

§ 2.

Attributions législatives.

Le Conseil d'État, qui a pris autrefois une part si importante et si glorieuse à la confection des lois, n'a plus, en cette matière, et il est permis de le regretter, que des pouvoirs effacés et secondaires. Jamais il n'intervient nécessairement: il peut, seulement, être appelé à donner son avis sur les projets de loi, que le Gouvernement ou les Chambres jugent à propos de soumettre à son examen.

Il est d'usage de lui renvoyer les projets qui touchent à nos Codes, à notre législation civile, commerciale ou criminelle, et encore les projets concernant les emprunts et impositions extraordinaires des communes et des départements.

Des conseillers d'État peuvent être chargés, par décret du Président de la République, de soutenir, au sein du Parlement, les projets de loi délibérés par le Conseil.

§ 3.

Attributions administratives.

La mission propre du Conseil d'État, c'est le domaine administratif. Ainsi, le Conseil est nécessairement appelé à donner son avis sur tous les règlements d'administration publique et sur les décrets en forme de règlement. Et il peut

être appelé par le Gouvernement à examiner toutes les affaires administratives, quelles qu'elles soient.

Bien entendu, en ces divers cas, l'avis du Conseil d'État ne lie jamais les ministres : l'autorité de cet avis est, en droit, simplement toute morale et d'expérience : en fait, il n'est que juste de le reconnaître, c'est au Conseil d'Etat que revient l'honneur d'avoir organisé notre administration.

§ 4.

Règlements d'administration publique.

On appelle ainsi des mesures d'ordre général destinées à procurer l'exécution pratique, sûre et facile des lois.

Le pouvoir réglementaire appartient essentiellement au pouvoir exécutif, soit en vertu du caractère propre de celui-ci, soit en vertu de délégations spéciales conférées par la loi. Ce pouvoir, le Président de la République l'exerce et ne peut l'exercer qu'en Conseil d'État.

Le législateur commande; il édicte des dispositions d'ordre général et permanent. Mais il n'a ni le temps, ni le souci d'entrer dans les détails, parfois très multiples, des mesures particulières et variables, qui rendront facile et prompt l'accomplissement de l'ordre légal. Les règlements d'administration publique constituent cette législation secondaire, qui complète, soutient et vivifie l'œuvre même du législateur.

Comme la loi, le règlement d'administration publique est *général;* n'a d'effet que *pour l'avenir,* et *doit être publié.* Il ne peut, du reste, à moins de délégation formelle émanant du législateur, créer un impôt, édicter des peines, ou des incapacités civiles. Il est délibéré en assemblée générale du Conseil d'État et inséré au *Bulletin des lois,* à peine de nullité.

L'organisation de la Cour des comptes, l'Université, la police des chemins de fer, le recouvrement des contributions

directes et indirectes, la réglementation intérieure du Conseil d'État sont l'œuvre de règlements d'administration publique.

Les règlements peuvent être l'objet d'un recours au Conseil d'État pour excès de pouvoirs. Mais, comme pour les lois elles-mêmes, leur interprétation et leur application appartiennent aux tribunaux ordinaires, sous le contrôle suprême de la Cour de cassation. Le règlement d'administration publique est-il légal, le juge applique ce règlement, sans égard à l'utilité, à l'opportunité des mesures qu'il renferme. Au contraire, ce règlement est-il jugé illégal, soit qu'il viole la loi, soit qu'il renferme une nullité de forme, le juge ne prononce pas et ne doit pas prononcer la nullité du règlement; il se borne à lui refuser effet, à le laisser sans force et sans aucune sanction : de la sorte, l'indépendance et le domaine respectif de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire sont respectés.

Les règlements d'administration publique ont une sanction générale et parfois une sanction spéciale.

Celle-ci est écrite dans telle ou telle loi particulière, qui, en matière d'impôts, par exemple, de timbre, de chemins de fer, déclare passible de telle ou telle peine d'amende, ou même d'emprisonnement, la violation des règlements faits pour son exécution.

La sanction générale est celle de l'article 471, § 15 du Code pénal :

« Seront punis d'amende, depuis un franc jusqu'à cinq francs inclusivement, ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative. »

Mais cette sanction générale s'applique non indistinctement à tous les règlements, car on arriverait ainsi à donner au Chef de l'État le droit de prononcer une peine, mais uniquement :

1° Aux règlements, ayant pour objet une matière rentrant dans la police municipale, qu'ils émanent du Président de la

République, ou qu'il s'agisse des règlements de la compétence des préfets, ou des maires.

2° A tous les règlements, œuvre du Président de la République, lorsqu'une loi a expressément donné à celui-ci pouvoir de réglementer.

§ 5.

Décrets en forme de règlement d'administration publique.

Ces décrets doivent être, comme les précédents, rendus en Conseil d'État; mais ils ne constituent, au fond, que des mesures d'administration, que leur importance pratique a fait soumettre à l'examen du Conseil d'État. Un grand nombre de lois ont ainsi exigé que les décrets rendus pour leur application soient délibérés par le Conseil. On peut citer, comme exemples de décrets de ce genre, les décrets qui prononcent la déclaration d'utilité publique; ceux qui annulent les délibérations illégales des conseils généraux; ordonnent une imposition d'office, pour faire face aux dépenses obligatoires des départements; qui modifient la circonscription territoriale des communes; qui créent des tribunaux et des chambres de commerce; qui instituent une section temporaire au Conseil d'État; qui concèdent des mines; qui délimitent le rivage de la mer; qui autorisent la création d'octrois dans les communes, et une foule d'autres, relatifs aux objets les plus divers et qui, tous, comme condition essentielle de validité, doivent être discutés en assemblée générale du Conseil d'État et porter la mention : « Le Conseil d'État entendu. »

§ 6.

Du Conseil d'État considéré comme conseil de l'administration.

Le Conseil d'État peut être appelé à donner son avis sur toutes les questions, qui lui sont déférées par le Gouvernement, ou par un ministre. Pour les règlements d'administration publique et les décrets en forme de règlement, l'avis du Conseil d'État doit être demandé. Dans toute autre matière administrative, quelle qu'elle soit, il y a, non obligation, mais faculté pour les ministres de réclamer l'avis du Conseil d'Etat, avis qui ne peut être refusé.

Le Gouvernement peut appeler à prendre part aux séances de l'assemblée, ou des sections, avec voix consultative, les personnes que leurs connaissances spéciales mettraient en mesure d'éclairer la discussion.

§ 7.

De la tutelle administrative exercée par le Conseil d'État.

La tutelle administrative est exercée par le Conseil d'État :

1° Quand il s'agit de l'autorisation de dons et legs faits soit aux départements, soit à l'État, soit aux communes, soit aux autres personnes morales, congrégations religieuses autorisées, établissements publics et établissements d'utilité publique, dans la forme et aux conditions qui seront examinées plus tard ;

2° Pour le contrôle de la gestion du patrimoine des communes et des établissements publics, acquisitions, emprunts,

aliénation de biens meubles ou immeubles leur appartenant;

3° En matière d'autorisation d'ester en justice. Alors le Conseil d'État n'est saisi qu'en appel, le Conseil de préfecture étant chargé de statuer d'abord, que la commune, ou l'établissement public, soient demandeurs, ou défendeurs.

Deux règles sont ici fondamentales :

L'acte de tutelle administrative, relevant du pouvoir souverain et étant fondé sur des raisons d'ordre public, ne peut être, au fond, l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'État.

D'un autre côté, la tutelle, nécessaire à la régularité, en la forme, de la donation, du legs, de l'emprunt, de l'aliénation, intéressant la commune, l'établissement public, est purement extrinsèque et sans aucune influence sur la validité et les effets civils de l'acte pour lequel elle intervient. Ainsi, bien qu'autorisés par le Conseil d'État, le legs, la donation, peuvent être attaqués devant les tribunaux civils et annulés pour vices de forme du testament, pour captation, ou pour toute autre raison de droit.

Au surplus, les préfets partagent, dans beaucoup de cas, avec le Président de la République en Conseil d'État, l'exercice de la tutelle administrative et les mêmes règles sont applicables.

CHAPITRE VII.

DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

SECTION Ire.

Caractères généraux du contentieux.

Le contentieux administratif est l'ensemble des règles qui caractérisent les recours formés contre des actes administratifs qui lèsent un droit.

L'administrateur, dans sa mission si complexe et si étendue, peut, ou froisser des intérêts privés, ou blesser des droits. Dans le premier cas, comme l'intérêt privé, si respectable qu'il soit, doit fléchir devant l'intérêt général, qui a provoqué l'acte de l'administrateur et qui le justifie, il n'existe, il ne peut exister aucune voie de recours pour faire annuler cet acte en justice.

Au contraire, l'administrateur, en agissant soit de sa propre initiative, soit sur la demande d'un tiers, a-t-il violé un droit, même dans un intérêt supérieur, qui lui semble impérieux et urgent, la loi accorde à la partie lésée un recours direct en justice, pour discuter cet acte, en démontrer l'irrégularité, l'iniquité peut-être, et le faire réformer ou disparaître.

Il n'y a de recours administratif contentieux qu'aux trois conditions suivantes qui doivent être réunies : *un droit lésé, — par un fait administratif, — l'administration étant en cause.*

1° Il faut que la partie excipe d'un droit lésé, non pas simplement d'une faculté, mais d'un droit garanti par la loi,

lequel est non pas menacé, mais actuellement lésé, ou, du moins, prétendu lésé.

Ainsi, un fonctionnaire municipal voit supprimer son emploi; le ministre des travaux publics refuse de faire exécuter des travaux sur les bords d'une rivière navigable, qui va envahir et, à très bref délai, dégrader votre fonds; le préfet abaisse, pour un hôpital, le tarif de la journée de traitement des malades appartenant à des communes étrangères, il n'y a, dans tous ces cas, aucun droit lésé et, partant, nul recours contentieux n'est possible.

2° Il est nécessaire que le droit soit lésé par un fait administratif, et non par un acte de gouvernement, ni par l'inobservation d'un contrat, ni par une faute personnelle à l'administrateur.

Définir d'une manière rigoureuse l'acte administratif est à peu près impossible.

On s'accorde, d'abord, à peu près unanimement, à écarter certains actes dits de *Gouvernement* et de *Haute police*, peu fréquents et assez aisés à reconnaître en fait, actes délibérés en Conseil des Ministres, et qui intéressent la politique générale, l'action diplomatique, l'interprétation ou l'application des traités, les pouvoirs de nos agents à l'étranger, et relèvent uniquement des Chambres.

Aucun recours contentieux n'est possible contre de tels actes, qui mettent directement en jeu ou la sécurité, ou la dignité, toujours l'intérêt supérieur et l'action politique du Gouvernement.

L'acte administratif est encore distinct de l'acte accompli par l'administrateur, en vertu d'un contrat, où l'administration a été partie. S'il y a débat sur l'interprétation ou l'application du contrat, le contentieux appartient, en principe, du moins, aux tribunaux ordinaires. Car le contrat intervenu conserve son caractère propre, sa nature de contrat civil, bien que l'administration, considérée comme personne morale, y ait été partie.

Exceptionnellement, la loi a déféré aux tribunaux admi-

nistratifs le contentieux de certains contrats, par exemple, du marché de fournitures et de l'entreprise de travaux publics.

L'acte administratif n'est pas non plus, à proprement parler, l'acte réglementaire, le règlement d'administration publique, préfectoral, ou municipal, œuvre du maire, du préfet, du Président de la République. Aussi les règlements ne peuvent-ils être l'objet que d'un recours contentieux, spécial, le recours pour excès de pouvoirs.

Enfin l'acte administratif doit être soigneusement séparé de l'acte personnel, de la faute de l'administrateur. Mais, ici, il faut se garder d'une confusion facile et dangereuse. Pour être irrégulier, illégal, injustifiable même, l'acte ne cesse pas néanmoins d'être administratif. L'administrateur s'est trompé manifestement, grossièrement, vous le pouvez supposer, le juge compétent pour apprécier cet acte irrégulier, pour le redresser, c'est toujours le juge administratif, s'il n'y a pas eu faute personnelle et une faute séparable, distincte du fait administratif.

La faute existe-t-elle, *per se et principaliter,* si l'on peut s'exprimer ainsi, est-elle non pas enchevêtrée dans l'acte administratif, mais, en quelque sorte, parallèle à cet acte, les tribunaux ordinaires seuls pourront l'apprécier et le contentieux ne sera pas administratif, parce que le fait n'est pas un fait professionnel, mais un fait purement personnel.

De ce qui précède, il résulte que l'acte administratif est l'acte de l'administrateur, agissant en qualité d'administrateur, et accomplissant un acte régulier ou non, utile ou non, mais que, dans tous les cas, la loi range dans la sphère administrative.

L'acte administratif peut être régulier en la forme et, au fond, inopportun, maladroit, regrettable : il peut être attaqué, au contentieux, soit en la forme seulement, soit au fond, dès là qu'il émane d'un administrateur et si l'erreur de celui-ci, si grave qu'on la suppose, forme, avec le fait de la fonction, un ensemble indivisible, le contentieux est administratif, rien qu'administratif.

3° Il est enfin indispensable que le différend engagé mette en cause l'administration, elle-même ou son représentant légal, un concessionaire, par exemple. Un litige, à propos de l'exécution de travaux publics, s'élève-t-il entre deux entrepreneurs, entre l'entrepreneur principal et des sous-traitants, ce litige, quoique ayant son origine dans une matière administrative, de la compétence du conseil de préfecture, ne peut être jugé que par les tribunaux ordinaires.

Tel est le triple et nécessaire élément du contentieux administratif.

Le domaine de ce contentieux est immense : on distingue, ordinairement, les recours en réformation, ceux en annulation et les recours en interprétation, suivant que le juge administratif est appelé à examiner au fond, ou seulement, à annuler, sans pouvoir le réformer, ou enfin à interpréter l'acte contesté.

Souvent objet d'attaques fort vives, le contentieux administratif a toujours été maintenu et il se justifie, sans peine, au point de vue rationnel et par les résultats qu'il a donnés, en assurant à l'administration, et aux particuliers, une justice simple, peu coûteuse et généralement rapide.

SECTION II.

Procédure devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

Le Conseil d'État possède aujourd'hui un pouvoir propre de juridiction : en droit et en fait, il rend de véritables arrêts. Autrefois il était censé préparer les décisions du Chef de l'État, qui statuait en forme de décret, ou d'ordonnance. La justice administrative était ainsi réputée retenue par le souverain. En réalité, le Conseil d'État seul rendait toutes les décisions. Depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative est déléguée comme la justice ordinaire ; les termes

de l'article 9 de cette loi sont, à cet égard, d'une précision remarquable :

Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoirs formées contre les actes des diverses autorités administratives.

Ainsi le Conseil d'État est juge souverain en matière administrative. Et il peut, en outre, être saisi de l'examen de la régularité de tout acte administratif. En ce cas, il statue comme Cour de cassation. La plénitude du contentieux en fait et en droit, lui a donc été déférée par la loi.

§ 1.

Formes du recours.

Le Conseil d'État statue tantôt comme juge unique, tantôt, et c'est le cas le plus ordinaire, comme juge d'appel.

Suivant une règle, à laquelle il ne peut être dérogé que par une loi, les recours, en matière administrative, ne sont point suspensifs. La raison en est que la présomption doit être en faveur du commandement administratif, sinon l'anarchie ferait place à l'ordre, qui est le premier besoin de la société. Néanmoins, les conseils de préfecture peuvent subordonner l'exécution de leurs décisions, en cas de recours, à la charge de donner caution, ou de justifier de solvabilité suffisante.

Le recours au Conseil d'État doit être formé dans le délai de trois mois, à compter de la notification de la décision attaquée. Ce délai est réduit à deux mois, par la loi du 22 juillet 1889, article 57, pour tous les pourvois formés contre les arrêtés des conseils de préfecture, et sauf application de l'article 73 Code procédure civile à raison des distances.

Il court de la publication, ou de la signification, régulièrement existant, au point de vue administratif; ainsi, de l'in-

sertion au *Journal officiel*, ou au *Bulletin des lois*, pour les actes qui ne comportent point d'autre notification; du jour de la signification extra-judiciaire faite à la partie; du jour de la notification administrative; ou enfin, du jour où il est prouvé, administrativement, que la partie a connu la décision, comme si elle l'a exécutée, ou encore, si le conseil municipal de la commune intéressé a, par délibération régulière, décidé de se pourvoir.

Le recours est formé par requête signée d'un avocat au Conseil; cette requête doit contenir les noms et demeures des parties, l'exposé sommaire des faits, l'énonciation des pièces, les moyens et conclusions.

Les requêtes et productions des parties sont déposées et enregistrées au secrétariat du Conseil d'État.

Le ministère des avocats au Conseil est obligatoire pour les parties, sauf dans les cas où le recours est introduit et jugé en forme administrative et sans frais. Il en est ainsi notamment en matière électorale et quand il s'agit de recours pour excès de pouvoirs.

§ 2.

De l'instruction.

Elle est dirigée par la section du contentieux et la section temporaire.

La communication des recours aux parties intéressées et aux ministres, s'il y a lieu, les demandes de pièces, les mises en cause et tous les autres actes d'instruction sont délibérés par elles, sur l'exposé du rapporteur.

Une *ordonnance de soit communiqué*, maintenant accordée dans toutes les affaires, a pour objet d'appeler le défendeur au procès et de lui faire connaître le recours dirigé contre lui. Elle doit être notifiée dans le délai de deux mois, à peine de déchéance.

Si le défendeur est un ministre, il n'est point rendu d'or-

donnance. Le pourvoi est administrativement communiqué au ministre.

La partie adverse est tenue de répondre à la notification ainsi faite dans les délais déterminés par l'article 4 du décret du 22 juillet 1806, savoir :

Dans la quinzaine, si la partie défenderesse demeure à Paris, ou n'en est pas éloignée de plus de cinq myriamètres;

Dans le mois, si elle demeure à une distance plus éloignée dans le ressort de Paris, ou dans l'un des ressorts des cours d'Orléans, Rouen, Amiens, Douai, Nancy, Dijon et Bourges;

Dans les deux mois, pour le ressort des autres cours d'appel en France.

Pour les colonies françaises et les pays étrangers, le délai est réglé par l'ordonnance de soit communiqué elle même.

Chacune des parties peut signifier deux requêtes pour ses moyens et défenses.

§ 3.

Du jugement des recours.

Le jugement appartient, en principe, à l'assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux. Il a lieu en audience publique.

Mais la section du contentieux et la section temporaire peuvent statuer elles-mêmes dans les cas suivants :

1° Quand il n'y a pas constitution d'avocat, c'est-à-dire dans les affaires jugées administrativement. Ces affaires, toutefois, peuvent être renvoyées à l'audience publique, quand le renvoi est demandé par l'un des conseillers d'État de la section, ou par le commissaire du Gouvernement, à qui elles ont été préalablement communiquées.

Les affaires dont le renvoi n'a pas été demandé sont jugées

non publiquement, par la section seule, sur le rapport d'un de ses membres, le commissaire du Gouvernement entendu.

2° Dans les affaires d'élections, de contributions directes et de taxes assimilées, même quand il y a constitution d'avocat et sauf le renvoi de ces affaires, s'il est réclamé, à l'assemblée du Conseil statuant au contentieux.

La section du contentieux et la section temporaire jugent ces affaires en audience publique, cinq membres ayant voix délibérative au minimum, étant présents.

Afin de hâter la solution de ces affaires, souvent fort nombreuses, il n'est plus reçu de constitution d'avocat, après un délai de deux mois, qui court de l'enregistrement au secrétariat du Conseil, à moins que, dans ce délai, l'une des parties n'ait déjà constitué avocat.

Le rôle de chaque audience publique est préparé par le commissaire du Gouvernement et arrêté par le président. Il est imprimé et distribué, au moins quatre jours à l'avance, aux membres du Conseil et aux avocats des parties.

A l'assemblée publique statuant au contentieux, le rapport est fait, au nom de la section, par un conseiller d'État, un maître des requêtes, ou un auditeur. Des maîtres des requêtes et des auditeurs sont chargés des rapports aux audiences publiques des sections.

Après le rapport, les avocats des parties présentent leurs observations. Des conclusions sont données dans chaque affaire par le maître des requêtes commissaire du Gouvernement

Il est délibéré en secret et la décision est rendue publiquement.

Les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les décrets, ou arrêtés, préparés par les sections auxquelles ils appartiennent, quand ils ont pris part à la délibération. S'il y a lieu, ils sont remplacés par d'autres conseillers en service ordinaire, suivant l'ordre du tableau.

Tous les arrêts du Conseil d'État sont transcrits sur le

procès-verbal des délibérations, signés par le vice-président, le rapporteur et le secretaire du contentieux. Ils contiennent les noms et demeures des parties, leurs conclusions; ils relatent les pièces principales et les lois appliquées.

Les expéditions sont revêtues de la formule exécutoire qui suit :

« Au nom du Peuple français,

« Le Conseil d'État statuant au contentieux. . . . . .

« La République mande et ordonne aux ministres en ce qui les concerne et à tout huissier à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'éxcution de la présente décision ».

Comme tout jugement, les arrêts du Conseil d'État emportent hypothèque contre la partie condamnée.

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.

Dans tous les autres cas, le ministre, le préfet, même quand ils succombent, ne peuvent être condammés aux dépens.

Le procès-verbal des séances publiques mentionne, pour l'assemblée du Conseil statuant au contentieux et aussi pour la section du contentieux et la section temporaire, l'accomplissement des formalités substantielles énumérées par l'article 23 de la loi du 24 mai 1872.

§ 4.

De l'opposition, de la tierce-opposition, de la révision.

Les décisions du Conseil d'État peuvent être attaquées devant lui :

Par opposition,
Par tierce-opposition,
Par une demande en révision.

L'opposition doit être formée dans le délai de deux mois, à partir de la notification de la décision. Elle n'est point suspensive, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné.

Il n'y a jamais lieu à défaut profit-joint; si l'opposition est admise, les parties sont au même état qu'avant la décision; l'arrêt d'admission doit être signifié dans la huitaine et l'instruction et le jugement du fond procèdent ensuite selon les règles ordinaires.

La tierce-opposition est recevable pendant trente ans et se forme par requête, comme tout autre recours.

La révision est une sorte de procédure de requête civile, exceptionnellement admise dans trois cas :

Si la décision attaquée a été rendue sur pièces depuis reconnues fausses; si la partie a été condamnée, faute d'avoir représenté une pièce décisive, retenue par son adversaire; s'il y a eu inobservation des formes légales.

Le délai de la demande en révision est de deux mois et la procédure, comme pour l'opposition, comporte deux arrêts, le premier, s'il y a lieu, d'admission; le second, rescisoire sur le fond.

SECTION III.

Du recours pour incompétence, ou excès de pouvoirs.

Le recours pour incompétence, ou excès de pouvoirs, a pour origine la loi des 7-14 octobre 1790. Après avoir réglé une difficulté soulevée entre la municipalité de Gray et le directoire de Haute-Saône, l'Assemblée constituante déclara que les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont, en aucun cas, de la compétence des tri-

bunaux, et qu'elles devaient être portées au roi, chef de l'administration générale.

C'est de ce texte que la jurisprudence du Conseil d'État, par une suite de déductions fécondes et hardies, a tiré la théorie du recours pour excès de pouvoirs.

§ 1.

Des divers cas d'incompétence et d'excès de pouvoirs.

On les peut ramener à trois :

1° Incompétence : l'administrateur ou le juge ont fait ce qu'ils n'avaient pas le droit de faire; ils ont outré, exagéré leurs pouvoirs.

2° Violation des formes légales : l'agent administratif, tout en se maintenant dans la sphère de son pouvoir, a omis, ou violé les formalités commandées par la loi;

3° Détournement de pouvoirs : usage de ces pouvoirs pour un objet et dans un but autres que ceux prévus par la loi.

Il est parfois fort délicat de reconnaître si un acte est ou non entaché d'excès de pouvoirs. Et chaque cas particulier comporte un examen, pour lequel il est bien difficile de poser des règles absolues. Au surplus, on ne doit point perdre de vue que le recours dont il s'agit, est un recours contentieux; il doit donc présenter les trois caractères essentiels du contentieux administratif. Il peut, d'ailleurs, être dirigé soit contre le fait d'un agent, soit contre la décision d'un juge administratif.

Ainsi il y a excès de pouvoirs et incompétence dans l'arrêté de police municipale qui ne se borne pas à édicter des mesures de salubrité, mais détermine la nature même des travaux à exécuter et des matériaux à employer; dans la délibération d'un conseil général blâmant le préfet, à propos de tel acte accompli par celui-ci; ou dans le vote d'un conseil municipal

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS R.F.

enjoignant au maire de prendre une mesure de police relative à la vente des denrées, ou à tout autre objet même utile.

Il y a violation des formes légales et excès de pouvoirs, quand une commission départementale classe un chemin vicinal, sans avis préalable du conseil municipal; quand le préfet inscrit d'office, au budget d'une commune, une dépense obligatoire sans avoir mis le conseil municipal en demeure de délibérer expressément sur cette dépense; quand un conseil départemental de l'instruction publique statue sur l'opposition à l'ouverture d'une école, sans que l'instituteur libre ait été avisé de l'opposition et invité à y répondre.

Le détournement de pouvoirs est plus difficile à préciser. L'administrateur excède ses pouvoirs, quand il s'en sert pour un objet contraire aux prévisions, à l'esprit de la loi. Presque toujours alors, il est vrai, on rencontre une incompétence, plus ou moins reconnaissable. Mais cela n'est pas nécessaire toutefois. Et pour qu'il y ait abus et détournement de pouvoirs, il suffit que l'acte de l'administrateur révèle une inspiration et accuse un but, que la loi proscrit.

Voici, par exemple, un préfet qui, d'office, inscrit au budget d'une commune, une dette réclamée contre la commune, mais contestée par celle-ci pour des raisons qui semblent sérieuses. L'acte du préfet contient un abus de pouvoirs; le pouvoir, que la loi donne à ce dernier pour contraindre les communes à l'acquit de leurs dettes exigibles, est détourné de sa nature et si l'on osait dire, de sa voie légale. L'administrateur en a usé pour un objet en dehors de sa mission et de son rôle. Tel est encore le cas du maire qui interdit à une société musicale de jouer sur les places publiques de la commune, uniquement, parce que le chef ou directeur de cette société est étranger, et non parce que le maintien de l'ordre public dans les rues et places de la commune exige une interdiction de ce genre, laquelle, d'ailleurs, devrait être d'une application générale.

§ 2.

Des limites du recours pour excès de pouvoirs.

En matière administrative, ce mode de recours est favorable. En matière judiciaire, il est plus difficilement admis, bien que la loi du 27 ventôse an VIII, art. 80, et celle du 25 mai 1838, art. 15, le prévoient expressément. La raison de cette différence est facile à saisir. Il importe à l'administration, non moins qu'aux administrés, de redresser les erreurs, qui, en portant préjudice aux particuliers, peuvent discréditer le pouvoir et amasser contre lui des ressentiments funestes. Dès lors, il faut faciliter au public les moyens d'avoir raison de l'arbitraire; sans cela, les mécontents s'accoutument vite à l'idée que le Gouvernement approuve des procédés que, le plus souvent, il ignore. Toutefois, le recours pour excès de pouvoirs doit avoir des bornes; autrement, le Conseil d'État pourrait voir affluer devant lui, sous cette forme, toutes les réclamations administratives sans distinction, ni limite. Aussi bien, la jurisprudence a-t-elle admis quelques règles qui ont complété la théorie du recours pour excès de pouvoirs.

1° Le recours n'est pas recevable, si la partie a un autre moyen légal de faire tomber l'acte qui lui porte préjudice.

Mais il en serait autrement si la partie devait, pour cela, s'exposer à une poursuite devant les tribunaux répressifs et, par exemple, commencer par contrevenir à un règlement illégal, pour établir, plus tard, devant le juge saisi de la contravention, l'illégalité de ce règlement; en effet, il ne serait pas rationnel de contraindre la partie à subir, nécessairement, une poursuite judiciaire. Le recours est donc recevable contre les règlements prétendus illégaux; il l'est directement, dès que les règlements sont publiés, qu'il ait été ou non dressé procès-verbal de contravention.

2° Le recours n'est pas non plus recevable, si l'acte dont il s'agit, malgré la forme et les autorisations administratives, est, au fond, de la compétence des tribunaux ordinaires.

Le préfet a autorisé l'échange d'un immeuble faisant partie du domaine public communal, et, partant, inaliénable. C'est au juge civil seul de reconnaître cette inaliénabilité et d'annuler le contrat d'échange.

3° Le recours contre la décision d'une autorité administrative n'est admissible pour excès de pouvoirs, que si cette autorité a statué en dernier ressort. Car ce genre de recours est une véritable voie de cassation : or, l'appel est la voie ordinaire de recours, ouverte aux parties, qui doivent l'employer d'abord.

4° Enfin la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État appliquant, d'une manière absolue, à tous les recours contentieux le délai de trois mois, établi par l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, déclare le recours pour excès de pouvoirs non recevable, lorsque ce recours, porté d'abord devant le supérieur hiérarchique, n'a été formé que plus de trois mois à partir de la notification, ou de l'exécution de l'acte attaqué.

Il suit de là que le recours pour excès de pouvoirs peut être, au gré des parties intéressées, formé directement devant le Conseil d'État, ou préalablement porté devant le supérieur hiérarchique; que dans ce dernier cas, aussi bien que dans l'autre, le recours est soumis au délai de trois mois, prévu par le décret du 22 juillet 1806; et qu'enfin, ce délai de trois mois expiré, la partie n'a plus d'autre moyen de réclamer contre l'acte critiqué, que le recours, par voie purement administrative, devant le supérieur hiérarchique.

En adoptant cette jurisprudence, le Conseil d'État a voulu évidemment, obvier aux inconvénients qui peuvent résulter d'annulations d'actes très anciens. Par la déchéance qu'il admet, les situations seront vite fixées; mais cette jurisprudence a rencontré pourtant et rencontre encore de très vives résistances (Cons. d'État, 13 avril 1881 ; 14 janvier 1887).

§ 3.

De l'annulation pour excès de pouvoirs.

Si le recours pour excès de pouvoirs est rejeté, l'acte peut toujours, on vient de le voir, être soumis, au fond, à l'appréciation de l'agent administratif, ou du supérieur de celui-ci. Il est susceptible d'être réformé en tout ou en partie; car il peut être irréprochable en droit, et plus ou moins contestable en fait.

Au contraire, le recours est-il admis, l'acte est, purement et simplement, annulé. Rien de plus : le Conseil d'État n'examine point le fond; ne réforme point; il casse et voilà tout. Aussi n'ordonne-t-il jamais aucune mesure, ne prononce-t-il jamais aucune condamnation, si ce n'est uniquement, contre les parties privées, point contre l'État, la condamnation au remboursement des frais de timbre et d'enregistrement, exposés par la partie réclamante. Ce sont là, du reste, les seuls dépens réglementaires en fait de recours pour excès de pouvoirs. En effet, ces sortes de recours sont jugés sans autres frais que ceux de timbre et d'enregistrement et le pourvoi peut être formé, sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'État. La section du contentieux statue, sauf renvoi, s'il y a lieu, à l'Assemblée publique, conformément à la règle ordinaire.

L'acte annulé, c'est à l'administrateur, au ministre, à l'autorité administrative, quelle qu'elle soit, qu'il appartient de prendre ou de reprendre une mesure légale. Ainsi le rôle et la responsabilité de l'administration demeurent entiers et le droit des particuliers est garanti, puisque, d'une part, l'acte entaché d'excès de pouvoirs est désormais nul et sans valeur et que, d'autre part, il n'y a pas lieu de craindre que, dans sa nouvelle mesure, l'administrateur s'obstine, ou se révolte contre l'arrêt du Conseil d'État et ses conséquences juridiques.

CHAPITRE VIII.

DES CONFLITS.

SECTION Ire.

De la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire.

Aux termes de la loi des 16-24 août 1790, titre II, article 13, les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne peuvent, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs à raison de leurs fonctions.

La séparation du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire est une des règles fondamentales de notre droit moderne. Cette règle peut être ramenée aux quatre propositions qui suivent :

I. Chacune des autorités administrative et judiciaire doit respecter et appliquer les actes de l'autre.

Le juge est tenu de reconnaître force obligatoire aux règlements faits par l'administrateur, ces règlements, fussent-ils inopportuns, ou inutiles.

De son côté, l'administrateur doit exécuter la décision du juge, si cette décision a force de chose jugée, lors même que l'exécution lui paraîtrait devoir consacrer une erreur évidente, ou une injustice regrettable. Un conseil de révision a, par exemple, renvoyé devant le tribunal civil, un conscrit,

qui excipait de la qualité d'étranger. Cette qualité est reconnue par le juge; la décision de celui-ci est pour l'administration une règle absolue, qu'elle n'a plus qu'à observer, purement et simplement, dans la formation du contingent.

II. Les tribunaux ne peuvent jamais statuer par voie générale et réglementaire. Ils prononcent uniquement, quand ils sont saisis, entre des intérêts privés sur des faits particuliers, par des jugements, qui s'imposent à ceux-ci et ne concernent point les tiers.

L'administrateur, au contraire, statue soit quand il y est provoqué, soit spontanément, tantôt sur un fait spécial, tantôt par mesures générales, obligatoires pour tous. Un des caractères distinctifs des règlements, c'est précisément d'émaner de l'initiative de l'administration, de prévoir l'avenir, et d'édicter des dispositions, fort détaillées parfois, auxquelles nul ne peut se soustraire.

III. Seul le juge ordinaire connaît des questions d'état, de liberté, de propriété. C'est là son domaine et si ce domaine était entamé, la liberté civile serait bientôt compromise dans le pays.

IV. Mais le juge civil ne peut entraver, expliquer ni réformer un acte administratif, à moins que la loi ne contienne, à cet égard, quelque dérogation formelle.

Il arrive souvent que les tribunaux ont à prendre pour base, ou, du moins, pour élément important de leurs jugements, un fait administratif. Il ne faudrait pas croire qu'ils soient, par là même, tenus de renvoyer nécessairement l'appréciation de ce fait à l'autorité administrative. Au contraire, ils peuvent et doivent appliquer les actes administratifs, dont les dispositions sont claires, non contestées, ou non sérieusement contestables.

Ainsi un arrêté préfectoral autorise, jusqu'à une date fixe, l'occupation d'un terrain, pour l'extraction de matériaux destinés à un travail d'utilité publique. La date de l'occupation régulière est expirée; le propriétaire du fonds actionne l'entrepreneur devant le tribunal civil; il suffira au tribunal

de constater les termes de l'arrêté préfectoral, pour reconnaître s'il y a, présentement, indue occupation. Vainement soutiendra-t-on qu'il s'agit d'acte administratif, de travaux publics. Le débat n'a rien à voir, en pareil cas, avec un acte administratif, clair, précis, que le tribunal applique, sans avoir besoin de recourir à aucune interprétation.

C'est donc uniquement la critique, la réformation, directe ou indirecte, des actes de l'administration qui sont interdits aux tribunaux. Et ceux-ci doivent, même d'office, se déclarer incompétents, lorsqu'ils ont à apprécier un acte administratif, contesté et contestable, non un fait personnel de l'administrateur, impliquant de sa part volonté de nuire.

Le juge civil se trouve-t-il en face d'un acte administratif de cette nature, il doit, même quand sa compétence est certaine sur le fond du litige, renvoyer à l'administration l'interprétation préalable de l'acte quel qu'il soit, arrêté, décret, décision contentieuse, discutés entre les parties.

Mais il est nécessaire, pour cela, qu'il y ait vraiment lieu à discussion, à interprétation; que, de plus, la solution du procès réclame, comme élément essentiel, cette interprétation et qu'enfin l'interprétation, dont il s'agit, soit bien celle d'un acte administratif, relevant exclusivement de l'administration et non pas seulement l'appréciation d'un acte civil, de droit commun, revêtu, à son origine, vu la qualité de l'un des contractants, du contrôle, ou de la forme administrative.

Ainsi, c'est l'autorité administrative qui, seule, fixera le vrai caractère d'un communiqué, prétendu administratif, adressé à un journaliste, lequel y veut trouver des imputations calomnieuses et diffamatoires contre lui. C'est, au contraire, à l'autorité judiciaire d'apprécier et d'interpréter l'ordonnance ou le décret, qui a autorisé une commune à affecter l'un de ses immeubles non à un service public, mais à une occupation ou concession déterminée, au profit d'un particulier ou d'un établissement quelconque.

Incompétent pour apprécier l'acte administratif, le juge civil ne peut, *a fortiori*, entraver, paralyser cet acte, le

briser ou le réformer, que l'acte soit, ou non, un abus de pouvoir, une iniquité manifeste. L'acte administratif, pour être illégal, ne cesse pas, il importe d'insister sur ce point, ne peut cesser d'être administratif. Aussi, pour que le juge ordinaire puisse connaître d'une action dirigée contre l'administration, faut-il que cette action ait sa raison d'être et sa source unique dans une faute, parfaitement séparable du fait de l'administrateur.

— Dans certains cas et pour quelques matières exceptionnelles, la loi a confié aux tribunaux un contrôle sur les actes de l'administration et leur a attribué compétence, non pour réformer ou annuler ces actes, mais pour apprécier leurs conséquences légales.

C'est ce qui a lieu en matière de règlements d'administration publique et généralement en toute matière réglementaire. Il en est de même, quand il s'agit de prononcer l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le tribunal civil ne peut la prononcer, que s'il constate que les formalités exigées par la loi, ont été remplies par l'administration. Il est juge de la régularité, en la forme, des actes administratifs et, s'il constate l'absence ou l'irrégularité de ceux de ces actes, que la loi impose à l'expropriant, le tribunal a le droit de refuser de prononcer l'expropriation. L'acte administratif n'est pas annulé par le juge; il reste destitué d'effet : le contrôle du juge se borne là et cela suffit pour défendre la propriété privée contre tout arbitraire, fût-il voilé sous des raisons, plus ou moins séduisantes, d'intérêt public.

En matière d'impôts, le législateur charge également les tribunaux civils de garantir les citoyens contre l'assiette, ou la perception de taxes, qui ne seraient point établies par la loi annuelle des finances. Mais ici il faut se garder d'une confusion : une taxe légale est-elle illégalement réclamée, le contentieux n'appartient pas, par cela seul, aux tribunaux ordinaires. Il appartient même au juge administratif, s'il est question d'une contribution directe ou d'une taxe assimilée

aux contributions directes. Ce qu'il faut pour que, dans notre cas, le juge civil soit compétent, c'est qu'un particulier se voie réclamer comme impôt, ou qu'il ait acquitté, à ce titre, une taxe, créée de toutes pièces, en dehors de la loi qui, seule, a le pouvoir d'établir des impôts.

Il est quelques autres cas, où les tribunaux ordinaires sont investis du droit d'apprécier la responsabilité naissant, contre l'État, du fait de ses agents. Tels sont le cas d'occupation d'un terrain, non par suite d'un fait accidentel de guerre, mais pour la défense, préparée à l'avance, d'une portion de territoire; ou encore le cas de responsabilité de l'administration des postes, pour le transport de *valeurs déclarées*, et quelques autres cas du même genre. Mais on ne doit point oublier que ce sont là des situations tout exceptionnelles : les lois, qui les concernent, doivent être appliquées, sans extension d'aucune sorte. En dehors d'un texte précis, autorisant le juge ordinaire à statuer, la responsabilité de l'État, quels que soient les faits, ou les fautes de ses agents, ne peut jamais être appréciée, fixée par les tribunaux civils. Cette responsabilité a ses règles, ses juges, sa portée tout à fait à part.

Pour assurer son indépendance, l'administration a l'arme du conflit. Elle avait de plus autrefois la garantie écrite dans l'article 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII, qui défendait de poursuivre, sans autorisation, les agents administratifs pour raison de leurs fonctions. Cette garantie a été abrogée par le décret du 19 septembre 1870, sans que, d'ailleurs, cette abrogation ait porté la moindre atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Le Code pénal, art. 127, punit l'entreprise du juge sur le domaine administratif, mais seulement l'entreprise criminelle. Or, si le juge se trompe sans aucune intention coupable, il ne peut pas, comme l'administrateur, être destitué, brisé; il faut donc à l'administration une arme qui maintienne son action et prévienne la confusion des pouvoirs. De là, l'institution du conflit.

SECTION II.

Du juge des conflits.

Le tribunal des conflits se compose :

Du garde-des-sceaux, président;

De trois conseillers d'État, en service ordinaire, élus par les conseillers ordinaires;

De trois conseillers à la Cour de cassation, élus par leurs collègues;

De deux membres titulaires et de deux membres suppléants, élus par la majorité des autres membres du tribunal.

Les membres du tribunal des conflits sont soumis à la réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles.

Ils choisissent un vice-président, au scrutin secret et à la majorité absolue des voix.

Pour pouvoir délibérer valablement, ils doivent être présents au nombre de cinq au moins.

Les fonctions de commissaire du Gouvernement sont exercées par des maîtres des requêtes et des avocats généraux à la Cour de cassation, désignés par décret, l'un, de chaque ordre, comme titulaire, l'autre, à titre de suppléant.

Le tribunal des conflits siège à Paris; il constitue la plus haute autorité judiciaire; mais, à la différence de la Cour de cassation, du Conseil d'État et des autres Cours souveraines, il siège, d'une manière intermittente et seulement lorsque des arrêtés de conflit ont été pris et rendent nécessaire une décision du tribunal.

SECTION III.

Procédure des conflits.

Cette procédure comporte l'examen des trois points suivants :

1° Dans quels cas y a-t-il lieu à conflit?
2° Comment et par qui le conflit est-il élevé?
3° Comment le conflit est-il jugé?

§ 1.

Dans quels cas y a-t-il lieu à conflit?

Le conflit est positif ou négatif. Il est positif, lorsque l'autorité judiciaire et l'autorité administrative se prétendent, l'une et l'autre, compétentes, et persistent à vouloir rester saisies du litige.

Il est négatif, lorsque l'une et l'autre autorité se sont déclarées incompétentes et que, cependant, l'une des deux est compétente pour statuer sur le différend porté devant elles.

Le conflit positif, beaucoup plus grave que l'autre, a surtout fixé l'attention du législateur.

Aux termes de l'article 1er de l'ordonnance du 1er juin 1828, le conflit ne peut jamais être élevé en matière criminelle.

Le tribunal des conflits, appliquant et interprétant cet article, a décidé, le 22 décembre 1880, qu'il signifie seulement que la compétence de la juridiction criminelle pour statuer sur l'action publique est exclusive; mais qu'il en est autrement lorsqu'une partie, qui se prétend lésée, s'est portée partie civile et a saisi la justice répressive : l'action qu'elle

intente ainsi n'est pas une action publique et le conflit peut être élevé, l'autorité judiciaire ne pouvant connaître d'une poursuite dirigée, en réalité, contre un acte administratif, alors même que la demande ne vise, en apparence, que la personne du fonctionnaire.

Cette jurisprudence a été et peut être, en effet, très vivement combattue.

En matière de police correctionnelle, le conflit ne peut être élevé que si la répression du délit est attribuée par la loi à l'autorité administrative; par exemple, s'il s'agit d'une contravention de grande voirie, de la compétence des conseils de préfecture.

Il peut l'être encore, mais uniquement sur la question préjudicielle, lorsque le jugement du fond est subordonné à la décision de cette question et que celle-ci est formellement attribuée à l'autorité administrative par la loi.

Tel bois est-il soumis au régime forestier, tel entrepreneur a-t-il été autorisé à extraire des matériaux dans votre terrain, voilà des questions préjudicielles au jugement du fond et que l'autorité administrative a seule compétence pour résoudre.

Le conflit ne peut être élevé devant les tribunaux de commerce, les justices de paix, les conseils de prud'hommes et les autres juridictions exceptionnelles.

Mais il peut toujours l'être devant les tribunaux civils, devant le juge des référés, devant les cours d'appel. Il n'y a point lieu à conflit, quand il y a chose jugée : donc pas de conflit possible devant la Cour de cassation.

Il n'y a pas lieu, non plus, d'élever le conflit lorsque l'autorité judiciaire, étant compétente, a été irrégulièrement saisie. C'est aux plaideurs à opposer des exceptions, aux juges de les accueillir, d'office même, peut-être; mais, puisque la compétence judiciaire est certaine, le danger d'un empiètement n'existe pas.

§ 2.

Par qui et comment le conflit est-il élevé?

Le conflit ne peut être élevé que par les préfets, les préfets des départements, les préfets maritimes; à Paris, par le préfet de la Seine et par le préfet de police.

Le préfet qui a qualité, c'est le préfet du département où le litige a pris naissance; il peut seul élever le conflit devant le tribunal de première instance, devant la cour d'appel et même, après cassation, devant la Cour de renvoi.

Aucune autre autorité administrative ou judiciaire ne peut élever le conflit.

L'arrêté de conflit doit, dans tous les cas, être précédé d'un déclinatoire présenté au juge par le préfet, même lorsque déjà la question d'incompétence a été, sur la demande d'une des parties, discutée et résolue.

Le déclinatoire d'incompétence est transmis par le préfet au procureur de la République qui le soumet au tribunal et prend ensuite, comme magistrat, les conclusions qu'il juge convenables.

Le juge se déclare-t-il incompétent, il n'y a pas à élever le conflit; à moins que la décision ne soit frappée d'appel. Si l'appel est porté, la signification de l'appel doit être faite au préfet, et, dans la quinzaine de la signification, le préfet peut élever le conflit.

D'ailleurs, après que le tribunal a statué sur le déclinatoire, le procureur de la République adresse au préfet, dans les cinq jours qui suivent le jugement, copie de ses conclusions et du jugement lui-même. La date de l'envoi est consignée sur un registre tenu au parquet.

Le déclinatoire est-il rejeté, dans la quinzaine de l'envoi qui précède, le préfet élève le conflit. Le préfet jouit de ce

délai de quinzaine, même au cas où, avant la quinzaine, le tribunal aurait passé outre au jugement du fond.

L'arrêté, par lequel le préfet élève le conflit, c'est-à-dire réclame pour l'autorité administrative le droit exclusif de statuer sur le litige, est un arrêté préfectoral pris en la forme ordinaire.

Il est motivé; il vise le jugement intervenu et contient l'énonciation textuelle des dispositions législatives invoquées. On a voulu éviter par là l'abus des arrêtés de conflit; mais on admet et avec raison, qu'il suffit de mentionner les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III, qui ont consacré le principe de la séparation des pouvoirs.

L'arrêté préfectoral est, toujours dans le délai de quinzaine, déposé au greffe du tribunal; il en est délivré récépissé, sans délai et sans frais. Cet arrêté est remis au procureur de la République, qui le communique au tribunal, en chambre du conseil et requiert qu'il soit, immédiatement et absolument, sursis à toute procédure.

En effet, l'arrêté de conflit a pour résultat nécessaire de suspendre toute action de l'autorité judiciaire, laquelle ne peut même plus se déclarer incompétente.

L'arrêté de conflit et les pièces restent déposés au greffe pendant quinze jours : les parties sont averties par le procureur de la République et peuvent, dans ce délai, présenter toutes observations utiles. Les pièces sont ensuite transmises au ministre de la Justice, qui saisit le tribunal des conflits.

§ 3.

Du jugement du conflit.

L'audience du tribunal des conflits est publique. Seuls les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation peuvent y représenter les parties. Mais le tribunal a quelquefois admis les intéressés eux-mêmes à produire leurs observations.

Les fonctions de rapporteur sont exercées alternativement par un conseiller d'État et un conseiller à la Cour de cassation et, jamais, dans la même affaire, les fonctions de rapporteur et celles de commissaire du Gouvernement ne peuvent être confiées à deux membres appartenant au même corps. Tous les rapports sont écrits et le ministère public est toujours entendu.

Dans les cinq jours de leur arrivée au greffe du tribunal des conflits, les pièces sont communiquées au ministre que la matière concerne : ce dernier a quinzaine pour fournir les observations qu'il juge utiles.

Les pièces rétablies au greffe, les avocats en peuvent prendre communication sans déplacement. Dans les vingt jours, le rapporteur fait le dépôt de son rapport écrit, lequel est communiqué au commissaire du Gouvernement; et le tribunal doit statuer dans le délai de deux mois, à dater de la réception des pièces au ministère de la Justice.

Au jour fixé pour l'audience, le rapport est lu publiquement; les avocats des parties sont entendus et le commissaire du Gouvernement donne ses conclusions.

Après délibéré en secret, le tribunal statue publiquement. Les décisions portent : *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 pièces principales et des dispositions législatives, dont elles font l'application. Elles sont motivées et portent les noms des juges qui les ont rendues. La minute est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier. Expédition est délivrée par celui-ci aux parties et le ministre de la Justice, spécialement chargé de l'exécution des décisions, fait transmettre administrativement aux ministres copie de celles des décisions qui concernent leur département.

Il peut être statué par une seule et même décision sur deux affaires connexes; mais il n'y a jamais lieu à défaut et aucun recours quelconque n'est possible contre le jugement du tribunal des conflits.

Le conflit est-il annulé? la procédure, un moment arrêtée, reprend son cours.

Est-il confirmé, au contraire, l'autorité judiciaire est absolument dessaisie. « Le conflit est confirmé, dit le tribunal des conflits; sont, en conséquence, déclarés nuls et non avenus le jugement rendu, l'exploit introductif d'instance,..... ».

La décision du tribunal des conflits est, au surplus, une décision *sui generis,* d'ordre spécial, qui ne peut jamais évoquer le fond, qui ne peut prononcer aucune condamnation aux dépens et qui n'est soumise à aucun droit d'enregistrement.

Cette décision n'est pas davantage un règlement de juges; elle ne désigne pas le tribunal administratif compétent; elle tranche, uniquement et d'une manière absolue, le point de savoir si l'autorité judiciaire était ou non compétente. Pour le reste, c'est aux parties à chercher et à saisir le tribunal qui doit connaître de leur différend.

§ 4.

Du conflit entre l'agent administratif et la section du contentieux, juge administratif.

Le tribunal des conflits a reçu des lois du 3 mars 1849 et du 27 mai 1872 une attribution vivement critiquée et dont, en pratique, il n'a jamais fait l'application. Il peut être appelé à trancher un conflit soulevé entre l'administrateur proprement dit et la section du contentieux du Conseil d'État. Ce pouvoir inconnu et inutile, quand le Conseil d'État n'était point un juge rendant des arrêts, mais préparant seulement les décisions du Chef de l'État, a paru, théoriquement, nécessaire, depuis que le Conseil d'État est devenu un véritable juge administratif ayant un pouvoir propre de juridiction. Il faut que l'administration puisse défendre l'indépendance de son rôle et l'initiative de son action contre les empiètements possibles de ce juge administratif suprême.

Aussi, tous les ministres ont le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées à la section du contentieux et qui n'appartiendraient point au contentieux administratif.

La section du contentieux est préalablement informée de la revendication par un mémoire du ministre. Elle statue dans le mois : sa décision est transmise au ministre, qui, dans la quinzaine, doit saisir le tribunal des conflits. La section du contentieux est tenue de surseoir jusqu'au jugement par celui-ci, qui prononce comme dans les cas ordinaires.

§ 5.

Du conflit négatif.

Il y a conflit négatif de juridiction, quand l'autorité judiciaire et l'autorité administrative saisies, l'une et l'autre, du même débat, entre les mêmes parties, se sont respectivement déclarées incompétentes et qu'ainsi les parties n'ont pas de juges.

Ce conflit n'établit point de lutte entre les deux pouvoirs, puisque l'un et l'autre, loin de se les disputer, repoussent les plaideurs. L'ordre public est donc moins intéressé que dans le conflit positif et, pourtant, il importe que les intérêts privés trouvent un juge. De là, la procédure du conflit négatif.

Le conflit se reconnaît à trois caractères : même objet entre mêmes parties; double déclaration d'incompétence de la part de l'une et de l'autre autorité administrative et judiciaire; l'une des autorités est néanmoins compétente.

Les parties pourraient épuiser d'abord toutes les voies de recours devant les tribunaux de l'un et de l'autre ordre; cela même était nécessaire autrefois : il n'en est plus de même aujourd'hui et à juste titre; car, après ces recours successifs, les parties peuvent fort bien encore être sans juges.

Mais, en matière de conflit négatif, les intéressés ont seuls

qualité pour agir; jamais le préfet ne prend l'initiative. Et quand les parties se sont pourvues devant le tribunal des conflits, l'autorité judiciaire doit surseoir jusqu'au règlement du conflit.

Nul délai n'est imparti à peine de déchéance; le règlement du conflit est toujours possible, tant que le litige existe. Il faut bien, en effet, que ce litige, après la double déclaration d'incompétence du juge ordinaire et du juge administratif, trouve définitivement un juge pour le résoudre.

La procédure, tracée par le chapitre 3 du règlement des 26-28 octobre 1849, se rapproche beaucoup de la procédure suivie devant le Conseil d'État, en matière contentieuse.

Le recours au tribunal des conflits est formé par requête signée d'un avocat au Conseil d'État; il est communiqué à la partie adverse, jugé sur rapport et plaidoiries, en audience publique, le commissaire du Gouvernement entendu.

Le tribunal peut ou renvoyer directement les parties devant un juge déterminé, ou se borner à annuler comme incompétemment rendue la décision de telle cour, de tel tribunal de première instance et déclarer que le litige est de la compétence du juge administratif, sauf aux parties à rechercher quel est ce juge et à le saisir.

Jamais, en ce cas pas plus qu'en matière de conflit positif, le tribunal des conflits ne règle le fond et ne prononce de condamnation contre les parties.

CHAPITRE IX.

DE L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

L'administration départementale se compose :

1° Du préfet agent administratif;
2° Du conseil général, assemblée délibérante;
3° Du conseil de préfecture, juge du contentieux.

A cette division première tirée de la loi du 28 pluviôse an VIII, loi fondamentale de l'administration française, il convient de rattacher des autorités assez nombreuses et dont les fonctions, quoique secondaires, sont fort importantes encore, tels sont : les secrétaires généraux de préfecture et les sous-préfets; les agents auxiliaires, qui, au chef-lieu de chaque département, préparent les mesures prises par le préfet et dirigent toutes les branches de l'administration, directeurs des contributions directes; — des contributions indirectes; — des postes et télégraphes; — de l'enregistrement; — ingénieurs des ponts et chaussées et des mines.

Dans chaque arrondissement, un conseil délibérant est placé près du sous-préfet.

Et de même que chaque département a un conseil de préfecture, il y aussi un conseil départemental de l'instruction publique, dont les attributions sont, comme celles du conseil de préfecture, consultatives et contentieuses.

La division de l'administration en *agents*, *corps délibérants*, *juges administratifs* se retrouve donc dans le département, comme elle existe dans l'État et dans la commune.

CHAPITRE X.

DU PRÉFET.

§ 1.

Dans le département, le préfet est seul chargé de l'administration.

Tel est le texte, aussi simple qu'énergique, de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Et la loi du 10 août 1871 maintient et confirme cette règle :

« Le préfet, dit-elle, 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. »

Les préfets sont nommés et révoqués par le Président de la République, sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Il suffit qu'ils soient Français, majeurs de vingt-cinq ans, jouissant de leurs droits civils et politiques.

Ils sont divisés en trois classes, que distingue seule la différence de traitement. Chaque préfecture appartient à l'une des trois classes; mais au lieu d'être territoriale, la classe est souvent personnelle. En effet, les préfets de seconde classe, après trois ans dans le même département et cinq ans dans plusieurs départements, peuvent obtenir, sur place, une augmentation de cinq mille francs. L'augmentation est de trois mille francs, pour ceux de troisième classe.

L'augmentation peut être portée à onze et à six mille francs, après une seconde période de même durée.

Le préfet de première, ou de seconde classe, peut être appelé à une préfecture de classe inférieure, en conservant son traitement, lorsque le décret qui le change de résidence, en dispose formellement ainsi.

Le titre de préfet honoraire peut être conféré par décret, aux préfets, en non activité, ou admis à la retraite, si leurs services sont jugés dignes de cette récompense.

Le préfet doit résider au chef-lieu de chaque département; il ne peut s'absenter du département, sans la permission du ministre de l'Intérieur.

En cas d'absence, ou d'empêchement, le préfet peut déléguer ses fonctions, à son choix, au secrétaire général, ou à un conseiller de préfecture.

S'il n'y a pas eu de délégation et si le préfet est absent, ou décédé, les pouvoirs de celui-ci sont exercés, de plein droit, par le premier conseiller de préfecture, dans l'ordre du tableau.

§ 2.

Fonctions du préfet.

Le préfet est le représentant le plus direct du Gouvernement dans chaque département. Aussi ses fonctions sont-elles extrêmement nombreuses et variées. Elles embrassent tous les objets de l'administration; car le préfet est le subordonné de tous les ministres sans exception et il reçoit des ordres de tous. On peut, toutefois, comprendre toutes les attributions préfectorales dans la double division qui suit :

I. Le préfet est agent du Gouvernement;

II. Il est chargé de l'exécution de tous les actes qui concernent l'administration du département, considéré comme personne civile.

I. Comme agent du pouvoir exécutif, le préfet exerce des fonctions *politiques*, *réglementaires*, *administratives* propre-

ment dites, de *tutelle administrative*, et enfin il *représente l'État.*

1° Le préfet est, au plus haut degré, un fonctionnaire politique, recevant tous les ordres du pouvoir exécutif, exécutant toutes les mesures que commandent les ministres, exerçant, sur tous les services et à tous les points de vue, l'influence, la surveillance, l'action politiques.

2° Chargé, d'une manière générale, de l'administration dans le département, le préfet a le pouvoir de faire des règlements. Ce pouvoir résulte de nombreuses lois spéciales sur les chemins vicinaux, la pêche, la chasse, les chemins de fer et, d'une manière générale, de la loi du 22 décembre 1789, qui a établi les administrations de département.

Les règlements préfectoraux sont soumis aux dispositions fondamentales de l'exercice du pouvoir réglementaire et, de plus, ils ne peuvent s'appliquer que dans les limites territoriales du département : d'un autre côté, ils doivent respecter les règlements d'administration publique et les règlements de police municipale, dans la sphère générale, ou particulière, assignée aux uns et aux autres par la loi.

Cependant, aux termes de l'article 99 de la loi municipale du 5 avril 1884, les pouvoirs de police qui appartiennent au maire ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce pouvoir ne peut, d'ailleurs, être exercé par le préfet, à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

3° Comme agent administratif proprement dit, le préfet est chargé de la publication et de l'exécution des lois;

De toutes les mesures d'instruction qui précèdent et préparent les actes des ministres et du Président de la République;

De la nomination à un grand nombre de fonctions administratives dans le département;

Les plus importantes de ces fonctions sont les suivantes :

Instituteurs et institutrices primaires;
Percepteurs de dernière classe;
Directeurs et gardiens des maisons d'arrêt;
Architectes et archivistes départementaux;
Surnuméraires des contributions directes et des contributions indirectes;
Membres des commissions de surveillance des établissements publics d'aliénés et des maisons d'arrêt;
Agents-voyers;
Receveurs municipaux;
Préposés en chef d'octroi;
Facteurs des postes.

Les préfets font, bien entendu, ces diverses nominations et toutes celles que les décrets du 25 mars 1852, du 13 avril 1861 et les lois et décrets ultérieurs leur confient, en observant les conditions d'âge, de capacité, de concours réglementaires; mais il est aisé de voir, à la variété et à l'importance de ces fonctions, de quelle influence est l'action du préfet dans chaque département.

Le préfet est, en outre, chargé, depuis le décret, dit de *décentralisation*, du 25 mars 1852, décret-loi, rendu par le Président de la République, alors exceptionnellement investi du pouvoir législatif, de statuer sur une foule d'objets énumérés dans les tableaux annexés au décret lui-même.

Ces tableaux ont été remaniés par le décret du 13 avril 1861 et modifiés depuis, en beaucoup de points, par les mesures de décentralisation véritable, prises en 1866, 1867, 1871 et 1884. De sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément chacune des affaires, dont la nomenclature figure aux tableaux des décrets précités. Mais il ne faut jamais perdre de vue que, dans l'exercice de ces attributions administratives d'ordre si divers, les préfets sont tenus de rendre compte de leurs actes aux ministres, dans la forme et suivant

les instructions de ceux-ci et que tous ces actes peuvent eux-mêmes, être annulés ou réformés par les ministres.

4° Le préfet est investi de la tutelle administrative. Tous les actes de la vie civile des communes, des hôpitaux, des établissements publics doivent, en principe, être approuvés par lui. Mais on sait déjà que pour l'autorisation des libéralités et, pour l'exercice des actions judiciaires, la tutelle administrative appartient au Conseil d'État et au conseil de préfecture.

5° Enfin, le préfet représente l'État, considéré comme personne civile. Il plaide, transige, contracte en son nom. Toute action contre l'État est valablement et nécessairement dirigée contre lui, à l'exception des réclamations en matière d'impôts, que suivent les administrations préposées au recouvrement de ces impôts.

II. L'administration du département, en tant que constituant une personne morale, appartient aujourd'hui au conseil général. Mais rien n'a été changé aux pouvoirs du préfet, considéré comme agent d'exécution et la loi du 10 août 1871 n'a ni ébranlé, ni déplacé les bases de l'administration. Seul le préfet est chargé de l'instruction, de la préparation et de l'exécution de toutes les mesures délibérées et votées par le conseil général, ou par la commission départementale.

A ce titre, le préfet relève du conseil général, et lui doit compte de son action, sans être, néanmoins, même en ce cas, soumis à la direction, ni au blâme que le conseil général essaierait de lui imposer.

§ 3.

Formes des actes préfectoraux.

Le préfet publie des *instructions* et des *arrêtés*. Les *instructions* ont pour objet de renseigner les divers fonctionnaires du département, ou les administrés eux-mêmes, sur

tout ce qu'il leur importe de connaître. Elles expliquent les lois d'ordre général, les décrets, et peuvent comprendre les détails les plus minutieux sur quelque matière que ce soit. Des instructions claires et publiées à propos, rendent, parfois, dans le département, au pouvoir et aux populations, d'inappréciables services. Obligatoires pour les fonctionnaires, ses subordonnés, les instructions du préfet n'ont, pour les particuliers, qu'une autorité morale, comme les instructions ministérielles elles-mêmes.

Les *arrêtés* préfectoraux sont les actes de commandement pris par le préfet. Ils sont écrits, signés et publiés. Parfois, ils doivent être pris en conseil de préfecture et, alors, ils mentionnent l'accomplissement de cette condition : Le préfet, en conseil de préfecture, où étaient MM..... a pris l'arrêté suivant; sinon, ils pourraient être attaqués pour excès de pouvoirs et violation des formes légales.

Les arrêtés sont généraux, ou individuels. Les premiers doivent être publiés; les seconds notifiés. Dans tous les départements, il existe un *Recueil administratif des actes de la préfecture*, où sont insérées toutes les mesures importantes d'administration générale et d'administration locale. Ce recueil n'a, toutefois, aucun caractère officiel obligatoire et la simple publication d'un arrêté réglementaire, dans le *Recueil des actes de la préfecture*, ne suffit pas, pour établir, *a priori*, et d'une manière irréfragable, que l'arrêté a reçu la publicité régulière, grâce à laquelle seule il est obligatoire pour tous.

En cette matière, comme en toute matière de règlement administratif, la publicité est la condition essentielle et préalable et cette publicité résulte d'un ensemble de faits, plus ou moins complexes, d'où l'on conclut que le public a dû, nécessairement, connaître la mesure ordonnée.

§ 4.

Du recours contre les arrêtés préfectoraux.

Ce recours varie suivant la nature des arrêtés. Si l'arrêté est réglementaire, il peut être attaqué devant le Conseil d'État, pour excès de pouvoirs, de la même manière que les décrets réglementaires émanant du Président de la République.

Si l'arrêté a été rendu en matière contentieuse, il peut être attaqué, par la voie de l'opposition, lorsque la partie a été condamnée par défaut; si l'arrêté a été rendu, après instruction contradictoire, le ministre peut être saisi et l'on a vu précédemment, que la jurisprudence, la plus récente du Conseil d'État, distingue, à ce propos, suivant que le ministre est saisi d'un simple recours administratif et hiérarchique. auquel cas, nul délai n'est imposé à la réclamation; ou que le recours, porté devant lui, est fondé sur l'incompétence et l'excès de pouvoirs. Alors, la partie doit se pourvoir dans les trois mois de la notification, ou de l'exécution de l'acte attaqué, absolument comme si elle portait directement son recours au Conseil d'État.

Au surplus, depuis la loi du 21 juin 1865, qui a transféré au conseil de préfecture la décision des affaires sur lesquelles le préfet statuait en conseil de préfecture, il est vrai de dire, malgré d'assez vives controverses, sur ce point, que la juridiction contentieuse des préfets est fort rare et, en pratique, de très secondaire importance. Cette question des attributions contentieuses des préfets n'a, d'ailleurs, qu'un intérêt presque exclusivement théorique : en effet, que le préfet statue comme juge, ou comme exerçant un contrôle administratif sur les actes de ses subordonnés, la chose importe assez peu, puisque, dans tous les cas, le ministre, supérieur hiérarchique du préfet, a le droit de réformer celui-ci.

Ce droit, a été, non pas établi, mais consacré par le décret du 25 mars 1852, article 6. Les préfets rendent compte de leurs actes aux ministres; ceux de ces actes, qui seraient contraires aux lois et aux règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, sont annulés ou réformés par les ministres compétents.

L'annulation peut être prononcée même d'office par le ministre; quant à la réformation, elle n'intervient que sur la réclamation directe de la partie. Outre le recours général pour excès de pouvoirs, dont il a été parlé ci-dessus, on peut quelquefois déférer directement, au Conseil d'État, l'acte du préfet, lorsqu'un texte précis ouvre cette voie de recours. Mais le Conseil d'État doit toujours être saisi dans les trois mois de la notification de l'arrêté, tandis que, si ce n'est en cas de pourvoi pour excès de pouvoirs, le ministre peut, sans limitation de délai, être appelé à réformer l'acte préfectoral, sauf, il est vrai, la fin de non-recevoir, tirée de l'exécution par la partie réclamante.

Le recours, par voie grâcieuse, est enfin toujours offert aux intéressés. Le préfet lui-même, son successeur, le ministre peuvent, sur un recours de ce genre, rapporter, modifier un arrêté quelconque, mais, qu'on ne l'oublie pas, en respectant les droits acquis, les actes régulièrement accomplis en vertu de cet arrêté. Ce recours grâcieux s'applique indistinctement à tous les actes des préfets, qu'il s'agisse d'actes de contrôle, d'administration, de tutelle des communes : il n'est soumis à aucune forme, à aucun délai : il n'a, comme on vient de le dire, d'autre limite que le respect des droits acquis.

CHAPITRE XI.

DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PRÉFECTURE. — DES SOUS-PRÉFETS.

---

§ 1.

Des secrétaires généraux de préfecture.

Il y a dans chaque préfecture un secrétaire général. Il est nommé et révoqué par le Président de la République.

Les secrétaires généraux sont divisés en trois classes, suivant les préfectures. Comme les préfets, ils peuvent obtenir un traitement de non-activité et, après la cessation de leurs fonctions, ils peuvent être nommés secrétaires généraux honoraires.

Le secrétaire général peut, par délégation, exercer les fonctions préfectorales, ou une partie des attributions du préfet. Mais une délégation formelle lui est toujours nécessaire; et si la délégation est permanente, ou si elle a pour cause une absence du préfet hors du département, il faut l'approbation du ministre de l'Intérieur. Quand il est ainsi délégué dans les fonctions de préfet, il est, lui-même, remplacé par le dernier conseiller de Préfecture, dans l'ordre du tableau.

Indépendamment des attributions qui lui sont déléguées, le secrétaire général a la garde des papiers et signe les expéditions des actes de la préfecture.

De plus, il remplit, devant le conseil de préfecture, les fonctions de commissaire du Gouvernement et donne des conclusions dans les affaires contentieuses.

§ 2.

Des sous-préfets.

Chaque arrondissement a un sous-préfet, à l'exception de l'arrondissement chef-lieu de département et des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, administrés par le préfet de la Seine.

Les sous-préfets sont nommés et révoqués, sans condition, par le Président de la République sur la proposition du ministre de l'Intérieur.

Il y a trois classes de sous-préfectures, distinctes par le traitement des sous-préfets. Comme les secrétaires généraux, les sous-préfets de seconde classe peuvent, après trois ans dans le même département, ou cinq ans dans des départements différents, passer, sur place, à la classe supérieure. Ceux de troisième classe peuvent, aux mêmes conditions, être augmentés de mille francs, sans déplacement.

Le sous-préfet est astreint à résider au chef-lieu d'arrondissement, il ne peut s'absenter, sans congé, délivré par le préfet, de l'agrément du ministre. En cas d'absence, ou d'empêchement pour une cause quelconque, le sous-préfet est remplacé par un fonctionnaire administratif de l'arrondissement, ou par un conseiller de préfecture, désignés par le préfet.

Au chef-lieu de département le préfet remplit seul et directement les fonctions confiées aux sous-préfets dans les autres arrondissements.

Le sous-préfet est, essentiellement, un agent administratif d'instruction et d'exécution. Il n'exerce de pouvoirs propres qu'en vertu d'un texte spécial. Ces textes étaient autrefois fort rares. Le décret du 13 avril 1861 a transféré aux sous-préfets un assez grand nombre d'attributions, appartenant précédemment aux préfets. Mais ces attributions sont relatives

soit à des questions de minime intérêt, soit à des signatures de pure forme, soit à quelques affaires, plus importantes, dont les bases ont été fixées par le préfet.

Les sous-préfets rendent compte de leurs actes aux préfets, qui peuvent les annuler ou les réformer, soit pour violation de la loi, soit sur la réclamation des intéressés, sauf recours à l'autorité supérieure.

Exceptionnellement, en matière d'établissements insalubres de troisième classe, les arrêtés du sous-préfet sont déférés au conseil de préfecture.

Le préfet peut déléguer une partie de ses pouvoirs au sous-préfet, il peut aussi déléguer celui-ci pour accomplir un des actes, exigés par la loi, et que le maire refuse d'accomplir. Enfin le sous-préfet peut recevoir des délégations du conseil de préfecture, en matière contentieuse, notamment pour procéder à une mesure d'instruction.

Il va de soi que ces divers actes de délégation sont limitatifs et toujours rapportables.

CHAPITRE XII.

DU CONSEIL GÉNÉRAL.

Il y a dans chaque département un conseil général. Le conseil élit dans son sein une commission départementale.

Les conseils généraux de département ont été institués par la loi du 28 pluviôse an VIII. Ils rappellent, en plus d'une manière, les assemblées provinciales de l'ancien régime. La Constituante remplaça ces assemblées par le conseil général de département composé de trente-six membres élus, choisissant parmi eux un directoire exécutif, de huit membres, chargé de l'expédition des affaires, tandis que le conseil général, réuni une fois par an, seulement, arrêtait les règles et les dépenses de chaque partie de l'administration. Un procureur général syndic élu avait entrée au conseil du département, mais sans voix délibérative, sa mission consistant à requérir l'application des lois. Modifié par la constitution du 5 fructidor an III, ce système d'administration collective fut supprimé par la loi du 28 pluviôse an VIII, laquelle sépara très nettement, l'action, la délibération et le contentieux.

Depuis 1833, les conseils généraux sont élus et, par le suffrage universel, depuis 1848.

§ 1.

De l'éligibilité.

Pour être éligible au conseil général, il faut :

1° Être électeur;

2° Agé de vingt-cinq ans accomplis;

3° Domicilié, ou contribuable dans le département;

4° N'être dans aucun des cas d'exception prévus par la loi.

Les candidats au conseil général doivent être ou domiciliés dans le département, ou, au moins, inscrits au rôle d'une des contributions directes au 1er janvier de l'année, dans laquelle se fait l'élection. Si le candidat n'est pas inscrit, il doit justifier au moyen d'actes et de titres réguliers, qu'il avait droit d'être inscrit au premier janvier, ou que, depuis cette date, par succession légitime, ou testamentaire, il est devenu propriétaire foncier dans le département.

Toutefois, le nombre de conseillers généraux non domiciliés ne peut dépasser le quart du nombre total du conseil.

Les individus pourvus d'un conseil judiciaire sont inéligibles.

On ne peut être membre de plusieurs conseils généraux à la fois. On ne peut être, en même temps, conseiller général et préfet, sous-préfet, secrétaire général, conseiller de préfecture, commissaire et agent de police.

Sont inéligibles, dans les cantons de leur ressort, les fonctionnaires énumérés limitativement par l'article 8 de la loi du 10 août 1871 :

Les préfet, sous-préfets, secrétaire général et conseillers de préfecture, dans le département;

Le procureur général, les avocats généraux et les substituts du procureur général, dans leur ressort;

Les président, vice-président, juges titulaires et juges d'instruction et membres du parquet, dans l'arrondissement du tribunal;

Les juges de paix, dans leurs cantons;

Les généraux commandant des corps d'armée, ou des divisions territoriales, dans l'étendue de leur commandement;

Les préfets maritimes, majors généraux et commissaires de la marine, dans le département où ils résident;

Les commissaires et agents de police dans leur ressort;

Les ingénieurs en chef et d'arrondissement dans leur département;

Les ingénieurs du service ordinaire des mines, dans les cantons de leur ressort;

Le recteur d'académie, dans le ressort académique;

L'inspecteur d'académie et les inspecteurs primaires dans le département;

Les ministres des différents cultes reconnus, dans la circonscription où ils sont régulièrement en exercice;

Les agents et comptables de tout ordre, employés à l'assiette, et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au paiement des dépenses publiques de tout nature, dans leur département;

Les directeurs et inspecteurs des postes, des télégraphes et des tabacs, dans leur département;

Les conservateurs, inspecteurs et agents des forêts dans leur ressort.

Les vérificateurs des poids et mesures, dans les cantons de leur ressort;

Le mandat de conseiller général est incompatible, dans le département, avec les fonctions d'architecte départemental, d'agent-voyer, d'employé des bureaux de la préfecture, ou d'une sous-préfecture et, généralement, avec les emplois d'agent salarié, ou subventionné sur les fonds du département.

La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs de services départementaux.

§ 2.

De l'élection au conseil général.

Chaque canton du département, quelle que soit la population, élit un seul conseiller général. Comme l'arrondissement, le canton est une simple division administrative; mais il représente, néanmoins, un faisceau d'intérêts tel, que, malgré plusieurs tentatives contraires, l'unité cantonale pour l'élection au conseil général a toujours été maintenue.

L'élection a lieu, dans chaque commune, au suffrage universel, par les électeurs inscrits sur les listes électorales conformément à la loi.

Les électeurs sont convoqués, par décret du Président de la République, quinze jours, au moins, avant le jour de l'élection, qui est, nécessairement, un dimanche. Le scrutin est ouvert à sept heures du matin, clos à six heures du soir et dépouillé immédiatement.

Le recensement général des votes a lieu au chef-lieu de canton et le résultat est proclamé sans délai.

Au premier tour de scrutin, la majorité absolue est nécessaire, c'est-à-dire la moitié plus un des suffrages exprimés et un nombre de voix, au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Lorsqu'un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé le dimanche suivant. Alors la majorité relative suffit, quel que soit le nombre des votants et, en cas d'égalité de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

Autrefois, sous l'empire de la loi du 10 août 1871, le conseil général vérifiait, lui-même, les pouvoirs de ses membres. Depuis la loi du 31 juillet 1875, le jugement des élections appartient, en premier et dernier ressort, au Conseil d'État.

Tout électeur du canton, les candidats, le préfet, les membres du conseil général eux-mêmes peuvent se pourvoir contre les opérations électorales.

La réclamation doit être, ou consignée au procès-verbal de l'élection, ou déposée, dans les dix jours qui suivent, soit au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'État, soit à la préfecture. Il en est donné récépissé. La réclamation est notifiée à la partie intéressée, par acte extra-judiciaire, ou administrativement, suivant la qualité du réclamant. Elle est transmise au Conseil d'État, par le préfet, dans les dix jours. Celui-ci peut, du reste, se pourvoir directement au Conseil d'État, dans les vingt jours, à partir de la réception des procès-verbaux de l'élection, mais seulement pour inobservation des conditions et formalités prescrites par la loi.

Le recours est jugé par le Conseil d'État sans aucuns frais, sans même les droits de timbre et sans qu'il soit nécessaire de constituer un avocat au Conseil, cette constitution demeurant toujours facultative. Le Conseil d'État statue dans les trois mois de l'arrivée des pièces au secrétariat du contentieux.

Lorsque la réclamation est fondée sur l'incapacité de l'élu, le Conseil surseoit jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été jugée par les tribunaux compétents et fixe un bref délai, dans lequel la partie, qui a soulevé l'exception préjudicielle, doit justifier de ses diligences. S'il y a appel, l'acte d'appel doit, à peine de nullité, être signifié dans les dix jours du jugement, pour tout délai. La question préjudicielle est jugée, toutes affaires cessantes, sans qu'il soit besoin du ministère d'avoué, en audience publique, sur le rapport d'un juge, les parties et le ministère public entendus.

Conformément à la règle générale, écrite dans la loi du 15 mars 1791, l'exercice provisoire de leurs fonctions appartenant à ceux dont l'élection est attaquée, les conseillers généraux contestés siègent dès leur élection; la vérification des pouvoirs est, en effet, déclarative et non attributive du mandat de conseiller général.

Le conseiller, élu dans plusieurs cantons, est tenu de déclarer son option au président du conseil, dans les trois jours qui suivent l'ouverture de la session et, en cas de contestation, à partir de la notification de l'arrêt du Conseil d'État. A défaut d'option dans ce délai, le conseil général détermine, en séance publique et par la voie du tirage au sort, à quel canton le conseiller doit appartenir. Lorsque le nombre des conseillers, non domiciliés dans le département, dépasse le quart du conseil, le conseil général procède, de la même façon, pour désigner celui ou ceux dont l'élection doit être annulée. Si une question préjudicielle s'élève sur le domicile, le conseil surseoit; la question est tranchée par le tribunal civil et le tirage au sort est fait par la commission départementale, pendant l'intervalle des sessions.

En cas de vacance par option, démission, décès, ou pour toute autre cause, les électeurs doivent être réunis dans le délai de trois mois. Toutefois, si le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire du conseil général, l'élection partielle se fait à la même époque. La commission départementale adresse pour cela, au besoin, des réquisitions soit au préfet, soit au ministre de l'Intérieur.

Les conseillers généraux sont nommés pour six ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et indéfiniment rééligibles.

En cas de renouvellement intégral, à la session qui suit ce renouvellement, le conseil divise les cantons du département en deux séries; il répartit, dans une proportion égale, autant que possible, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries et il procède ensuite au tirage au sort, pour fixer l'ordre du renouvellement des séries.

§ 3.

De l'organisation intérieure des conseils généraux.

Les conseils généraux ont des sessions ordinaires et des sessions extraordinaires.

Il y a, chaque année, deux sessions ordinaires. La première en date commence, de plein droit, le second lundi après Pâques : elle peut durer quinze jours. La seconde, la plus importante, commence, également de plein droit, le lundi qui suit le quinze août. Sa durée ne peut excéder un mois. Toutefois, si le conseil général ne se réunit pas au jour fixé par la loi, ou par le décret de convocation, en nombre suffisant pour délibérer, la session est renvoyée de plein droit au lundi suivant. Une convocation spéciale est faite d'urgence par le préfet. La durée légale de la session court alors du jour fixé pour la seconde réunion; et les délibérations sont

valables, quel que soit le nombre des membres présents.

Les conseils généraux peuvent avoir des sessions extraordinaires, quand ils sont convoqués par décret du Président de la République, sur l'initiative du Gouvernement; et quand les deux tiers des membres du conseil adressent, à ce sujet, une demande écrite au président. Celui-ci informe le préfet, qui doit convoquer d'urgence. Les sessions extraordinaires ne peuvent durer plus de huit jours.

Le conseil général siège au chef-lieu du département. Il nomme son bureau et fait son règlement.

Le bureau, élu à la majorité absolue, au scrutin secret, à l'ouverture de la session du mois d'août, se compose d'un président, de un ou de plusieurs vice-présidents et de secrétaires, en nombre déterminé par le conseil. Il est renouvelé, chaque année, à la session d'août.

Maître de son règlement, le conseil général se partage, d'ordinaire, en commissions et arrête l'ordre de ses travaux. Cependant, la loi a réglé, elle-même, les cinq points qui suivent :

1° *Publicité des séances.* Les séances des conseils généraux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de cinq membres, du président, ou du préfet, par assis et levé, sans débat, le conseil peut ordonner le comité secret.

2° *Présence du préfet.* Le préfet assiste aux séances et même aux délibérations du conseil, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes; le préfet ne délibère pas; mais il a le droit d'être entendu toutes les fois qu'il le demande.

3° *Police de l'assemblée.* Le président du conseil a seul la police des séances. Mais il ne peut requérir directement la force publique. Ce droit de réquisition n'appartient qu'au préfet; toutefois, le président du conseil général peut adresser, lui-même, aux agents mis à sa disposition par le préfet, des réquisitions pour le maintien de l'ordre intérieur dans la salle des séances du conseil. Il peut faire expulser ou arrêter

toute personne, en cas de trouble : en cas de crime, ou de délit, il en dresserait procès-verbal et le procureur de la République serait saisi immédiatement.

4° *Votes du conseil.* Le conseil général ne peut délibérer, si la moitié plus un des membres dont il doit être composé n'est présente. Lorsqu'au cours de la session les membres présents ne forment pas la majorité du conseil, les délibérations sont renvoyées au surlendemain et alors elles sont valables, quel que soit le nombre des votants. Dans les deux cas, les noms des conseillers absents sont inscrits au procès-verbal.

Les votes ont lieu au scrutin public, avec indication des noms des votants au procès-verbal, quand le sixième des membres présents le demande. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Les votes, en cas de nominations et de désignations de personnes, ont toujours lieu au scrutin secret.

5° *Publicité des travaux du conseil.* Il est rédigé, jour par jour, un compte-rendu sommaire et officiel des séances, lequel est, dans les quarante-huit heures, mis à la disposition de tous les journaux du département.

Quant aux procès-verbaux des séances, ils sont rédigés par les secrétaires, arrêtés au commencement de chaque séance, signés par le président et le secrétaire rédacteur. Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion, et l'analyse des opinions émises. Tout électeur, tout contribuable du département a le droit de demander la communication, sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations du conseil et des procès-verbaux des séances publiques et de les reproduire par la voie de la presse.

§ 4.

Dissolution des conseils généraux.

Le Président de la République peut prononcer la dissolution des conseils généraux. Ce droit de dissolution est un

attribut essentiel du pouvoir exécutif. Il a été seulement entouré de garanties assez rigoureuses. Pendant les sessions du Parlement, il doit être rendu compte du décret de dissolution à l'une et à l'autre Chambre, dans le plus bref délai. Une loi fixe alors la date de l'élection du nouveau conseil et décide si la commission départementale doit être provisoirement maintenue, ou, au contraire, remplacée par le Gouvernement.

Dans l'intervalle des sessions, le Président de la République peut dissoudre un ou plusieurs conseils généraux, mais par décret spécial et motivé, jamais par voie de mesure générale. Le décret de dissolution convoque les électeurs pour le quatrième dimanche qui suit sa date. Le nouveau conseil se réunit, de plein droit, le deuxième lundi après l'élection et nomme la commission départementale.

CHAPITRE XIII.

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL.

Ces attributions, fort étendues aujourd'hui, peuvent être divisées en trois parties :

1° Le conseil général est le délégué du pouvoir législatif;
2° Il est chargé de l'administration départementale;
3° Il est le conseil du pouvoir central.

SECTION Ire.

Du conseil général considéré comme délégué du pouvoir législatif.

Le conseil général répartit, chaque année, à la session du mois d'août, les trois contributions directes de répartition entre les arrondissements du département. Ces trois contributions sont la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière et la contribution des portes et fenêtres. Avant de procéder à la répartition, le conseil statue sur les demandes en réduction de contigents formées par les arrondissements. Il prononce définitivement sur les demandes de même nature formées par les communes et portées d'abord devant le conseil d'arrondissement.

La répartition faite par le conseil général est absolument souveraine; mais elle est pour lui un devoir, puisqu'elle est nécessaire à la perception de l'impôt. Aussi bien, si le conseil général refusait ou négligeait de l'opérer, elle serait faite par

le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications résultant de la loi de finances.

C'est encore comme délégué du pouvoir législatif que le conseil général vote des centimes additionnels et des emprunts départementaux, et détermine le nombre des centimes extraordinaires communaux, mis à la disposition des conseils municipaux. Afin que le conseil puisse exercer cette dernière attribution, d'une manière éclairée, chaque année, à la session d'août, la commission départementale lui présente le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales votées dans l'année et le montant total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée.

Enfin, au même titre de délégué du législateur, le conseil général, dans la session du mois d'août, procède, chaque année, à une révision d'ensemble des sections électorales pour toutes les communes du département. La révision est opérée conformément aux dispositions des articles 11 et 12 de la loi du 5 avril 1884.

SECTION II.

De l'administration du département par le conseil général.

La loi du 10 août 1871, vraiment libérale et décentralisatrice a confié au conseil général l'administration souveraine de tous les objets d'intérêt départemental. La plupart des délibérations du conseil sur toutes ces matières sont réglementaires, c'est-à-dire exécutoires par elles-mêmes, sans qu'il soit besoin d'aucune approbation. Les délibérations réglementaires ne peuvent être ni réformées, ni modifiées ; elles peuvent seulement être annulées, mais uniquement pour violation de la loi; de sorte que, sous la réserve de ne point

violer la loi, le conseil général administre, en fait, comme il l'entend, les affaires du département.

Certaines délibérations n'ont pas le caractère réglementaire et l'exécution en peut être suspendue; mais celles-là même n'ont aujourd'hui besoin d'aucune approbation pour être exécutées et l'autorité supérieure, qui a le droit de les suspendre, ne peut, non plus, les réformer.

Les délibérations réglementaires portent sur les objets énumérés dans l'article 46 de la loi du 10 août 1871. Ces objets peuvent être ramenés à quatre idées principales :

1° Gestion du patrimoine privé du département;
2° Voirie départementale;
3° Institutions de bienfaisance dans le département;
4° Contrôle de certaines affaires d'intérêt communal.

§ 1.

Gestion du patrimoine privé du département.

Le conseil général règle définitivement tout ce qui concerne les affaires ci-dessous :

Acquisition, aliénation et échange des propriétés départementales, mobilières ou immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées à un service public d'ordre général;

Mode de gestion des biens du département; conditions des baux de toute espèce et de toute durée, que le département soit bailleur ou preneur;

Changement de destination des biens et édifices départementaux, non affectés aux préfectures et sous-préfectures, cours d'assises, tribunaux de première instance, écoles normales, prisons et casernes de gendarmerie;

Assurances des bâtiments départementaux;

Acceptation ou refus de dons et legs faits au département, quand il n'y a point de réclamation de la part des familles;

car en ce cas la libéralité ne peut être autorisée que par décret du Conseil d'État. Elle est, dans tous les cas, acceptée par le préfet, qui peut toujours accepter conservatoirement, l'autorisation définitive ayant effet du jour même de cette acceptation ;

Actions judiciaires et transactions intéressant le département.

Dans tous les contrats où intervient le département, le préfet figure et agit au nom de ce dernier. Il plaide de même au nom du département à moins que l'adversaire de celui-ci ne soit l'État, auquel cas le préfet représente l'État, le département étant représenté par un membre de la commission départementale désigné par elle.

Comme les actions contre l'État et celles qui sont dirigées contre les communes, les actions contre le département sont soumises à la formalité, préalable et essentielle, du dépôt d'un mémoire. Il est juste, en effet, de mettre tout d'abord le département en mesure de connaître la réclamation qui va être dirigée contre lui et, s'il y a lieu, d'y donner satisfaction. En conséquence, aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa demande. Il en est donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La remise du mémoire interrompt, d'ailleurs, la prescription, si elle est suivie d'une demande en justice, dans le délai de trois mois.

§ 2.

Voirie départementale.

Le conseil général statue souverainement sur le classement et la direction des routes départementales, sur leur

déclassement, que ces routes se prolongent, ou non, sur le territoire d'un autre département. Il règle les projets, plans et devis de travaux à exécuter sur les fonds du département, les services auxquels les travaux sont confiés, les traités à passer avec des compagnies, ou des particuliers, concessionnaires de ces travaux. Mais, quelque étendus que soient les pouvoirs du conseil général, il faut remarquer, d'une part, que les formalités et enquêtes, préalables au classement et au déclassement, doivent être observées et, d'autre part, que la déclaration d'utilité publique et l'expropriation par les tribunaux civils, en conformité de la loi du 3 mai 1841, demeurent toujours indispensables.

Il n'y a plus lieu de fixer les tarifs des ponts à péage, puisqu'il n'en est plus établi depuis 1880; mais il pourrait encore être établi des bacs et passages d'eau et le tarif serait réglé par le conseil général. Les routes départementales font, comme les routes nationales et les chemins de fer, partie de la grande voirie.

Quant aux chemins de fer d'intérêt local, la loi du 11 juin 1880, modifiant celle du 10 août 1871, a confié au législateur seul le droit de déclarer l'utilité publique et d'autoriser les travaux d'exécution. Le conseil général ne fait plus qu'en arrêter la direction, et régler les conditions de construction et d'exploitation, sous réserve de l'approbation définitive de la loi, du Conseil d'État et du ministre des travaux publics, chacun en ce qui les concerne.

Appartiennent encore aux délibérations réglementaires des conseils généraux les délibérations qui ont pour objet le classement, le déclassement et la direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun; la désignation des communes qui concourront à la construction et à l'entretien desdits chemins et la fixation du contingent annuel des communes; la répartition, entre les chemins vicinaux de toute catégorie, des subventions de l'État ou du département; la désignation des services et administrations chargés de l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande

communication et d'intérêt commun et le taux de la conversion en argent des journées de prestation, le tout sur l'avis des conseils municipaux intéressés et après l'observation des formalités réglementaires.

§ 3.

Institutions de bienfaisance dans le département.

L'assistance publique dans le département a un caractère obligatoire en deux matières : établissements d'aliénés; service des enfants assistés; en toute autre matière elle est libre, comme l'assistance publique dans les communes.

Or, le conseil général statue souverainement sur la gestion financière des établissements publics d'aliénés qu'il possède; mais ses pouvoirs sont restreints, exclusivement, à ce qui regarde l'administration matérielle, aucune des dispositions de la loi du 30 juin 1838, relativement à la surveillance administrative et judiciaire du préfet, et du procureur de la République ou des autres autorités publiques, n'ayant été modifiée.

Le conseil détermine la part de la dépense des aliénés, qui sera mise à la charge des communes, et les bases de la répartition. En principe, le département a la charge de la dépense de tous les aliénés reconnus indigents. Mais il bénéficie des fondations et libéralités faites, anciennement, aux hôpitaux et hospices, à condition de soigner des aliénés, ceux-ci ne pouvant plus être traités que dans des établissements publics ou privés.

— Le service des enfants assistés donne lieu à des dépenses de trois sortes, déterminées par la loi du 5 mai 1869 :

Les dépenses intérieures, savoir : frais occasionnés par le séjour des enfants à l'hospice; dépenses de nourrices sédentaires; layettes.

Les dépenses extérieures qui comprennent : les secours

temporaires destinés à prévenir, ou à faire cesser l'abandon; le prix de pension et les allocations réglementaires ou exceptionnelles, concernant les enfants placés à la campagne, ou dans des établissements spéciaux; les primes aux nourriciers; les frais de vêtures; les fournitures scolaires; les frais d'engagement des nourrices; ceux de déplacement soit des nourrices, soit des enfants; les registres et imprimés de toute nature; les frais de livrets et les signes de reconnaissance établis par les règlements; les frais de maladie et d'inhumation des enfants placés en dehors des hospices.

Les dépenses d'inspection, réglées et payées exclusivement par l'État.

Le budget départemental supporte, en principe, les dépenses intérieures et extérieures; mais il reçoit de l'État une subvention égale au cinquième des dépenses intérieures; des communes, une part, fixée par le conseil général et qui ne peut excéder le cinquième des dépenses extérieures.

Le contingent, attribué aux communes du département sans exception, qu'elles aient ou qu'elles n'aient pas d'enfants assistés, ou d'aliénés, constitue pour elles une dépense ordinaire obligatoire.

Il faut ajouter qu'avant tout, les dépenses intérieures et extérieures du service des enfants assistés sont couvertes par le produit des fondations, dons et legs, faits aux hospices, en vue de cette assistance et par la part des amendes de police correctionnelle, affectée aux besoins des enfants abandonnés, les contingents des communes et de l'État venant ensuite et enfin le budget du département étant tenu de compléter le surplus.

En outre de l'assistance, ainsi obligatoire pour les aliénés indigents et les enfants délaissés, le conseil général peut établir dans le département soit un service de médecine gratuite, soit des orphelinats, ou des colonies agricoles, ou toute autre institution de bienfaisance publique. Il règle absolument l'existence, le nombre, les ressources de ces établissements et leur mode d'administration. Il peut aussi

organiser et doter des caisses de retraite au profit des employés départementaux et presque tous les départements ont, en effet, multiplié et encouragé les institutions de prévoyance de ce genre. De même, presque tous entretiennent des bourses dans les lycées et écoles du Gouvernement; le conseil général nomme et révoque les boursiers, comme aussi il lui appartient de déterminer, d'une manière générale, les conditions de nomination et de concours aux diverses fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds du département. Mais la loi a formellement réservé le droit accordé aux archivistes, élèves de l'École des chartes, par le décret du 4 février 1850. Ils ont droit d'être avant tous autres nommés archivistes départementaux.

§ 4.

Contrôle sur certaines affaires d'intérêt communal.

Le conseil général statue définitivement sur la part contributive du département aux dépenses des travaux, qui intéressent à la fois le département et les communes; sur la répartition de la dépense des travaux, qui intéressent plusieurs communes du département; sur les délibérations des conseils municipaux, ayant pour but l'établissement, la suppression ou les changements de foires et marchés, autres que les simples marchés d'approvisionnement, lesquels sont établis par les conseils municipaux, sans autre approbation.

Le conseil général statue souverainement, nonobstant toute opposition, venant d'un conseil général voisin; mais si la foire ou le marché est dans une commune, située à moins de deux myriamètres de la limite des deux départements, les conseils généraux de ces deux départements sont appelés à délibérer, chaque conseil demeurant toujours le maître, pour les communes de son département.

Quant aux délibérations des conseils municipaux, relativement aux octrois et aux changements à la circonscription des

communes, les dispositions de la loi de 1871 ont fait place à celles de la loi municipale de 1884, dont il sera bientôt question.

§ 5.

Recours contre les délibérations réglementaires.

Les délibérations réglementaires sont exécutoires, sans aucune approbation, si, dans le délai de vingt jours à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a demandé l'annulation pour excès de pouvoirs, ou pour violation de la loi, ou d'un règlement d'administration publique.

Rien de plus rationnel : le conseil général apprécie et gère, comme il l'entend, les intérêts du département; mais la décentralisation deviendrait de l'anarchie, s'il pouvait se mettre au-dessus de la loi. Toute délibération illégale doit donc être annulée. Le recours est formé par le préfet; il est notifié au président du conseil général et au président de la commission départementale.

L'annulation ne peut être prononcée que par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique. Si, dans le délai de deux mois à partir de la notification du recours, l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire.

Le recours, dont il s'agit, ne peut, au surplus, être dirigé que contre les délibérations d'ordre réglementaire. Il est vrai que, d'une manière générale, tout acte, toute délibération d'une assemblée départementale, sur un objet non compris dans ses attributions, sont nuls et de non effet. La nullité est également prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire en Conseil d'État. Tous les actes des conseils généraux, autres que ceux pour lesquels le conseil agit comme délégué du législateur, peuvent être soumis à l'examen du Conseil d'État, et, le cas échéant, annulés.

§ 6

Délibérations non réglementaires.

Le conseil général est appelé à délibérer sur un grand nombre d'affaires, intéressant à la fois le département et les services généraux de l'État, tels que l'acquisition, l'échange, le changement de destination des immeubles départementaux, préfectures, sous-préfectures, tribunaux, affectés à un service public. La loi de 1871, article 48, ajoute : Et sur tous les objets d'intérêt départemental, dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l'initiative d'un de ses membres.

Toutes ces délibérations sont exécutoires, si, dans le délai de trois mois, à partir de la clôture de la session, un décret motivé, rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur, n'en a suspendu l'exécution.

La suspension doit être motivée; mais le Gouvernement apprécie, comme il lui convient, les motifs de suspension. Elle peut avoir une durée indéfinie : il appartient alors au conseil général de reprendre l'étude de l'affaire et de modifier, d'accord avec le préfet, les termes de sa délibération. C'est à ce résultat, toujours désirable d'une entente avec le conseil et l'autorité préfectorale, qu'aboutit, en fait, ordinairement, le décret de suspension.

SECTION III.

Des avis et des vœux exprimés par le conseil général.

Les conseils généraux sont, naturellement, les conseils, éclairés et écoutés, du pouvoir central. Aussi sont-ils, d'ordinaire, appelés à donner leur avis sur presque toutes les ques-

tions importantes d'administration, ou de législation. Ils peuvent toujours être consultés par le Gouvernement et ils peuvent eux-mêmes, émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale. Mais tous vœux politiques leur sont interdits. Au Parlement seul, en effet, appartiennent la discussion et la solution de toutes les questions politiques. Et c'est, sans restriction ni réserve, que dans l'intérêt même de la dignité et de l'influence des assemblées départementales, il faut bannir absolument la politique de leur sein, qu'elle y pénètre d'une manière directe, ou qu'elle s'y introduise d'une façon détournée. Définir rigoureusement les vœux d'ordre purement politique serait impossible; mais, en général, il est facile à tout esprit loyal et sans parti pris, de les reconnaître. La jurisprudence du Conseil d'État s'est, au reste, affirmée maintes fois : ce qu'elle proscrit, et avec raison, ce sont les protestations, les critiques, et aussi les éloges, dont la direction politique du pays serait l'objet, toutes choses, qui ne produiraient, en réalité, que des agitations stériles.

CHAPITRE XIV.

DU BUDGET DÉPARTEMENTAL.

Le budget départemental se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire. Chaque budget a des recettes et des dépenses.

SECTION Ire.

Budget ordinaire.

§ 1.

Recettes.

Les recettes du budget ordinaire comprennent :

1° Les centimes additionnels ordinaires, dont le nombre est fixé par la loi annuelle de finances.

Ces centimes comprennent, actuellement, vingt-cinq centimes, maximum, sur les deux premières contributions directes : contribution foncière et contribution mobilière; plus un centime sur chacune des quatre contributions directes. Le produit d'un centime additionnel aux quatre contributions, est, pour tous les départements, de trois millions sept cent vingt-huit mille deux cent quarante francs; (3,728,240 fr.), c'est le chiffre porté au budget de l'exercice 1890.

Les centimes qui précèdent ont une affectation générale et servent à couvrir les dépenses de toute nature des départements.

2° Les centimes spéciaux des chemins vicinaux, sept centimes, maximum.

3° Les centimes spéciaux du cadastre, cinq centimes, maximum, exclusivement applicables à la contribution foncière.

4° Le revenu et les produits des biens de toute nature appartenant au département. On sait, en effet, que les départements sont des personnes civiles, possédant et acquérant des biens meubles et immeubles, ayant, par conséquent, des revenus plus ou moins élevés.

5° Le produit des expéditions des pièces et actes délivrés par la préfecture, selon le tarif, applicable soit aux actes de l'ancien régime, soit aux actes postérieurs à 1789, tel qu'il est fixé par la loi.

6° Le produit des quelques droits de bacs et passages d'eau existant encore, depuis la suppression, par la loi du 30 juillet 1880, des ponts à péage sur les routes nationales et sur les routes départementales.

7° La part allouée au département sur le fonds de secours, inscrit, chaque année, au ministère de l'Intérieur et réparti, par une loi spéciale, entre les départements, dont les charges sont trop lourdes pour leurs seules ressources. Ce fonds de secours est aujourd'hui de trois millions six cent mille francs.

8° Les contingents de l'État et des communes pour les chemins vicinaux, les dépenses des aliénés, des enfants abandonnés et toutes autres ressources, provenant d'allocations ordinaires au profit du département.

§ 2.

Dépenses.

Les dépenses ordinaires sont obligatoires ou facultatives.

Sont obligatoires :

1° Les dépenses de loyer, s'il y a lieu, d'entretien, de mobilier des hôtels de préfecture et de sous-préfectures.

2° Les dépenses du service de la justice, c'est-à-dire le loyer, l'entretien, le mobilier et les menues dépenses des cours d'assises, des tribunaux civils et des tribunaux de commerce et les menues dépenses des justices de paix, les autres dépenses de cette catégorie étant à la charge de la commune chef-lieu de canton.

3° Les dépenses de l'instruction primaire, savoir :

a) Une indemnité, dite départementale, attribuée aux inspecteurs primaires par l'article 23 de la loi du 19 juillet 1889, et qui ne peut être inférieure à 200 francs;

b) L'entretien et, s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles normales;

Celles-ci sont, d'ailleurs, devenues des établissements publics; toutefois, le conseil général donne son avis sur leurs budgets et leurs comptes;

c) L'entretien et le renouvellement du mobilier de ces écoles et du matériel d'enseignement;

d) Le loyer et l'entretien du local et du mobilier destinés au service du conseil départemental de l'instruction publique;

e) Les frais de bureau de l'inspecteur d'académie;

f) Les imprimés à l'usage des délégations cantonales et de l'administration académique;

g) Les allocations aux chefs d'atelier, contre-maîtres et ouvriers, chargés par les départements de l'enseignement agricole, commercial ou industriel, dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles régies par la loi du 11 décembre 1880.

Les dépenses, qui viennent d'être énumérées et que l'article 3.de la loi précitée du 19 juillet 1889 met à la charge des départements, sont couvertes au moyen des ressources inscrites au budget par le conseil général ou, s'il en est besoin, par une imposition d'office.

Car les quatre centimes départementaux, autrefois affectés aux dépenses obligatoires de l'instruction primaire, sont

désormais supprimés, aussi bien que les quatre centimes communaux affectés au même objet.

Mais ces centimes, supprimés au budget départemental et au budget communal, seront, à partir du 1er janvier 1890, inscrits au budget de l'État. Et, à compter de la même date, il sera perçu, en addition au principal des quatre contributions directes, douze centièmes de centimes représentant les frais de perception des quatre centimes communaux de l'instruction primaire.

Le produit des huit centimes douze centièmes, désormais perçus au profit de l'État, supportera les centimes spéciaux pour fonds de dégrèvements et de non-valeurs, suivant les taux afférents à chaque contribution.

4° Le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie, d'après les règlements, ce qui comprend non seulement le loyer et l'entretien des bâtiments, mais encore l'éclairage des casernes, la fourniture des drapeaux, l'indemnité de literie attribuée aux militaires nouvellement admis, le casernement des postes provisoires, mais non l'indemnité de literie allouée aux hommes détachés comme force supplétive, cette dernière indemnité étant une dépense simplement facultative pour les départements.

5° Les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury.

6° L'acquittement des dettes et condamnations exigibles contre le département.

Si un conseil général négligeait ou refusait de faire face à ces diverses catégories de dépenses, il y serait pourvu par décret, au moyen d'une contribution spéciale, fixée par la loi de finances; cette contribution est ordinairement de deux centimes sur chacune des quatre contributions directes. Le décret est rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois*.

S'il était nécessaire d'une contribution excédant deux centimes, l'imposition serait ordonnée par une loi.

Toutes les autres dépenses du budget départemental sont facultatives. Quelques-unes sont couvertes par des ressources spéciales, notamment les dépenses des chemins vicinaux. Toutefois, en ce qui concerne ces dernières dépenses, s'il reste des centimes, disponibles, on en peut faire emploi aux autres dépenses du budget ordinaire.

Le montant de toutes les dépenses facultatives n'est définitivement arrêté que par le décret, qui fixe le budget départemental.

SECTION II.

Budget extraordinaire.

Pour ce budget, les recettes seules sont prévues par la loi. Ces recettes comprennent :

1° Le produit des centimes extraordinaires et des emprunts autorisés par la loi annuelle de finances et votés par le conseil général, ou établis par des lois spéciales.

Le maximum des centimes extraordinaires que les conseils généraux sont autorisés à voter, chaque année, est, depuis longtemps, fixé, par la loi de finances, à douze centimes, dans lesquels sont compris les centimes, dont l'imposition a été autorisée par des lois spéciales, antérieures à la loi du 18 juillet 1866, sur les conseils généraux.

Si ce maximum doit être dépassé, une loi est nécessaire pour chaque cas et chaque département.

Le conseil général vote les emprunts remboursables, dans un délai qui ne peut excéder quinze ans, sur les ressources ordinaires et extraordinaires du département.

2° Le produit des dons et legs, régulièrement autorisés et acceptés.

3° Le montant du prix des biens aliénés, des capitaux remboursés et toutes les recettes, subventions et fonds de concours accidentels et extraordinaires.

L'aliénation de toutes les portions de routes départementales déclassées, quelle que soit l'origine de ces routes se fait désormais au profit du département.

A l'aide des ressources qui précèdent, le département fait face aux dépenses extraordinaires qui lui incombent.

SECTION III.

Vote et exécution du budget.

Le budget, préparé par le préfet, est communiqué par lui à la commission départementale, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. La commission fait un rapport sommaire sur le budget soumis au vote du conseil.

Le budget, voté par celui-ci, est définitivement réglé par décret. Il s'exécute pour une période dite *exercice financier* et qui porte le nom de l'année dans laquelle il commence.

Le département a pour comptable le trésorier-payeur général; pour ordonnateur, chaque ministre. Le préfet n'est, en effet, qu'un ordonnateur secondaire ou délégué.

Les fonds, appartenant au département, sont confondus, dans les caisses publiques, avec les fonds du Trésor : celui-ci fait des avances aux départements, quand cela est nécessaire et nul compte d'intérêts, à raison de ces avances, n'existe entre les départements et le Trésor.

Les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires sont recouvrés de la même manière que le principal de l'impôt, dont, à vrai dire, ils ne sont point distincts pour la perception.

Quant au recouvrement des ressources éventuelles, il se fait par le trésorier-payeur général et par les agents placés sous ses ordres, sur des rôles et états rendus exécutoires par le préfet et susceptibles d'opposition de la part du redevable.

Si l'opposition doit être portée devant les tribunaux ordinaires, elle est jugée sommairement.

Le comptable, chargé du recouvrement, est aussi chargé des paiements. Mais aucun paiement ne se fait qu'en vertu d'un mandat délivré par l'ordonnateur. C'est, en effet, une règle fondamentale de notre comptabilité, que les fonctions d'ordonnateur et celles de payeur sont séparées. Or, le préfet reçoit, chaque mois, des ministres, des ordonnances de délégation et, jusqu'à concurrence du montant de ces ordonnances, il ordonne lui-même au payeur d'acquitter les sommes dues par le département. Le paiement est effectué aux caisses du trésorier-payeur général et de ses subordonnés, les receveurs particuliers des finances et les percepteurs, sur le vu du mandat, régulièrement délivré par le préfet ou par tout autre ordonnateur secondaire, les ingénieurs en chef, par exemple, la dette ayant été préalablement liquidée, conformément aux règlements et instructions applicables à chaque matière. Tous les mois, le préfet et les autres sous-ordonnateurs doivent rendre compte à la commission départementale de la délivrance des mandats ainsi faite aux divers créanciers du département.

La spécialité des crédits est la règle, dans le budget des départements, aussi bien que pour le budget de l'État et pour le budget communal. Chaque dépense ne peut donc être payée que sur le crédit ouvert pour la solder. Mais, d'une part, il peut être ouvert un crédit pour dépenses imprévues et, d'autre part, dans le budget rectificatif de chaque exercice, le conseil général peut donner une affectation nouvelle aux fonds libres recouvrés ou à recouvrer. Quant aux ressources non employées, mais non disponibles, elles sont, après clôture de l'exercice, reportées sur l'exercice courant, avec maintien de leur affectation primitive.

Les comptes à rendre sont de deux sortes : le compte d'administration et le compte de deniers. Celui-ci est rendu à la cour des comptes, celui-là au conseil général. Le compte d'administration porte non sur la régularité des paiements effectués, mais sur l'emploi des crédits, par le préfet; il est soumis à la commission départementale, avec les pièces à

l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Le conseil général délibère sur ces comptes et le président adresse directement au ministère de l'Intérieur les observations que ces comptes ont pu rendre nécessaires.

Le budget et les comptes sont définitivement réglés par décret et publiés.

CHAPITRE XV.

DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

§ 1.

Composition et organisation de la commission.

Chaque conseil général élit, à la fin de la session du mois d'août, une commission composée de quatre membres, au moins; de sept, au plus, choisis autant que possible, parmi les conseillers généraux de chaque arrondissement.

Tout conseiller général peut être membre de la commission départementale, excepté les sénateurs et les députés et le maire du chef-lieu du département. Les fonctions sont absolument gratuites.

La commission est présidée par le plus âgé de ses membres. Elle élit son secrétaire, siège à la préfecture, non publiquement, une fois par mois, au moins, sans préjudice des séances extraordinaires, sur la demande du président, ou du préfet. 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. Le préfet a toujours entrée aux séances de la commission; il a droit d'être entendu, quand il le demande. Il est tenu procès-verbal des délibérations; mais ces procès-verbaux, à moins de disposition formelle du conseil, ou de la commission, ne sont pas publiés.

Le préfet seul est chargé d'assurer l'exécution des mesures de détail, la marche des travaux et la signification aux parties intéressées des décisions prises par la commission.

§ 2.

Attributions de la commission départementale.

La commission départementale agit par délégation du conseil général; exerce des fonctions de surveillance, ou enfin des attributions spéciales d'une nature déterminée. Dans tous les cas, ses pouvoirs et ses fonctions sont fixés par la loi d'une façon très précise. Elle n'est point une commission permanente, comme la députation provinciale belge et elle n'a point de pouvoirs exécutifs, qui en fassent la rivale du préfet.

1° La commission règle les affaires qui lui sont confiées par le conseil général; elle agit alors comme déléguée du conseil. La délégation peut s'appliquer aux affaires départementales, quelles qu'elles soient; mais il ne faut jamais perdre de vue que ce qui peut être délégué par le conseil, c'est une affaire, ou plusieurs affaires déterminées et non une série d'affaires, une catégorie d'attributions. Sinon, le conseil général abdiquerait et ne déléguerait pas ses pouvoirs. Ainsi, ne peut-il charger la commission de statuer, d'une manière générale, sur le service des enfants assistés, sur les chemins vicinaux; il peut seulement confier à la commission départementale le soin de conclure tel traité, de procédér à l'instruction de telle affaire, au règlement de tel travail, qu'il précise et limite article par article en quelque sorte. Le but du législateur, en effet, a été de permettre au conseil général de renvoyer à la commission la solution de questions exigeant un temps, un examen des détails, des pourparlers et des recherches impossibles pour le conseil lui-même.

2° La commission a reçu de la loi un droit de surveillance et de contrôle sur l'administration des intérêts du département.

Ainsi elle donne son avis au préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet, ou sur lesquelles elle croit devoir elle-même

appeler l'attention du préfet, dans l'intérêt du département.

A l'ouverture de chaque session ordinaire du conseil général, elle lui fait un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit utiles. On a vu qu'elle est chargée de faire également un rapport sur le budget proposé par le préfet, et sur la situation financière des communes.

Elle vérifie l'état des archives et du mobilier appartenant au département. Elle nomme les membres des commissions syndicales, lorsqu'il s'agit de syndicats subventionnés par le département. Elle assure le paiement, à tour de rôle, des créanciers du département, par le contrôle des mandats signés chaque mois par les sous-ordonnateurs. En un mot, elle surveille, mais exclusivement au point de vue des affaires départementales, l'exécution régulière et constante des délibérations du conseil général.

3° Enfin, la commission exerce des attributions spéciales : ainsi, sur les propositions du préfet, elle répartit les subventions diverses portées au budget départemental et dont le conseil général ne s'est pas réservé la distribution, les fonds provenant des amendes de police correctionnelle et le produit des prestations en nature;

Elle détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, l'époque et le mode d'adjudication des emprunts et des travaux départementaux;

Elle exerce, pour les chemins vicinaux ordinaires, les pouvoirs du conseil général, en ce qui concerne les autres chemins vicinaux; en conséquence, elle prononce sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture, le redressement et l'élargissement des chemins vicinaux; elle approuve les abonnements consentis pour réparation des dégradations extraordinaires causées, sur tous les chemins vicinaux, par des entreprises industrielles;

Elle approuve le tarif des évaluations cadastrales;

Elle assigne à chaque conseiller général et à chaque con-

seiller d'arrondissement, le canton, autre que le leur, pour lequel ils doivent siéger au conseil de révision;

Dans l'intervalle des sessions, elle donne, au lieu et place du conseil général, son avis en matière d'octrois municipaux.

§ 3.

Recours contre les délibérations de la commission.

En cas de désaccord entre la commission et le préfet, l'affaire est renvoyée à la plus prochaine session du conseil général.

S'il y a conflit, c'est-à-dire urgence de trancher le débat, le conseil est convoqué extraordinairement et peut procéder dès lors au remplacement de la commission. Changer les personnes est, plus d'une fois, le meilleur moyen de rétablir l'harmonie et la paix.

Quant aux décisions de la commission départementale, en matière de chemins vicinaux, elles sont notifiées, par le préfet et par lui seul, aux communes et aux parties intéressées. Elles peuvent être attaquées soit par celles-ci, soit par le préfet, soit par les conseils municipaux. On ne doit, toutefois, considérer comme parties intéressées que les particuliers directement atteints dans leurs immeubles, par la déclaration de vicinalité, l'ouverture, ou l'élargissement du chemin, et non les simples contribuables et habitants de la commune. Ces derniers ont, sans doute, un intérêt manifeste à ce que les ressources communales soient employées à des travaux utiles; mais cet intérêt est insuffisant pour justifier un recours individuel contre la décision de la commission départementale.

Cette décision peut être attaquée devant le conseil général, pour des raisons de fond; l'appel n'est soumis à aucune forme il doit seulement être notifié au président de la commission

dans le délai d'un mois, à partir de la communication de la décision.

Une autre voie de recours est possible, mais uniquement pour cause d'excès de pouvoirs, ou de violation de la loi, ou d'un règlement d'administration publique. Ce recours est porté au Conseil d'État, statuant au contentieux; il est suspensif, formé dans le délai de deux mois, à partir de la notification, jugé sans frais et comme le sont les autres recours pour excès de pouvoirs.

CHAPITRE XVI.

DES INTÉRÊTS COMMUNS A PLUSIEURS DÉPARTEMENTS.

Deux ou plusieurs conseils généraux peuvent s'entendre pour régler en commun des affaires intéressant leurs départements respectifs.

La réunion et l'entente ne peuvent avoir lieu qu'aux trois conditions suivantes :

Il faut qu'il s'agisse de mesures d'utilité départementale; que ces mesures soient de la compétence des conseils généraux; que les préfets des divers départements en aient été informés.

Les questions d'intérêt commun sont discutées dans des conférences, qui se tiennent au chef-lieu d'un des départements, ou en tout autre endroit choisi après accord avec les préfets. Chaque conseil y est représenté par sa commission départementale, ou par une commission spéciale. L'assemblée n'est point publique : les préfets peuvent toujours y assister. Un membre de la conférence, élu par elle, préside : l'ordre et la durée des travaux sont réglés par la conférence elle-même. Mais si des questions, étrangères à l'objet légal et précis de la réunion, étaient mises en discussion, le préfet du département déclarerait l'assemblée dissoute. Au surplus, les délibérations de la conférence interdépartementale ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils généraux intéressés et sauf le droit d'annulation ou de suspension, dont est investi le pouvoir central.

CHAPITRE XVII.

DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA SEINE.

Le département de la Seine, eu égard à sa situation particulière, a une législation spéciale.

Son conseil général se compose :

1° Des quatre-vingts membres du conseil municipal de Paris, que leur titre de conseiller municipal fait, en même temps, conseillers généraux du département.

2° De huit membres élus par chacun des huit cantons des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, à raison d'un conseiller général, par canton.

Les conditions d'électorat et d'éligibilité sont déterminées par la loi commune, en cette matière.

Mais la tenue des assemblées du conseil général est encore réglée par la loi du 22 juin 1833. Cependant les séances sont publiques depuis la loi du 5 juillet 1886, qui a édicté la publicité pour le conseil général de la Seine et le conseil municipal de Paris, soumis à ce point de vue encore au droit commun.

Quant aux attributions, les lois du 10 mai 1838 et du 18 juillet 1866 demeurent la règle. Ainsi le conseil général de la Seine n'a point de commission départementale, point de sessions ordinaires fixées d'avance, point le droit de se concerter avec les conseils généraux d'autres départements. Ses délibérations sont, en principe, soumises à l'approbation du pouvoir exécutif; elles peuvent être annulées par un simple décret; de même qu'un décret ordinaire pourrait, en tout temps, prononcer la dissolution du conseil général lui-même.

CHAPITRE XVIII.

DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE L'ALGÉRIE ET DES COLONIES.

Chacun des départements de l'Algérie a un conseil général, soumis à la même législation que les conseils généraux de la métropole. Le décret du 23 septembre 1875, qui a réglé tout ce qui concerne les conseils généraux de l'Algérie, leur a appliqué, en effet, la loi du 10 août 1871. Les dérogations à cette loi sont peu nombreuses.

Ainsi, chaque conseil général est composé de membres français et d'assesseurs musulmans.

Un arrêté du gouverneur général, en conseil de Gouvernement, désigne le chef-lieu et la composition des circonscriptions appelées à élire chacune un conseiller général français, en tenant compte du chiffre de la population et de l'étendue du territoire. Pour toutes les opérations électorales, le chef-lieu de la circonscription tient lieu du chef-lieu de canton dans la métropole.

L'élection des conseillers généraux français se fait au suffrage universel, dans chaque commune, sur les listes d'électeurs français dressées pour les élections municipales.

Les assesseurs musulmans sont choisis parmi les notables indigènes, domiciliés et propriétaires dans le département. Ils sont nommés par le gouverneur général et ont voix délibérative au même titre que les membres français.

La session ordinaire, dans laquelle est discuté le budget, a lieu, non point au mois d'août, mais le premier lundi qui suit le premier octobre.

Les conseils généraux votent annuellement, aujourd'hui,

des centimes départementaux ordinaires et extraordinaires, additionnels à la contribution foncière, établie, depuis le premier janvier 1885, sur toutes les propriétés bâties situées en Algérie. Jusque-là, les seules ressources qui alimentaient le budget des départements et des communes de l'Algérie étaient fournies par l'impôt arabe, l'octroi de mer et certaines taxes municipales. Actuellement, les centimes additionnels forment le principal élément de ces ressources, et c'est même pour obtenir celles-ci que l'impôt a été établi par la loi du 23 décembre 1884. Car le principal de l'impôt, qui doit profiter au Trésor, n'est pas encore perçu : il ne le sera qu'en vertu d'une loi nouvelle. Cet impôt, de quotité, grévant seulement les immeubles bâtis, n'est jusqu'à présent, en réalité, établi qu'au point de vue des centimes additionnels : il produit, en ce moment, un peu plus de un million trois cent cinquante mille francs, par an, centimes départementaux, centimes municipaux et fonds de non-valeur compris.

Les conseils généraux d'Algérie déterminent, comme ceux de la métropole, dans les limites fixées par la loi, le nombre des centimes additionnels que les conseils municipaux peuvent voter. Et les uns et les autres sont tenus de se conformer, quant à l'emploi des ressources, provenant des centimes additionnels, à la division en recettes ordinaires et extraordinaires, correspondant aux dépenses de même nature.

— Toutes nos colonies françaises possèdent maintenant des conseils généraux. Il n'en existait primitivement qu'à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion. Depuis quinze ans, l'institution des conseils généraux a été successivement étendue à nos diverses colonies. La plupart des conseils ont même, aujourd'hui, une commission coloniale. Autant que possible, l'organisation et le fonctionnement de ces conseils ont été, par les décrets d'institution, modelés sur la législation de la métropole. On doit remarquer, toutefois, que les délibérations des conseils généraux des colonies sont soumises, en règle, à l'approbation de l'autorité supérieure et

que les attributions des conseils, pour l'établissement et la répartition des divers impôts et taxes applicables à la colonie, ont un véritable caractère législatif, sous le contrôle et sauf l'autorisation du Président de la République.

CHAPITRE XIX.

DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

§ 1er.

Composition du conseil.

Chaque arrondissement de sous-préfecture a un conseil composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des conseillers puisse être au-dessous de neuf. Si le nombre des cantons d'un arrondissement est inférieur à neuf, un décret répartit, entre les cantons les plus peuplés, le nombre de conseillers à élire pour arriver au nombre légal.

Pour l'éligibilité et l'élection, il faut combiner la loi du 22 juin 1833 avec la loi sur les conseils généraux et la loi municipale. Toutefois, c'est encore le conseil de préfecture qui, sauf appel au Conseil d'État, vérifie, en cas de réclamation, les pouvoirs des conseillers élus.

Les conseils d'arrondissement ne peuvent se réunir que sur la convocation du préfet, en vertu du décret qui règle l'époque et la durée de la session. La session ordinaire de chaque année se divise en deux parties : la première précède la réunion du mois d'août des conseils généraux; la seconde suit cette réunion.

Le conseil d'arrondissement nomme son bureau et fait son règlement intérieur. Ses séances ne sont point publiques. Le sous-préfet y assiste et a le droit d'être entendu toutes les fois qu'il le demande.

Toute proclamation, toute adresse politique, tout concert avec un autre conseil d'arrondissement, ou un conseil gé-

néral, sont absolument interdits aux conseils d'arrondissement.

§ 2.

Attributions.

Le conseil d'arrondissement délibère en matière d'impôts de répartition et formule des avis et des vœux sur les affaires qui intéressent l'arrondissement.

1° Dans la première partie de la session, le conseil délibère sur les réclamations, auxquelles donne lieu la fixation du contingent de l'arrondissement, dans les contributions directes et sur les demandes en réduction formées par les communes.

Dans la seconde partie, le conseil répartit entre les communes les trois contributions directes de répartition, telles que le conseil général les a lui-même assignées à l'arrondissement. Dans la répartition qu'il fait, le conseil est tenu de se conformer aux décisions, rendues par le conseil général, sur la réclamation des communes. S'il en était autrement, le préfet, en conseil de préfecture, établirait la répartition d'après ces décisions. Et, en ce cas, la somme, dont la contribution d'une commune serait déchargée, est répartie, au centime le franc, sur les autres communes de l'arrondissement.

Si le conseil refusait ou négligeait de faire la répartition, les contingents de chaque commune seraient fixés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications résultant de la loi de finances.

2° Le conseil d'arrondissement est appelé, tantôt nécessairement, tantôt facultativement, à donner son avis sur une foule d'objets concernant l'arrondissement; il peut, lui-même, émettre des vœux sur ces objets et sur les divers intérêts et services publics, mais, uniquement, en ce qui concerne l'arrondissement et jamais au point de vue de la politique; la politique doit être, en effet, bannie des délibérations de tous les conseils de département, conseils généraux et conseils d'arrondissement.

CHAPITRE XX.

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE.

SECTION Ire.

Organisation des conseils de préfecture.

Il y a, dans chaque département, un conseil de préfecture.

Ce conseil est composé du préfet, président, et d'un nombre de conseillers, qui est de trois, ou de quatre, suivant l'importance des départements.

Le conseil de préfecture de la Seine a huit conseillers et un président. Il est divisé en deux sections, à chacune desquelles sont attachés des commissaires du Gouvernement.

Chaque année, pour les autres départements, un décret, publié au *Journal officiel*, désigne un vice-président du conseil de préfecture.

Près de chaque conseil, il y a un secrétaire-greffier, désigné par le préfet.

Les conseillers de préfecture sont nommés et révoqués par le Président de la République. Nul ne peut être nommé conseiller de préfecture, s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis, et s'il n'est 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 temps, conseiller général, ou maire.

Les conseillers de préfecture sont divisés en trois classes, suivant leur traitement. Comme les préfets et les sous-pré-

fets, ils peuvent jouir du bénéfice de classes personnelles et recevoir un traitement de non-activité. Mais, chaque année, le ministre de l'Intérieur doit indiquer, au budget de son ministère, l'état nominatif des préfets, sous-préfets, secrétaires-généraux et conseillers de préfecture touchant, à titre personnel, un traitement supérieur à celui que comporte leur résidence. Cet état mentionne, pour chaque fonctionnaire, la date de la nomination à la classe actuelle et la date de nomination à la classe immédiatement inférieure.

Il y a incompatibilité entre les fonctions de conseiller de préfecture et l'exercice d'une profession et tout autre emploi public : même incompatibilité entre la fonction de conseiller et le mandat électif de maire, adjoint, conseiller municipal, conseiller d'arrondissement, conseiller général, député et sénateur.

En cas de nécessité de remplacement d'un conseiller de préfecture empêché, les autres conseillers désignent, à la majorité, un membre du conseil général, autre qu'un membre appartenant à l'ordre judiciaire; s'il y a partage sur le choix du remplaçant, la voix du président du conseil est prépondérante. S'il n'y avait plus qu'un seul conseiller de préfecture, ou si tous étaient empêchés, ils seraient remplacés par des conseillers généraux, autres que des magistrats, désignés, sur la proposition du préfet, par le ministre de l'Intérieur.

SECTION II.

Attributions administratives du conseil de préfecture.

Les conseils de préfecture ont des attributions administratives et des attributions contentieuses.

Les premières concernent les *avis* à donner par le conseil et la *tutelle administrative* des communes et des établissements publics.

1° Le conseil de préfecture est le conseil de l'administration

préfectorale; il peut être appelé par elle à donner son avis sur toutes les affaires qu'elle juge à propos de lui soumettre.

Il est même, nécessairement consulté dans un grand nombre de cas concernant soit les communes, soit l'expropriation pour cause d'utilité publique, soit l'exercice, par le préfet, des pouvoirs de décision, qu'il tient du décret du 25 mars 1852. Lorsque la loi l'exige, l'avis du conseil de préfecture constitue une formalité substantielle, dont l'accomplissement est constaté par l'arrêté préfectoral lui-même et dont l'omission constituerait un excès de pouvoirs.

2° Les autorisations d'ester en justice sont données ou refusées aux communes et aux autres établissements publics par le conseil de préfecture. A ce point de vue, le conseil exerce la tutelle administrative, sauf recours au Conseil d'État.

La forme de procéder, en pareil cas, est déterminée par la loi municipale, que, d'une manière générale, la jurisprudence et la pratique administrative appliquent aux hôpitaux, fabriques, menses curiales, chapitres, consistoires et autres établissements publics.

SECTION III.

Attributions contentieuses du conseil de préfecture.

Les attributions contentieuses du conseil de préfecture sont, de beaucoup, les plus importantes. Le conseil est juge administratif du premier degré, mais non le juge ordinaire, quoique, en fait, il y ait, aujourd'hui, peu de litiges administratifs qui ne soient de la compétence des conseils de préfecture. Aussi bien nonobstant l'extension de pouvoirs, qui a été réalisée par nos lois, depuis trois quarts de siècle, les conseils de préfecture ne peuvent-ils statuer en matière contentieuse qu'autant qu'un texte positif leur en donne le droit.

Or le texte fondamental, en cette matière, est l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII :

Le conseil de préfecture prononce sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes; sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés; sur les réclamations des particuliers qui se plaignent des torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration; sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains, pris ou fouillés, pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics; sur les difficultés qui peuvent s'élever en matière de grande voirie; enfin, sur le contentieux des domaines nationaux.

Depuis l'an VIII, un grand nombre de lois ont appelé le conseil de préfecture à statuer sur les affaires les plus variées. Le conseil statue, le plus souvent, comme juge civil; mais il a aussi une compétence en matière répressive; il est alors une sorte de tribunal correctionnel, pour la répression des contraventions administratives.

§ 1.

De l'interprétation et de l'exécution des marchés de travaux publics.

On doit distinguer soigneusement les *simples marchés de fournitures* des *marchés de travaux publics*. Les premiers ont pour objet de procurer à l'administration les objets mobiliers, denrées, matériaux de tout genre, nécessaires à la marche des divers services publics. Les seconds supposent nécessairement et amènent une mise en œuvre manifestée

par des constructions, réparations et travaux extérieurement reconnaissables et d'une durée plus ou moins longue.

Or, quand ils intéressent l'État, les marchés de fournitures sont de la compétence des ministres : il n'en est ainsi, toutefois, que des *simples marchés de fournitures;* car, si la fourniture d'objets mobiliers est jointe à une appropriation immobilière, à un aménagement du sol, le caractère de marché de travaux publics l'emporte ; ainsi en est-il des entreprises pour la distribution de l'eau, ou du gaz, pour le balayage des rues, dans une ville, et des traités pour le travail des détenus dans les prisons.

Les marchés de fournitures pour les communes et les établissements publics relèvent des tribunaux ordinaires.

Tous les travaux, qui ont pour objet l'utilité publique, qu'ils soient faits par l'État, ou pour le compte des départements, des communes et des établissements publics, qu'ils s'exécutent ou non sur des dépendances du domaine public, qu'ils soient payés par l'État, par les communes, ou par des particuliers, doivent être considérés comme des travaux publics. C'est donc uniquement à leur caractère d'intérêt général, à leur utilité publique et non à d'autres signes, ordinaires, il est vrai, mais non distinctifs, qu'on reconnaît les travaux publics, dont le contentieux appartient au conseil de préfecture.

A ce titre, sont des travaux publics :

Le pavage des rues, même offertes par des particuliers, sur leurs terrains, pourvu qu'elles soient livrées au public; la construction des mairies, halles, écoles, casernes, églises, presbytères, même à l'aide de souscriptions volontaires;

La translation et la clôture des cimetières;

Les entreprises de grands services publics; pompes funèbres; nettoiement des rues; éclairage; arrosage; recensement de la population;

Les travaux des hôpitaux et hospices, des fabriques paroissiales, des consistoires;

Ceux des associations syndicales autorisées; mais non, en

principe, du moins, les travaux des simples établissements d'utilité publique.

L'exécution des travaux publics se fait en *régie*, par *entreprise*, ou par *concession*.

La règle, c'est l'entreprise, à la suite d'adjudication publique aux enchères. Cette adjudication a lieu suivant les formes tracées par le cahier des charges modèle du 16 novembre 1866, modifié suivant la nature des travaux et les circonstances, par les diverses clauses et conditions du cahier des charges spécial, dressé et publié avant chaque adjudication.

Le cahier des charges et les instructions générales déterminent tout ce qui concerne les bordereaux de prix, le sous-détail, l'avant-métré, l'organisation des chantiers, la mise en régie, les décomptes mensuels, annuels, partiels, définitifs, la réception des travaux, la garantie, en un mot, l'exécution complète du marché intervenu entre l'entrepreneur et l'administration.

Or, la compétence du conseil de préfecture est générale en cette matière et s'applique à toutes les contestations, existant entre l'administration d'une part et, d'autre part, les entrepreneurs, concessionnaires, régisseurs, architectes, même simples ouvriers, pourvu qu'ils travaillent pour le compte direct de l'administration et non pour le compte des entrepreneurs, les tribunaux ordinaires étant seuls compétents entre l'entrepreneur et les sous-traitants.

Peu importe, du reste, que la contestation porte sur l'interprétation, l'application, la résiliation, ou les conséquences du marché; qu'il s'agisse de la garantie décennale de l'entrepreneur, de la cession d'un immeuble ou de souscriptions privées en vue de l'exécution du travail public. Le conseil de préfecture est seul compétent sur tous ces points, dès que le débat existe entre l'administration et un tiers et prend naissance dans un contrat de travaux publics.

§ 2.

Des torts et dommages résultant de travaux publics.

Le conseil de préfecture est compétent pour statuer, non plus entre l'administration et ses entrepreneurs, mais entre l'administration et toute autre personne, qui se plaint d'éprouver un préjudice par suite de l'exécution d'un travail public. Les termes incorrects de la loi de pluviôse an VIII signifient que la compétence du conseil s'applique, que le dommage provienne du fait de l'entrepreneur, ou qu'il soit le fait de l'administration. Mais il faut qu'il s'agisse d'un *dommage direct*, non *éventuel*, *spécial*, causé *à la personne*, ou *aux biens*, *permanent*, ou *temporaire*, et provenant *non de l'exercice d'un droit*, ou de la *force majeure*, mais de *l'exécution seule de travaux publics*.

Si le dommage fait à la personne avait pour cause un crime, ou un délit, ou une simple négligence imputée par l'ouvrier à l'entrepreneur, les tribunaux ordinaires seuls devraient en connaître. Mais dès qu'il y a un lien nécessaire entre le dommage éprouvé et le travail public, que le dommage soit préalable, ou non aux travaux, que les ouvriers aient ou non exécuté les règlements, la compétence est administrative. L'action peut être dirigée, au gré du réclamant, contre l'entrepreneur seul, ou contre l'administration ; dans tous les cas, l'administration est responsable vis-à-vis des tiers, sauf, bien entendu, son recours contre les entrepreneurs, surveillants et ouvriers.

L'indemnité due et réglée par le conseil de préfecture, après expertise, doit comprendre la réparation de tout le *préjudice*, *matériel direct* éprouvé. Ainsi votre immeuble a été ébranlé par suite de travaux de construction d'un pont, d'un égout, vous avez droit :

1° A la dépense de consolidation, ou de reconstruction partielle de votre maison;

2° A la valeur des loyers perdus;

3° Aux intérêts de cette valeur, laquelle représente les produits de la jouissance de l'immeuble;

4° Au remboursement des indemnités que vous êtes tenu de payer aux locataires, pour perte de jouissance, déménagements, difficulté d'accès, etc. Mais il y a lieu de compenser l'indemnité due par l'administration, avec la *plus-value certaine, directe, immédiate* et *spéciale* résultant des travaux au profit des tiers réclamants.

Il y a nécessairement lieu à expertise, si l'expertise est réclamée; elle est faite par trois experts, ou par un seul expert, nommés, conformément à l'article 14 de la loi du 22 juillet 1889, par les intéressés et par le conseil de préfecture.

§ 3.

De la servitude d'extraction de matériaux.

Cette servitude résulte des arrêts du Conseil des 3 octobre 1667, 3 décembre 1672, 22 juin 1706, 7 septembre 1755 et 20 mars 1780, formellement maintenus par beaucoup de dispositions législatives modernes.

Elle permet à l'administration d'occuper les héritages particuliers et d'y extraire des matériaux pour l'exécution de tous travaux publics. En pratique, la servitude n'est point, d'ordinaire, appliquée pour les travaux de construction, parce qu'originairement, elle a été établie pour l'entretien du pavé de Paris et les travaux des routes.

L'administration elle-même, les concessionnaires et entrepreneurs de travaux publics, les simples fournisseurs, même non chargés d'employer les matériaux qu'ils fournissent, sont en droit de profiter de la servitude, qui s'étend sur tous les

terrains autres que les lieux fermés de murs, ou autres clôtures équivalentes, suivant l'usage du pays, la dispense devant toutefois se restreindre aux cours, jardins, vergers et autres possessions de ce genre et non aux terres labourables, herbages, vignes, prés, bois et terrains équivalents, quoique fermés de clôtures de pierres sèches, de haies ou de fossés.

Par conséquent sont exempts :

Les terrains bâtis;

Les cours, vergers, jardins, dès qu'ils sont clos;

Toutes les autres dépendances des habitations quand elles sont closes.

Pour ces terrains, il faut donc la double condition de l'attenance à l'habitation et de la clôture. Et par clôture, il faut entendre toute disposition des lieux, tout aménagement, manifestant, de la part du propriétaire, la volonté d'être chez soi, de se réserver la jouissance exclusive et séparée de l'immeuble. Le conseil de préfecture est d'ailleurs, juge de l'exception de clôture et le propriétaire peut toujours se clore, même après la désignation de son terrain par arrêté préfectoral.

La servitude d'extraction de matériaux ne s'exerce qu'en vertu d'une désignation expresse du terrain par le préfet, et par une prise de possession régulière, et enfin moyennant le paiement d'une juste indemnnité.

Les formalités de la prise de possession ont été minutieusement fixées par le décret du 8 février 1868. L'indemnité n'est point préalable comme en matière d'expropriation. Elle comprend toujours le tort fait à la surface des terrains et, de plus, le prix des matériaux extraits, lorsque l'extraction a été autorisée dans une carrière en exploitation.

Par carrière, il faut entendre tout amas, ordinairement enfoui, de matières minérales et il suffit que l'exploitation ait été antérieure, ne fût-ce que de quelques jours, à l'arrêté préfectoral; peu importe, du reste, que l'exploitation fût régulière ou intermittente, dès là qu'elle n'a pas été délaissée,

qu'elle reste, au contraire, légalement reconnaissable, pour le compte et au nom du propriétaire.

Le prix des matériaux, quand il est dû, est fixé d'après leur valeur courante, abstraction faite des besoins de l'entrepreneur, de la qualité de commerçant qui appartiendrait au propriétaire, ou au fermier, du prix de location de la carrière. Il est privilégié et payé par l'entrepreneur et, en cas d'insolvabilité de celui-ci, par l'administration.

§ 4.

Etablissements dangereux, insalubres et incommodes.

La nomenclature et la division en trois classes des établissements dont il s'agit, sont aujourd'hui fixées par le décret du 3 mai 1886. Il n'y a que les établissements désignés dans le décret qui soient soumis aux formalités légales : nul classement, en cette matière, nul raisonnement par analogie ne sont admissibles.

Or, pour les établissements de première classe, il faut : 1° l'affiche de la demande dans la commune et dans toutes les communes à cinq kilomètres de rayon ;

2° Une enquête de *commodo* et *incommodo* dans la commune où doit être l'établissement projeté;

3° L'avis préalable des conseils spéciaux d'hygiène et des arts et manufactures;

4° L'avis du conseil de préfecture sur les oppositions qui ont pu être formées; cet avis est toujours nécessaire, si l'établissement doit être formé dans le voisinage des forêts; mais ceci, toutefois, ne s'applique point aux établissements de l'État, tels qu'une poudrière, par exemple.

L'arrêté préfectoral intervient alors. S'il y a refus d'autorisation, ou si des conditions qu'il juge inacceptables sont imposées au pétitionnaire, celui-ci peut se pourvoir au Conseil d'État, seul degré de juridiction dans ce cas. Les tiers peuvent eux-mêmes intervenir devant le Conseil.

L'établissement a-t-il été autorisé? les tiers peuvent attaquer l'arrêté d'autorisation devant le conseil de préfecture et en appel, devant le Conseil d'État. Ce dernier ne peut être saisi que comme juge d'appel; un recours direct devant lui, pour excès de pouvoirs, serait irrecevable.

Nul délai n'a été imposé aux tiers réclamants, sauf non recevabilité de leur recours s'ils avaient implicitement renoncé à faire obstacle à l'établissement de l'usine.

Pour les ateliers, rangés dans la seconde classe, la demande est adressée au sous-préfet; elle est affichée dans la commune, mais non dans les communes avoisinantes. L'avis du conseil de préfecture n'est plus que facultatif, quelques oppositions qui se soient produites.

Le préfet statue, sauf recours au Conseil d'État, de la part du pétitionnaire et sauf recours au conseil de préfecture de la part des tiers, comme pour les établissements de première classe.

Quant aux ateliers de troisième classe, le sous-préfet statue, sur avis du maire et sauf pour tous, dans tous les cas et pour toute contestation, recours au conseil de préfecture et, en appel, au Conseil d'État.

Même régulièrement autorisés, tous les établissements sont soumis au droit de police et à la surveillance du préfet, à l'observation des arrêtés de la police municipale et à l'autorité des tribunaux civils, chargés de statuer sur les demandes en dommages-intérêts, formés par des tiers. Les droits de ceux-ci sont, en effet, nonobstant l'autorisation administrative, toujours réservés.

§ 5.

Logements insalubres.

Dans toute commune, il peut être nommé, par le conseil municipal, une commission des logements insalubres. On

désigne ainsi les logements qui sont de nature à porter atteinte à la vie, ou à la santé de leurs habitants.

Sur le rapport de cette commission et seulement pour les logements mis en location, ou occupés par d'autres que par le propriétaire, l'usufruitier, ou l'usager, le conseil municipal détermine les travaux d'assainissement à exécuter, les lieux et les délais dans lesquels ils seront exécutés et, s'il y échet, les habitations qui ne seraient pas susceptibles d'assainissement.

Un recours contre la décision du conseil municipal est ouvert aux intéressés, pendant un mois à partir de la notification. Le recours est suspensif. Quoiqu'on en ait parfois douté, l'appel au Conseil d'État est possible, en ce cas, comme il est de règle, en matière administrative.

Si le logement n'est pas susceptible d'assainissement, l'autorité municipale en peut interdire provisoirement la location, à titre d'habitation. Seul, le conseil de préfecture peut, sauf recours au Conseil d'État, prononcer l'interdiction absolue de la location.

Les ouvertures, pratiquées pour l'exécution des travaux d'assainissement, sont exemptes, pendant trois ans, de l'impôt des portes et fenêtres. D'un autre côté, si l'insalubrité ne peut être détruite que par des travaux d'ensemble, la commune peut exproprier, pour cause d'utilité publique, en la forme ordinaire, la totalité des immeubles et terrains compris dans le périmètre des travaux.

§ 6.

Pompes funèbres.

L'article 15 du décret du 18 mai 1806, décidant que les adjudications de fournitures pour les pompes funèbres sont faites selon le mode établi par les lois et règlements pour les travaux publics, la jurisprudence administrative a tiré de

ce texte la compétence du conseil de préfecture pour statuer sur les contestations entre les fabriques et leur adjudicataire relativement à l'interprétation et à l'exécution des clauses de l'adjudication intervenue. C'est, d'ailleurs, exclusivement sur ces contestations que le conseil de préfecture peut être appelé à statuer. Toute autre difficulté sur l'étendue du privilège des fabriques et consistoires, toute réclamation, de la part des familles intéressées, contre l'adjudicataire, ou les fabriques elles-mêmes, pour le paiement des fournitures faites et des droits encourus, sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

§ 7.

Marchés pour l'entretien et le travail des détenus dans les prisons.

S'il s'agit d'une fourniture isolée et restreinte à un seul objet, le pain, la viande, par exemple, les règles ordinaires des marchés de fournitures sont applicables. Mais le conseil de préfecture est seul compétent pour connaître des contestations entre l'administration et l'entrepreneur général du service des détenus et aussi entre l'entrepreneur sortant et l'entrepreneur entrant relativement à l'exécution du cahier des charges, qui s'impose à l'un et à l'autre. On l'admet ainsi depuis plus de soixante ans : la justification de cette jurisprudence est, peut-être, malaisée en droit : les uns ont dit que, presque toujours, les entrepreneurs étaient, par le marché même, chargés de certains travaux aux bâtiments, d'où résultait, pour l'entreprise, le caractère indéniable de travail public; d'autres ont surtout insisté sur l'intérêt manifeste de l'Etat, intérêt qui serait et la raison d'être et la limite de la compétence administrative; d'autres enfin ont, par un rapprochement ingénieux, mais un peu forcé, soutenu que les travaux des détenus étaient, quels qu'ils fussent effective-

ment, des travaux publics, les lois répressives employant, elles-mêmes, l'expression de peine des travaux publics. La vérité est que les marchés dont il s'agit ont un caractère mixte; qu'ils se rapprochent du marché de fournitures et de l'entreprise proprement dite de travaux publics et, ce caractère mixte étant incontestable, le Conseil d'Etat et la jurisprudence des tribunaux ordinaires ont considéré qu'il était plus simple et plus rationnel de faire prévaloir le caractère d'entreprise de travaux publics.

En conséquence, toutes les fois que l'intérêt de l'État est, même indirectement engagé, dans la contestation, le conseil de préfecture seul connaît des difficultés relatives à la fixation de la valeur d'objets que le concessionnaire des services généraux d'une maison centrale est tenu de prendre à sa charge. Peu importe que le débat existe entre l'État et l'entrepreneur, ou entre celui-ci et un tiers, cessionnaire du marché et tenu de prendre, après estimation, les objets mobiliers laissés par l'entrepreneur sortant. L'administration a, en effet, un intérêt direct à la conservation du matériel qui assure la marche régulière du service des prisons.

La compétence administrative ne s'applique, dès lors, qu'entre l'administration et les entrepreneurs, ou entre l'entrepreneur sortant et celui qui commence : entre un sous-traitant et l'entrepreneur les règles de la compétence des tribunaux ordinaires conservent tout leur empire.

§ 8.

Mines. — Forêts. — Pêche.

Toutes les questions d'indemnités à payer par les propriétaires de mines, à raison des recherches ou travaux antérieurs à l'acte de concession, sont réglées par le conseil de préfecture, conformément à l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Si plusieurs mines sont menacées d'inondations de nature à compromettre l'exploitation, les concessionnaires peuvent être contraints par le Gouvernement d'exécuter les travaux nécessaires d'assèchement. Toutes les contestations relatives à l'exécution de ces travaux, véritables travaux d'intérêt public et au recouvrement des taxes imposées pour le paiement et l'entretien des travaux, sont de la compétence du conseil de préfecture.

De nombreux textes du Code forestier et des lois subséquentes appellent également le conseil à statuer :

Sur les demandes en annulation des procès-verbaux de récolement;

Sur l'appréciation de la possibilité et de la défensabilité des forêts ;

Sur l'exception d'absolue nécessité, opposée par les usagers, à la demande de rachat des droits d'usage grévant les forêts de l'État ou les bois des particuliers ;

Sur la conversion en bois des terrains en pâturage, appartenant aux communes et aux établissements publics;

Sur le chiffre de l'indemnité à accorder pour la mise en défens de terrains et pâturages en montagnes, appartenant aux communes ou aux simples particuliers.

Des décrets, rendus en Conseil d'État, déterminent ordinairement chaque année, les parties des fleuves, rivières et cours d'eau réservées pour la reproduction et dans lesquelles la pêche est interdite pendant l'année entière; interdiction qui ne peut, du reste, être prononcée que pour une période de cinq ans au plus.

Des décrets déterminent, de même, les parties des cours d'eau, où il peut être établi des *échelles* pour la libre circulation du poisson. Or, les diverses indemnités auxquelles peuvent prétendre, dans les cas ci-dessus, les riverains privés du droit de pêche, sont réglées par le conseil de préfecture, comme en matière de dommages provenant de travaux publics.

§ 9.

Contentieux des domaines nationaux.

La compétence du conseil de préfecture, en matière de domaines nationaux, repose sur des considérations d'ordre politique et doit être restreinte aux seules actions réelles nées de la vente. Elle s'étend, d'ailleurs, à toutes les ventes des biens du domaine de l'État, quelle que soit l'époque de la vente et non pas seulement aux ventes des *biens* dits *nationaux*, dont le législateur de l'an VIII voulait, par tous moyens, affermir la propriété entre les mains des acquéreurs, justement hésitants et intimidés.

Le juge administratif est donc le seul qui puisse interpréter et appliquer les actes de vente, statuer entre l'État et ses acquéreurs, toutes les fois que le différend a sa solution dans les actes administratifs qui ont préparé, accompagné et consommé la vente ou la concession.

S'agit-il d'un échange, ou d'un bail, la raison politique de la nécessité de maintenir les ventes nationales faisant défaut, il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. L'action est-elle dirigée par un tiers qui se prétend propriétaire, ou même exige-t-elle l'interprétation de titres anciens, étrangers à l'acte de vente, en un mot, le litige ne soulève-t-il en rien la discussion des termes et de la portée de cet acte, la compétence des tribunaux ordinaires est la règle, comme en toute autre matière civile. En sorte que l'on peut dire que le pouvoir de juridiction des conseils de préfecture ne reçoit aucune restriction de la date plus ou moins récente de l'aliénation; mais qu'il se limite aux personnes de l'État vendeur et des acquéreurs et aux contestations qui ne peuvent se résoudre que par une interprétation administrative d'un acte administratif.

§ 10.

Renvoi.

Il faut signaler encore et renvoyer soit à l'examen des matières communales, soit à l'étude spéciale de la voirie et des impôts plusieurs applications, très fréquentes, de la compétence des conseils de préfecture. Elles concernent :

Le jugement des recours en matière d'élections;
Le partage des biens communaux;
La comptabilité des communes;
La répression des contraventions de grande voirie;
Le contentieux des contributions directes et des taxes assimilées.

Ces diverses matières seront examinées plus loin et non sans quelques détails.

SECTION IV.

De la procédure devant les conseils de préfecture.

La procédure devant les conseils de préfecture est aujourd'hui réglée par la loi du 22 juillet 1889, qui, s'inspirant des dispositions antérieures et des résultats consacrés par l'expérience, ou par la jurisprudence du Conseil d'État, a donné la sanction législative aux mesures les plus généralement suivies jusque-là. Elle a, d'ailleurs, maintenu la procédure exceptionnelle des recours en matière électorale et en matière de contributions directes.

Ce qui distingue la procédure administrative devant les conseils de préfecture de la procédure ordinaire, c'est, d'abord, qu'elle est dirigée non par le plaideur mais par le

juge; de plus, cette procédure est écrite et non verbale, quelque minime que soit l'intérêt pécuniaire engagé; enfin, les parties n'ont pas de mandataire officiel, d'intermédiaire obligé devant le juge; elles peuvent comparaître et plaider elles-mêmes et, comme leur participation, personnelle et directe, toujours possible, n'est jamais imposée à peine de nullité, les décisions par défaut sont rares et l'opposition difficilement admise.

§ 1.

Introduction de la demande.

Le conseil de préfecture est, comme le Conseil d'État, saisi par voie de requête : les requêtes et mémoires introductifs d'instance et, en général, toutes les pièces concernant les affaires sur lesquelles le conseil de préfecture est appelé à statuer par la voie contentieuse doivent être déposées au greffe du conseil. Ces pièces sont inscrites à leur arrivée sur le registre d'ordre qui est tenu par le secrétaire-greffier; elles sont, en outre, marquées d'un timbre, indiquant la date de l'arrivée.

La requête doit être écrite sur papier timbré, si ce n'est quand il s'agit de réclamations en matière électorale ou encore en matière de contributions directes, lorsque la cote est inférieure à trente francs. La demande, qui n'est pas formellement dispensée du droit de timbre et qui n'est pas produite sur papier timbré, est irrecevable, comme irrégulière en la forme. Elle peut être signée de la partie ou de son mandataire; elle doit indiquer les noms, qualités et demeures des parties, les motifs et l'objet de la demande, sans que toutefois, aucune énonciation soit exigée à peine de nullité.

Bien qu'ordinairement la requête doive être déposée au greffe du conseil de préfecture, il est des cas où la loi dispose autrement. Ainsi les réclamations relatives à l'élection des délégués sénatoriaux peuvent être adressées directement

au préfet, dans un délai de trois jours, à partir de l'élection. Ainsi encore, les protestations, en fait d'élections municipales, peuvent être ou consignées au procès-verbal du vote, ou, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, déposées au secrétariat de la mairie, ou à la sous-préfecture, ou à la préfecture.

La partie est toujours fondée à exiger un récépissé de la requête déposée par elle et, si, par impossible, le récépissé lui était refusé, elle ferait régulièrement constater le dépôt par acte d'huissier.

§ 2.

Mesures d'instruction; enquête; expertise.

La requête et les pièces produites sont immédiatement transmises au conseiller-rapporteur désigné pour chaque affaire, par le président du conseil. Le rapporteur est chargé, sous l'autorité du conseil de préfecture, de diriger l'instruction : après l'avoir entendu, le conseil arrête les communications à faire aux parties et les délais pour fournir des réponses. Ce sont là de simples mesures d'ordre prises sans débat contradictoire et qui sont de règle dans chaque affaire. Aussi suffit-il qu'elles soient mentionnées sommairement sur le dossier : elles sont notifiées administrativement, dans la forme déterminée par l'article 7 de la loi du 22 juillet 1889. Cette forme est la règle ordinaire, pour toutes les notifications à faire dans le cours de la procédure :

Elle consiste dans une signification administrative, faite dans les délais fixés par le conseil et par l'agent qu'il a désigné. Il en est donné récépissé par la partie. A défaut de récépissé, l'agent qui notifie dresse procès-verbal de la notification par lui faite. Le récépissé ou le procès-verbal est, immédiatement, transmis au greffe du conseil de préfecture.

Pour les parties privées, la communication des pièces se fait au greffe, sans déplacement. Parfois, cependant, surtout lors-

que les parties sont assistées d'un conseil, ou représentées par un officier public, le dossier leur est remis à charge de le rétablir au greffe dans un bref délai. Quand la communication doit être faite à un fonctionnaire ou à une administration, elle a lieu conformément aux règlements habituels sur les rapports respectifs des diverses administrations entre elles.

Pour s'éclairer, le conseil de préfecture peut ordonner les mesures d'instruction employées dans la procédure ordinaire : la comparution personnelle des parties, la visite des lieux, une enquête, une expertise. L'enquête et l'expertise sont les modes de preuves les plus employées, en matière administrative.

Il n'y a point à distinguer ici une enquête sommaire et une enquête ordinaire et les formes suivies dépendent, en grande partie, de ce qui a été ordonné par le conseil. Il est toujours maître d'ordonner, soit sur la demande des intéressés, soit d'office, une enquête, lorsqu'il le juge utile et sur les faits qu'il précise. Le conseil de préfecture peut désigner et désigne, en effet, le plus souvent, un commissaire enquêteur, c'est-à-dire un conseiller qui se transporte sur les lieux. L'enquête peut, au contraire, être retenue par le conseil lui-même et se faire à l'audience. La date, le lieu, la durée de l'enquête dépendent de la décision du conseil. Néanmoins, les formes substantielles de ce mode d'instruction doivent être observées. Ainsi ni la signification préalable des noms des témoins, ni l'assignation de ceux-ci ne sont exigées. Il n'y a pas lieu non plus d'appliquer l'article 283 du Code de procédure civile sur les reproches contre les témoins; les témoins peuvent être entendus, en la présence, ou en l'absence des parties; mais chaque partie doit être mise en mesure de produire des témoins et, si ce droit lui avait été dénié, ou si les témoins, désignés par elle, n'avaient point été entendus, il y aurait nullité de l'enquête, pour violation expresse des droits de la défense. Les articles 27-33 de la loi du 22 juillet 1889 ont, sur ces divers points, assimilé autant que possible, au moins dans leurs règles substan-

tielles, la procédure administrative et la procédure ordinaire.

— Les règles de l'expertise ont été heureusement modifiées par la loi nouvelle. L'expertise est tantôt facultative et tantôt obligatoire; mais, en aucun cas, elle ne lie le juge, qui, même forcé de l'ordonner, n'est jamais tenu d'en accepter les résultats.

Elle est obligatoire :

1° Lorsqu'il s'agit d'apprécier le dommage causé aux particuliers par l'exécution de travaux publics, article 56 de la loi du 16 septembre 1807. Peu importe que déjà une expertise judiciaire ait eu lieu, et que le dommage ait été causé aux personnes ou aux biens. Si, au contraire, le débat était engagé entre l'administration et son entrepreneur, l'expertise ne serait alors que facultative.

2° En matière de chemins vicinaux, aux termes des articles 14 et 17 de la loi du 21 mai 1836, pour fixer le montant des indemnités dues par suite de dégradations extraordinaires, ou pour extraction de matériaux et occupation temporaire de terrains.

3° Pour le même objet, en ce qui concerne les chemins ruraux, conformément aux articles 11 et 14 de la loi du 20 août 1881.

4° Dans le cas de réclamation, en fait de contributions directes, ou de taxes assimilées, lorsque, comme le prévoit l'article 29 de la loi du 21 avril 1832, le directeur des contributions directes est contraire à la réclamation et que la partie demande l'expertise.

En toute matière, au reste, le conseil de préfecture peut ordonner une expertise, même d'office et sur les points qu'il juge convenable.

Pour les cas ordinaires, en dehors des réclamations en matière de contributions directes, restées soumises à des règles particulières, l'expertise se fait, maintenant, par trois experts, à moins que les parties ne consentent qu'il y soit procédé par un seul. S'il y a trois experts, chaque partie

nomme un expert; l'autre est désigné par le conseil de préfecture.

S'il y a un expert unique, il est aussi choisi par le conseil de préfecture, si les parties ne s'accordent pas pour le nommer.

Les experts prêtent serment devant l'autorité fixée par le conseil, si les parties n'ont pas déclaré dispenser les experts de la prestation de serment. Celle-ci ne donne lieu à aucun droit d'enregistrement.

Le conseil fixe un délai, dans lequel les experts sont tenus de déposer leur rapport au greffe. Si, après avoir accepté leur mission, les experts ne la remplissent pas, ou ne déposent pas leur rapport dans le délai fixé, ils peuvent être condamnés à tous les frais frustratoires et même à des dommages et intérêts.

Les parties sont prévenues par les experts du jour de l'expertise, par lettre recommandée, au moins quatre jours à l'avance.

Le rapport est déposé au greffe et les parties invitées à en prendre connaissance et à fournir leurs observations dans le délai de quinze jours.

Le conseil de préfecture peut toujours ordonner un supplément d'instruction, ou appeler devant lui les experts à lui fournir tous renseignements utiles, mais sans être jamais obligé de suivre les avis qui lui sont donnés.

Les experts joignent à leur rapport un état de frais, lequel est taxé par le président du conseil de préfecture. Mais les experts ou les parties peuvent, dans les trois jours de la notification, contester la liquidation et la taxe devant le conseil de préfecture statuant en chambre du conseil.

En cas d'urgence, le président du conseil de préfecture peut, sur requête à lui adressée, nommer un expert pour constater des faits, qui seraient de nature à motiver une réclamation devant le conseil. Le défenseur éventuel en est immédiatement informé.

— Quand une visite des lieux a été ordonnée, elle est faite

par le conseil entier, ou par un ou plusieurs de ses membres délégués par lui. Les parties sont prévenues du jour et de l'heure de la visite.

Il est dressé procès-verbal de cette visite.

— Il est de même dressé procès-verbal détaillé de toute enquête faite sur les lieux par un conseiller de préfecture délégué.

Tous les procès-verbaux sont déposés au greffe et mis à la disposition des parties.

— Le conseil peut ordonner une vérification d'écritures, par un ou plusieurs experts désignés par lui, en présence d'un membre du conseil nommé à cet effet.

— Quant à l'inscription de faux, si la partie, après mise en demeure, persiste à vouloir se servir de la pièce arguée de faux, le conseil de préfecture peut soit surseoir à statuer, jusqu'après jugement du faux par le tribunal civil, soit statuer au fond, s'il reconnaît que la décision à rendre ne dépend point de la pièce incriminée.

— L'intervention, la récusation des juges, le désistement, s'appliquent à la procédure devant les conseils de préfecture, comme à la procédure civile ordinaire. Il ne peut y avoir lieu à péremption d'instance, puisque la direction de la procédure appartient au juge lui-même.

§ 3.

Débat oral et jugement.

Depuis 1862, les audiences des conseils de préfecture sont publiques. La publicité a été définitivement consacrée par la loi du 21 juin 1865 : elle n'existe pas, toutefois, pour le jugement des comptes soumis à la juridiction des conseils de préfecture.

Mais malgré la publicité du débat, l'instruction écrite reste et doit rester la base de la décision et cette instruction se

fait d'une manière contradictoire. Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le rapporteur prépare un rapport écrit et un projet de décision. Le tout est transmis au commissaire du gouvernement, lequel s'entend avec le président pour arrêter le rôle de chaque séance publique.

Les parties ayant été antérieurement averties du droit qui leur appartient de présenter ou de faire présenter des observations orales, celles qui ont répondu et manifesté leur intention de plaider sont avertis du jour de l'audience, au moins quatre jours à l'avance, par une notification administrative, article 44 de la loi du 22 juillet 1889. Le défaut d'avertissement ne serait pas une cause de nullité de la décision, puisqu'aucun texte n'édicte cette nullité et que la discussion orale n'a jamais qu'une place secondaire dans la procédure administrative.

Les dispositions des articles 85, 88 et suivants du Code de procédure civile sur la police des audiences, celles de l'article 1036 du même Code s'appliquent pour les conseils de préfecture, comme on les applique devant toutes les juridictions ordinaires. L'avocat présent à la barre du conseil n'y est point un mandataire ordinaire; il y exerce les prérogatives et il y est tenu des devoirs de sa profession. Après le rapport fait par un des conseillers, la partie peut prendre la parole elle-même, ou par un mandataire. Si elle est assistée d'un avocat, celui-ci plaide; puis le commissaire du gouvernement donne ses conclusions.

La décision est rendue après délibéré en secret; elle est prononcée en audience publique et motivée : elle porte le nom d'arrêté. Elle est exécutoire et elle emporte hypothèque.

Pour être régulière, elle doit contenir les noms et conclusions des parties, l'indication des pièces principales et des lois appliquées. Elle mentionne qu'elle a été rendue publiquement, que le commissaire du gouvernement a été entendu, qu'elle a été rendue par tels membres désignés. La minute est signée du président, du rapporteur et du greffier. Le conseil de préfecture, en statuant sur le fond, statue sur les dépens; ceux-ci sont régis par les articles 130 et 131 du Code

de procédure civile, dans toutes les instances relatives aux marchés de fournitures, à l'exécution des travaux publics, aux contributions directes et taxes assimilées et généralement, dans toutes les contestations, où l'administration agit, comme représentant de l'État. Ces mêmes articles sont toujours applicables aux plaideurs simples particuliers. Mais en dehors des cas qui précèdent, le préfet ou tout autre agent administratif, plaidant au nom de l'État, ne peut, même s'il succombe, être condamné aux dépens.

Les décisions sont transcrites, par ordre de date, sur un registre, dont la tenue et la garde sont confiées à ce dernier. La minute est conservée au greffe avec les diverses pièces de l'instruction : celles qui appartiennent aux parties leur sont remises sur récépissé, à moins que le conseil n'ait ordonné qu'elles soient annexées à l'arrêté.

L'expédition des décisions est délivrée par le secrétaire-greffier, dès qu'il en est requis. Toute décision est notifiée aux parties à leur domicile réel, dans la forme administrative, par les soins du préfet, lorsque l'instance concernait l'État. Dans les autres cas, la notification est faite par acte d'huissier.

On verra plus loin les règles de la procédure spéciale, en matière d'élections, de comptabilité communale et de contraventions de grande voirie.

§ 4.

Voies de recours contre les arrêtés en matière contentieuse.

1° Le recours ordinaire le plus commun est l'appel au Conseil d'État. En effet, toute décision d'un conseil de préfecture peut être déférée au Conseil d'État, sans égard à l'importance pécuniaire du litige. Quand le conseil de préfecture a statué, comme juge des comptes d'un comptable,

le tribunal d'appel n'est plus le Conseil d'État : c'est la Cour des comptes.

A moins qu'il n'en soit autrement ordonné par la loi, l'appel n'est pas suspensif.

2° L'opposition est recevable si la décision a été rendue par défaut : mais, étant donnée la procédure, on admet fort difficilement, aujourd'hui surtout, qu'un arrêté puisse être considéré comme rendu par défaut. En matière répressive, on le conçoit, si le contrevenant n'a pas reçu notification du procès-verbal dressé contre lui; ou encore, s'il n'a pris aucune part à la procédure; quand le conseil a statué en matière administrative ordinaire, le défaut ne se comprend que si, pour des motifs le plus souvent d'absence, ou de force majeure, la partie est demeurée étrangère, non pas à tous les actes, mais aux actes essentiels de la procédure, car le refus, par exemple, de participer à une expertise, ordonnée et régulièrement poursuivie, n'autoriserait pas la partie à se déclarer jugée par défaut.

Sont, dit l'article 53 de la loi du 22 juillet 1889, considérés comme contradictoires les arrêtés rendus sur les requêtes ou mémoires en défense des parties, alors même que les parties ou leurs mandataires n'auraient point présenté d'observations orales à la séance publique.

Lorsque la demande est formée contre plusieurs parties et que l'une d'elles n'a point présenté de défense, le conseil accorde un certain délai, afin que les défaillants puissent produire leur défense dans le délai fixé. Les défaillants en sont administrativement avertis. Après l'expiration du délai, il est statué par une seule décision, qui n'est susceptible d'opposition de la part de personne.

Le délai de l'opposition est d'un mois à dater de la notification à la partie. L'acte de notification mentionne que, passé le délai d'un mois, la partie sera déchue du droit de former opposition.

L'opposition est formée par requête comme toute demande ordinaire. Elle suspend l'exécution, à moins qu'il n'en ait

été autrement ordonné par la décision rendue par défaut.

Les arrêtés des conseils de préfecture peuvent être attaqués devant le Conseil d'État, dans le délai de deux mois, à dater de la notification lorsqu'ils sont contradictoires, et à dater de l'expiration du délai d'opposition, lorsqu'ils sont par défaut.

Le délai de deux mois est augmenté conformément à l'article 73 du Code de procédure civile, lorsque le requérant au Conseil d'État est domicilié hors de la France continentale.

Le délai du pourvoi court, contre l'État ou contre les administrations représentées par le préfet, soit du jour de la notification de l'arrêté au préfet par les parties, soit du jour de la notification aux parties par le préfet lui-même.

En matière répressive, le délai court contre l'administration, de la date même de l'arrêté.

Par ce qui précède, on peut constater que la loi du 22 juillet 1889 a réalisé une réforme vraiment utile. Cette loi a, en effet, fixé le Code de la procédure ordinaire devant les conseils de préfecture. Et, par une série de dispositions heureuses, elle a rapproché, sans les confondre, les matières administratives et la procédure civile ordinaire.

Ainsi, l'instruction contradictoire;

La procédure d'expertise complètemeut modifiée;

Les mesures d'instruction habituelles : interrogatoire, comparution des parties, enquêtes, visite des lieux, vérification d'écriture, désormais exactement réglementées;

L'opposition nettement délimitée, le défaut *profit-joint* et le caractère suspensif de l'opposition une fois formée;

Le délai du recours au Conseil d'État réduit à deux mois;

Les dispositions du Code de procédure civile relatives aux incidents, à la tierce-opposition, à l'appel des jugements préparatoires et interlocutoires, étendues à la procédure administrative;

Un mode de notification, simple et sûre, adopté pour règle;

La nécessité, imposée aux parties demanderesses, de fournir, en même temps que leur requête, des copies certifiées

conformes, dispensées du timbre, et destinées à être notifiées aux défendeurs;

La liquidation des frais et des dépens assurée par des précautions contradictoires, d'un emploi facile pour tous les intéressés,

Voilà, certes, un ensemble de mesures qui font de la loi du 22 juillet 1889, une loi utile et sage. En fixant et en simplifiant ce qui, jusqu'à ce moment, demeurait contesté et plus ou moins indécis, elle a donné à la justice administrative et à l'intérêt privé de nouvelles garanties.

CHAPITRE XXI.

DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE.

DE LA CIRCONSCRIPTION DES COMMUNES.

L'administration municipale offre, plus encore que l'administration du département et même que l'administration générale de l'État, un intérêt pratique, qui, chaque jour, saisit chacun de nous. La commune, en effet, est une petite société formée naturellement; le législateur la reconnaît; il ne la crée pas; en elle se réunissent nos affections, nos souvenirs et nos intérêts. Aussi de tout temps et chez tous les peuples, les institutions communales ont-elles occupé une des premières places dans la législation; et l'on a pu dire, avec raison, que dans une société, la liberté politique se mesure aux franchises communales, au souci et à l'intensité de la vie municipale.

Le corps municipal d'une commune se compose d'une assemblée délibérante, le conseil municipal et d'un pouvoir exécutif, le maire, assisté d'un ou de plusieurs adjoints.

Chaque commune forme essentiellement une personne morale, ayant son unité, son patrimoine distincts, sous l'autorité et la protection de l'État; l'unité de celui-ci n'étant en aucun cas altérée ni menacée par l'existence des communes, qui forment des associations distinctes, mais non indépendantes, ou rivales de l'État.

Il y aura, disait la loi du 22 décembre 1789, une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne.

D'après le dernier recensement, promulgué officiellement

par le décret du 31 décembre 1886, le nombre des communes en France était, à ce moment, de 36,121, avec une population totale de 38,218,903 habitants.

Les petites communes sont fort nombreuses dans notre pays; on peut en juger par le tableau suivant :

Communes ayant moins de	100		habitants :	768
Communes ayant de	101	à 200	—	3,600
— —	201	à 300	—	4,895
— —	501	à 1,000	—	10,362
— —	1,001	à 2,000	—	5,837
— —	10,001	à 20,000	—	135
Communes au-dessus de :	20,001		—	99

Depuis 1884, il ne peut plus être créé de communes nouvelles que par une loi, après avis du conseil général et du Conseil d'État, et rien n'est plus juste; car multiplier les petites communes, c'est souvent, il est vrai, flatter l'amour-propre des populations, mais, presque toujours aussi, c'est multiplier les dépenses de l'administration, sans profit réel pour personne.

Les modifications à la circonscription des communes sont opérées par une loi ou par un décret, suivant leur importance.

Toutes les fois qu'il s'agit de transférer le chef-lieu d'une commune, de réunir plusieurs communes en une seule ou de distraire d'une commune une section ou fraction, même sans personnalité civile, soit pour faire de cette section une commune nouvelle, soit pour la réunir à une autre commune, le préfet ordonne que, dans les communes intéressées, il soit procédé à une enquête sur le projet et sur les conditions qu'il comporte.

L'enquête peut être ordonnée d'office : elle doit l'être lorsque la demande en est adressée au préfet, soit par le conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits dans la commune, ou dans la section ou fraction de commune.

L'enquête a lieu dans la forme administrative ordinaire, aux lieu, jour et heure fixés par le préfet et sous la présidence du magistrat ou fonctionnaire désigné par lui.

L'enquête terminée, les conseils municipaux, le conseil d'arrondissement et le conseil général sont appelés à délibérer sur le projet. Ce projet est également soumis à l'examen d'une commission syndicale, lorsqu'il intéresse une section de commune; en effet, dans ce cas, le préfet ordonne qu'il soit formé une commission syndicale soit pour la section, soit pour le chef-lieu de la commune, si les représentants de la section, au conseil municipal, sont plus nombreux que les conseillers élus par le chef-lieu lui-même. Le nombre des membres de la commission est fixé par le préfet. Ils sont élus par les électeurs domiciliés dans la section; ils nomment leur président et donnent leur avis sur le projet de modification de la circonscription communale.

Il est définitivement statué par une loi, après avis du Conseil d'État, s'il s'agit d'ériger une commune nouvelle, quelle que soit l'importance du territoire et de la population de celle-ci;

Si la modification proposée change la circonscription d'un département, d'un arrondissement, ou d'un canton.

Dans tous les autres cas, il suffit d'un décret, rendu en Conseil d'État, après avis du conseil général.

L'article 6 de la loi du 5 avril 1884 a ainsi gravement modifié les pouvoirs du conseil général, tels que les réglait l'article 46-26° de la loi du 10 août 1871. En matière de circonscriptions de communes, le conseil général n'exprime, désormais, qu'un simple avis, dans tous les cas où il est question de communes appartenant à des cantons différents : néanmoins, il statue définitivement s'il approuve le projet, si les communes ou sections sont situées dans le même canton et si la modification projetée réunit, sur tous les points, l'adhésion unanime des conseils municipaux et des commissions syndicales.

S'il s'agissait de fixer simplement les limites de deux ou

plusieurs communes voisines, sans que la délimitation intéressât réellement l'unité même de la commune, la détermination de ces limites appartiendrait au préfet. Un avis du Conseil d'État du 28 janvier 1838, toujours en vigueur, trace et explique parfaitement, à cet égard, la pratique administrative. Aux termes de cet avis, les dispositions de la loi relatives aux modifications des circonscriptions de communes doivent être observées toutes les fois qu'il s'agit d'un assez grand nombre d'habitants, ou d'une portion de territoire assez considérable, pour que l'existenee ou la constitution de la commune soient directement en jeu. S'il s'agit d'une simple rectification de territoire, qui ne blesse pas l'individualité communale, la rectification est simplement administrative et est opérée par arrêté préfectoral conformément au règlement du 10 octobre 1821 sur le cadastre. Il faut même ajouter que l'arrêté préfectoral est un acte d'administration, dont l'appréciation n'appartient qu'à l'administration elle-même et qui, par suite, n'est pas susceptible de recours contentieux, au fond.

Les dénominations nouvelles, que rendent nécessaires soit la création d'une commune, soit le changement du chef-lieu, soit la distraction ou la réunion d'une section, sont décidées par l'autorité même qui, d'après les règles précédentes, est compétente pour statuer sur la modification de territoire.

S'il y a lieu de changer le nom d'une commune existante, le changement est autorisé par décret du Président de la République, sur la demande du conseil municipal, après avis du conseil général et du Conseil d'État.

La loi ou le décret qui a prononcé sur la réunion d'une commune à une autre, sur l'érection d'une section en commune nouvelle et, en général, sur les modifications à la circonscription des communes, détermine en même temps les conditions et conséquences de ces modifications territoriales au point de vue de l'attribution de tout ou partie du patrimoine de la commune ou section intéressée. Cependant, il est de règle que la commune annexée conserve la propriété des

biens, non affectés à un service public, qui lui appartenaient. Les habitants eux-mêmes continuent de jouir, comme précédemment, des biens dont ils jouissaient en nature. Mais les revenus en argent des biens, appartenant à la section réunie, doivent être versés dans la caisse municipale de la commune à laquelle s'est faite la réunion. Car, d'une part, dans toute commune il n'y a qu'un budget et qu'une caisse, où sont versés tous les fonds et deniers de la commune et, d'autre part, la loi de 1884 n'ayant disposé que pour les biens dont les habitants jouissaient en nature, on en conclut rationnellement que, pour les autres biens, la jouissance séparée n'est point la règle.

Quant aux édifices et immeubles servant à un usage public, ils deviennent la propriété de la commune nouvelle, ou de la commune à laquelle la section ou l'autre commune ont été annexées. Pour les biens des pauvres, ils sont, en principe, répartis au prorata de la population des circonscriptions modifiées.

Parfois le cimetière de l'ancienne commune reste affecté, plus ou moins longtemps, aux inhumations des défunts des communes nouvellement formées.

Et si des emprunts ont été contractés, la charge en est d'ordinaire répartie entre ces communes, au prorata de leurs feux.

En cas de nouvelle modification aux circonscriptions communales, la commune ou section annexée reprend, quand elle redevient une commune distincte, ou apporte à une nouvelle commune, la pleine propriété des biens qui lui appartenaient et qu'une première fois elle avait apportés.

Dans le cas de réunion ou de fractionnement de communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit. Il est procédé immédiatement à des élections nouvelles. La dissolution est la conséquence forcée du changement opéré dans l'individualité collective des communes.

S'il s'élève incidemment à un litige quelconque une difficulté sur l'interprétation des actes qui ont établi la circons-

cription de deux ou plusieurs communes limitrophes, à quelle autorité cette interprétation doit-elle être demandée? La difficulté étant en ce cas de nature contentieuse, à la différence de ce qui a lieu, lorsqu'il s'agit uniquement de la rectification administrative des limites de deux communes, c'est au Conseil d'État, le plus souvent, qu'il appartiendra de donner cette interprétation. En effet, il est de règle que le Conseil d'État, au contentieux, interprète les décrets du Président de la République; or, si la modification des circonscriptions a été opérée par décret, l'application de la règle conduit à déférer au Conseil d'État l'interprétation jugée nécessaire. Et le Conseil d'État pouvant être saisi directement, quelle que soit l'autorité administrative dont l'acte donne lieu à interprétation, on est fondé à lui demander d'interpréter un acte de délimitation, même émané du conseil général.

Si la modification à la circonscription respective des communes limitrophes avait été opérée par une loi, bien que, dans ce cas encore, on ait prétendu appliquer et justifier la compétence du Conseil d'État, il nous semble plus logique de décider qu'alors les tribunaux ordinaires sont compétents : leur mission propre n'est-elle pas d'appliquer et d'interpréter tous les jours toutes les lois? Or, une création de commune, une réunion, ou une séparation de communes, faites par le législateur, qu'est-ce autre chose que de véritables lois?

CHAPITRE XXII.

DE LA NOMINATION DES MAIRES ET DES ADJOINTS.

La loi du 5 avril 1884 contient les règles organiques et les règles relatives aux attributions du pouvoir municipal. Elle a abrogé toutes les lois antérieures et elle forme actuellement le code unique et complet de l'administration communale. Quoiqu'elle ait donné la première place aux conseils municipaux, nous examinerons, pour la commune, comme pour le département, d'abord le pouvoir exécutif, c'est-à-dire ce qui concerne les maires et les adjoints.

SECTION Ire.

Du maire, des adjoints, des adjoints spéciaux.

Il y a, dans chaque commune, un maire et un ou plusieurs adjoints, élus parmi les membres du conseil municipal. Le nombre des adjoints est fixé eu égard à la population municipale totale, déterminée par le dernier recensement officiel publié, sans égard à la population flottante; il est d'un dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous, de deux dans celles de 2,501 à 10,000 habitants. Dans les communes d'une population supérieure il y a un adjoint de plus par chaque excédent de 25,000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze.

Il en est ainsi pour toutes les communes de la France, à

l'exception de la ville de Paris, dont il sera question dans un chapitre spécial.

La ville de Lyon est elle-même rentrée dans le droit commun, sauf quelques dérogations peu nombreuses.

Ainsi, Lyon est divisé en six arrondissements municipaux et possède dix-sept adjoints. Deux de ces adjoints sont spécialement délégués dans chacun des arrondissements.

Certaines communes peuvent en raison de leur situation topographique, avoir des adjoints spéciaux non compris dans la fixation du nombre ordinaire. C'est lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles, les communications entre le chef-lieu et une fraction de la commune. La création d'un adjoint spécial ne peut être faite que par décret en Conseil d'État sur la demande du conseil municipal. Les frais de bureau de cet adjoint constituent une dépense obligatoire pour la commune. Il est élu par le conseil, pris parmi les conseillers et, à défaut d'un conseiller résidant dans cette fraction de commune, ou s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction. Il remplit les fonctions d'officier de l'état civil et il peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune. Il n'a pas d'autres attributions.

SECTION II.

De l'éligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint.

Pour être maire ou adjoint, il suffit d'être conseiller municipal. On vient de voir qu'à la rigueur l'adjoint spécial d'une fraction de la commune peut être choisi parmi les simples habitants de cette fraction. Certains conseillers municipaux ne peuvent être élus maires ni adjoints. Ainsi le maire et l'adjoint, révoqués par décret du Président de la République, sont inéligibles pendant une année, à partir du décret de ré-

vocation, à moins qu'auparavant il ne soit procédé au renouvellement général des conseils municipaux.

D'un autre côté, il y a incompatibilité absolue entre les fonctions municipales et quelques autres fonctions. Ainsi ne peuvent être maires ou adjoints, ni en exercer, même temporairement, les fonctions :

Les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs; les agents des forêts; ceux des postes et télégraphes, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers.

Ces dispositions se justifient d'elles-mêmes : on remarquera néanmoins qu'elles édictent non une inéligibilité personnelle, mais une incompatibilité de fonctions. Aussi, les personnes qui viennent d'être désignées, si elles avaient été élues régulièrement pourraient-elles, en abandonnant, immédiatement, leurs fonctions et emplois, garder et exercer le mandat municipal.

Les agents salariés du maire ne peuvent être ses adjoints : il faut entendre par là tous ceux qui, moyennant un salaire, quel qu'il soit, fût-il très élevé, exercent un emploi, une mission qui les place sous la dépendance habituelle et nécessaire du maire; tels sont les intendants, précepteurs, contremaîtres, commis de tout genre. Il en est autrement des ouvriers, fermiers et de tous ceux qui ne sont pas dans les liens d'une subordination personnelle vis-à-vis du maire.

Le service des sapeurs-pompiers est également incompatible avec la fonction de maire, ou d'adjoint.

SECTION III.

Formes de l'élection.

Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue.

Le conseil doit être, pour cela, préalablement complété, s'il y a lieu. Et, en aucun cas, il ne peut procéder à l'élection, s'il est réduit d'un quart. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, l'élection a lieu néanmoins, sauf lorsque le conseil est réduit aux trois quarts de ses membres. De nouvelles élections complémentaires sont alors indispensables et il y est procédé dans le délai d'un mois à dater de la dernière vacance.

Les conseillers municipaux sont, suivant la règle ordinaire, convoqués par écrit, à domicile, trois jours francs au moins avant l'élection. La convocation indique formellement l'objet de la réunion : elle est consignée au registre des délibérations et affichée à la porte de la mairie.

La majorité des membres en exercice doit assister à la séance. Cependant, si après deux convocations successives, à trois jours au moins d'intervalle, le conseil ne se trouve pas réuni en nombre suffisant, l'élection peut être faite sur une troisième convocation, quel que soit alors le chiffre des conseillers présents.

L'élection se fait publiquement, sous la présidence du plus âgé des membres présents, un secrétaire étant désigné par l'assemblée. On commence par l'élection du maire; on procède ensuite à l'élection de l'adjoint, ou des adjoints, mais séparément pour chacun d'eux et jamais au scrutin de liste.

Au premier tour de scrutin, la majorité absolue est nécessaire, c'est-à-dire la moitié plus un des suffrages régulièrement exprimés. Après deux tours de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative et le choix des conseillers municipaux n'étant plus limité peut, au troisième tour, comme aux deux autres, se porter sur tout conseiller municipal éligible. Si, à ce troisième tour, il y a égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

La proclamation du résultat a lieu immédiatement : le maire nommé, s'il est présent, entre sur-le-champ en fonctions et c'est lui qui préside à l'élection des adjoints.

Celle-ci s'accomplit, pour chaque adjoint à nommer, dans

les mêmes formes que l'élection du maire. Le rang des adjoints est déterminé par l'ordre de leur nomination et, lorsqu'il y a une vacance, l'adjoint restant, s'il occupait le second rang, passe au premier : on ne nomme point, en effet, on ne remplace point un premier, un second adjoint; l'ordre des adjoints est l'ordre même de leur élection.

Si la commune a un ou plusieurs adjoints spéciaux, leur nomination s'accomplit dans les mêmes conditions.

Les nominations sont, dans les vingt-quatre heures de leur date, affichées à la porte de la mairie. En même temps, elles sont notifiées au sous-préfet.

Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal; ils continuent l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'installation de leurs successeurs. Toutefois, en cas de renouvellement intégral, des changements très considérables ayant pu se produire au sein du nouveau conseil municipal, les fonctions de maire et d'adjoint sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers dans l'ordre du tableau.

SECTION IV.

Recours contre l'élection.

L'élection du maire et des adjoints peut être attaquée dans les mêmes conditions, dans les mêmes formes et les mêmes délais que l'élection du conseil municipal. Tout électeur, tout conseiller municipal et le préfet peuvent réclamer; le délai est de cinq jours, à partir de vingt-quatre heures après l'élection, c'est-à-dire à compter du moment où la nomination est rendue publique et réputée connue. Pour le préfet, ce délai est de quinzaine à partir de la réception du procès-verbal des opérations électorales.

Le recours est jugé par le conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État. La procédure et le jugement sont régis

par les dispositions, ci-après examinées, applicables aux recours contre l'élection des conseils municipaux. S'il y a annulation de l'élection et pourvoi au Conseil d'État, le pourvoi est suspensif et le maire et les adjoints nommés restent en fonctions.

Lorsque l'élection a été définitivement annulée, le conseil municipal est convoqué pour procéder à une nouvelle élection dans le délai de quinzaine. S'il y a lieu de compléter le conseil, il est procédé aux élections complémentaires dans la quinzaine de la vacance et le nouveau maire est élu dans la quinzaine suivante. Si après ces élections complémentaires de nouvelles vacances se produisent encore, le conseil municipal procède néanmoins à l'élection, à moins qu'il ne soit réduit d'un quart, auquel cas il y aurait lieu de recourir à de nouvelles élections.

SECTION V.

Suspension et révocation des maires et des adjoints.

Les maires et les adjoints peuvent être suspendus de leurs fonctions par arrêté préfectoral pour un mois au plus : la suspension peut être portée à trois mois par le ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret du Président de la République.

La suspension et la révocation sont des mesures d'ordre purement administratif, ou politique, contre lesquelles nulle réclamation contentieuse ne peut être élevée, le Gouvernement étant et devant rester maître absolu, sous le contrôle du Parlement, d'apprécier, comme il l'entend, les motifs de suspension et de révocation.

La suspension n'entraîne aucune incapacité ni déchéance : au contraire, la révocation emporte, de plein droit, inéligibilité, pendant un an, aux fonctions de maire et d'adjoint; à

moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux dans toute la France.

Dans les colonies, auxquelles s'applique la loi municipale, le gouverneur peut suspendre les maires pour trois mois; il en rend compte immédiatement au ministre compétent. Celui-ci ne peut prolonger la suspension au delà de trois mois.

CHAPITRE XXIII.

DES ATTRIBUTIONS DES MAIRES.

Le législateur a multiplié et comme accumulé à plaisir, les attributions et les fonctions des maires.

Ainsi le maire est :

1° Officier de l'état civil ;
2° Officier de police judiciaire ;
3° Agent administratif ;
4° Juge du contentieux administratif ;
5° Investi des pouvoirs de la police municipale ;
6° Chargé d'exécuter les délibérations du conseil municipal ;
7° Enfin représentant de la commune.

Cette multiplicité et cette variété d'attributions se comprennent et se justifient aisément. Nul, en effet, plus que le maire, n'est en mesure d'inspirer confiance aux populations qui le connaissent, presque toujours, particulièrement et de longtemps : nul n'est plus à même, par son intervention et l'estime qui s'attache à ses fonctions, comme un juste honneur, de procurer chaque jour et par tous l'exécution facile et sûre de toutes les lois.

Officier de l'état civil, le maire est chargé de fonctions définies et réglées par la loi civile ; il est alors placé sous la surveillance des tribunaux civils et du procureur de la République. Seuls les tribunaux civils connaissent de la régularité des actes dressés par lui, et les conséquences des fautes ou de la négligence qu'il peut commettre ne relèvent que des tribunaux ordinaires.

Officier de police judiciaire, le maire exerce les attributions que le Code d'instruction criminelle lui confie avec les autres magistrats et officiers publics, à qui la police judiciaire appartient. Il est chargé des fonctions du ministère public près des tribunaux de simple police, lorsqu'il n'y a point de commissaire de police, ou en cas d'empêchement de ce dernier. Il relève, ici encore, exclusivement du procureur de la République et de l'autorité judiciaire.

CHAPITRE XXIV.

DU MAIRE CONSIDÉRÉ COMME AGENT ET COMME JUGE ADMINISTRATIF.

Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure, de la publication et de l'exécution des lois et règlements; de l'exécution des mesures de sûreté générale et des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

C'est une règle fondamentale de notre organisation municipale, règle posée dès le début par l'Assemblée constituante en 1789, que les maires ont des fonctions propres et des attributions déléguées par le pouvoir central. Ce double caractère des pouvoirs du maire a été maintenu à travers toutes nos vicissitudes politiques. Il en résulte que le maire ne peut et ne doit pas se considérer comme indépendant du Gouvernement établi, bien que l'autorité centrale n'intervienne plus dans sa nomination. Le maire est, en effet, en beaucoup de cas, un agent administratif proprement dit, à ce titre, le subordonné du préfet et le représentant, dans la commune, du pouvoir central. La logique et la loyauté commandent donc au maire d'observer, à l'égard du Gouvernement, une attitude d'une correction irréprochable, ou de résigner ses pouvoirs. Une hostilité apparente ou déguisée serait une inconséquence et un mauvais exemple.

§ 1.

Du maire, agent administratif.

A titre d'agent administratif, le maire est chargé de la publication et de l'exécution des lois; il s'agit ici de la pu-

blication, par voie d'affiches dans la commune, ou de toute manière efficace, des lois et des règlements dont il importe de porter rapidement les termes à la connaissance des habitants.

L'exécution de la plupart des lois nécessite l'intervention, plus ou moins active, du maire; ainsi en est-il en matière de recrutement militaire, de dénombrement des chevaux et voitures, d'expropriation pour cause d'utilité publique, de règlements d'eau, d'impôts directs, de contributions indirectes et dans une foule d'autres cas. Les ordres de l'autorité supérieure ou sont transmis, ou sont exécutés par les soins du maire et c'est précisément dans cette intervention quotidienne entre l'administration et les habitants de la commune, que l'action du maire se fait sentir prudente, bienveillante et aussi protectrice de tous les intérêts.

Des mesures de sûreté générale peuvent être rendues nécessaires par des circonstances particulières, par l'état des esprits dans la commune, par un soulèvement qui s'annonce comme dangereux; le maire, en ces divers cas, en dehors des pouvoirs de police municipale qui lui appartiennent en propre, est chargé de seconder l'action du pouvoir central, d'exécuter les mesures que le Gouvernement commande : il est un agent d'exécution comme le préfet, comme le sous-préfet et soumis, comme tel, aux ordres de l'autorité supérieure.

Enfin, de très nombreuses lois, touchant aux objets les plus variés, ont confié aux maires une action administrative déterminée; il suffit de citer le Code de procédure civile, qui, en maintes circonstances, exige le visa du maire, le Code de commerce, la loi sur les épizooties, la matière des réquisitions et des logements militaires, les lois sur les aliénés, sur la protection des enfants du premier âge, sur la destruction des animaux nuisibles et une foule d'autres, qu'il est superflu d'énumérer.

Le maire, à ce même titre d'agent administratif, ou, à son défaut, le sous-préfet, pourvoit d'urgence à ce que toute

personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte, ni de croyance.

La loi du 15 novembre 1887, complétant l'article 93 de la loi du 5 avril 1884, défend d'établir, même par voie d'arrêté, des distinctions et dispositions particulières, suivant que le caractère des funérailles est religieux ou ne l'est pas. Et en cas de contestation sur le mode et les conditions d'après lesquels il doit être procédé aux obsèques du défunt, il est statué dans le jour, sur citation de la partie la plus diligente, par le juge de paix du lieu du décès, sauf appel devant le président du tribunal civil, qui doit prononcer dans les vingt-quatre heures. La décision est notifiée au maire, chargé d'en assurer l'exécution.

Si le maire refuse ou néglige d'accomplir un des actes qui lui sont ordonnés par la loi, le préfet, après une mise en demeure écrite et directe, adressée au maire, procède lui-même à cet acte, ou, le plus souvent, commet pour y procéder un délégué spécial, soit le sous-préfet, soit un conseiller de préfecture, soit tout autre. La dépense occasionnée par cette délégation constitue une dépense obligatoire pour les communes.

§ 2.

Du maire, juge administratif.

Le maire statue comme juge du contentieux administratif:

1° Sur les contestations entre la régie des contributions indirectes et les débitants, relativement au prix de vente des boissons au détail déclaré par ces derniers, pour parvenir à l'assiette du droit;

2° Sur les indemnités dues aux habitants, qui logent des officiers, marchant sans leurs troupes, le logement, dans ce cas, ne devant pas être fourni gratuitement;

3° Sur la remise des livrets aux ouvriers, lorsqu'il n'y a pas de conseil de prud'hommes établi pour la commune;

4° Enfin, sur les difficultés en matière de courses de chevaux; la compétence des maires demeure, en effet, théoriquement la règle; mais en pratique, depuis un arrêté du 17 février 1853, qui les a instituées, des commissions, composées de trois commissaires, prononcent sans appel en pareil cas.

CHAPITRE XXV.

DE LA POLICE MUNICIPALE.

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

§ IV.

Objet de la police municipale.

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes, qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre 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° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions, ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt, ou des circonstances qui ont accompagné sa mort;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure.

7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés, dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Cette énumération, reproduite de l'article 3, titre XI de la loi des 16-24 août 1790, n'est qu'énonciative; elle eût pu être simplifiée, car elle contient des redites; elle manque de précision en plusieurs points, et on aurait pu la rendre plus complète. Quoi qu'il en soit, elle fait bien voir l'objet et le caractère de la police municipale.

Celle-ci n'est autre chose que le gouvernement de la petite société communale, au point de vue des mille détails fort humbles, il est vrai, mais fort importants néanmoins de la vie quotidienne. Faire régner dans la cité populaire ou dans

la bourgade ignorée l'ordre et la paix, ce qu'un des premiers penseurs de l'humanité a appelé *tranquillitas ordinis*, assurer la tranquillité des personnes, la salubrité de la rue, le repos de la nuit, tel est le but de la police municipale. Pour y atteindre, le maire peut recourir à des mesures d'une variété et d'une étendue presque sans limites. Au lieu de nous perdre dans l'examen de détails infinis, essayons de marquer par quelques règles générales le caractère rationnel et légal des mesures de police municipale :

I. — Ces mesures constituent, par excellence, l'une des fonctions propres au pouvoir municipal, selon l'expression de la loi du 14 décembre 1789. Aussi le maire a-t-il, en cette matière, une initiative presque absolue; il est sans doute placé sous la surveillance de l'autorité supérieure, mais il ne dépend alors véritablement ni de celle-ci ni du conseil municipal; à lui d'apprécier l'utilité, la nécessité peut-être de précautions et de règlements, que des esprits superficiels pourront traiter de futilités mesquines, mais dont l'action est, en dépit des critiques et des dédains, bienfaisante pour tous.

II. — Les mesures de police ont nécessairement en vue l'intérêt général et non l'intérêt d'une personne, ni même l'intérêt privé de la commune considérée comme propriétaire ou créancière. Elles peuvent être ou générales ou spéciales; mais, même dans ce cas, elles ont pour origine et pour raison d'être l'utilité commune. Ordonner à un particulier de faire disparaître l'insalubrité résultant de l'amas d'eaux stagnantes dans la cour de sa maison, c'est prendre une mesure de police. Réglementer la perception de taxes dues à la commune pour usage de son abattoir ou pour stationnement sur le marché public, ce n'est pas faire un règlement de police municipale, car, dans ce second cas, la mesure publiée vise à peu près uniquement l'intérêt financier de la commune.

III. — Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le maire doit respecter, d'une part, les principes essentiels de la

liberté individuelle, de la propriété, de la liberté de l'industrie et, d'autre part, les règlements déjà existants et qui émanent soit du Président de la République, soit du préfet.

Ainsi l'arrêté municipal qui interdirait à une société musicale déterminée de se faire entendre sur la voie publique, serait illégal comme contraire à la liberté des personnes et de l'industrie; celui qui, ne se bornant pas à ordonner les mesures de salubrité qu'exigent les circonstances, déterminerait la nature, l'importance, le mode et les détails des travaux à exécuter, alors que des travaux d'une autre nature peuvent être aussi efficaces, porterait atteinte à l'inviolabilité de la propriété.

C'est l'examen des dispositions particulières de chaque règlement municipal, qui, seul, peut permettre de se prononcer sur la légalité, ou sur l'illégalité de celui-ci, d'après les principes qui précèdent, et cet examen est souvent d'une délicatesse extrême.

IV. — Le règlement municipal a un caractère réel et territorial, applicable, sans distinction de personnes ni de choses, dans toute l'étendue de la commune, et nulle excuse tirée de l'ignorance, de la bonne foi, de la difficulté d'exécution ou de l'absence de préjudice, ne peut être invoquée par les contrevenants.

V. — Les mesures de police ne peuvent porter atteinte à des droits acquis; elles s'appliquent à l'avenir et doivent être publiées; mais aucune forme de publicité n'a été ordonnée à peine de nullité; néanmoins la preuve que le règlement a reçu une publicité suffisante est une condition substantielle et préalable de sa légalité et de sa force obligatoire.

VI. — On peut déférer une mesure de police municipale au Conseil d'État pour excès de pouvoirs. D'un autre côté, le juge de simple police, appelé à prononcer sur un procès-verbal de contravention aux règlements municipaux, a le droit et le devoir d'examiner :

1° La légalité du règlement ;

2° Si la preuve de la contravention au règlement reconnu légal est régulièrement rapportée contre le contrevenant.

Et, pour qu'une condamnation puisse être prononcée, il faut que tout à la fois la légalité du règlement et l'existence de la contravention soient reconnues. La condamnation est alors forcée : elle est la sanction du règlement municipal : elle ne s'applique, aux termes de l'article 471-15° du Code pénal, qu'aux règlements légalement faits.

Si donc le juge de police constate que le règlement municipal n'est pas légalement obligatoire il refuse de prononcer une condamnation, il ne l'annule pas; il le laisse simplement destitué d'effet et ainsi les pouvoirs de l'autorité municipale et ceux de l'autorité judiciaire sont réciproquement consacrés et maintenus. Ainsi dénué de sanction, le règlement de police sera inévitablement rapporté ou modifié par le maire; car à quoi servirait-il désormais?

En appel, s'il y a lieu, le juge correctionnel apprécie, à son tour, la légalité des règlements municipaux et dans tous les cas, la Cour de cassation peut être appelée à se prononcer sur ce point. Il est même vrai de dire que c'est sa jurisprudence qui a, par maints arrêts, fixé la limite légale du droit de police des maires.

§ 2.

Des conditions de forme des arrêtés de police.

Les arrêtés de police sont de deux sortes, les uns sont relatifs à des mesures temporaires, les autres portent règlement permanent.

Les uns et les autres sont pris par écrit, motivés ou non et immédiatement adressés au sous-préfet et, dans l'arrondissement chef-lieu, au préfet. L'écriture est une condition de

forme essentielle; une injonction verbale, quelque précise qu'elle fût, ne suffirait pas.

Les arrêtés portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par l erécépissé du sous-préfet ou du préfet. En cas d'urgence, le préfet peut autoriser l'exécution immédiate.

Les arrêtés temporaires sont exécutoires sans délai. Mais les uns et les autres ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés ou notifiés; la publication se fait suivant les usages admis dans la commune, soit à son de tambour ou de trompe, soit par voie d'affiches. Cette publication doit être constatée par le maire; mais le défaut de constatation n'entraîne aucune conséquence, si, en réalité, l'arrêté a été publié.

La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à défaut de récépissé, par un procès-verbal de notification dûment dressé et conservé.

Les arrêtés, les actes de publication et de notification sont inscrits, par ordre de date, sur un registre spécial, qui doit être tenu dans chaque mairie.

Le préfet peut annuler tous les règlements municipaux : il ne peut jamais les réformer ni les modifier. Il peut en suspendre l'exécution soit pour un temps déterminé, soit pour une durée indéfinie.

L'annulation a pour raison la violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique; la suspension peut être prononcée pour des motifs variables et passagers tirés des circonstances. L'une et l'autre rentrent exclusivement dans les pouvoirs du préfet; le sous-préfet, n'ayant aucun pouvoir propre de contrôle sur les arrêtés des maires.

Le recours peut être porté du préfet au ministre et aussi au Conseil d'État pour excès de pouvoirs; mais le Conseil d'État ne connaît jamais de l'opportunité de la mesure de police critiquée; par suite, il n'a jamais à examiner l'utilité d'une suspension, prononcée ou refusée, du règlement municipal. Au surplus, le recours peut être formé par toute personne, au droit de qui l'arrêté municipal porte préjudice, et

comme le maire n'agit point alors en qualité de représentant des intérêts privés de la commune, celle-ci n'a pas qualité pour intervenir devant le Conseil d'État, dans une instance relative à un arrêté de police pris par le maire. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait que la commune démontrât qu'elle a un intérêt direct au maintien de la mesure attaquée.

§ 3.

Des pouvoirs du préfet en matière de police municipale.

Les pouvoirs qui appartiennent au maire ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre pour toutes les communes du département, ou pour plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après mise en demeure au maire restée sans résultats.

En donnant aux préfets, ou plutôt en leur confirmant ce pouvoir de police, la loi municipale n'a pas entendu entraver, ni restreindre le jeu régulier des attributions réglementaires des maires. Le préfet ne doit pas supplanter le maire; mais lorsque des mesures, rentrant dans la police municipale, intéressent le département tout entier ou plusieurs communes du département, le préfet peut prendre ces mesures à la double condition qu'il n'y ait point été pourvu par l'autorité municipale et qu'il s'agisse de la salubrité et de la sûreté publiques.

Le préfet peut même appliquer à une seule commune la mesure de police qu'il juge nécessaire; mais, dans ce cas, l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 lui impose l'obligation de mettre le maire de la commune régulièrement en demeure, par une injonction positive, écrite, et c'est seulement lors-

que cette mise en demeure est restée sans résultats, que le préfet prend légalement l'arrêté de police dont il s'agit. Pour les autres cas, les mesures de police devant s'étendre à plusieurs communes, aucune mise en demeure préalable n'est exigée par la loi.

Quelque étendus que soient les pouvoirs conférés au préfet en cette matière, il ne faut pas perdre de vue que la généralité de la mesure à prendre est une garantie indispensable de sa régularité. Ainsi des arrêtés destinés à réglementer le nettoiement des rues, la conduite des bestiaux au pâturage, ou des animaux à la boucherie, ne sont pas des arrêtés de police générale rentrant dans les attributions du préfet. Il en est autrement des règlements sur la circulation des chiens, la fermeture des cabarets, les couvertures en chaume, ou encore l'époque d'ouverture ou de clôture des colombiers, ou la distance à observer entre les ruches d'abeilles et les immeubles voisins ou la voie publique; aussi la loi du 4 avril 1889 confère-t-elle formellement au préfet le droit de prendre des mesures sur les deux derniers objets qui précèdent. On saisit facilement la différence entre ces diverses mesures : les premières ne dépassent pas le cercle des intérêts communaux; les secondes embrassent l'intérêt des habitants d'une contrée et, peut-être, du département tout entier.

§ 4.

De la police municipale relativement à l'exercice des cultes; processions; cloches; cimetières.

Aux termes de l'article 1^er^ du Concordat, la religion catholique est librement exercée en France; son culte est public, en se conformant aux règlements de police, que le Gouvernement juge nécessaires pour la tranquillité publique.

Aucune cérémonie extérieure n'a lieu dans les villes où il

y a des temples différents et, par là, on a entendu constamment les villes où sont établis des consistoires dissidents. Dans toutes les autres, les cérémonies extérieures, les processions, peuvent avoir lieu librement, sauf le droit du Gouvernement de les interdire, sur la demande des membres d'un culte dissident.

Mais, dans toute commune, sans exception, le maire chargé de maintenir l'ordre public, peut réglementer, de même qu'il peut interdire les processions et les cérémonies extérieures catholiques. Ainsi, il peut enjoindre aux habitants de balayer les rues à une heure déterminée; ou encore leur interdire de passer avec des voitures dans telle rue, pendant le parcours de la procession. Rien en cela ne viole la liberté de conscience, n'impose une adhésion à une croyance, ne dépasse le droit du maire. La décence, a dit Portalis, n'est pas un sentiment religieux, ni un assentiment au culte, dont on ne doit pas gêner la liberté : c'est un devoir que contracte tout homme vivant en société, pour les objets extérieurs et publics, qui sont consacrés par la police générale. Il en est de ces mesures, comme de la fermeture des halles et des abattoirs communaux le dimanche. Or, malgré la loi, qui a abrogé celle du 18 novembre 1814 sur le repos légal du dimanche, le maire peut très régulièrement interdire l'entrée de l'abattoir ce jour-là, par mesure de police municipale, pour assurer la salubrité, le rangement intérieur, ou le repos des employés.

De même, dans toute commune, l'interdiction des processions et cérémonies extérieures peut être prononcée, purement et simplement, par le maire, en vertu d'un arrêté de police souverain et, à moins qu'il ne soit annulé par le préfet, immédiatement exécutoire; seul le maire a et doit porter la responsabilité de la mesure que le conseil municipal n'a pas le droit de lui imposer, et tous, quels qu'ils soient, sont tenus d'y obéir sans réserve. Nul recours pour excès de pouvoirs n'est possible : l'interdiction ne constitue point un abus; la jurisprudence du Conseil d'État et celle

de la Cour de cassation sont aujourd'hui formelles et d'accord en ce point.

Les cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies du culte. Néanmoins, elles peuvent être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours et dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dispositions des lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux.

Les sonneries religieuses comme les sonneries civiles font l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet ou entre le préfet et les consistoires et arrêté, en cas de désaccord, par le ministre des Cultes.

Ce règlement n'est point un règlement de police, sanctionné par l'article 471, § 15 du Code pénal; c'est simplement une mesure d'ordre, destinée à prévenir les froissements entre l'une et l'autre autorité. Pour en faciliter, d'ailleurs, l'exécution, une clef du clocher doit être remise au maire, qui ne peut en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois et par les règlements généraux ou locaux. Et si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église est déposée entre les mains du maire.

La police des cimetières relève exclusivement des maires. Il n'existe plus, actuellement, depuis la loi du 14 novembre 1881, aucune distinction, aucune séparation, pour l'inhumation des personnes appartenant à différents cultes; mais les lieux de sépulture restent toujours sous l'autorité des maires, qui doivent en assurer la salubrité et empêcher qu'il ne s'y commette rien de contraire au respect dû aux morts.

Les inhumations, les exhumations peuvent donc être l'objet de mesures de police plus ou moins détaillées, pourvu que chaque famille ait la liberté assurée de faire procéder aux cérémonies et aux prières qui, au moment où la dépouille mortelle de l'un des siens est confiée à la terre, rappellent aux survivants les éternelles espérances. Le maire peut encore proscrire les quêtes et les discours dans les cime-

tières, exiger que les inscriptions funéraires soient soumises à son approbation, que les concessions dont le prix est réglé par le conseil municipal soient distinguées, suivant leur nature, par des signes reconnaissables et permanents; car tout cela ne tend qu'à garantir le respect de la mort et la paix des tombeaux.

§ 5.

Organisation et nomination du personnel de la police.

L'organisation du personnel de la police comprend :

1° Un ou plusieurs commissaires de police;

2° Un certain nombre d'agents distribués en inspecteurs, brigadiers et agents de police.

Les commissaires de police institués par la loi du 28 pluviôse an VIII, relèvent uniquement du pouvoir central, qui les nomme et les révoque à son gré; ils participent, en effet, à la police générale et à la police judiciaire, en même temps qu'à la police municipale.

Quant aux autres agents, leur organisation appartient, en principe, au conseil municipal : toutefois, dans toutes les villes ayant plus de quarante mille âmes, l'importance de la population exigeant que le service de la police soit fortement organisé, cette organisation est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par un décret du Président de la République. Le décret détermine le cadre, la hiérarchie et les traitements de tous les agents et les dépenses de toute nature jugées nécessaires. Ces dépenses sont obligatoires pour la commune et, en cas de refus du conseil municipal, sont inscrites, d'office, au budget municipal, par un décret rendu en Conseil d'État.

Dans toutes les communes, au reste, la nomination du personnel de la police est faite par le maire; le sous-préfet ou le préfet doivent agréer les nominations. Le maire peut pronon-

cer la suspension de tous les agents; mais le droit de les révoquer n'appartient qu'au préfet.

§ 6.

Taxe du pain et de la viande.

Chargé de veiller à la salubrité et à la fidélité du débit des denrées, le maire a le droit de taxer le pain et la viande de boucherie. Le décret du 22 juin 1863, qui a proclamé la liberté de la boulangerie, n'a pas modifié les pouvoirs que le maire tient, en cette matière, de la loi des 19-22 juillet 1791, à laquelle la loi municipale du 5 avril 1884 n'a elle-même rien changé.

Une réglementation très étroite peut être appliquée par le maire au pesage, au débit, à la fixation du prix du pain et de la viande, quels que soient les usages antérieurs et quelles que soient aussi les catégories de pain, ou de viande habituellement mises en vente. La taxe implique d'ailleurs manifestement deux conséquences : l'obligation, pour l'acheteur de payer le prix fixé et l'obligation, pour le boulanger, de livrer le pain au consommateur qui lui offre ce même prix. On conçoit, en effet, que le droit accordé à l'autorité municipale tournerait contre le public, dont il doit, au contraire, garantir les intérêts, si le marchand avait le droit d'exiger le prix taxé, sans être lui-même tenu de livrer sa denrée moyennant la taxe. Ainsi non seulement le boulanger ne peut pas vendre le pain au dessus de la taxe, mais encore il doit livrer le pain à tout acheteur qui le lui demande et offre de le payer. Refuser de vendre au prix fixé, c'est, pour le boulanger, pour le boucher, même chose que vendre au-dessus de ce prix.

Le maire excéderait ses pouvoirs de police en réglementant la vente d'une denrée non destinée à l'alimentation locale.

CHAPITRE XXVI.

DE LA POLICE RURALE.

La loi des 26 septembre-6 octobre 1791 charge les officiers municipaux de veiller à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des campagnes. Le maire peut donc édicter toutes les mesures qu'il juge utiles pour faire jouir les habitants des campagnes, comme ceux des villes, des avantages d'une bonne police. De là, les règlements sur le glanage, le râtelage et le grapillage, sur l'écoulement des eaux, les constructions et les clôtures le long des chemins. Des lois assez nombreuses, fragments détachés du Code rural, auquel on travaille depuis bientôt un siècle, ont de plus chargé les maires de prendre, ou d'exécuter les dispositions relatives aux chemins ruraux, à la police sanitaire des animaux et à la destruction des insectes et des animaux nuisibles. Ainsi, le maire est chargé de prendre, de concert avec les propriétaires du droit de chasse, dans les buissons, bois et forêts, les mesures nécessaires à la destruction des sangliers; en temps de neige, il peut, à défaut des détenteurs du droit de chasse, requérir les habitants pour détruire ces animaux.

Ainsi encore, aux termes du règlement d'administration publique du 22 juin 1882, rendu pour l'exécution de la loi du 21 juillet de l'année précédente, lorsqu'une maladie contagieuse est signalée dans une commune, le maire en informe le préfet dans les vingt-quatre heures et lui fait connaître les mesures qu'il a prises pour combattre la contagion. Ces mesures sont exécutoires immédiatement, même avant l'approbation du préfet. Lorsqu'un cas de rage a été constaté, le maire prend un arrêté pour interdire, pendant six semaines

au moins, la circulation des chiens, à moins qu'ils ne soient tenus en laisse. La même mesure est prise par les maires des communes parcourues par le chien enragé.

Les lois du 15 juillet 1878, du 21 mars 1883, du 28 juillet 1886, sur les moyens de combattre les ravages du phylloxéra et du doryphora, et les règlements rendus pour leur exécution, la loi du 24 décembre 1888, qui a abrogé celle du 28 ventôse an IV sur l'échenillage, confient à la vigilance des maires le soin de prévenir ou de faire cesser l'invasion des fléaux nuisibles aux vignes, aux arbres et aux champs.

Avant tout, les préfets ordonnent eux-mêmes les mesures nécessaires pour arrêter ou prévenir les dommages causés à l'agriculture par des insectes, des cryptogames ou autres végétaux nuisibles, lorsque ces dommages se produisent dans une ou plusieurs communes et prennent un caractère envahissant et calamiteux. Les propriétaires, fermiers, colons, usufruitiers et usagers sont tenus d'exécuter sur leurs immeubles les mesures indiquées par l'arrêté préfectoral. En cas de négligence, ils y sont contraints par sentence du juge de paix, laquelle peut être, par celui-ci, déclarée exécutoire immédiatement, nonobstant opposition ou appel, sur minute et avant l'enregistrement. A défaut d'exécution dans le délai imparti par le juge, il est procédé d'office à l'exécution par les soins du maire ou du commissaire de police. Le recouvrement de la dépense est opéré, en vertu d'un mandat délivré par le préfet, et suivant les règles applicables au recouvrement des contributions directes.

Les agents chargés de la surveillance des campagnes sont les gardes champêtres. Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres; elle peut supprimer et rétablir l'emploi de garde champêtre, qui n'est plus imposé aux communes, comme il l'était par la loi du 20 messidor an III. Les gardes champêtres sont nommés par le maire, agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet. Ceux-ci doivent faire connaître leur agrément ou leur refus dans le délai d'un mois à partir de la nomination à eux notifiée par le

maire. Le maire a le droit de suspension pour un mois au plus : la révocation ne peut émaner que du préfet.

Les gardes champêtres, officiers de police judiciaire, prêtent serment devant le tribunal civil; ils sont chargés de rechercher, dans toute l'étendue du territoire pour lequel ils sont assermentés, non seulement les contraventions aux arrêtés de police rurale, mais encore les contraventions à tous les règlements municipaux, quels qu'ils soient. Ils en dressent des procès-verbaux.

CHAPITRE XXVII.

POLICE DE LA VOIRIE DANS LA COMMUNE.

Les rues et voies publiques d'une commune appartiennent à la grande voirie ou à la petite voirie. Lorsqu'il s'agit des dépendances de la petite voirie, les arrêtés de police municipale s'appliquent à la circulation, au stationnement des voitures, au dépôt des matériaux, à l'alignement, aux constructions et canalisations, en un mot, à toutes les mesures de sécurité des personnes, de salubrité et de conservation, qui sont au pouvoir du maire d'après les règles précédemment établies.

Ce qui regarde la servitude d'alignement, les droits de voirie, les taxes de balayage, de pavage ou d'établissement des trottoirs, sera examiné plus loin, soit à propos des délibérations du conseil municipal, soit dans le chapitre spécial à la voirie.

Pour les rues et places d'une commune, qui dépendent soit de la grande voirie, soit de la voirie vicinale, le droit de police du maire s'exerce seulement en ce qui touche à la circulation; les alignements étant alors accordés par le préfet, ou par les sous-préfets.

Dans tous les cas, l'alignement, l'autorisation de bâtir et toutes les permissions de voirie sont soumis au maire, à quelque rue qu'ils s'appliquent; si le maire n'a pas qualité pour statuer lui-même, il donne toujours son avis.

Les dépôts nécessaires sont permis, sans aucune autorisation, sur toutes dépendances quelconques de la voie publique.

Le maire peut, moyennant un tarif voté par le conseil municipal et dûment approuvé, par le préfet, pour la petite voirie, par décret, pour la grande voirie, délivrer des permis de stationnement ou de dépôt temporaire, sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics.

L'alignement, la permission de bâtir ne peuvent être refusés aux propriétaires riverains de la voie publique. Il en est autrement des simples permissions de voirie, à titre précaire et révocable. Pour celles-ci, il est du devoir du maire de ne les accorder qu'autant qu'elles ne compromettent pas la circulation, ou la conservation même des rues et places publiques. Mais si le refus du maire n'était pas justifié par l'intérêt général, le préfet peut accorder la permission sollicitée et autoriser l'établissement de conduites d'eau, ou de gaz sur toutes les dépendances de la voirie municipale.

L'ouverture des rues privées par des particuliers, la fixation de la largeur de ces rues, leur éclairage, l'établissement de chaussées pavées ou empierrées, de trottoirs, de ruisseaux pour l'écoulement des eaux, rentrent encore dans le droit de police du maire, en tant qu'il s'agit d'assurer dans ces rues, livrées à l'usage du public, la sécurité des personnes, la salubrité et la surveillance des agents de la police municipale.

Les pouvoirs du maire s'étendent de même aux cours intérieures, ou extérieures, des maisons, lorsque ces cours sont communes et fréquentées par les divers propriétaires, usagers et locataires.

CHAPITRE XXVIII.

DU MAIRE AGISSANT SOUS LE CONTRÔLE DU CONSEIL MUNICIPAL ET COMME REPRÉSENTANT DE LA COMMUNE.

La commune a un patrimoine, dont l'administration est confiée au conseil municipal. Or, le conseil délibère et le maire exécute; il est ici dès lors placé sous le contrôle direct du conseil, dont il doit réaliser les votes et accomplir les intentions. Comme chef de la police municipale, il a l'initiative et le droit de réglementation : à ce nouveau point de vue, il n'est plus qu'un agent d'exécution, responsable de l'exécution seule.

Il conserve et administre tous les biens de la commune; gère les revenus, en surveille la perception ; il dirige les travaux communaux, souscrit les marchés, procède aux adjudications. Dans toute adjudication, il est assisté de deux conseillers municipaux et du receveur municipal. Le maire négocie et signe les contrats intéressant la commune, plaide et transige en son nom, en un mot, il exécute toutes les délibérations du conseil municipal.

Il nomme à tous les emplois communaux, pour lesquels la loi n'a pas fixé un autre mode de nomination, ce qui a lieu, notamment pour le receveur municipal et le préposé en chef de l'octroi.

Il suspend et révoque les employés nommés par lui, sauf dispositions contraires; il peut faire assermenter et commissionner ces employés, lorsqu'ils ont été agréés par le sous-préfet.

CHAPITRE XXIX.

DES CONSEILS MUNICIPAUX; DE L'ÉLECTORAT.

Les conseils municipaux sont élus par le suffrage universel, direct et au scrutin de liste.

§ 1.

Des électeurs.

Sont électeurs tous les Français âgé de vingt et un ans accomplis et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

Sont Français :

1° Tout individu né d'un Français en France, ou à l'étranger; s'il s'agit d'un enfant naturel, dont la filiation a été établie pendant qu'il était mineur, cet enfant a la même nationalité que celui de ses parents à l'égard de qui la filiation a été constatée d'abord. Si la filiation, vis-à-vis du père et vis-à-vis de la mère, résulte du même acte, ou du même jugement, l'enfant suit la nationalité de son père;

2° Tout individu né en France de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue;

3° Tout individu né en France d'un étranger qui lui-même y est né;

4° Tout individu né en France d'un étranger et qui, à l'époque de sa majorité, est domicilié en France, à moins

que, dans l'année qui suit sa majorité, telle qu'elle est réglée par la loi française, il n'ait décliné la qualité de Français, prouvé qu'il a conservé la nationalité de ses parents et produit, s'il y a lieu, un certificat constatant qu'il a satisfait aux lois militaires de son pays.

5° Enfin les étrangers naturalisés.

Or, la naturalisation peut aujourd'hui être accordée :

1° Aux étrangers qui ont obtenu l'autorisation de fixer leur domicile en France, après trois ans de domicile, à dater de l'enregistrement de leur demande au ministère de la Justice;

2° Aux étrangers justifiant d'une résidence non interrompue pendant dix ans;

3° Aux étrangers admis à fixer leur domicile en France, après une année seulement, s'ils ont rendu à la France des services importants, soit par leurs talents, leur industrie, ou les emplois par eux exercés;

4° A l'étranger qui a épousé une Française, après une année de domicile autorisé.

Tout individu né en France d'un étranger et qui n'y est pas domicilié à l'époque de sa majorité, peut, jusqu'à l'âge de vingt-deux ans accomplis, faire sa soumission de fixer en France son domicile et, s'il l'y établit dans l'année à compter de l'acte de soumission, réclamer la qualité de Français, par une déclaration au ministère de la Justice.

Au-dessous de vingt et un ans, la déclaration est faite par ses représentants légaux.

Ce même individu devient, du reste, Français, si, simplement, il prend part aux opérations du recrutement militaire en France, sans opposer sa qualité d'étranger.

Tout individu né en France ou à l'étranger, de parents, dont l'un a perdu la qualité de Français peut, à tout âge, réclamer cette qualité, en faisant les soumission et déclaration qui précèdent, pourvu, toutefois, que, domicilié en France et appelé sous les drapeaux, lors de sa majorité, il n'ait excipé de sa qualité d'étranger.

Cessent d'être Français :

1° Le Français naturalisé à l'étranger ou celui qui acquiert sur sa demande la nationalité étrangère par l'effet de la loi; si ce Français était encore soumis aux obligations du service militaire pour l'armée active, la naturalisation à l'étranger ne lui ferait perdre la qualité de Français, que si elle était autorisée par le Gouvernement français;

2° Le Français qui, ayant accepté des fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger, ne les résigne pas, sur l'injonction à lui adressée par le Gouvernement français;

3° Le Français qui, sans autorisation du Gouvernement, prend du service militaire à l'étranger.

L'étranger naturalisé jouit de tous les droits civils et politiques attachés à la qualité de citoyen français. Néanmoins il n'est éligible aux assemblées législatives que dix ans après le décret de naturalisation, à moins qu'une loi spéciale n'abrège ce délai qui pourra être réduit à une année.

Au contraire, les Français qui recouvrent leur qualité après l'avoir perdue, acquièrent, immédiatement, tous les droits civils et politiques, même l'éligibilité aux assemblées législatives.

Les descendants des familles proscrites lors de la révocation de l'Édit de Nantes continuent d'être régis par la loi du 15 décembre 1790, à la condition d'un décret spécial pour chaque intéressé.

Telles sont les dispositions de la loi du 26 juin 1889, qui, abrogeant toutes les lois antérieures sur la matière, forme, aujourd'hui, le code unique de la nationalité en France.

Les incapacités électorales sont perpétuelles ou temporaires; elles sont édictées par les articles 15 et 16 du décret organique du 2 février 1852, modifiés par l'article 22 de la loi du 30 novembre 1875 et la loi du 24 janvier 1889.

L'incapacité est perpétuelle pour :

1° Les individus privés de leurs droits civils et politiques, par suite de condamnations à des peines afflictives et infamantes ou à des peines infamantes seulement;

2° Ceux à qui les tribunaux correctionnels ont interdit le droit de vote et d'élection par application de la loi;

3° Les condamnés pour crime à l'emprisonnement;

4° Ceux qui ont été condamnés à trois mois de prison, par application de l'article 423 du Code pénal et de l'article 1er de la loi du 27 mars 1851;

5° Les condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction commise par les dépositaires de deniers publics, ou attentats aux mœurs, prévus par les articles 330 et 334 du Code pénal, quelle que soit la durée de l'emprisonnement;

6° Les individus condamnés pour outrages aux bonnes mœurs;

7° Les condamnés à plus de trois mois d'emprisonnement, en vertu des articles 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46 du décret organique du 2 février 1852;

8° Les notaires, greffiers et officiers ministériels, destitués en vertu de jugements et non pas seulement de toute autre manière;

9° Les condamnés pour vagabondage ou mendicité;

10° Ceux qui ont été condamnés à trois mois de prison au moins, par application des articles 439, 443, 444, 445, 446, 447 et 452 du Code pénal;

11° Les individus déclarés coupables des délits prévus aux articles 410 et 411 du même Code;

12° Les militaires condamnés au boulet ou aux travaux publics;

13° Les individus condamnés à l'emprisonnement pour fraudes à la loi sur le recrutement de l'armée;

14° Les condamnés à l'emprisonnement par application de l'article 2 de la loi du 27 mars 1851;

15° Les condamnés pour délit d'usure;

16° Les interdits;

17° Les faillis non réhabilités, dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par des jugements étrangers exécutoires en France.

L'incapacité est seulement temporaire pour les individus qui suivent :

Les condamnés à plus d'un mois d'emprisonnement pour rébellion, outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité, ou de la force publique;

Pour outrages publics envers un juré, à raison de ses fonctions, ou envers un témoin, à raison de sa déposition;

Pour délits prévus par la loi sur les attroupements et la loi sur les clubs;

Pour infractions à la loi sur le colportage;

Pour violation de l'article 1er de la loi du 27 mars 1851.

Tous ces individus, en effet, ne peuvent être inscrits sur la liste électorale pendant cinq ans à dater de l'expiration de leur peine.

Ceux qui, Français et âgés de vingt et un ans, ne sont dans aucun des cas d'incapacité qui précèdent, sont électeurs. Mais pour pouvoir prendre part au vote les électeurs doivent être inscrits sur une liste électorale.

Or, sont inscrits sur la liste électorale de la commune :

1° Tout électeur ayant son domicile réel dans la commune, ou y habitant depuis six mois au moins. On voit que la loi se contente d'une résidence de six mois et qu'elle exige un domicile réel, c'est-à-dire le domicile de droit, joint à une présence effective à ce domicile; mais la présence n'a pas besoin d'avoir été prolongée; il suffit qu'elle soit établie.

2° Ceux qui sont portés au rôle d'une des quatre contributions directes, ou au rôle des prestations en nature et, s'ils ne résident pas dans la commune, à la condition de déclarer qu'ils veulent y exercer leurs droits électoraux.

On inscrit, au même titre, les membres de la famille du contribuable imposé aux prestations, même quand ils ne sont pas eux-mêmes personnellement imposés et encore les habitants, que leur âge ou leur santé ont fait décharger de l'impôt.

3° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune, soit comme ministres des cultes reconnus par l'État, soit comme fonctionnaires publics.

On entend, par là, les ministres des cultes, exerçant, régulièrement, une fonction, que le pouvoir civil reconnaît et qui compte hiérarchiquement dans la commune;

Et par fonctionnaires publics, il faut comprendre non pas seulement ceux qui sont investis d'une portion de la puissance publique, mais, en un sens large, quiconque occupant un emploi, salarié, ou non, par l'État, ou par la commune, est attaché à la commune par cet emploi même qui l'y distingue et l'y retient. A ce titre, le plus modeste employé d'une compagnie de chemin de fer est à considérer comme fonctionnaire public;

4° Ceux qui, en vertu du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune.

L'absence de la commune pour cause de service militaire ne nuit à personne pour l'inscription sur les listes électorales.

Il suffit que l'âge et la durée de la résidence soient acquis au 31 mars, époque de la clôture définitive des listes.

Il n'y a plus, au reste, de distinction entre les électeurs politiques et les électeurs municipaux. Il n'existe qu'une seule catégorie d'électeurs et une liste unique par commune.

Les listes électorales sont permanentes et révisées chaque année.

§ 2.

Formation et révision des listes électorales.

Elles comprennent huit opérations successives :

1° Confection des listes;
2° Publication;
3° Réclamations;

4° Décision de la commission de révision;
5° Notification de la décision;
6° Jugement par le juge de paix, sur appel;
7° Pourvoi en cassation et arrêt de la Cour;
8° Clôture définitive des listes.

Quelques règles importantes s'appliquent à toutes ces opérations :

Tout électeur peut réclamer l'inscription d'un électeur omis, ou la radiation d'un individu indûment inscrit. Chaque électeur est ainsi chargé d'une sorte de *munus publicum,* en matière de listes électorales.

Sauf une seule restriction, le contentieux est judiciaire; il s'agit, en effet, de la qualité des personnes; les juges ordinaires, et non les tribunaux administratifs, sont compétents.

La procédure a lieu sans frais; elle est simple et brève, mais reste soumise aux principes essentiels de la procédure ordinaire.

1° Confection et révision annuelle de la liste. La liste électorale est dressée chaque année, au commencement de janvier, par une commission composée, dans chaque commune, du maire, d'un délégué de l'administration et d'un délégué du conseil municipal. Le délégué de l'administration est choisi par le préfet, parmi les notaires, percepteurs, receveurs d'enregistrement et autres personnes, que leurs fonctions ou leurs relations mettent en mesure de connaître les habitants de la commune.

Le délégué du conseil municipal est choisi par lui parmi les conseillers ou les électeurs de la commune.

Lorsque la commune est divisée en sections électorales, c'est-à-dire en parties ayant un intérêt distinct et nommant chacune un nombre déterminé de conseillers municipaux, la liste est dressée, dans chaque section, par une commission distincte, composée du maire, ou de l'adjoint, ou d'un conseiller municipal dans l'ordre du tableau, d'un délégué de

l'administration désigné par le préfet et d'un délégué du conseil municipal.

A Paris et à Lyon, les listes sont dressées dans chaque quartier, par une commission composée du maire, ou d'un adjoint délégué, du conseiller municipal élu dans le quartier et d'un électeur désigné par le préfet. Il est dressé, en outre, d'après les listes spéciales à chaque section ou à chaque quartier, une liste générale des électeurs de la commune.

A Paris et à Lyon, la liste générale est dressée par arrondissement.

La commission de formation de la liste opère d'office, chaque année, les additions et les retranchements qu'elle juge convenables.

L'électeur rayé d'office, ou dont l'inscription a été contestée, est averti sans frais par le maire et peut présenter ses observations.

2° Publication de la liste. La liste révisée est déposée au plus tard le 15 janvier à la mairie et mise à la disposition du public. Le même jour, avis en est donné aux électeurs par voie d'affiches, avec avertissement que, durant vingt jours à partir de la publication, toutes réclamations peuvent être formées.

Copie de la liste ainsi publiée est adressée au préfet qui, dans les deux jours de la réception, peut déférer au conseil de préfecture les opérations de la commission municipale.

Le Conseil est saisi de la question de régularité ou d'irrégularité de ces opérations, considérées dans leur ensemble. Il n'a pas à juger le fait particulier de telle inscription, de telle radiation, mais seulement si la confection de la liste a été accomplie dans les conditions extrinsèques de légalité requises. Le conseil de préfecture statue dans les trois jours et fixe, s'il y a lieu, un délai dans lequel les opérations annulées doivent être refaites.

3° Réclamations. Tout citoyen omis peut réclamer dans les vingt jours à compter de la publication des listes. Tout électeur inscrit peut d'ailleurs réclamer l'inscription ou la radia-

tion d'un individu omis ou indûment inscrit. Il est ouvert, dans chaque mairie, un registre sur lequel les réclamations sont inscrites par ordre de date. Le maire doit donner un récépissé de chaque réclamation.

Aucune forme n'a été imposée pour les réclamations : elles peuvent être faites verbalement, ou par écrit; la signature du réclamant n'est pas exigée. Mais il faut toujours qu'il y ait une preuve écrite de la réclamation et de la date à laquelle elle a été formée.

Le même droit de réclamation appartient au préfet et aux sous-préfets.

Le délai pour réclamer expire le 4 février à minuit.

4° Jugement par la commission municipale de révision.

Cette commission est composée des membres de la commission qui a dressé la liste et de deux autres délégués du conseil municipal.

Elle est présidée par le maire, statue à la majorité absolue et rend de véritables décisions, d'où plusieurs conséquences importantes :

La commission entend et apprécie les moyens produits devant elle; l'autorité de la chose jugée s'applique à ses décisions et nul de ses membres ne peut ni déférer en appel au juge de paix la décision rendue, ni former plus tard un pourvoi en cassation. Il est de règle, en effet, que jamais le juge inférieur ne peut poursuivre devant le juge supérieur la réformation de la décision, à laquelle il a pris part.

A Paris et à Lyon, deux électeurs domiciliés dans le quartier et nommés, avant tout travail de révision par la commission de formation des listes, sont adjoints à cette commission et prononcent ainsi, avec elle, sur les réclamations.

Les commissions de révision statuent dans le plus bref délai; ordinairement avant le 10 février.

5° Notification de la décision.

Dans les trois jours, notification de la décision rendue est faite aux intéressés, par les soins du maire, soit par un agent assermenté, soit autrement : mais alors un récépissé

est donné par la partie, afin de faire preuve de la notification et de sa date.

Appel peut être interjeté devant le juge de paix, dans les cinq jours, à partir de la notification, pour tous ceux à qui notification a été adressée et dans les vingt jours à compter de la décision elle-même, pour le préfet et pour tous électeurs de la commune, exerçant, en ce cas, le droit de contrôle, qui est la règle. Comme aucune signification n'a été faite à ces tiers et comme, d'un autre côté, le délai normal des réclamations est de vingt jours, les tiers ont ce délai de vingt jours nécessairement, qui court du jour même de la décision attaquée.

6° Jugement par le juge de paix, sur appel.

L'appel est formé par simple déclaration au greffe de la justice de paix et non autrement. Il faut donc que l'électeur, soit lui-même, soit par mandataire, se présente au greffe et déclare former appel.

L'appel est dévolutif de tout le litige : tout est remis en question : nulle preuve offerte, nulle production de pièces ne doivent être écartées comme tardives. Le juge de paix, juge d'appel, est souverain. Toutefois, si la demande portée devant lui implique la solution préjudicielle d'une question d'état, il renvoie préalablement les parties à se pourvoir devant les juges compétents et fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences.

Si la commission municipale de révision avait refusé, ou omis de statuer, son refus ou sa négligence ne pourraient priver l'électeur de son droit d'appel et, en ce cas, le juge de paix pourrait encore être saisi et statuerait, malgré l'absence d'une décision de première instance, qu'il est, d'ordinaire, appelé à confirmer ou à réformer.

Le juge de paix statue dans les dix jours, sans frais, ni forme de procédure, mais après avertissement donné trois jours à l'avance à toutes les parties intéressées, c'est-à-dire à l'individu dont l'inscription, ou dont la radiation sont de-

mandées, ou au préfet, ou au sous-préfet, ou à l'électeur qui poursuivent l'inscription ou la radiation.

L'avertissement est substantiel ; faute d'avertissement, le droit de la défense est violé et la sentence du juge de paix entachée de nullité.

Néanmoins, la nullité serait couverte, si la partie, quoique non régulièrement avertie, avait volontairement comparu devant le juge de paix et discuté les moyens et la réclamation la concernant.

La sentence du juge de paix est contradictoire ou par défaut; en ce dernier cas, elle est susceptible d'opposition; mais la sentence ne serait pas réputée par défaut, si, bien que l'électeur intéressé n'eût pas comparu, un tiers, exerçant l'action publique qui appartient à tout électeur, avait, lui, pris part au débat devant le juge de paix, pourvu toutefois que le tiers, tendant au même but que l'électeur défaillant, pût être considéré comme ayant juridiquement représenté celui-ci.

L'opposition doit être formée dans les trois jours de la signification du jugement, ou, si faute d'adversaire, la signification est impossible, dans les trois jours de la sentence elle-même.

Le juge de paix informe le préfet et le maire des infirmations par lui prononcées et cela dans les trois jours de sa décision.

7° Pourvoi en cassation.

La décision du juge de paix ne peut être attaquée que par un recours en cassation.

Le pourvoi peut être formé par l'électeur, par les tiers qui ont attaqué son inscription, ou sa radiation, par le préfet, s'il a été partie à l'instance et enfin, d'office ou d'ordre du garde des sceaux, par le procureur général près la Cour de cassation, conformément au droit commun.

Le pourvoi n'est pas suspensif; il doit être formé dans les dix jours de la notification de la décision ou, si le demandeur en cassation a figuré seul devant le juge de paix, dans les dix jours de la sentence.

Il a lieu par simple requête, laquelle doit contenir les moyens du pourvoi et est, à peine de non-recevabilité, dénoncée au défendeur dans les dix jours qui la suivent. Il est dispensé de l'intermédiaire d'un avocat à la Cour de cassation, et jugé d'urgence, sans frais ni consignation d'amende.

Le pourvoi est porté directement à la chambre civile. Les pièces et mémoires sont transmis, sans frais, par le greffier de la justice de paix au greffe de la Cour de cassation.

Si le pourvoi était formé par le procureur général, dans l'intérêt de la loi, il serait soumis à la chambre des requêtes et, comme il arrive en pareil cas, définitivement jugé par elle.

La Cour de cassation exerce son contrôle suprême, en droit, selon les conditions et les règles de son institution, rejette le pourvoi, le déclare irrecevable, ou casse la sentence entreprise et alors elle renvoie la cause devant un autre juge de paix.

La dispense du timbre et l'enregistrement gratis s'appliquent à tous les actes judiciaires et civils en matière électorale.

8° Clôture définitive des listes.

Les pourvois en cassation ne retardent jamais la clôture de la liste électorale, qui a lieu le 31 mars de chaque année. A cette date, la commission de confection de la liste opère les rectifications ordonnées, les retranchements, provenant de décès, ou d'incapacités, prononcées par jugements ayant force de chose jugée, en un mot, les modifications légales.

La liste est dressée alphabétiquement, réunie en un registre, déposé et conservé à la mairie, où tout électeur peut en prendre connaissance et copie. Un double est adressé au préfet et conservé aux archives de la préfecture.

La liste électorale peut être imprimée et publiée.

Une fois close, elle demeure définitivement arrêtée pour l'année entière, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars de l'année suivante. La permanence des listes est, en effet, une règle essentielle de notre législation électorale. Pendant l'année

ne pourront voter que les électeurs inscrits sur la liste de la commune et ils ne pourront voter ailleurs que dans cette commune. Néanmoins, il peut être apporté à la liste close le 31 mars, des changements dans trois cas :

1° A toute époque, le maire doit rayer les électeurs décédés et ceux qui sont devenus incapables;

2° Quand le juge de paix saisi régulièrement au cours des opérations de révision annuelle, statue seulement après le 31 mars, ou quand il statue sur renvoi de cassation, c'est-à-dire alors toujours, en fait, après le 31 mars, le changement, résultant de sa sentence, doit être relaté par le maire, lorsque le changement est définitivement certain.

3° Quand une élection a lieu dans la commune, le décret ou l'arrêté qui convoquent les électeurs, ordonnent que, cinq jours avant la réunion de ceux-ci, le maire publie un tableau des modifications à la liste, lorsque ces modifications ont pour causes soit des décès, soit des incapacités prononcées par jugements passés en force de chose jugée, soit enfin des sentences ordonnant une inscription, ou une radiation.

CHAPITRE XXX.

DE L'ÉLIGIBILITÉ AU CONSEIL MUNICIPAL.

On est éligible au conseil municipal à quatre conditions : il faut être électeur, âgé de vingt-cinq ans ; domicilié ou contribuable dans la commune, et n'être dans aucun des cas d'exclusion fixés par la loi.

Le nombre de conseillers ne résidant pas dans la commune ne peut excéder le quart des membres du conseil. S'il dépasse le quart, la préférence est déterminée, d'abord, par la date la plus ancienne des élections, puis, entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre des suffrages obtenus et à égalité de suffrages, par l'âge.

Les citoyens inscrits au rôle des contributions directes, ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits le 1^er^ janvier de l'élection, sont éligibles, comme les électeurs résidant dans la commune, sauf la restriction qui vient d'être indiquée.

Ne sont pas éligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer, en activité de service. Ce n'est pas là une incapacité personnelle prononcée contre les soldats ; c'est une règle destinée à préserver l'armée des compétitions électorales.

Au contraire, sont incapables d'être conseillers municipaux :

Les individus privés du droit électoral ; il leur manque, en effet, la première condition, celle d'être électeur ;

Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire ;

Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance ;

L'incapacité n'atteint que ceux qui, par délibération du conseil municipal, ont été exemptés de toute contribution à l'impôt ou aux taxes communales.

Enfin les domestiques attachés exclusivement à la personne.

A côté de ces incapacités, il faut placer :

1° Certaines conditions d'inéligibilité relatives ;

2° Certaines incompatibilités ;

Les unes et les autres dérivant de la fonction exercée.

1° Ne sont pas éligibles dans le ressort de leurs fonctions :

Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture et, dans les colonies régies par la loi municipale, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et les membres du conseil privé ;

Les commissaires et agents de police ;

Les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception des juges suppléants, auxquels l'instruction n'est pas confiée ;

Les juges de paix titulaires ;

Les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux ;

Les instituteurs publics ;

Les employés de préfectures et de sous-préfectures ;

Les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées, chargés du service de la voirie urbaine et vicinale et les agents-voyers ;

Les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu ;

Les agents salariés de la commune, parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession.

Tels sont le médecin de l'état civil, le notaire, l'avoué, l'avocat de la commune, le professeur à l'école de médecine.

— Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les

ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal. S'il le faut, on détermine, comme précédemment la préférence, par la date des élections, par le nombre des suffrages et enfin par l'âge.

— Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux. Un délai de dix jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, est accordé au conseiller municipal nommé dans plusieurs communes pour faire sa déclaration d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés; si, dans ce délai, le conseiller n'a pas fait connaître son option, il fait, de droit, partie du conseil de la commune, où le nombre des électeurs est le moins élevé.

2° Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de préfet et de sous-préfet, et de secrétaire général de préfecture, de commissaire et d'agent de police, de gouverneur, de directeur de l'intérieur et de membre du conseil privé dans les colonies.

Les fonctionnaires qui précèdent et qui, régulièrement élus, en dehors de leur ressort, où ils sont inéligibles, voudraient exercer le mandat municipal, doivent opter pour ce dernier, dans un délai de dix jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin. Mais une option formelle, de leur part, est nécessaire et doit être adressée, par écrit, à leur chef hiérarchique; sinon, ils sont réputés avoir opté pour la conservation de leur fonction.

Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au conseil de préfecture dans les dix jours de la notification et sauf recours au Conseil d'État, dans les formes tracées pour les réclamations contre l'élection des conseils municipaux.

CHAPITRE XXXI.

DE L'ÉLECTION DES CONSEILS MUNICIPAUX.

SECTION Ire.

Du nombre des membres du conseil municipal.

Il est réglé sur l'importance de la population municipale totale et varie de 10 à 36 conseillers, non compris la ville de Lyon et la ville de Paris.

Habitants :	500	au plus :		10	conseillers.
—	501	à	1,500 :	12	—
—	1,501	à	2,500 :	16	—
—	2,501	à	3,500 :	21	—
—	3,501	à	10,000 :	23	—
—	10,001	à	30,000 :	27	—
—	30,001	à	40,000 :	30	—
—	40,001	à	50,000 :	32	—
—	50,001	à	60,000 :	34	—
—	60,001 et au-dessus :			36	—

Paris a 80 conseillers municipaux; Lyon en a 54, parce que le nombre ordinaire est augmenté de 3 par mairie et Lyon est divisé en 6 arrondissements municipaux.

SECTION II.

Des sections électorales.

Le conseil municipal est élu au scrutin de liste pour toute la commune. Néanmoins, il peut être établi des sections électorales.

§ 1.

Des cas où le sectionnement est permis.

Le sectionnement ne peut avoir lieu que dans deux cas : le premier et le plus rationnel, quand la commune se compose de plusieurs agglomérations distinctes et séparées; alors la disposition topographique de la commune conduit, pour ainsi dire d'elle-même, au sectionnement. Mais pour éviter des divisions trop nombreuses, toute section, formée dans ce premier cas, doit avoir au moins deux conseillers à élire et le nombre des conseillers est fixé non pas eu égard à la population, mais eu égard aux électeurs inscrits. D'ailleurs, chaque section doit être composée de territoires contigus et formant un ensemble.

Le sectionnement peut se produire dans un second cas, lorsque la population municipale agglomérée est supérieure à dix mille habitants. Les sections doivent encore ne comprendre que des portions de territoire se tenant; si des fractions d'habitants possèdent des biens propres, on ne peut les diviser en plusieurs sections électorales et les sections ne peuvent se composer de territoires appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Dans tous les cas, les sections ainsi formées dans les villes populeuses doivent avoir au moins quatre conseillers à élire.

Une même commune peut, au surplus, comporter l'un et l'autre mode de sectionnement. On opère, en ce cas, dans chaque partie de la commune, suivant les distinctions qui précèdent.

§ 2.

Comment le sectionnement est opéré.

Le sectionnement ne peut être opéré que par le conseil général, sur la demande du préfet, de membres du conseil

général, ou encore sur l'initiative du conseil municipal, ou enfin sur la demande d'électeurs de la commune.

Il ne peut être fait qu'à la session du mois d'août et après avoir été demandé au plus tard pendant la session d'avril.

Dans l'intervalle entre les deux sessions, le préfet fait ouvrir une enquête à la mairie et le conseil municipal délibère sur la demande et sur l'enquête elle-même.

Après l'accomplissement de ces formalités, le conseil général prononce à la session du mois d'août. Le sectionnement est représenté par un plan déposé à la préfecture et à la mairie. Tout électeur peut consulter et copier ce plan. Les intéressés sont, d'ailleurs, avertis du dépôt du plan, par une affiche apposée à la porte de la mairie.

Le tableau des sections est publié, dans les communes intéressées, par les soins du préfet, avant la convocation des électeurs. C'est encore au préfet qu'il appartient de déterminer les conseillers municipaux à élire par section, en raison du nombre d'électeurs inscrits dans chaque section.

Dans les colonies régies par la loi municipale, toute demande de sectionnement doit être faite trois mois au moins avant l'ouverture de la session ordinaire du conseil général. Elle est instruite par le directeur de l'intérieur et arrêtée comme pour la métropole.

Les sectionnements opérés persistent jusqu'à ce que le conseil général en ait autrement décidé. Et lorsqu'il y a lieu de remplacer des conseillers élus par une section, les remplacements sont faits par la section à laquelle les conseillers appartenaient. Le tableau, dressé au mois d'août de chaque année, sert, au contraire, pour les élections intégrales à faire dans l'année, c'est-à-dire lorsqu'il y a lieu de renouveler le conseil municipal tout entier.

Il n'y a, au profit des particuliers, du conseil général, ou du conseil municipal, aucun recours contre la division de la commune en sections électorales. Les élections, faites en vertu d'un sectionnement irrégulier, peuvent seulement être attaquées, dans les formes de droit. Quant au préfet, il lui est tou-

jours loisible de poursuivre l'annulation par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique, de la délibération du conseil général qui aurait admis un sectionnement contraire à la loi.

SECTION III.

Des formes de l'élection des conseils municipaux.

§ 1.

Convocation des électeurs.

Les conseils municipaux se renouvellent, intégralement dans toute la France, le premier dimanche du mois de mai, tous les quatre ans. En dehors de ce renouvellement périodique, il peut y avoir lieu à l'élection d'un conseil municipal dissous ou réduit aux trois quarts de ses membres, ou à des élections partielles dans des sections.

Dans tous les cas, les électeurs sont convoqués par arrêté préfectoral, publié dans la commune quinze jours au moins avant l'élection. L'arrêté fixe le local où le vote aura lieu et les heures auxquelles il sera ouvert et fermé.

Le préfet peut, par arrêté spécial, publié au moins dix jours à l'avance, diviser la commune en plusieurs bureaux de vote, pour faciliter l'accès du scrutin. Les bureaux de vote doivent être soigneusement distingués des sections électorales, dont ils diffèrent profondément; car, dans tous les bureaux de vote, les électeurs, divisés numériquement, ou suivant tout autre procédé, sont appelés à élire la liste entière du conseil municipal.

Une carte électorale est délivrée à chaque électeur; cette carte indique à l'électeur le lieu où il doit voter. La carte électorale ne donne point, par elle-même, à celui qui en est

porteur, le droit de voter : c'est un simple document matériel destiné à prouver l'identité de l'électeur qui peut toujours être contestée et doit être établie, de toute espèce de manière.

§ 2.

Bureaux de vote.

Les bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau et, en cas d'empêchement, par des électeurs désignés par le maire.

Le président est assisté de quatre assesseurs qui sont les deux plus jeunes et les deux plus âgés des électeurs sachant lire et écrire, qui sont présents à l'ouverture de la séance. Un secrétaire, ayant voix consultative, est désigné par le président et les assesseurs. Trois membres du bureau, au moins, doivent être présents pendant toute la durée des opérations.

Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent pendant le vote : il rend des décisions motivées. Toutes les réclamations et décisions sont inscrites au procès-verbal; on y annexe les pièces et les bulletins contestés, après qu'ils ont été paraphés par le bureau.

Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs, certifiée par le maire et contenant les noms, domicile et qualités de chaque électeur, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau.

§ 3.

Du scrutin.

Les circulaires et professions de foi des candidats peuvent être librement distribuées, publiées et affichées, sur tous les édifices publics, particulièrement aux abords de la salle du

vote, à l'exception des édifices consacrés aux cultes et des emplacements réservés aux affiches administratives.

La distribution des bulletins de vote se fait librement et sans qu'il soit besoin d'aucune déclaration préalable. Comme les affiches électorales, ils sont dispensés du timbre. Mais la distribution est interdite à tout agent de l'autorité, garde champêtre, agent de police, cantonnier, employé de la mairie, quel qu'il soit.

Des réunions publiques électorales peuvent être tenues librement, jusqu'à la veille du scrutin, sur une déclaration faite, au moins deux heures à l'avance, par deux personnes, dont une au moins domiciliée dans la commune où la réunion a lieu.

Le scrutin est reçu publiquement, un dimanche; il ne dure qu'un jour.

Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée, porteur d'armes quelconques.

Le président a seul la police de l'assemblée; celle-ci ne peut s'occuper d'aucun autre objet que de l'élection : toute délibération, toute discussion lui sont absolument interdites.

Avant le commencement du vote, la boîte du scrutin est fermée à deux serrures; l'une des clefs reste entre les mains du président, l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé.

Le président constate l'heure à laquelle le scrutin est ouvert; il doit rester ouvert pendant six heures au moins : le président constate également l'heure de la fermeture.

Ne peuvent voter que les électeurs inscrits sur la liste électorale. Toutefois, sont admis à voter, quoique non inscrits, ceux qui présentent une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou un arrêt de cassation annulant le jugement qui les avait radiés.

Les soldats, qui ne sont point en congé régulier de plus de trente jours, ne peuvent prendre part au vote.

Les électeurs apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée.

Le papier du bulletin doit être blanc et sans signe extérieur.

L'électeur remet au président son bulletin fermé.

Le président le dépose dans l'urne et en même temps, un des assesseurs constate le vote, par sa signature, ou son paraphe avec initiales, en marge du nom de l'électeur.

Les listes d'émargement, le vote terminé, sont arrêtées par le bureau, signées du président et du secrétaire, déposées à la mairie pendant huit jours et communiquées à tout électeur, sur sa réquisition.

§ 4.

Dépouillement des votes.

Le dépouillement se fait immédiatement après la clôture du scrutin.

La boîte est ouverte et le nombre de bulletins vérifié. S'il est plus ou moins grand que le nombre des votants, il en est fait mention au procès-verbal.

Le bureau peut procéder lui-même au dépouillement, s'il y a moins de trois cents votants.

Si le nombre des votants est supérieur, le bureau désigne, parmi les électeurs présents, un certain nombre de scrutateurs. Il surveille le dépouillement.

Les bulletins sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire. Les derniers noms inscrits ne sont point comptés.

Les bulletins écrits sur papier de couleur, ceux qui portent un signe extérieur de reconnaissance comptent comme suffrages exprimés, pour fixer la majorité absolue; mais ils ne profitent pas aux candidats désignés.

Au contraire, les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître n'entrent pas en compte dans le

résultat du dépouillement. Tous ces bulletins, d'ailleurs, sont annexés au procès-verbal.

Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin.

Les bulletins, qui ne doivent pas être joints au procès-verbal, sont brûlés en présence des électeurs.

Le procès-verbal est dressé par le secrétaire et signé de lui et des autres membres du bureau. Une copie également signée est envoyée au préfet, qui en constate la réception sur un registre et en donne récépissé. Le maire fait afficher à la porte de la mairie un extrait du procès-verbal.

Il est de règle, on l'a vu plusieurs fois déjà, que la majorité absolue est exigée au premier tour de scrutin. Cette majorité doit comprendre la moitié plus un des suffrages valablement exprimés et un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Si, ce qui arrive le plus souvent, il n'y a pas égalité entre le nombre des bulletins et le chiffre des émargements, le nombre des votants est toujours calculé sur le chiffre le moins élevé.

En cas de second tour de scrutin, les électeurs se réunissent de droit le dimanche suivant et alors, quel que soit le nombre des votants, l'élection a lieu à la majorité relative. Si plusieurs candidats ont obtenu le même nombre de suffrages, le plus âgé est élu.

§ 5.

Durée du mandat; renouvellement total ou partiel des conseils municipaux.

Les conseils municipaux sont nommés pour quatre ans. Ils sont renouvelés intégralement. Les élections ont lieu le premier dimanche du mois de mai, dans toute la France, à l'expiration de chaque période de quatre ans, même pour les conseils qui, élus au cours d'une période, n'auraient point quatre ans de durée.

Dans les communes divisées en sections, on procède toujours à des élections partielles, lorsque la section a perdu la moitié de ses conseillers.

Dans toutes les communes, d'ailleurs, le Gouvernement peut toujours, s'il le juge utile, faire procéder à des élections partielles, pour remplacer les conseillers démissionnaires ou décédés.

Mais, en général, les élections partielles ne sont obligatoires que dans quelques cas exceptionnels, savoir :

1° Lorsqu'il faut élire le maire ou les adjoints;

2° Si les opérations électorales ont été annulées;

3° Lorsque, pour toute autre cause que l'annulation des élections, le conseil municipal est réduit aux trois quarts de ses membres.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral il faut, pour nécessiter des élections complémentaires, que le conseil ait perdu au moins la moitié de ses membres, et non plus seulement le quart.

4° Enfin, dans les communes sectionnées, lorsque, comme il vient d'être dit, la représentation municipale d'une section est diminuée de moitié.

CHAPITRE XXXII.

DU RECOURS CONTRE L'ÉLECTION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX.

§ 1.

Des réclamations contre l'élection.

Tout électeur et tout éligible dans la commune a le droit de réclamer contre les opérations électorales. Le même droit appartient au préfet; mais les délais sont différents.

En effet, les réclamations des particuliers doivent être consignées au procès-verbal, ou bien, il faut, à peine d'une nullité, dont rien ne relève, qu'elles soient déposées, dans les cinq jours qui suivent l'élection soit au secrétariat de la mairie, soit à la préfecture, soit à la sous-préfecture. Récépissé peut être exigé par le réclamant.

Pour le préfet, le délai est de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal de l'élection. Dans tous les cas, le conseil de préfecture est immédiatement saisi.

Puis le préfet avertit, en la forme administrative, les conseillers dont l'élection est contestée : ceux-ci sont prévenus, en même temps, qu'ils ont cinq jours pour déposer leurs réponses à la préfecture, à la sous-préfecture, ou à la mairie et déclarer s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales. Récépissé est donné des défenses comme des réclamations.

§ 2.

Jugement des recours par le conseil de préfecture et par le Conseil d'État.

Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'État. La procédure est particulièrement rapide.

Il doit être statué par le conseil dans le délai d'un mois, à partir de l'enregistrement des pièces au greffe de la préfecture, pour les cas ordinaires et dans le délai de deux mois, en cas de renouvellement général des conseils municipaux.

S'il intervient une décision ordonnant une preuve, le conseil statue définitivement dans le mois à partir de cette décision.

Ainsi en est-il en cas d'enquête; les parties sont averties des jour et heure de l'enquête; elles peuvent faire assigner les témoins à leurs frais, par exploit d'huissier.

Si les parties n'ont pas assisté à l'enquête, elles sont averties qu'elles peuvent prendre au greffe connaissance du procès-verbal d'enquête.

La loi du 22 juillet 1889 ajoute que ces avertissements peuvent être donnés par lettre recommandée, exempte de toute taxe postale.

Si les réclamants n'ont pas de mandataire ou de défenseur commun, il suffit que l'avertissement soit adressé au premier signataire de la protestation.

Si une question préjudicielle d'état civil est soulevée et admise, le conseil de préfecture renvoie les parties devant la juridiction compétente et la partie doit justifier de ses diligences dans le délai de quinzaine, sinon le conseil de préfecture passe outre et sa décision doit intervenir dans le mois à partir de ce délai de quinzaine.

Quand la juridiction compétente a statué, le délai d'un mois, ou de deux mois, imparti au conseil de préfecture pour

statuer, court seulement du jour où la décision sur la question préjudicielle est devenue définitive.

Si le conseil n'a pas statué dans les délais fixés, la réclamation est considérée comme rejetée. Le conseil de préfecture est dessaisi; le préfet en informe la partie intéressée qui peut se pourvoir en Conseil d'État. Le recours est notifié dans les cinq jours au secrétariat de la préfecture par le réclamant.

Le préfet et les parties en première instance devant le conseil de préfecture peuvent également se pourvoir en Conseil d'État contre la décision rendue par le conseil de préfecture.

Le délai du recours est, à peine de nullité, d'un mois, à partir de la décision même, pour le préfet et, pour les particuliers, à compter de la notification qui leur a été faite. Il est déposé au secrétariat de la préfecture, ou de la sous-préfecture.

Immédiatement, le préfet informe du recours les parties intéressées; il les prévient qu'elles ont quinze jours, pour tout délai, aux fins de déposer leurs défenses au secrétariat de la préfecture, ou de la sous-préfecture.

Les réclamations et les défenses ne sont astreintes à aucune condition de forme : elles sont dispensées du timbre et doivent seulement être motivées et signées de la partie ou de son fondé de pouvoirs spécial.

Le délai de quinzaine expiré, le Conseil d'État est saisi : on a vu, plus haut, qu'une section temporaire peut être formée au conseil, pour le jugement des recours en matière électorale. Le pourvoi est jugé comme affaire urgente, sans frais, et sans que le ministère d'avocat soit indispensable. La rapidité tout à fait exceptionnelle de la procédure, réglée par la loi du 5 avril 1884 et par celle du 26 octobre 1888, se justifie par l'urgence et le nombre toujours croissant des recours en cette matière.

Par une innovation très rationnelle, si l'on réfléchit au caractère attributif de l'élection, les conseillers municipaux proclamés, puisant leurs pouvoirs dans la volonté même des électeurs, restent en fonctions, quelles que soient les protestations et décisions de première instance, jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué par le Conseil d'État.

CHAPITRE XXXIII.

DE LA DISSOLUTION DES CONSEILS MUNICIPAUX.

Le Président de la République peut dissoudre les conseils municipaux, de même qu'il peut dissoudre les conseils généraux et même la Chambre des députés.

Ce droit de dissolution appartient essentiellement au pouvoir exécutif et se rencontre dans tous les pays libres. Toutefois, le décret de dissolution ne peut être rendu qu'en conseil des ministres, quelque modeste que soit la commune intéressée : il doit être motivé et publié au *Journal officiel*.

Dans les colonies, régies par la loi municipale, les conseils municipaux sont dissous par le gouverneur en conseil privé, et l'arrêté de dissolution est inséré au *Journal officiel* de la colonie.

Parfois, la situation exige des mesures prises sans aucun délai : en ce cas, un conseil municipal peut être provisoirement suspendu par arrêté préfectoral. Cet arrêté doit, lui aussi, être motivé. La durée de la suspension ne peut excéder un mois.

Dans les colonies, un arrêté motivé du gouverneur peut également suspendre les conseils municipaux.

Le préfet et le gouverneur sont tenus d'informer sur-le-champ le ministre de l'Intérieur ou le ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies.

En cas de suspension, il n'y a pas lieu de nommer une délégation pour suppléer le conseil.

Au contraire, une délégation spéciale, ce qu'on appelait autrefois une commission municipale, peut être établie par le Gouvernement :

1° En cas de dissolution du conseil;

2° Si tous les membres en exercice ont donné leur démission;

3° S'il a été impossible, ce qui, malheureusement, n'est pas sans exemple, de constituer un conseil municipal.

La délégation spéciale est nommée dans les huit jours, par décret du Président de la République, et, dans les colonies, par arrêté du gouverneur.

Elle est composée de trois membres au moins, de sept au plus, suivant que la population de la commune est égale ou supérieure à 35,000 habitants.

Le décret ou l'arrêté de nomination désigne le président et, au besoin, le vice-président. Le président et le vice-président sont chargés des fonctions du maire.

Les pouvoirs de la délégation sont, du reste, rigoureusement limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, elle ne peut engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le régime de l'enseignement public.

Les pouvoirs de la délégation sont, on le voit, fort restreints : ils sont aussi de très courte durée. Car il doit être procédé à la réélection d'un conseil municipal, dans les deux mois à partir de la dissolution, ou de la dernière démission.

La délégation reste en fonctions jusqu'au moment où le nouveau conseil municipal est reconstitué. Si aucun conseil ne pouvait être élu, la délégation spéciale continuerait d'administrer la commune. Mais ses pouvoirs expirent de plein droit avec l'institution régulière du nouveau conseil.

CHAPITRE XXXIV.

DE L'ORGANISATION INTÉRIEURE DES ASSEMBLÉES MUNICIPALES.

SECTION Ire.

Sessions des conseils municipaux.

Ils ont, chaque année, des sessions ordinaires. Ils peuvent avoir des sessions extraordinaires.

Les sessions ordinaires sont au nombre de quatre : elles ont lieu en février, mai, août et novembre.

La session, pendant laquelle le budget est discuté, peut durer six semaines. La durée des autres sessions ordinaires est de quinze jours : elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet.

Dans chaque département, le préfet fixe une date uniforme pour l'ouverture de chaque session ordinaire.

Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut délibérer sur tous les objets rentrant dans ses attributions. Au contraire, durant les sessions extraordinaires, il ne peut s'occuper que des affaires pour lesquelles il est réuni.

Les sessions extraordinaires peuvent avoir lieu sur la demande du préfet, ou du sous-préfet, ou sur la convocation du maire. Celui-ci est même tenu de convoquer le conseil, lorsqu'une demande motivée lui est adressée par la majorité des membres en exercice. D'ailleurs, en convoquant le conseil, le maire informe le préfet, ou le sous-préfet et lui fait connaître l'objet de la réunion. La session extraordinaire dure jusqu'au vote sur les affaires qui ont nécessité la réunion du conseil.

Toute convocation est faite par les soins du maire. Elle est portée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée par écrit à domicile, à chaque conseiller, trois jours francs au moins avant la réunion, sans distinction entre les sessions ordinaires et les autres. En cas d'urgence, le préfet ou le sous-préfet peuvent abréger le délai de trois jours.

SECTION II.

Séances des conseils municipaux.

Depuis la loi de 1884, appliquée sur ce point, en 1886, au conseil municipal de Paris, les séances des conseils municipaux sont publiques. On l'a ainsi décidé, pour habituer les populations à la discussion de leurs intérêts, et leur inspirer le goût et le besoin du contrôle, dans les affaires publiques.

Mais la publicité peut offrir des dangers : aussi, sur la demande du maire, ou de trois de ses membres, le conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide, ou non, le comité secret.

Le conseil ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres assiste à la séance. Est toujours réputé assister à la séance le conseiller qui, dans le dessein, avoué ou non, de paralyser les travaux de l'assemblée, se retirerait au moment du vote, pour n'y prendre aucune part.

Après deux convocations successives, faites à trois jours francs d'intervalle au moins, le conseil peut ne s'être pas encore réuni en nombre suffisant. Une troisième convocation est alors adressée ; la délibération, qui interviendra à la suite de cette convocation, est cette fois régulièrement prise par le nombre, quel qu'il soit, des conseillers présents.

Les conseillers municipaux siègent dans l'ordre du tableau. Cet ordre est déterminé, même quand il y a des sections électorales dans la commune, par la date la plus ancienne des

élections, puis, entre conseillers élus le même jour, par le nombre des suffrages recueillis et, en cas d'égalité de suffrages, par l'âge.

Le tableau ainsi formé est à la disposition du public, dans les bureaux de la mairie, de la préfecture et de la sous-préfecture.

Au début de chaque session, le conseil nomme un ou plusieurs secrétaires pris parmi ses membres et dont les fonctions durent autant que la session. Il peut leur être adjoint des auxiliaires, simples employés de la mairie, qui assistent aux séances, sans prendre part aux délibérations.

Le maire et, à son défaut celui qui le remplace, adjoint, ou simple conseiller, préside le conseil municipal. Il a seul la police de l'assemblée; il peut faire expulser ou arrêter quiconque troublerait l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal et le procureur de la République est immédiatement saisi.

Quand il discute le compte du maire, le conseil choisit son président. Le maire, alors même qu'il ne serait plus en fonctions, peut toujours assister aux débats : il se retire au moment du vote. La délibération est directement transmise au préfet par le président.

Le conseil municipal règle, comme il l'entend, les jours, heures et mode de ses travaux. Mais la loi a déterminé, elle-même, comment les votes doivent être émis. Toute délibération est prise à la majorité absolue des votants. En cas de partage, la voix du président, quel qu'il soit, est prépondérante.

Le vote a lieu par assis et levé, par mains levées, au scrutin public, ou enfin au scrutin secret.

Le scrutin public peut toujours être demandé, si ce n'est quand il faut procéder à une nomination, ou à une présentation. Il est de droit lorsqu'il est demandé par le quart des membres présents. Alors les noms des votants et la désignation de leurs votes sont insérés au procès-verbal.

Le scrutin secret est obligatoire, lorsqu'il est réclamé par

le tiers des membres présents. Il ne comporte point de voix prépondérante.

Pour les nominations de personnes, il est toujours la règle : après deux tours, sans majorité absolue, la nomination ou élection se fait à la majorité relative, au troisième tour de scrutin secret : à égalité de suffrages, le plus âgé est nommé.

Des commissions sont ordinairement chargées d'étudier et de rapporter les affaires soumises au conseil. Elles peuvent siéger dans l'intervalle des sessions du conseil. Le maire en est président de droit : elles désignent, d'ailleurs, un vice-président, qui peut les convoquer et les présider, si le maire est absent ou empêché. Ces commissions ne sont, au surplus, que des commissions d'instruction; elles ne possèdent, ni par elles-mêmes, ni par délégation, aucun pouvoir propre de décision.

Tout membre du conseil municipal qui, sans motifs reconnus légitimes par le conseil, a manqué à trois convocations successives, peut, après avoir été entendu, être délaré démissionnaire par le préfet, sauf recours au conseil de préfecture, dans les dix jours de la notification.

Le conseiller municipal, qui veut résigner son mandat, adresse sa démission au sous-préfet. La démission devient définitive par l'accusé de réception par le préfet. A défaut d'accusé de réception, le démissionnaire peut envoyer, de nouveau, sa démission par lettre recommandée. Un mois après, la démission est définitive.

SECTION III.

Publicité des procès-verbaux des délibérations.

Les délibérations sont inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et paraphé par le préfet, ou par le sous-préfet. Elles sont signées de tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

Un extrait du compte rendu de la séance est, dans la huitaine, affiché à la porte de la mairie. Cet extrait est rédigé sous la surveillance du maire et signé par lui.

Tous les procès-verbaux du conseil municipal, le budget et les comptes de la commune, les arrêtés municipaux sont à la disposition constante de tout habitant, de tout contribuable de la commune. La communication en est faite, sans déplacement, à la mairie et chacun peut les publier sous sa responsabilité.

CHAPITRE XXXV.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX.

Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune.

Cette formule un peu vague de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 semble, par une innovation capitale, faire du conseil municipal le maître souverain des affaires, des finances, de la vie tout entière de la commune.

En réalité, il n'en est pas ainsi et, quoique l'exception soit devenue la règle, aujourd'hui comme sous l'empire des lois précédentes, toutes les délibérations importantes des conseils municipaux doivent, pour être exécutoires, porter l'approbation de l'autorité centrale. En effet, les délibérations réglementaires de ces conseils, délibérations, que la loi nouvelle n'énumère plus, puisqu'elle en a fait la règle, sont peu nombreuses au fond et s'appliquent à des objets relativement peu considérables.

Aujourd'hui, comme aux termes de la loi du 18 juillet 1837, notre première loi municipale, la base de toutes les autres, comme depuis la loi du 24 juillet 1867, les conseils municipaux prennent :

1° Des délibérations réglementaires;
2° Des délibérations soumises à une approbation;
3° Émettent des avis et des vœux.

Les attributions du conseil, il est vrai, ont été successivement étendues; le contrôle du pouvoir est devenu plus simple, plus rapide, tout en devenant plus efficace, sans que les

libertés communales en aient été affaiblies, au contraire; en un mot, la gestion des intérêts communaux a été confiée, par un progrès un peu lent, mais continu, de décentralisation, aux élus de la commune, mais non d'une manière indépendante de l'État. Cette indépendance, d'ailleurs, si elle était absolue, serait chez nous surtout un danger; il y va, qui ne le voit? de la force et de l'unité même de la patrie. De tout temps, au reste, les libertés locales ont été conquises jour par jour et comme la sueur au front : on ne les affermit et on ne les étend qu'à force de sagesse et d'expérience. En définitive, les réformes de détail que contient la loi de 1884 sont assez nombreuses et assez importantes, pour que, mises sagement en usage, elles puissent conduire d'elles-mêmes à un nouveau développement des franchises communales.

En présence des objets, si nombreux et si variés, sur lesquels le conseil municipal est appelé à délibérer, la méthode, qui paraît la plus rationnelle, consiste à examiner, successivement, les principales délibérations des conseils municipaux; leur matière, leurs règles et leur application pratique; chercher à établir une symétrie rigoureuse en cette étude serait, d'ailleurs, à peu près impossible et stérile quant aux résultats. Dans les chapitres qui vont suivre, on indiquera donc sans s'astreindre à l'ordre de la loi de 1884, de quelle manière sont discutées et réglées toutes les affaires qui rentrent dans l'administration communale.

L'article 68 de la loi du 5 avril 1884, contient l'énumération des plus importantes :

Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure les délibérations concernant :

1° Les conditions des baux dont la durée dépasse dix-huit ans;

2° Les aliénations et échanges de propriétés communales;

3° Les acquisitions d'immeubles, les contributions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature, pen-

dant l'exercice courant, dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale;

4° Les transactions;

5° Le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public;

6° La vaine pâture;

7° Le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie et généralement les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes, en vertu de l'article 133 de la loi municipale;

8° L'acceptation des dons et legs faits à la commune lorsqu'il y a des charges ou conditions, ou lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles;

9° Le budget communal;

10° Les crédits supplémentaires;

11° Les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans le cas prévu par l'article 141 de la loi précitée;

12° Les octrois, dans les cas prévus aux articles 137 et 138 de la même loi;

13° L'établissement, la suppression ou les changements de foires et marchés, autres que les simples marchés d'approvisionnement.

CHAPITRE XXXVI.

DE LA GESTION DU PATRIMOINE PRIVÉ DE LA COMMUNE.

§ 1.

Baux.

Le conseil municipal règle souverainement les conditions des baux des biens appartenant à la commune, lorsque la durée du bail ne dépasse pas dix-huit ans.

Pour les baux d'une durée supérieure, la délibération doit être approuvée par le préfet en conseil de préfecture.

Le bail peut être consenti à l'amiable à une personne déterminée : mais la règle, c'est qu'il est dressé un cahier des charges, suivant lequel il est, après publications et affiches, procédé à une adjudication publique par le maire, assisté de deux conseillers municipaux et du receveur municipal.

Le ministère des notaires n'est obligatoire que dans les cas limitativement fixés par le décret du 12 août 1807 et l'ordonnance du 7 octobre 1818.

L'approbation formelle par le préfet du bail une fois consenti n'est plus exigée.

Le bail, contrat de droit civil, donne lieu à la compétence des tribunaux ordinaires. Il n'y a d'exception que pour le bail de l'octroi, pour les baux des sources d'eaux minérales et pour les traités relatifs aux halles et marchés nécessaires aux communes. Le conseil de préfecture est seul compétent pour interpréter les diverses clauses de ces baux et sa compétence est restreinte à l'interprétation; car tout ce qui concerne la perception des droits, vis-à-vis des particuliers, relève de l'autorité judiciaire.

§ 2.

Acquisitions.

Les communes acquièrent, à titre onéreux et à titre gratuit, des objets mobiliers ou des immeubles.

Les objets mobiliers sont achetés par voie d'adjudication publique, aux enchères, dans la forme ordinaire des adjudications communales. Le conseil municipal peut autoriser le maire à traiter de gré à gré, si la fourniture est de moins de trois mille francs; s'il s'agit d'objets n'ayant qu'un propriétaire unique, ou exigeant des conditions spéciales de précision.

Les acquisitions à titre gratuit proviennent de dons et legs pour lesquels il faut, le plus souvent, comme on le verra bientôt, une autorisation du Conseil d'État.

L'acquisition à titre onéreux d'un immeuble par une commune, se fait en vertu d'une délibération du conseil municipal, après estimation par deux experts, dont l'un est désigné par le préfet ou par le sous-préfet et l'autre par le propriétaire vendeur. Une enquête de *commodo* et *incommodo* est ordinairement ordonnée; elle n'est pas nécessaire. Le commissaire-enquêteur est désigné par le sous-préfet et ne doit pas être le maire.

Si des oppositions se produisent, lors de l'enquête, le conseil municipal est appelé à délibérer de nouveau.

Le sous-préfet donne son avis motivé et lorsqu'elle est nécessaire, l'approbation est donnée par le préfet; or elle l'est quand la dépense, réunie aux dépenses de même nature pendant l'exercice courant, dépasse les ressources, ordinaires et extraordinaires, que la commune peut réaliser sans autorisation spéciale.

Le maire signe l'acte d'acquisition, lequel peut n'être pas notarié.

L'approbation de cet acte par le préfet n'est pas nécessaire

et, en tout cas, sans influence sur la validité, ou la nullité civile de l'acquisition.

Lorsque le prix ne dépasse point 500 francs, le maire peut, s'il y est autorisé par le conseil municipal, et de l'agrément du préfet, se dispenser de la purge des hypothèques. Mais, dans tous les cas, qu'il y ait ou non purge d'hypothèques, la transcription de l'acte d'acquisition doit être opérée.

§ 3.

Aliénations et échanges.

L'aliénation et l'échange de biens immeubles, appartenant à la commune, sont soumis aux mêmes règles que les acquisitions d'immeubles. En cas d'échange, l'expertise doit porter sur les deux immeubles. Au surplus, la désignation très exacte des terrains à vendre ou à échanger, l'indication de leur contenance et de leurs abornements, la confection d'un plan, où ces terrains se distinguent des terrains contigus par des teintes différentes, sont des formalités applicables à toutes les acquisitions et aliénations et à tous les échanges d'immeubles communaux.

L'approbation de la délibération, qui a décidé l'aliénation ou l'échange, est donnée par le préfet en conseil de préfecture. Elle est d'une nécessité telle que rien n'en dispense, rien ne la supplée, pas même l'exécution du contrat par la commune.

Tous ces actes demeurent des actes civils, soumis quant aux conséquences qui en dérivent et pour la compétence, en cas de contestation, aux règles ordinaires du droit civil. La vente et l'échange, intéressant une commune, ne sont pas valables, en dehors des formes administratives qui précèdent; mais celles-ci sont sans influence sur le caractère intrinsèque du contrat accompli. D'un autre côté, il n'est pas exact de dire que la vente dont il s'agit doit être assimilée à une vente de

biens de mineurs : il n'y a lieu, en effet, à défaut de stipulation formelle sur ce point, ni à surenchère, ni à revente sur folle enchère. Pour acheter, pour aliéner, pour échanger un immeuble, la commune est tenue de procéder d'après certaines formes déterminées; mais une fois dûment autorisée, la commune traite et s'engage avec une capacité que rien n'amoindrit.

Les aliénations d'immeubles à titre gratuit sont très rares, de la part des communes; elles ne sont nullement interdites néanmoins et il y en a des exemples. Elles sont autorisées de la même manière que les aliénations à titre onéreux.

§ 4.

Constructions, réparations et travaux.

Le conseil municipal délibère sur tous les travaux de construction, de réparation et d'entretien à la charge de la commune. Sa délibération est souveraine, si la dépense, cumulée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice, peut être couverte par des ressources créées sans autorisation spéciale. Dans tous les autres cas, elle doit être approuvée.

Aucune construction nouvelle, aucune reconstruction ne peut être faite que sur la production de plans et devis approuvés par le conseil.

Les travaux et fournitures se font en régie, ou par voie d'adjudication, ou par concession amiable.

L'adjudication publique aux enchères et au rabais est la règle, sauf dans les cas déterminés par l'ordonnance du 14 novembre 1837. Et, quand le traité de gré à gré est possible, il doit être approuvé soit par le préfet, soit par le décret du Président de la République, dans les villes où les revenus ordinaires de la commune sont de trois millions au moins.

La même règle doit être observée, quand il s'agit, quelle qu'en soit la forme d'ailleurs, des traités portant concession à

titre exclusif, ou pour une durée de plus de trente ans, des grands services municipaux et des traités relatifs aux pompes funèbres.

§ 5.

Transactions.

Toute transaction intéressant une commune, qu'il s'agisse d'objets mobiliers, ou d'immeubles, est délibérée par le conseil municipal et autorisée par le préfet en conseil de préfecture. Nulle autre formalité n'est nécessaire.

Les actions judiciaires, concernant les communes sont, au contraire, autorisées par le conseil de préfecture ou par le Conseil d'État.

§ 6.

Affectation et changement d'affectation d'un immeuble communal.

L'affectation est un acte *sui generis*, qui, sans altérer le droit de propriété de la commune, consacre un immeuble déterminé, soit à la jouissance des habitants, soit à un service public, soit à l'usage d'un particulier.

Le conseil municipal affecte, comme il l'entend, à un service public, les immeubles de la commune, lorsque ces immeubles ne sont encore employés à aucune destination de ce genre. Mais il va de soi que cette affectation demeure soumise aux règles particulières, que comportent les divers services des Cultes, de l'Instruction publique, de la Guerre, ou des Finances.

Tout changement d'affectation, lorsque l'immeuble était occupé par un service public, doit être approuvé par le préfet.

L'affectation est donc un fait révocable; car s'il confère une certaine jouissance fondée en droit, si le détenteur doit être

considéré comme possesseur de bonne foi, la commune, propriétaire de l'immeuble, n'a pas aliéné son droit de propriété et l'article 167 de la loi municipale constate et confirme le droit de désaffectation.

Mais celle-ci doit être prononcée dans la même forme que l'affectation. Elle doit donc être expresse, et il ne suffirait pas de simples changements plus ou moins réguliers, dans la destination de l'immeuble : en cas de litige sur ses conséquences, les tribunaux ordinaires sont compétents pour ordonner la rentrée en possession du propriétaire et régler les indemnités. La commune, qui reprend son immeuble, doit indemniser le détenteur de toute la valeur, que représentent pour elle, les travaux et améliorations accomplis durant l'occupation : et il n'y a pas lieu de déduire de cette valeur le bénéfice, plus ou moins considérable, que le détenteur a pu réaliser : car, autorisé à occuper, il a pu tirer de cette occupation un bénéfice légitime.

Il faut ajouter, sur ce point, qu'il ne peut appartenir au conseil municipal de changer l'affectation des immeubles consacrés, soit aux cultes en vertu de la loi du 18 germinal an X, soit au casernement des troupes ou à l'instruction publique, en exécution des décrets du 23 avril 1810 et du 9 avril 1811. Des changements de cette sorte peuvent être proposés par le conseil ; ils ne peuvent être réglés souverainement que par décret du Président de la République, sur le rapport et sous la responsabilité du ministre compétent.

§ 7.

Vaine pâture.

La loi du 9 juillet 1889 a prononcé, d'une manière générale, l'abolition du droit de vaine pâture appartenant à la généralité des habitants et s'appliquant à la généralité du territoire d'une commune, ou d'une section de commune.

Toutefois, dans l'année de la promulgation de cette loi, le conseil municipal de toute commune ou les ayants-droit peuvent réclamer, au profit de la commune ou d'une section de commune, le maintien du droit de vaine pâture fondé sur une ancienne loi ou coutume, sur un usage immémorial ou sur un titre.

La demande de maintien du droit sera, dans tous les cas, soumise au conseil général, qui statuera définitivement, si sa décision est conforme à celle du conseil municipal. En cas de désaccord, il sera statué par décret en Conseil d'État.

Nonobstant le maintien du droit de vaine pâture, tout propriétaire peut user d'un nouveau mode de culture ou se clore. Tout terrain clos est affranchi de la vaine pâture.

Or, il faut considérer comme légalement clos tout terrain entouré soit par une haie vive, soit par un mur, une palissade, un treillage, une haie sèche d'une hauteur d'un mètre au moins, soit par un fossé d'un mètre vingt centimètres à l'ouverture et de cinquante centimètres de profondeur, soit par des traverses en bois ou des fils métalliques distants entre eux de trente-trois centimètres au plus et s'élevant à un mètre de hauteur, soit par toute autre clôture continue et équivalente, faisant obstacle à l'introduction des animaux.

En aucun temps la vaine pâture ne peut s'exercer sur les prairies naturelles ou artificielles. Elle ne peut avoir lieu sur une terre ensemencée ou couverte d'une production quelconque faisant l'objet d'une récolte, tant que la récolte n'a pas été enlevée. Elle s'exerce soit au moyen d'un troupeau commun, soit par troupeau séparé.

La quantité de bétail, proportionnée à l'étendue du terrain de chacun, est fixée dans chaque commune, entre tous les propriétaires ou fermiers exploitants, domiciliés ou non domiciliés, à un nombre déterminé de têtes par hectare, d'après les règlements et usages locaux. La délibération du conseil municipal, sur ce point, est soumise à l'approbation du préfet.

D'ailleurs, tout chef de famille domicilié dans la commune, même non propriétaire ou fermier d'une parcelle quelconque

des terrains soumis à la vaine pâture, a reçu de la loi le droit d'envoyer sur ces terrains soit dans le troupeau commun, soit par troupeau séparé, six bêtes à laine et une vache avec son veau, sans préjudice des droits plus étendus qui lui seraient accordés par les usages ou par les titres.

Au surplus, le conseil municipal réglemente, sauf approbation du préfet, le mode d'exercice de la vaine pâture; c'est ainsi qu'il peut la suspendre en cas d'épizootie, de dégel, ou de pluies torrentielles, ou encore cantonner les troupeaux des différents propriétaires, ou les animaux d'espèce différente, ou interdire la présence d'animaux malades ou dangereux.

Mais c'est une règle fondamentale, fixée par la loi elle-même, que le droit de vaine pâture doit être exercé par les ayants-droit, sans pouvoir être cédé à personne.

— La même loi du 9 juillet 1889 a aboli le droit de parcours. La suppression du droit donne lieu à indemnité seulement s'il avait été acquis à titre onéreux. L'indemnité est réglée par le conseil de préfecture, sauf renvoi aux tribunaux ordinaires, en cas de contestation sur le titre.

— Le ban de vendanges, c'est-à-dire la fixation de l'ouverture et la réglementation des vendanges, ne peut être établi ou maintenu que dans les communes, où le conseil municipal l'a décidé par une délibération approuvée par le conseil général. Il est soumis, chaque année, a une réglementation fixée par arrêté du maire. Mais les vignobles, clos comme il a été dit plus haut, n'y sont point point assujettis.

§ 8.

Foires et marchés.

Les simples marchés d'approvisionnement sont créés par une délibération réglementaire.

Quant aux autres foires et marchés, ils sont fixés, défini-

tivement, par le conseil général, sur la délibération du conseil municipal, délibération, dont l'approbation, pour cet objet, a été maintenue au conseil général. La loi municipale n'a point modifié, en effet, les pouvoirs confiés à ce dernier par l'article 46 de la loi du 10 août 1871.

CHAPITRE XXXVII.

RECOURS CONTRE LES DÉLIBÉRATIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX.

SECTION Ire.

Suspension de l'exécution des délibérations réglementaires.

Toute délibération est, dans la huitaine, adressée par le maire au sous-préfet, qui en constate la réception sur un registre et en donne récépissé. Aucune délibération quel qu'en soit le caractère ne peut être exécutée sur-le-champ. Ou bien, en effet, il faut que la délibération soit approuvée; ou, dans tous les cas, son exécution est suspendue, afin de laisser au préfet le temps d'examiner la délibération elle-même.

Ainsi, à partir du dépôt de la délibération, à la sous-préfecture, ou à la préfecture, l'exécution des délibérations réglementaires reste suspendue pendant un mois, si, pour cause d'urgence, le préfet n'a pris un arrêté, pour abréger ce délai et rendre la délibération immédiatement exécutoire.

Le délai d'un mois ainsi accordé au préfet a pour but de prévenir l'exécution précipitée et peut-être irréparable de délibérations entachées de nullité. La délibération ne perd pas, pour cela, son caractère souverain; mais il était logique et sage d'en suspendre momentanément l'exécution, dans le but, direct et unique, du contrôle de l'administration sur cette délibération, au point de vue de sa légalité. Et

c'est aussi pour cela que le préfet est toujours maître d'abréger le délai d'un mois. En effet, son examen a pu se faire très rapidement et, en conséquence, l'exécution immédiate, réclamée peut-être avec instance, peut se faire à l'avantage de tous.

Jamais, au contraire, le délai d'un mois ne peut être prolongé.

SECTION II.

Des délibérations soumises à approbation.

Le même délai d'un mois est accordé au préfet, pour se prononcer sur les délibérations, qui exigent une approbation préalable à l'exécution. Car c'est généralement au préfet qu'appartient le droit d'approbation. Pour qu'il en soit différemment, un texte de loi formel est nécessaire, texte qui confère l'approbation tantôt au Président de la République, tantôt à une autre autorité administrative, tantôt enfin au législateur lui-même.

Le délai d'un mois est considéré comme suffisant pour un examen, utile et complet, de la délibération par le préfet. Aussi, quand, dans ce délai, l'approbation est refusée; ou, si le mois expire, sans qu'aucune décision ait été prise et notifiée par le préfet, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur. La commune n'a donc qu'un mois à attendre, pour savoir à quoi s'en tenir et agir ultérieurement, selon qu'elle avisera.

Mais même après le mois, l'approbation peut intervenir et toujours utilement, il est superflu de le dire. Le délai n'est point applicable, d'ailleurs, au cas où l'approbation doit émaner de tout autre que du préfet. Car l'instruction administrative, nécessaire en pareil cas, exige d'ordinaire de plus longs délais.

SECTION III.

Des délibérations nulles et des délibérations annulables.

Les délibérations irrégulières des conseils municipaux peuvent être nulles de droit, ou simplement annulables.

La nullité de droit, ou nullité absolue, comme on dit souvent, s'impose, dès qu'elle est reconnue et peut toujours être invoquée, à toute époque, par tout intéressé. Quelle qu'elle soit, au surplus, elle doit être expressément prononcée. Toute délibération, si nulle qu'on la suppose, subsiste jusqu'à ce qu'elle ait été anéantie juridiquement.

La nullité relative, au contraire, suppose une appréciation de la part de l'autorité saisie du recours; elle doit être proposée dans un certain délai, passé lequel le réclamant encourt la déchéance.

Il y a nullité de droit :

1° Si le conseil municipal a délibéré en dehors de sa réunion légale;

2° Si la délibération a été prise en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

La délibération est simplement annulable, quand des membres du conseil y ont pris part, malgré l'intérêt qu'ils avaient à l'objet même de cette délibération, soit comme mandataires, soit en leur nom personnel.

En général, les délibérations réglementaires seules donnent lieu à une demande en nullité ou en annulation. On conçoit, en effet, assez difficilement qu'une délibération non réglementaire et par suite qui doit être approuvée, obtienne cette approbation, si elle est nulle ou simplement annulable. Cela n'est pas impossible toutefois et, en droit, toute délibération quelconque d'un conseil municipal peut être arguée de nul-

lité. D'un autre côté, une délibération ordinaire ne pouvant être exécutée sans autorisation, on ne voit pas bien quel intérêt présenterait l'annulation d'une délibération irrégulière qui n'a pas été approuvée et qui ne peut être exécutée. Même dans ce cas, la déclaration de nullité et l'annulation sont encore possibles, cependant, la loi n'ayant fait aucune exception et, du reste, il y a toujours utilité et intérêt, au point de vue général, à faire disparaître et tomber une délibération qui est une illégalité.

— La nullité de droit est prononcée d'office par le préfet, ou proposée directement, par tout intéressé, ou opposée par celui-ci, quand il est lui-même poursuivi en exécution et cela à toute époque.

Pour les délibérations des conseils généraux, la nullité ne peut être demandée par le préfet que dans les vingt jours qui suivent la clôture de la session. Nul délai n'est fixé quant aux délibérations des conseils municipaux et cette absence de délai n'est pas seulement un défaut d'harmonie dans notre système administratif; elle peut offrir de sérieux inconvénients.

La nullité de droit est déclarée par le préfet en conseil de préfecture, par un arrêté motivé, sauf recours au Conseil d'État.

— La demande en annulation peut être formée par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune.

La réclamation doit, à peine de déchéance, être déposée à la préfecture ou à la sous-préfecture, dans un délai de quinze jours, à partir de l'affichage, certain et prouvé, de la délibération à la porte de la mairie. Sans affiche, le délai ne courrait point. Récépissé de son recours est donné au réclamant.

Le préfet prononce, en conseil de préfecture, par arrêté motivé, dans le délai d'un mois. S'il laisse écouler le mois sans statuer, le recours est censé rejeté et le pourvoi au Conseil d'Etat devient possible.

Si quinze jours se sont passés depuis l'affichage de la délibération, sans qu'aucune demande en annulation ait été formée, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à l'exé-

cution. Lui-même, en effet, a trente jours, à compter du dépôt du procès-verbal à la sous-préfecture, ou à la préfecture, pour prononcer d'office l'annulation : il lui appartient ainsi, quand il le juge à propos, d'abréger ce délai.

— Le conseil municipal et toute partie intéressée peuvent se pourvoir au Conseil d'État contre l'arrêté du préfet, ou son refus de statuer, refus qui équivaut au rejet de la réclamation.

Le pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoirs.

CHAPITRE XXXVIII.

DES PARTAGES DES BIENS COMMUNAUX.

§ 1.

Nature et formes des partages.

Les communes étant des personnes morales ont un patrimoine, des biens qui composent leur domaine public et leur domaine privé.

Elles sont propriétaires de leur domaine privé au même titre que tout autre propriétaire et, partant, les termes de l'article 542 du Code civil manquent d'exactitude : les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis. En effet, la propriété des biens communaux appartient à la commune et non à ses habitants, que ceux-ci exercent ou non un droit de jouissance sur ces biens.

Or, il ne peut s'agir de partage quand on parle de biens communaux appartenant à une commune, puisqu'il n'y a pas indivision, car il ne peut y avoir indivision, là où il n'existe qu'un propriétaire. Mais plusieurs communes peuvent être copropriétaires indivis de biens communaux : alors un partage est possible entre elles. C'est de ces sortes de partages entre plusieurs communes, ou sections de commune, qu'on veut parler d'ordinaire, quand il est question de partager des biens communaux.

Le partage, proprement dit, de biens appartenant à une commune, entre les habitants de cette commune, après avoir été ordonné, puis déclaré facultatif, par les lois du 14 août

1792 et du 10 juin 1793, est interdit depuis la loi du 21 prairial an IV et celle du 9 ventôse an XII. L'article 92 du Code forestier, en prononçant explicitement cette interdiction pour les bois, ne fait qu'énoncer une application d'une règle aujourd'hui hors de contestation : la propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu à partage entre les habitants.

Seulement une commune peut suivant les circonstances :

1° Abandonner aux habitants, gratuitement, ou à des conditions déterminées, la jouissance des biens, dont elle est seule propriétaire; c'est ce qui arrive dans le cas de vaine pâture, et dans tous les cas, où la jouissance des pâturages, des marais, des landes, en un mot des biens quelconques de la commune est livrée aux habitants.

L'article 105 du Code forestier est un cas des plus fréquents et des plus importants de cette jouissance en nature. Il admet, pour tous les bois de chauffage et de construction, le principe du partage par feu, entre les habitants de la commune, exerçant ainsi, par ce partage, le mode, le plus rationnel et le plus équitable, de jouissance des produits forestiers. Mais, en ce qui concerne les bois de construction, il autorise le conseil municipal à décider, chaque année, qu'ils seront, en totalité, ou en partie, vendus au profit de la caisse communale. Témoignage évident du droit de propriété de la commune.

2° La commune peut, lorsqu'elle y est régulièrement autorisée, vendre, ou concéder à ses habitants, même en pleine propriété, une partie, ou la totalité, de ses biens communaux. Cette forme particulière d'aliénation, ou de concession, ressemble de loin à un partage : elle en diffère profondément cependant; on le reconnaît sans peine; car la commune est seule et absolument maîtresse de choisir les acquéreurs, de régler les conditions; en réalité, elle ne fait alors qu'aliéner son bien; nul n'a donc le droit de lui imposer, ni de critiquer l'aliénation.

L'aliénation ainsi opérée est une vente, ou un contrat de

concession, exclusivement soumis aux règles du droit civil et à la juridiction des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Le partage de biens communaux indivis entre plusieurs communes, ou entre une commune et une section de commune, est, au contraire, un vrai partage, mais un partage, qui diffère, notablement, des partages ordinaires.

1° Le partage n'est jamais forcé et, quelque longue qu'ait été l'indivision, ni les tribunaux civils, ni le conseil de préfecture, ni le préfet ne peuvent contraindre les communes au partage, si une seule d'entre elles y résiste.

Il est hors de doute, au reste, que si une ou plusieurs communes étaient dans l'indivision avec un simple particulier, ou un établissement public, un hospice, par exemple, le droit commun reprendrait son empire.

2° Le partage, à moins de titres contraires, ou de prescription équivalente à un titre, s'opère en raison du nombre de feux existant dans chaque commune. Aux tribunaux civils seuls il appartient de constater quelles personnes doivent être réputées *feu* et par là même comptées pour le partage. Est considéré comme chef de famille, ou de maison, tout individu possédant un ménage ou une habitation à feu distincte, soit qu'il y prépare la nourriture pour lui et les siens, soit que, vivant avec d'autres à une table commune, il possède des propriétés divisées, qu'il exerce une industrie distincte, ou qu'il ait des intérêts séparés.

3° Le partage a lieu en la forme administrative. Il comporte :

Une première délibération de tous les conseils municipaux, unanimes sur l'opportunité du partage;

Une enquête de *commodo* et *incommodo*, dont le commissaire est désigné par le sous-préfet;

La désignation d'experts par les maires des communes intéressées; s'il y a lieu, un tiers-expert est choisi par le sous-préfet;

Un procès-verbal d'expertise, contenant la division des

biens et les conditions du partage; ce procès-verbal, accompagné d'un plan détaillé, doit indiquer la valeur des biens à partager, leur contenance, la formation des lots, les soultes à payer, en un mot, toutes les clauses de partage;

Une nouvelle délibération de tous les conseils municipaux sur les opérations des experts;

Enfin, si les communes adoptent le projet de partage, les maires réalisent ce partage par acte notarié, ou même sous seings privés.

Il n'est plus nécessaire, depuis la loi du 5 avril 1884, que les délibérations des conseils municipaux soient soumises à l'approbation préfectorale.

4° Les difficultés, en matière de partage de biens communaux, sont résolues :

Soit par le conseil de préfecture,
Soit par le préfet,
Soit enfin par le tribunal civil.

C'est le conseil de préfecture, qui connaît, en principe, de toutes les contestations relatives au mode de partage et aux formes administratives du partage, même s'il s'agissait d'un simple partage de jouissance entre les habitants d'une seule commune.

Le préfet tranche les difficultés purement extrinsèques du choix des experts, du tirage au sort des lots.

Enfin, le tribunal civil est seul compétent pour appliquer les règles du droit civil, mises en jeu par le partage, touchant le nombre des feux, la propriété des terrains, les servitudes réclamées sur ou par des particuliers et la garantie entre copartageants.

§ 2.

Terres vaines et vagues de Bretagne.

La Bretagne est régie par une législation toute spéciale, écrite dans l'article 10 de la loi du 28 août 1792 :

Dans les cinq départements, qui composent la ci-devant province de Bretagne, les terres actuellement vaines et vagues, non arrentées, afféagées ou accensées jusqu'à ce jour, appartiendront exclusivement soit aux communes, soit aux habitants des villages, soit aux ci-devant vassaux, qui sont actuellement en possession du droit de communer, motoyer, couper des landes, bois ou bruyères, pacager ou mener leurs bestiaux, dans lesdites terres situées dans l'enclave, ou le voisinage des ci-devant fiefs.

La portée de cet article peut être aujourd'hui résumée en quelques propositions, que la jurisprudence de la cour de Rennes a, parfaitement et maintes fois, mises en lumière.

Les anciennes concessions en propriété des landes de Bretagne, des *terres froides* et décloses, ont été maintenues.

La loi de 1792 a mis les communes au lieu et place des anciens seigneurs, quant au droit de ceux-ci sur les *vagues* de leur seigneurie.

Elle a déclaré propriétaires des terres vaines et vagues les représentants des anciens vassaux, alors *en possession du droit de communer*, c'est-à-dire exerçant réellement, en vertu d'un titre régulier, la servitude de pacage.

Par suite, les terres vaines et vagues non afféagées, ou accensées, avant 1792, appartiennent aux communes, qui, substituées aux seigneurs, n'ont aucune preuve à fournir;

Ou bien aux représentants des vassaux, qui doivent prouver eux, au contraire, que leurs auteurs avaient été *régulièrement inféodés du droit de communer* et qu'ils étaient en possession de ce droit au moment de la publication de la loi de 1792.

En d'autres termes, les communes représentent, aujourd'hui, les seigneurs, sauf le droit des anciens vassaux, droit de simple servitude, autrefois, mais transformé par la loi en pleine propriété. Et le droit de propriété de ceux-ci est bien, quant à l'étendue, ce qu'il était anciennement en servitude, ni plus, ni moins. Par conséquent, les communes peuvent exercer le cantonnement, réduire le droit des vassaux *pro*

modo jugerum, à une étendue de terres froides, proportionnée à la quantité de *terres chaudes,* possédées par eux, comme l'ont pu faire anciennement les seigneurs eux-mêmes :

Les habitants des villages ont donc, considérés *ut singuli,* droit aux *communs.* Dès lors, le partage de ces derniers s'opère non plus entre communes, comme pour les biens communaux ordinaires, mais entre les habitants, qui sont de véritables propriétaires indivis, la commune étant appelée à recueillir, il est vrai, tout ce que les représentants des anciens vassaux ne sont pas fondés à se faire attribuer d'après leur titre d'inféodation.

La procédure du partage a été réglée par la loi du 6 décembre 1850, dont la durée, primitivement fixée à vingt ans, a été, successivement, prorogée jusqu'à la fin de l'année 1890 et le sera, vraisemblablement, encore.

CHAPITRE XXXIX.

DU BUDGET COMMUNAL; BUDGET ORDINAIRE; RECETTES.

Le budget communal est voté par le conseil municipal et réglé par le préfet, ou même, dans les villes très importantes par leurs revenus, par décret du Président de la République.

Il se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire, chacun de ces budgets ayant des recettes et des dépenses.

Les recettes du budget ordinaire comprennent :

1° Les revenus de tous les biens, dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature;

Tels sont les fermages des biens affermés par la commune à des tiers, le produit de la location du droit de chasse, les intérêts de capitaux placés, les arrérages de rentes et autres revenus de ce genre.

2° Les cotisations imposées annuellement sur les ayants-droit aux fruits qui se perçoivent en nature.

Cela comprend le produit des taxes d'affouage et de pâturage, là où il est d'usage ou utile d'en établir. Ces taxes sont assimilées aux contributions directes; elles sont votées par le conseil municipal et doivent être autorisées par le préfet : elles sont dues par tout habitant qui use, après ou sans déclaration de sa part, des fruits et pâturage communs.

3° Le produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances ;

Chaque année, en effet, la loi met à la disposition des communes, pour faire face à leurs dépenses, un certain nombre de centimes, les uns généraux, c'est-à-dire applicables à toutes les dépenses communales, les autres spéciaux, c'est-à-dire affectés à des dépenses déterminées.

Les centimes ordinaires généraux sont au nombre de cinq centimes, *maximum*, sur la contribution foncière et la contribution mobilière.

Les centimes spéciaux se composent :

a) Des cinq centimes applicables aux chemins vicinaux;

b) De trois centimes, destinés aux chemins ruraux;

c) Des centimes nécessaires pour assurer le salaire des gardes champêtres;

d) Des trois centimes, *maximum*, destinés à accorder des secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de l'armée territoriale, pendant l'absence de leurs chefs;

e) Enfin, de trois centimes du montant des impositions communales, pour les frais de perception de ces impositions.

Tous ces centimes portent sur les quatre contributions directes.

4° La portion attribuée aux communes, dans le produit de certains impôts et droits perçus pour le compte de l'État, savoir :

a) Huit centimes du principal de la contribution des patentes;

b) Un vingtième du principal de la contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets;

c) Dix francs, sur chaque permis de chasse.

5° Le produit des octrois affecté aux revenus ordinaires;

Les taxes d'octroi sont divisées en taxes ordinaires et en taxes extraordinaires, celles-ci votées en considération de dépenses extraordinaires et donnant lieu à une comptabilité distincte. Le caractère des taxes d'octroi dépend, en effet, de

leur imputation à une dépense ordinaire ou à une dépense extraordinaire; il se peut fort bien dès lors que des taxes additionnelles et des surtaxes d'octroi figurent parmi les recettes ordinaires du budget communal.

6° Le produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis.

Tous les tarifs sont délibérés par le conseil municipal et approuvés par le préfet.

Les droits, dont il s'agit, constituent des taxes indirectes; en conséquence, les actions civiles relatives à leur perception, doivent, conformément aux lois des 7 septembre 1790, 11 frimaire an VII, article 7 et 5 ventôse an XII, article 88, être jugées par les tribunaux de première instance, en dernier ressort, sur simples mémoires, et de la même manière que les contestations relatives aux droits d'enregistrement.

Il faut remarquer, en outre, que ces divers droits ne sont que des *droits de place*, c'est-à-dire qu'ils représentent le prix de la location, faite par la commune, d'un emplacement, dans les halles, marchés et abattoirs et rien autre chose. D'où il suit qu'une taxe d'abattage ne saurait être imposée sur les animaux, introduits dans la commune, après avoir été tués au dehors, si ce n'est dans le cas particulier de l'article 5 de la loi du 10 mai 1846, lequel permet, il est vrai, de frapper, à leur entrée dans les villes, ces animaux d'une taxe égale au montant des droits d'abattoir et d'octroi, grevant les bestiaux tués à l'intérieur, mais seulement à titre de taxe d'octroi et selon les règles applicables aux octrois.

7° Le produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics.

La location de places sur les dépendances de la petite voirie et même sur les dépendances de la grande voirie, se fait au profit de la commune.

On doit entendre par *location* l'occupation du domaine pu-

blic, à titre précaire, pour une durée plus ou moins longue, mais sans modification ni appropriation véritables de la chose occupée. Tels sont des dépôts de marchandises, le stationnement de pontons, lavoirs, ou bains sur les fleuves et rivières, ou encore l'établissement de kiosques pour la vente des journaux.

L'occupation, ou la location des plages de la mer et autres dépendances du domaine maritime, se fait au profit de l'État. Il en est de même des emplacements sur des ports et quais non fluviaux, c'est-à-dire sur les ports et quais, existant sur le rivage de la mer. Même règle pour les ports de Bordeaux, Nantes et Rouen, qui, dans les limites de l'inscription maritime, sont situés sur un fleuve, où se fait sentir le flux et le reflux de la mer.

Sur tous ces emplacements maritimes, et non simplement fluviaux, l'État peut abandonner aux communes la perception des droits de stationnement et de location; mais cet abandon est nécessaire pour que les communes puissent elles-mêmes bénéficier de la perception.

Au contraire, sur les autres dépendances du domaine public général, les communes sont autorisées à percevoir des droits de stationnement, aussi bien que sur les dépendances du domaine communal lui-même.

Le tarif des droits, dont il est question, est arrêté par le conseil municipal : il doit être modéré et fixé uniquement en raison de la place occupée et non de la valeur de la marchandise déposée.

Il est approuvé, définitivement, par le préfet, pour les dépendances de la petite voirie et, par décret du Président de la République, pour la grande voirie, sur le rapport du ministre de l'Intérieur et du ministre des Travaux publics. Dans tous les cas, l'approbation n'est donnée qu'après une enquête et lorsqu'il est reconnu, d'une part, que la commune a besoin de se créer des ressources; d'autre part, que la circulation, la navigation et l'industrie n'éprouveront pas de dommage de l'établissement du tarif.

Les droits ainsi autorisés constituent des taxes indirectes recouvrables, comme on l'a vu, pour les droits de place, dans les halles, foires, marchés et abattoirs.

8° Le produit des péages communaux, les droits de pesage, mesurage et jaugeage, les droits de voirie et autres droits légalement établis.

Tous ces droits sont aussi des taxes indirectes; quelques-uns ont une origine fort ancienne.

Des droits de péage peuvent être établis, en exécution de la loi du 14 floréal an X, pour subvenir à la construction, ou à la réparation des ponts, écluses et ouvrages d'art à la charge des communes. Les lois des 1^er^ et 3 septembre 1884 autorisent de même des taxes de péage sur les voyageurs, pour les travaux d'amélioration des ports maritimes de commerce.

Des bureaux publics de pesage et de mesurage peuvent être institués dans les villes et en cas de contestation, mais dans ce cas seulement, le pesage doit se faire au bureau public : le maire peut, dans l'enceinte des marchés, halles et abattoirs, confier, même en l'absence de contestation, le pesage et le mesurage à des employés spéciaux qui prêtent serment. Le tarif des droits de pesage est voté par le conseil municipal et approuvé par le préfet.

Les droits de voirie sont des taxes perçues à l'occasion des permissions de bâtir, de réparer les maisons longeant la voie publique, de poser des enseignes, échoppes, balcons et autres saillies; ces droits, fort en usage dans la plupart des villes, peuvent s'appliquer à toutes les dépendances sans distinction de la voirie dans la commune.

9° Le produit des terrains communaux affectés aux inhumations et la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières.

Les terrains communaux affectés aux inhumations donnent des produits naturels spontanés d'assez faible importance,

d'ailleurs, qui autrefois appartenaient aux fabriques et qui font maintenant partie des revenus ordinaires de la commune.

Mais le vrai produit des cimetières consiste dans le prix des concessions de terrains pour sépultures privées.

Les concessions sont ou perpétuelles, ou trentenaires, celles-ci renouvelables, ou de quinze ans et non renouvelables.

Il appartient au conseil municipal de décider si des concessions seront faites dans le cimetière communal et quel sera le tarif de ces concessions. Ses délibérations sont soumises à l'approbation du préfet.

Le terrain nécessaire aux séparations et passages entre les concessions est fourni par la commune.

La concession a lieu moyennant le paiement d'un prix dont les deux tiers appartiennent à la commune et l'autre tiers aux pauvres ou aux établissements de bienfaisance de cette commune.

Le droit, dérivant de la concession, est un droit *sui generis*, image, à beaucoup d'égards, du droit de propriété, en différant, néanmoins, en ce que le terrain concédé doit demeurer affecté à un usage qu'il n'est pas permis au concessionnaire de changer. Un caveau de famille ne peut être licité ni partagé comme les biens ordinaires de la succession et les héritiers du sang ont, à l'exclusion du légataire universel, le droit de conserver aux tombeaux de famille la destination pour laquelle ils ont été manifestement acquis. La sépulture et la dépouille des morts sont au-dessus des intérêts purement pécuniaires de l'hérédité. C'est, du reste, aux tribunaux civils seuls qu'il appartient de résoudre toutes les difficultés, parfois douloureuses, qui s'élèvent en cette matière.

Lorsqu'il y a translation d'un cimetière, les concessionnaires obtiennent dans le nouveau cimetière un terrain égal en superficie à la concession ancienne et la translation, aux frais de la commune, des restes inhumés dans le cimetière abandonné.

10° Le revenu des concessions d'eau, le produit de la vente des boues et immondices et des autres concessions autorisées pour les services communaux.

Ces concessions et traités divers, qu'il y ait eu adjudication publique, ou qu'ils aient été passés à l'amiable, doivent être approuvés par le préfet, ou par décret, dans les villes dont le revenu ordinaire est de trois millions de francs au moins. Le produit qui en résulte et qui peut être très considérable, quand, par exemple, il provient de l'éclairage par le gaz, de l'exploitation de bains et lavoirs, ou encore d'eaux minérales, ou thermales, appartient naturellement au budget ordinaire de la commune.

11° Le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil.

Toute personne a le droit de se faire délivrer des expéditions et extraits des pièces qui sont dans les dépôts publics. Pour les pièces déposées dans les archives nationales et dans les archives départementales, le droit est de deux francs par rôle, pour les documents de l'ancien régime et de soixante-quinze centimes seulement, pour les pièces postérieures au 6 novembre 1789. Quant aux copies de plans exécutés à la même échelle que les originaux, ils peuvent être authentiqués, quelle que soit leur date, moyennant un droit de visa proportionnel à la dimension du papier timbré employé.

Les expéditions des pièces tirées des archives communales sont délivrées à raison de soixante-quinze centimes par rôle.

Quant aux actes de l'état civil, leur rédaction première se fait gratuitement.

La délivrance des extraits est soumise au droit de timbre de un franc cinquante centimes, outre les décimes, et, en plus, à un droit d'expédition, qui varie de trente centimes à un franc par acte, suivant la nature des actes et la population des communes.

12° La portion accordée aux communes dans le montant des amendes de police correctionnelle et de simple police.

Le montant de certaines amendes est attribué directement aux communes soit en totalité, soit en partie; d'autres amendes sont attribuées au fonds commun et réparties, plus tard, entre les communes du département, par la commission départementale, après prélèvement des frais de régie et du tiers attribué aux enfants assistés, le tout conformément à l'ordonnance du 30 décembre 1823 et à l'instruction du ministère des Finances du 20 septembre 1875.

13° Le produit de la taxe de balayage, dans toutes les communes, où elle a été établie par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique, sur la demande du conseil municipal et sur les bases de la loi du 26 mars 1873 pour la ville de Paris.

L'obligation des propriétaires riverains des voies publiques est convertie en une taxe, qui ne peut dépasser les dépenses de balayage et qui est fixée non en proportion de la valeur des maisons, mais en raison des nécessités de la circulation et de la propreté dans les rues.

La taxe est réglée après enquête et délibération du conseil municipal, par un décret en Conseil d'État. Elle est révisée tous les cinq ans et assimilée, pour la perception et le contentieux, aux contributions directes.

14° Enfin le produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois et qui constituent des ressources normales et permanentes au profit des communes.

Sont ainsi affectées au budget communal ordinaire une foule de recettes, dont les principales sont les suivantes :

1° Taxe municipale sur les chiens;

2° Prestations en nature pour les chemins vicinaux et ruraux;

3° Subventions industrielles dues pour dégradation des mêmes chemins;

4° Taxes pour le pavage, l'établissement des trottoirs et l'exécution de travaux de salubrité;

5° Taxes sur les animaux présentés aux foires et marchés, pour faire face aux frais d'inspection sanitaire;

6° Dans les colonies et l'Algérie, l'octroi de mer, qui demeure soumis à des règles particulières ;

7° En Algérie, les centimes additionnels ordinaires à la contribution foncière sur les immeubles bâtis ;

8° La taxe sur les vignobles et les prélèvements sur les contributions arabes, en Algérie, tels que les détermine, chaque année, la loi de finances ;

9° Les subventions de toute nature fournies aux communes, par des particuliers, ou des entreprises ou établissements publics, pour concourir à des travaux d'utilité communale, lorsque ces subventions ont un caractère permanent et non accidentel.

On voit, par l'énumération qui précède, combien multiples et variées sont les ressources mises à la disposition des communes.

Le tableau suivant des recettes communales, pour l'exercice 1885, permet de se rendre compte de la nature et de la proportion de ces différentes ressources en France, l'Algérie et les colonies non comprises :

	RECETTES		
	ORDINAIRES.	EXTRAORDINAIRES.	TOTAL.
Centimes additionnels.	101,114,185	71,387,549	172,501,734
Produit des octrois....	270,057,740	13,527,649	283,585,389
Biens patrimoniaux et revenus provenant de concessions	169,819,052	»	169,819,052
Aliénations et emprunts.	»	105,644,311	105,644,311
Autres recettes.....	192,547,876	94,962,028	287,509,904
TOTAL.....	733,538,853	285,521,537	1,019,060,390

Ainsi les centimes additionnels communaux montent à : 172,501,734 fr.; les taxes ordinaires d'octroi à 270,057,740 fr.; les taxes extraordinaires à 135,276,649 fr., et si l'on ajoute à ces chiffres le montant des prestations en nature, de la taxe municipale sur les chiens, des taxes de pavage, on reconnaît que l'impôt direct et indirect fournit aux communes plus de 500,000,000 par an, c'est-à-dire une somme certainement supérieure à la moitié de leurs ressources, revenus et recettes de toute nature et de toute origine.

Lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires, l'établissement des centimes destinés à y faire face, est autorisé par le préfet, quel que soit le nombre de centimes nécessaires. S'il faut, au contraire, faire face à des dépenses facultatives, l'établissement des centimes pour insuffisance de revenus est autorisé par décret.

Ces centimes ne comptent pas parmi les centimes extraordinaires, dont il sera parlé plus loin et que les conseils généraux peuvent autoriser les communes à voter, dans les limites du maximum déterminé, chaque année, par la loi de finances.

CHAPITRE XL.

DÉPENSES ORDINAIRES DES COMMUNES.

Les dépenses du budget ordinaire des communes comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité commune.

Ces dépenses sont elles-mêmes de deux sortes : obligatoires, ou facultatives.

Les dépenses obligatoires ont un caractère d'intérêt particulier; elles touchent aux objets essentiels de l'association communale; elles peuvent être imposées aux communes par le pouvoir central : aussi leur énumération est-elle limitativement indiquée par la loi.

SECTION Ire.

Dépenses obligatoires.

Sont obligatoires pour les communes :

1° L'entretien de l'hôtel-de-ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison, ou d'une salle, pour en tenir lieu.

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du *Recueil des actes administratifs* du département; les frais d'abonnement au *Journal officiel des communes*, qui a remplacé le *Bulletin des communes* et, pour les communes, chefs-

lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois.*

Les frais de bureau comprennent, aux termes de l'arrêté du 11 germinal an XI, toujours suivi dans la pratique, la dépense de chauffage, d'éclairage, de papier, de ports de lettres, d'impressions, le traitement du secrétaire, des commis, appariteurs, concierges et employés quelconques, suivant l'importance des communes.

3° Les frais de recensement de la population; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans la commune et ceux des cartes électorales.

Le recensement de la population se fait tous les cinq ans; les dépenses spéciales de matériel et de personnel, que le recensement occasionne, sont obligatoires pour la commune.

La commune doit de même supporter la dépense nécessitée par la tenue de toutes les assemblées électorales. mais c'est seulement pour les élections municipales qu'elle doit payer les frais d'impression et de distribution des cartes électorales.

4° Les frais de registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge de la commune.

Les livrets de famille, à l'exemple des anciens *libri rationum*, sont remis aux parties, au moment du mariage, conservés par elles et l'officier de l'état civil y mentionne les actes, heureux ou douloureux, qui se produisent successivement dans l'état civil de la famille.

Tous les dix ans, les tables annuelles des actes de l'état civil sont refondues par les soins du greffier du tribunal civil, en tables distinctes pour les naissances, mariages, divorces et décès. Une des trois expéditions qui sont dressées est remise à la mairie de chaque commune. La commune supporte la dépense de papier timbré et les frais de rédaction fixés à un centime par nom.

5° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception.

Le traitement du receveur municipal est aujourd'hui réglé d'après les bases du décret du 27 juin 1876 et peut être révisé tous les cinq ans, sur la demande de la commune, ou du receveur, mais à la condition que, dans la dernière période, la moyenne des revenus ordinaires communaux ait augmenté ou diminué d'un dixième au moins.

Outre le traitement réglementaire, les communes peuvent, sous l'approbation du préfet, après avis du trésorier-payeur général, allouer à leur receveur municipal des frais de bureau, plus ou moins élevés, et des suppléments de traitement, mais seulement dans la limite maximum du dixième du traitement normal.

Les frais de bureau sont à la charge du comptable, jusqu'à concurrence du quart de son traitement; pour le surplus, au compte de la commune.

— Lorsque les produits annuels de l'octroi atteignent vingt mille francs, au moins, il peut être établi un préposé en chef qui est nommé par le préfet sur la présentation du maire et dont le traitement est fixé par le ministre des Finances, sur l'avis du conseil municipal.

— Les frais de perception de l'octroi et de toutes les taxes et recettes communales constituent, évidemment, une dépense obligatoire; mais les revenus perçus par le receveur municipal ne donnent lieu en général à d'autres frais de perception, que le traitement même du receveur : c'est donc des frais de recouvrement des autres droits qu'il s'agit; notamment de la dépense, peut-être considérable, que rend nécessaire le recouvrement, par de nombreux agents subalternes, des droits de place, d'abattage, de voirie et autres semblables.

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune;

Dans les villes au-dessus de 40,000 âmes, les dépenses de la police, telles qu'elles sont réglées par décrets spéciaux, sont obligatoires, tant pour le matériel que pour le personnel, composé des commissaires de police, des inspecteurs, brigadiers et autres agents inférieurs.

Dans les villes de moins de 40,000 habitants, mais de 5,000 âmes au moins, il y a un commissaire de police, dont la dépense est à la charge de la commune; au-dessus de 10,000 habitants, il y a autant de commissaires de police, qu'il y a de fois dix mille habitants.

L'institution d'un commissaire de police, dans les communes de moins de 5,000 habitants, ne pourrait être mise à la charge de la commune, malgré la résistance de celle-ci.

Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police sont au nombre des dépenses obligatoires de la commune, sauf les subventions de l'État.

— Les frais de la police rurale, c'est-à-dire le traitement du garde champêtre, sont aussi obligatoires, lorsque le conseil municipal a décidé, ce qu'il est toujours maître de faire, ou de ne pas faire, l'institution d'un ou de plusieurs gardes champêtres. Mais la révocation du garde champêtre n'appartient qu'au préfet et, par conséquent, le conseil municipal ne peut, sous prétexte de suppression d'emploi, prononcer, indirectement, la révocation du garde champêtre. De sorte que, d'une part, lorsque le conseil municipal a refusé d'établir un garde champêtre, la dépense ne peut être imposée à la commune et, lorsqu'au contraire, un garde champêtre a été nommé, son traitement pour l'exercice en cours est obligatoire, sauf la suppression régulière de l'emploi, pour une époque postérieure à cet exercice.

Le salaire des gardes des bois des communes est réglé par le préfet, sur la proposition du conseil municipal; il est à la charge de la commune et l'article 109 du Code forestier affecte même principalement au paiement de ce salaire le produit des coupes ordinaires et extraordinaires des bois des communes.

7° Les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées.

Les communes ne doivent pas, en général, de pension de retraite à leurs employés. Cependant des pensions peuvent être à la charge d'une commune dans trois cas :

1° Aux termes de la loi du 5 avril 1851, une pension est due aux sapeurs-pompiers municipaux, qui, dans leur service, ont reçu des blessures, ou contracté une maladie entraînant une incapacité permanente de travail, et aussi aux veuves et aux enfants de ceux qui ont péri dans le service ou des suites de blessures reçues ou de maladies contractées dans le service. La pension est due par la commune où l'accident a eu lieu, si l'accident s'est produit dans un incendie, et par la commune à laquelle appartient le corps de sapeurs-pompiers, si l'accident arrivé dans le service s'est produit ailleurs que dans un incendie.

La pension est liquidée par le conseil municipal de la commune, sauf recours devant le conseil général, qui statue, comme jury d'équité, sur le rapport du préfet.

2° Lorsque la commune a institué une caisse de retraite et que l'institution et le règlement de cette caisse ont été approuvés par décret en Conseil d'État, des pensions sont dues aux employés communaux qui ont accompli les années de service et subi les retenues dans les conditions réglementaires.

3° Même en dehors de toute caisse de retraite établie dans la commune, celle-ci peut concéder des pensions à certains de ses employés. Ces pensions sont calculées d'après les bases du décret du 4 juillet 1806, sur les pensions du ministère de l'Intérieur.

Les pensions votées par le conseil municipal sont définitivement arrêtées et approuvées par le préfet.

8° 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 communes chefs-lieux de canton.

La fourniture du local pour la justice de paix, l'achat et l'entretien du mobilier nécessaire sont seuls à la charge de la commune chef-lieu de canton; les menues dépenses, fournitures de registres, papiers, plumes, encre, journaux et recueils de jurisprudence, figurent, on l'a vu plus haut, au budget départemental.

9° Les dépenses relatives à l'instruction publique conformément aux lois.

Ces dépenses, aux termes de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1889, qui a profondément modifié la légistation antérieure, comprennent :

a) L'indemnité de résidence fixée par l'article 12 de la même loi et dont il sera question un peu plus loin;

b) L'entretien et, s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles primaires, le logement des maîtres ou les indemnités représentatives, fixées par le préfet;

c) Les frais de chauffage et d'éclairage des classes dans les écoles primaires;

d) La rémunération des gens de service dans les écoles maternelles publiques et dans les autres écoles primaires, si le conseil municipal le décide ainsi;

e) L'acquisition, l'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement;

f) Les registres et imprimés à l'usage des écoles;

g) Les allocations aux chefs d'atelier, contre-maîtres et ouvriers chargés par les communes de l'enseignement agricole, commercial, ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles régies par la loi du 11 décembre 1880.

Tous les instituteurs et institutrices titulaires et stagiaires ont droit au logement ou à une indemnité représentative, l'un et l'autre à la charge de la commune.

L'indemnité de résidence n'est due que dans les communes chefs-lieux de canton, ou dans les communes dont la popu-

lation agglomérée est au moins de mille habitants. Dans ces communes, elle est due à tous les maîtres et maîtresses, titulaires et stagiaires. Le taux en est fixé par l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 1889. Il varie entre 100 fr. et 800 fr., selon la population : à Paris, l'indemnité est de 2,000 fr. Les simples instituteurs et institutrices titulaires n'ont droit qu'à la moitié du chiffre, alloué aux directeurs et directrices d'écoles primaires supérieures. Les stagiaires ont seulement le quart.

Les communes font face aux dépenses obligatoires, qui viennent d'être énumérées, en inscrivant la somme suffisante à leur budget annuel; sinon la dépense y serait inscrite d'office par le préfet en conseil de préfecture, conformément à l'article 149 de la loi du 5 avril 1884.

Le prélèvement du cinquième d'une partie de leurs revenus ordinaires, en faveur de l'instruction primaire, prélèvement imposé aux communes par la loi du 16 juin 1881, est aujourd'hui supprimé.

Les quatre centimes spéciaux et obligatoires de l'instruction primaire également imposés aux communes sont de même supprimés à partir du 1^er^ janvier 1890. Mais, comme il a été dit déjà au chapitre XIV ci-dessus, ces centimes, autrefois obligatoires et aujourd'hui supprimés au budget des communes et au budget des départements, sont reportés au budget de l'État et, à compter de l'exercice 1890, seront perçus au profit de l'État, qui désormais est chargé des dépenses ordinaires de l'instruction primaire.

Le produit de ces huit centimes départementaux et communaux de l'instruction primaire figure au budget de l'exercice 1890 pour une somme de près de trente millions (29,687,840 fr.). Il y a été inscrit en exécution d'un décret du Président de la République du 26 juillet 1889. Et, comme conséquence, le budget des dépenses sur ressources spéciales est dorénavant diminué du produit de ces huit centimes spéciaux; le budget sur ressources spéciales de l'instruction primaire a été lui-même supprimé par le décret du 30 juillet 1889 et les

crédits qui y figuraient transférés au budget ordinaire du ministère de l'Instruction publique et au budget sur ressources spéciales du ministère de l'Intérieur.

Toutes les communes, sans exception, ont à supporter obligatoirement, les charges légales de l'instruction primaire. Il en est autrement des dépenses de l'instruction secondaire et de l'enseignement supérieur.

— Pour l'instruction secondaire, seules les villes qui possèdent des lycées, collèges et autres établissements de ce genre, sont tenues de satisfaire aux dépenses d'entretien des bâtiments, s'il s'agit de bâtiments concédés aux communes, par le décret du 9 avril 1811 et affectés au service de l'instruction publique, et aux autres dépenses de toute sorte, auxquelles les villes se sont librement engagées, en stipulant avec l'État l'établissement soit d'un lycée, soit d'un collège, soit la création d'institutions d'enseignement secondaire pour les jeunes filles.

— Quant à l'enseignement supérieur, la ville chef-lieu de l'Académie est obligée de fournir le local de l'Académie, le mobilier du conseil académique et des bureaux du recteur.

S'il existe des bâtiments d'origine ancienne, construits par les villes, ou concédés à celles-ci par le décret du 9 avril 1811, les grosses réparations et l'entretien de ces bâtiments sont à la charge des villes propriétaires. Si les bâtiments affectés à l'académie et à l'enseignement supérieur appartiennent à l'État, l'entretien seul forme une dépense obligatoire pour la ville chef-lieu de l'académie.

10° Le contingent assigné à la commune dans la dépense des enfants assistés et des aliénés.

On sait que, pour la dépense des enfants assistés, le contingent des communes ne peut excéder le cinquième des dépenses extérieures et que ce contingent est fixé souverainement par le conseil général. La répartition, entre les communes, de la part, mise à leur charge par celui-ci, se fait

en combinant le chiffre de la population avec le montant des revenus ordinaires de la commune.

Le conseil général fixe de même, souverainement et sans aucune restriction cette fois, la part contributive des communes, dans la dépense des aliénés traités gratuitement; le contingent, ainsi assigné aux communes, constitue une dépense obligatoire, quelle que puisse être l'élévation de ce contingent, lequel n'est, généralement, qu'un subside modéré au budget départemental.

11° L'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les fabriques et autres administrations préposées aux cultes ne peuvent pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité.

Ainsi la commune n'est jamais tenue de fournir un logement, elle peut seulement être obligée de fournir une indemnité de logement aux ministres des cultes salariés par l'État; elle n'y est obligée qu'à une double condition :

1° Qu'il n'existe aucun bâtiment affecté au logement du curé, ou desservant;

2° Que la fabrique ne puisse, elle-même, payer l'indemnité de logement.

L'obligation de la commune n'est donc jamais que subsidiaire et à défaut de ressources suffisantes de la part des fabriques et autres administrations chargées du temporel des cultes reconnus.

12° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire.

S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune, quand le concours financier de celle-ci est réclamé, il est statué

par décret, sur la proposition du ministre de l'Intérieur et du ministre des Cultes.

La commune n'a plus à pourvoir aux dépenses des cultes, même lorsque les revenus des fabriques sont insuffisants : les subventions des communes sont devenues facultatives, d'obligatoires qu'elles étaient autrefois, lorsque les ressources des fabriques étaient épuisées.

Pour les édifices consacrés aux cultes, églises, temples et presbytères, leur entretien et les grosses réparations nécessaires sont à la charge des fabriques, bien que la propriété des édifices appartienne à la commune. Celle-ci, qui n'est jamais tenue des dépenses d'entretien, doit seulement supporter les grosses réparations, lorsque la fabrique a démontré l'insuffisance de ses ressources disponibles.

Or, par ressources disponibles il faut entendre les sommes que la fabrique possède libres et sans emploi obligé, après acquittement des dépenses ordinaires du culte et d'entretien des bâtiments qui y sont consacrés. Évidemment un immeuble, un titre de rente ne sont pas à ce point de vue des ressources disponibles. L'immeuble et le titre de rente peuvent, sans doute, être aliénés; mais ils constituent une part de la dotation normale et permanente de la fabrique, ou du consistoire et les revenus de cette dotation servent essentiellement à couvrir les charges ordinaires et courantes du culte. Il n'y a donc à considérer comme disponibles que les excédants régulièrement constatés de recettes de l'exercice courant.

La commune est fondée à exiger la production des comptes et budgets de la fabrique et à constater, s'il y a lieu, l'insuffisance des revenus de celle-ci. En cas de désaccord, tant sur l'existence de la dette de la commune, que sur l'importance de la subvention dont elle sera chargée, il est statué, souverainement et sans recours, par décret rendu sur la proposition des ministres des Cultes et de l'Intérieur.

— Quant aux bâtiments, affectés à un service militaire, les grosses réparations sont au compte de la commune, dans

les termes et conditions des traités, qui interviennent, fréquemment, entre les villes et l'État pour l'installation du casernement des troupes.

Et, pour les casernes et bâtiments, concédés aux communes par le décret du 23 août 1810, leur entretien n'est plus à la charge de celles-ci, qui, depuis la loi du 15 mai 1818, en sont exonérées, moyennant le versement d'une redevance annuelle sur les produits d'octroi, redevance, qui ne peut excéder 7 fr. par homme et 3 fr. par cheval, sans distinction entre les troupes casernées en dedans, et celles qui sont en dehors du périmètre de l'octroi.

13° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique.

Depuis 1881 surtout, à la suite de la loi du 14 novembre, qui a supprimé toutes les distinctions en rapport avec les différents cultes, le cimetière est devenu une propriété absolument et exclusivement communale. La conséquence, logique et juste, qui en dérive, c'est que l'entretien, la police et toutes les charges du cimetière regardent exclusivement la commune, puisque seule elle en a, désormais, tous les produits, tous les fruits et bénéfices, quels qu'ils soient.

La pratique administrative l'admet ainsi ; il est vrai que la jurisprudence de la Cour de cassation est contraire; mais cette jurisprudence appuyée sur un argument tiré de textes rapprochés et combinés avec une rigueur littérale, sans doute, mais excessive à notre sens, article 37, 4° du décret du 30 décembre 1809, article 136, 13° et 168, 5° de la loi du 5 avril 1884, doit être rejetée comme contraire aux règles les plus certaines, qui, dans notre législation actuelle, fixent les rapports respectifs de l'autorité municipale et de l'autorité religieuse en matière de lieux de sépulture.

La translation et l'agrandissement des cimetières dans les conditions du décret du 23 prairial an XII, sont votés par le conseil municipal et autorisés par le préfet. L'emplacement du

cimetière nouveau est déterminé après enquête et le terrain acquis soit à l'amiable, soit sur expropriation pour cause d'utilité publique.

14° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement.

Dans toutes les villes, il doit être dressé des plans d'alignement et de nivellement, pour établir la direction, la longueur et la largeur des rues, places et voies publiques et aussi la fixation du niveau assigné à celles-ci. Ils sont dressés par les gens de l'art, soumis à une enquête de *commodo* et *incommodo*, adoptés par le conseil municipal et, définitivement, approuvés par le préfet, pour la voirie urbaine; par décret pour la grande voirie; par la commission départementale, pour les chemins vicinaux ordinaires et par le conseil général, pour les chemins vicinaux des autres catégories.

Avant de construire en bordure de la voie publique, les propriétaires riverains sont tenus de demander l'alignement et l'indication de la cote de nivellement, qui leur sont délivrés conformément aux plans régulièrement arrêtés et publiés.

15° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection, et les mêmes frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent.

Les dépenses, dont il s'agit, consistent pour les conseils de prud'hommes dans la fourniture du local nécessaire, du chauffage, de l'éclairage et le salaire des gens de service et, pour les chambres consultatives des arts et manufactures, dans l'entretien du local de la réunion et les mêmes dépenses des séances et des assemblées.

16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux.

Les biens des communes, lorsqu'ils ne sont pas exclusivement affectés à un service public, sont soumis, en principe, aux mêmes impôts que les biens des particuliers. La contribution foncière due par les communes est même accompagnée d'une taxe spéciale, dite taxe de main-morte et qui est de 70 centimes du principal de l'impôt, non compris les décimes d'enregistrement, auxquels la taxe est assujettie.

Quant aux prélèvements sur les revenus des communes, on a vu, plus haut, que celles-ci doivent payer au Trésor, pour frais de casernement, une certaine somme prélevée sur le rendement de l'octroi. Ce sont là les seuls prélèvements aujourd'hui obligatoires : on peut y ajouter, toutefois, lorsque les communes ont été autorisées à y consentir, les prélèvements destinés à payer en totalité ou en partie, en l'acquit des redevables, la contribution personnelle et mobilière ou encore les droits de détail à la charge des débitants de boissons.

17° L'acquittement des dettes exigibles.

Quelles que soient l'origine et la nature de la dette, qu'elle ait été reconnue par les tribunaux ordinaires ou par le juge administratif, qu'elle résulte d'un contrat, ou d'un quasi-contrat, ou de toute autre cause, la dette prouvée et exigible contre une commune est, pour celle-ci, une dépense obligatoire, dont le recouvrement peut être poursuivi par tous les moyens de droit applicables aux communes. Il est vrai que les voies de poursuites ordinaires, la saisie-arrêt notamment, ne peuvent pas être employées par les créanciers; mais, pour payer ses dettes, une commune peut être imposée extraordinairement, par le législateur lui-même, s'il est besoin et sans aucune limitation du nombre des centimes.

La loi annuelle de finances élève jusqu'à 20 centimes le maximum des centimes extraordinaires, qui peuvent être imposés, d'office, par le Gouvernement, et sans une loi spéciale, aux communes grevées de dettes résultant de condamnations judiciaires.

18° Les dépenses des chemins vicinaux, dans les limites fixées par la loi.

Il en sera question au chapitre de la voirie.

19° Dans les colonies régies par la loi municipale, les dépenses pour le service de la milice, qui ne sont pas à la charge du Trésor;

20° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85, qui autorise le préfet à faire accomplir par un délégué spécial les actes, que le maire, préalablement mis en demeure par écrit, refuse d'accomplir.

Les fonctions de maire et d'adjoint sont essentiellement gratuites; mais, lorsque sur le refus du maire et des adjoints de remplir une fonction légale, il y a lieu de désigner un fonctionnaire, ou un citoyen pour les remplacer et s'acquitter, au nom de la commune, du devoir qu'ils désertent, des indemnités de déplacement et autres peuvent être dues aux délégués. Ces indemnités et salaires, arrêtés par le préfet, constituent naturellement une charge obligatoire pour la commune.

21° Enfin, d'une manière générale, toutes les dépenses que les lois ont mises au compte du budget communal :

On peut citer à ce titre :

1° Les frais de modification et de renouvellement des matrices cadastrales; les frais de révision des évaluations cadastrales, en cas de réunion d'une commune à une autre, en vue de maintenir à chaque parcelle la cotisation antérieure;

2° La dépense de logement du président des assises, dans la ville chef-lieu judiciaire du département, où ne siège point une cour d'appel;

3° Les dépenses de local, livrets et registres dus aux sociétés de secours mutuels dûment autorisées et approuvées par le préfet;

4° Les frais relatifs à la police sanitaire des animaux, conformément à la loi du 21 juillet 1881;

5° Les secours et frais de route aux indigents envoyés aux eaux thermales;

6° L'entretien du corps de sapeurs-pompiers établi d'après les règles du décret du 29 décembre 1875.

Telles sont, et l'énumération en est fort longue, on le voit, les dépenses obligatoires des communes.

SECTION II.

Dépenses facultatives.

Toute dépense autre que celles qui précèdent est simplement facultative pour les communes : elle ne peut donc être inscrite d'office au budget communal.

Les dépenses facultatives sont, elles aussi, fort nombreuses et, le plus souvent, de grande importance ; il suffit d'indiquer :

Les frais de pavage et d'éclairage;

Les subventions aux hôpitaux et hospices;

Les dépenses de fêtes publiques ;

Les frais employés à la construction et à l'entretien des théâtres, jardins et promenades publics ;

Les subventions accordées aux professeurs des lycées, aux médecins des indigents, aux associations charitables dans la commune;

La création de bourses dans les établissements du Gouvernement;

Les dépenses d'embellissement, agrandissement et amélioration des immeubles appartenant à la commune;

Votées par les conseils municipaux, ces diverses dépenses peuvent être réduites, ou supprimées, sauf un cas fort rare, par l'autorité qui règle le budget : elles ne peuvent, en aucune circonstance, leur être imposées.

CHAPITRE XLI.

RECETTES DU BUDGET EXTRAORDINAIRE.

Le budget extraordinaire comprend des recettes et des dépenses : seules, les recettes sont prévues; les dépenses sont toutes celles qui n'ont pas un caractère de durée normale et continue et qui s'imputent sur les recettes extraordinaires.

SECTION Ire.

Centimes extraordinaires et emprunts.

Les contributions extraordinaires, dûment autorisées, forment le principal aliment de ce budget.

Le vote de ces contributions est soumis à des règles d'autant plus rigoureuses, que le montant de la contribution est plus élevé : il faut, à ce propos, distinguer cinq cas différents :

1° Le conseil municipal vote souverainement;

2° L'approbation du préfet est nécessaire;

3° La contribution est autorisée par décret du Président de la République;

4° Le décret est rendu en Conseil d'État;

5° Enfin, la contribution ne peut être autorisée que par une loi spéciale.

1° Chaque loi de finances annuelle met à la disposition des communes un certain nombre de centimes extraordinaires,

ordinairement vingt, au maximum. Mais, comme on l'a vu déjà, le conseil général arrête lui-même, annuellement, dans les limites de ce maximum, le nombre de centimes qui pourront être votés par chaque commune.

Or, dans la limite fixée par le conseil général, le conseil municipal vote souverainement cinq centimes extraordinaires, au plus, et pour un temps qui ne doit point excéder cinq ans.

Ces cinq centimes sont applicables à toute sorte de dépense extraordinaire, mais seulement aux dépenses extraordinaires. S'il s'agissait de dépenses ordinaires et périodiques et qu'il fallût, pour y suffire, recourir à des centimes au delà des centimes ordinaires, ces centimes, quel qu'en fût le nombre, devraient être autorisés par le préfet, ou par décret, suivant la règle applicable aux centimes pour insuffisance de revenus.

— Le conseil municipal vote encore définitivement trois centimes extraordinaires, exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires.

— Même pouvoir, en ce qui concerne trois autres centimes extraordinaires pour les chemins ruraux reconnus.

— Les emprunts remboursables sur les cinq centimes extraordinaires qui précèdent, ou sur les ressources ordinaires, lorsque, dans ce second cas, l'amortissement ne dépasse pas trente ans, sont également votés et réglés souverainement par les conseils municipaux.

2° L'approbation du préfet doit intervenir pour les contributions extraordinaires et les emprunts et elle est suffisante :

Si la contribution, tout en excédant cinq centimes, ne dépasse pas le maximum fixé par le conseil général et si sa durée, de plus de cinq ans, n'est pas supérieure à trente années;

Si l'emprunt est remboursable sur les mêmes centimes extraordinaires, ou sur les revenus ordinaires, dans un délai qui, pour ce cas, dépasserait trente ans;

Enfin, si l'emprunt est remboursable dans le même délai de trente ans, à l'aide de ressources extraordinaires, autres que des centimes, par exemple, à l'aide du produit de coupes extraordinaires de bois. Si la ressource affectée au remboursement était une taxe extraordinaire d'octroi, il y aurait lieu d'appliquer les règles propres à l'établissement des octrois.

3° La contribution extraordinaire et l'emprunt doivent être approuvés par décret du Président de la République, s'ils dépassent le maximum fixé par le conseil général;

Les acquisitions par annuités et les engagements à long terme doivent être assimilés aux emprunts et sont soumis aux mêmes règles.

4° Si la durée de l'imposition extraordinaire doit excéder trente ans, ou si l'emprunt remboursable sur ressources extraordinaires doit lui-même dépasser trente années, le décret d'autorisation doit être rendu en Conseil d'État.

La durée exceptionnelle de ces impôts et de ces emprunts intéresse, en effet, gravement l'avenir et voilà la raison de la garantie spéciale donnée aux communes, dans l'intervention du Conseil d'État.

5° Enfin une loi est nécessaire, si la somme à emprunter dépasse un million, ou, si réunie à d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse un million.

Pour ces emprunts considérables, il n'y a plus à distinguer ni la durée, ni la nature, ni le mode de remboursement de l'emprunt.

Tous les centimes communaux ordinaires ou extraordinaires grèvent les forêts et bois de l'État dans la commune, sans aucune restriction ni modération.

SECTION II.

Produit des aliénations.

Le budget extraordinaire de la commune comprend encore :

Le prix des biens aliénés;

Le remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées;

Le produit des coupes extraordinaires de bois.

Les coupes extraordinaires sont celles qui intervertissent l'ordre établi par l'aménagement ou par l'usage, les coupes par anticipation, celle des bois mis en réserve pour croître en futaie et dont le terme d'exploitation n'a pas été fixé par l'aménagement.

Ces coupes ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un décret, rendu sur la proposition du ministre de l'Agriculture.

La vente a lieu par voie d'adjudication publique, devant le préfet, ou le sous-préfét, en présence des agents forestiers, du maire et du receveur municipal chargé du recouvrement du montant de l'adjudication, lequel est, ordinairement, réglé en traites, payables à échéances successives dans le cours de l'année, sans novation ni dérogation aux droits de la commune.

SECTION III.

Taxes d'octroi affectées aux dépenses extraordinaires.

La distinction des taxes d'octroi en taxes ordinaires et en taxes extraordinaires a été maintenue et même accentuée par la loi municipale. Les taxes principales appartiennent, en règle, aux recettes du budget ordinaire, les taxes addition-

nelles et les surtaxes au budget extraordinaire. A ce même budget, il faut rattacher les taxes et surtaxes spécialement affectées à des dépenses extraordinaires; mais une surtaxe, sans affectation spéciale, figurerait aux recettes ordinaires, si ces dernières recettes étaient insuffisantes pour couvrir les dépenses ordinaires et annuelles.

SECTION IV.

Recettes accidentelles.

Sous cette dénomination, on comprend toutes les ressources qui proviennent aux communes d'origines plus ou moins différentes et imprévues. L'existence et le montant de ces recettes n'ont rien de fixe ni d'assuré; de là leur affectation au budget extraordinaire.

Telles sont :

Les souscriptions pour certains travaux;

Les subventions de l'État, du département ou des particuliers.

Les souscriptions volontaires sont, le plus souvent réalisées en vue d'un objet déterminé, auquel le montant de la souscription doit être rigoureusement affecté. Elles sont constatées par des états ou listes, signés des souscripteurs, définitivement acceptées par le conseil municipal, recouvrées sur un exécutoire du sous-préfet, et les difficultés qui concernent le recouvrement, sont de la compétence du conseil de préfecture, comme en matière de travaux publics, si la souscription a eu lieu en vue de l'exécution d'un travail public. Il y aurait, au contraire, litige ordinaire de la compétence des tribunaux civils, si la difficulté à résoudre portait sur la qualité d'héritier du souscripteur, ou sur la proportion suivant laquelle le montant de la souscription devrait être réparti entre les divers héritiers de celui-ci.

Les communes reçoivent de l'État, des départements, un grand nombre de subventions pour leurs écoles, leurs chemins vicinaux et pour leurs autres travaux. Ces subventions sont accordées d'après les règles propres à chaque matière, et, d'ordinaire, à la condition que la commune fasse, de son côté, tous les sacrifices compatibles avec sa situation financière et que les travaux soient approuvés et exécutés, dans les formes et les délais agréés par l'autorité centrale.

Le conseil général est appelé à donner son avis sur la demande de subvention; il dresse, à cet effet, un tableau collectif, en classant par ordre d'urgence les diverses demandes. Toutefois, s'il refusait ou négligeait de classer une demande relative à des constructions scolaires, la subvention pourrait être accordée par décret du Président de la République, après avis du Conseil d'État.

Le produit des dons et legs forme également une recette accidentelle, qui est l'objet du chapitre suivant.

Tableau des recettes et des dépenses des communes en 1885.

RECETTES ORDINAIRES ET EXTRAORDINAIRES.									DÉPENSES.				
ORDINAIRES.					EXTRAORDINAIRES.								
Centimes ordinaires.	Taxes d'octroi.	Revenu des biens.	Autres recettes.	TOTAL.	Centimes extraordinaires.	Taxes d'octroi.	Emprunts.	Autres recettes.	TOTAL.	EXCÉDENT DE L'EXERCICE PRÉCÉDENT.	TOTAL GÉNÉRAL DES RECETTES.	ORDINAIRES.	EXTRAORDINAIRES.	EXCÉDENT DU PRÉCÉDENT EXERCICE.	TOTAL GÉNÉRAL.	EMPRUNTS ET DETTES.
101,114,185 fr.																
270,057,740 fr.																
169,819,052 fr.																
192,547,876 fr.																
733,533,588 fr.																
71,387,549 fr.																
13,527,649 fr.																
105,644,314 fr.																
94,962,028 fr.																
285,521,537 fr.																
314,214,421 fr.																
1,333,274,811																
746,220,570 fr.																
314,577,924 fr.																
639,151																
1,061,437,645 fr.																
3,020,450,528 fr.																

Le tableau qui précède ne comprend point les communes de l'Algérie et des colonies; il est tiré du rapport adressé au Président de la République par le ministre de l'Intérieur, sur la situation financière des communes pour l'exercice 1885.

CHAPITRE XLII.

DES DONS ET LEGS AU PROFIT DES COMMUNES ET DES AUTRES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.

Aux termes de l'article 910 du Code civil, les dispositions entre-vifs, ou par testament, au profit des hospices, des pauvres, d'une commune, ou d'établissements publics, ne peuvent produire effet, qu'autant qu'elles sont régulièrement autorisées.

Cette règle est d'ordre public. Sur quels motifs est-elle fondée? Quelles libéralités sont soumises à l'autorisation? Quelles sont les formes de l'autorisation? Quelle est la conséquence de l'autorisation ou du refus d'autorisation? Ces diverses questions embrassent tout cet important sujet.

SECTION Ire.

De la nécessité de l'autorisation.

La nécessité de l'autorisation a pour fondement rationnel :

L'intérêt du disposant;
L'intérêt de la famille;
Celui de la commune ou de l'établissement donataire;
Enfin, dans une certaine mesure, l'intérêt économique de l'État.

Il importe, en effet, de protéger, d'abord, le disposant lui-même contre l'entraînement irréfléchi d'une générosité exces-

sive, contre les séductions de la vanité et surtout contre les suggestions et les calculs d'une cupidité malhonnête.

La famille du donateur, du testateur, doit être protégée à son tour; elle le mérite souvent par sa pauvreté et sa probité; elle le mérite toujours, rien qu'à ce titre seul : elle est la famille. On va répétant souvent, et l'on a raison, que les liens de la famille se relâchent; il faut les resserrer et les défendre, en défendant les intérêts matériels et le patrimoine de la famille eux-mêmes.

Il convient aussi de protéger la commune, l'établissement donataires, contre les récriminations et les reproches, qui, parfois, se perpétuent de génération en génération. Il y a des richesses qui déshonorent : de celles-là, les communes, les hospices n'en doivent jamais avoir même pour les employer en travaux publics, ou en œuvres charitables.

On peut ajouter qu'il est sage et politique d'arrêter un accroissement excessif de la propriété de mainmorte : ni l'État, ni les établissements publics, ni les particuliers ne gagneraient, en effet, à une accumulation exagérée de la propriété foncière entre les mains des communes, des hospices et des congrégations autorisées.

Toutes ces considérations ont leur part dans l'appréciation des libéralités faites aux communes. Aucune d'elles ne peut être absolument omise et il ne dépend, jamais, du disposant, d'en interdire ou d'en restreindre l'effet, même par une clause formelle : car l'exercice du droit d'autorisation constitue un acte souverain, de l'ordre politique le plus élevé, qui doit rester au-dessus de toute atteinte.

Au surplus, toutes les règles de cette matière s'appliquent, que la libéralité soit au profit d'une commune, ou qu'elle soit faite à toute autre personne morale.

SECTION II.

Quelles libéralités sont soumises à la nécessité de l'autorisation.

L'autorisation est nécessaire pour toutes les libéralités en général. Il ne faudrait excepter que les avantages indirects, résultant de stipulations, contrats et transactions avec des tiers. Ces contrats sont soumis seulement aux règles de forme et d'autorisation qui leur sont propres.

Mais toute disposition, emportant directement le caractère de libéralité, qu'il y ait ou non charges et conditions, que la disposition soit entre-vifs, ou par testament, qu'il y ait ou non réserve d'usufruit, même les simples dons manuels, autres que des cadeaux ou aumônes, selon l'usage, soit que la commune recueille elle-même, ou que la disposition doive bénéficier à certaines catégories de pauvres désignées, toute disposition doit être régulièrement autorisée.

SECTION III.

Formes de l'autorisation.

§ 1.

Appel des héritiers.

Tout notaire, dépositaire d'un testament contenant un legs au profit d'une commune, doit avertir le maire, lors de l'ouverture du testament. Il doit, de plus, transmettre au préfet un état sommaire de l'ensemble des dispositions testamentaires concernant les communes, les pauvres, les établissements publics et les associations religieuses.

Une mise en demeure doit être, avant tout, adressée aux héritiers connus. Ils sont, par acte extra-judiciaire, invités à produire, dans le délai de quinzaine, leur consentement ou leur opposition à l'exécution de la libéralité au profit de la commune ou de l'établissement public.

Si les héritiers ou seulement quelques-uns d'entre eux sont inconnus, un extrait du testament est affiché, de huitaine en huitaine, à trois reprises consécutives, au chef-lieu de la mairie du domicile du testateur; même extrait est également à trois huitaines successives inséré dans un journal judiciaire de l'arrondissement, avec invitation aux héritiers inconnus d'adresser leurs réclamations au préfet.

Cette mise en demeure, exigée par l'ordonnance du 14 janvier 1831, est essentielle.

§ 2.

Pièces à produire par la commune.

Si la libéralité est entre-vifs, il faut produire :

1° Une expédition de l'acte de donation;
2° Le budget de la commune;
3° Un procès-verbal estimatif des objets donnés;
4° L'état de la fortune du donateur;
5° La délibération du conseil municipal portant acceptation de la libéralité.

Si la disposition est testamentaire, la commune doit fournir :

1° Une expédition complète du testament;
2° L'acte de décès du testateur;
3° La preuve de la mise en demeure régulière des héritiers connus ou inconnus;
4° La réponse des héritiers, ou un certificat du maire, constatant qu'ils n'ont fait aucune réponse;

5° La délibération du conseil municipal contenant acceptation;

6° Le budget de la commune;

7° L'état de la fortune du défunt, de la situation pécuniaire des héritiers;

8° Le procès-verbal estimatif des biens, s'il s'agit de biens immeubles;

9° L'avis du sous-préfet et celui du préfet, avis motivé et destiné à contrôler les renseignements qui précèdent.

Si plusieurs communes d'un département étaient appelées à bénéficier d'une disposition faite à leur profit, une instruction séparée devrait avoir lieu dans chacune d'elles. Il en serait de même si les communes appartenaient à plusieurs départements, les pièces étant, en ce cas, réunies par le préfet, dont le département aurait la plus forte part dans la libéralité.

§ 3.

Par quelle autorité la libéralité est-elle autorisée et acceptée?

L'autorisation émane suivant les cas :

1° Du conseil municipal lui-même;
2° Du préfet en conseil de préfecture;
3° Du Président de la République en Conseil d'État.

Presque toujours, il est vrai, il faut recourir aujourd'hui à un décret en Conseil d'État. En effet, le conseil municipal statue souverainement, mais uniquement dans le cas, fort rare en pratique, où la libéralité est sans charges, ni conditions d'aucune sorte, et ne soulève aucune réclamation de la part des héritiers.

Pour ce cas, l'autorisation par le pouvoir central n'existe plus, et c'est le conseil municipal de la commune donataire

ou légataire, qui seul exerce la mission de contrôle indispensable toutes les fois qu'une libéralité est faite à une commune.

Lorsqu'il y a des charges, ou des conditions, mais aucune réclamation des prétendant droit à la succession, il est statué par le préfet en conseil de préfecture.

Peu importe, d'ailleurs, le caractère de la réclamation; qu'elle soit fondée ou sans aucun motif plausible, qu'elle soit inspirée par une mauvaise foi évidente, dès qu'elle est formulée, la réclamation des héritiers enlève compétence au préfet et rend le Conseil d'État juge de l'autorisation.

Un décret du Président de la République est nécessaire dans tous les cas autres que les deux cas qui viennent d'être limitativement indiqués. Il en est ainsi lorsque le testament contient des libéralités collectives ou connexes, c'est-à-dire lorsqu'il y a un legs au profit de la commune et des legs au profit d'autres établissements, qui ne peuvent jamais être autorisés à accepter que par un décret, ou encore, quand le même legs doit profiter à la fois à la commune et à l'un de ces établissements.

Pour tous les établissements ecclésiastiques et religieux, sans exception, ni distinction, pour tous les établissements d'utilité publique, l'autorisation par décret en Conseil d'État est de nécessité absolue.

Néanmoins, le décret du 15 février 1862, permet au préfet d'autoriser l'acceptation d'une libéralité faite aux fabriques, sur l'avis préalable de l'évêque, à la condition qu'il s'agisse de dons purement mobiliers, n'excédant pas mille francs, ne donnant lieu à aucune réclamation et n'étant grevés d'autres charges que de l'acquit de fondations religieuses dans les églises paroissiales.

Quelle que soit, au surplus, l'autorité compétente pour accorder l'autorisation, une délibération préalable du conseil municipal est toujours indispensable, que la commune soit elle-même bénéficiaire de la disposition, ou que celle-ci doive profiter à une autre personne morale, auquel cas, le conseil municipal est simplement appelé à donner un avis.

Trois situations doivent, à ce propos, être nettement distinguées :

1° La libéralité est faite aux habitants d'un quartier de la commune, non encore à l'état de section ;

2° Le conseil municipal a, par une première délibération, refusé d'accepter ;

3° Le refus d'acceptation concerne une disposition faite à une section de commune.

— Si la donation ou le legs ont été faits à un hameau ou quartier de la commune, lequel n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile, les habitants de ce hameau ou quartier élisent une commission syndicale, choisie parmi les éligibles de la commune, en nombre déterminé par le préfet. La commission syndicale élit elle-même son président. Cette commission délibère sur l'acceptation et, dans aucun cas, l'acceptation ne peut être autorisée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Du même coup, en effet, la libéralité est autorisée et une nouvelle personne civile, la section de commune, constituée.

— Lorsque le conseil municipal a refusé le don ou le legs fait à la commune, le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le conseil à délibérer une seconde fois. Si le conseil persiste dans le refus de la libéralité, celle-ci est définitivement refusée : *nemini invito beneficium datur*.

— Si le conseil municipal a déclaré refuser une disposition faite, non plus au profit de la commune tout entière, mais en faveur d'une section seulement, afin que cette section ne soit pas victime de la jalousie de la commune, une commission syndicale est élue par la section. La commission délibère sur l'acceptation de la libéralité et il est statué par décret, en forme de règlement d'administration publique, comme précédemment.

— L'acceptation des dons et legs, dûment autorisés, a lieu par le maire et, d'une manière générale, par le représentant

légal de l'établissement donataire ou légataire. L'ordonnance du 2 avril 1817, article 3, contient, sur ce point, la règle toujours observée. L'acceptation a lieu dans les formes de droit, et l'acte d'autorisation doit être textuellement inséré dans l'acte, qui constate et consacre l'acceptation.

Bien qu'une acceptation expresse soit généralement indispensable, il n'en est pas besoin pour les dons manuels et l'exécution de la libéralité, pendant trente ans, devrait être considérée comme une délivrance suffisante et définitive. Cette exécution n'est-elle pas, en effet, la preuve la plus décisive du consentement des intéressés à la libéralité? Mais rien ne dispense jamais la commune ou l'établissement légataire de l'autorisation administrative, même quand le débiteur du legs, obligé par une exécution prolongée pendant trente ans, ne peut plus se soustraire à ses obligations.

§ 4.

Recours contre l'acte d'autorisation et en cas de refus d'autorisation.

Si la libéralité est de celles que le conseil municipal a pu accepter et autoriser souverainement lui-même, sa délibération exécutoire un mois après seulement le dépôt à la préfecture ne peut être attaquée que dans la même forme que les autres délibérations réglementaires, pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

Si l'autorisation a été donnée par le préfet, en conseil de préfecture, un recours est ouvert devant le ministre de l'Intérieur, conformément à la règle ordinaire du décret du 25 mars 1852. Le ministre peut annuler ou réformer l'arrêté préfectoral et la décision ministérielle peut, elle-même, être déférée au Conseil d'État pour excès de pouvoirs. Mais il ne faut pas perdre de vue que l'autorisation, donnée ou refusée, tenant essentiellement au pouvoir de haute police et de tutelle,

exercé par le Gouvernement, le Conseil d'État ne peut jamais connaître, au fond, des motifs d'autorisation, ou de refus. L'arrêté préfectoral, ou ministériel, ne peut donc être attaqué que pour excès de pouvoirs et violation des formes légales.

Le même recours pourrait être dirigé contre le décret du Président de la République, accordant ou refusant l'autorisation et toujours exclusivement pour excès de pouvoirs résultant de ce que les formes exigées pour la régularité de l'autorisation ou du refus du legs auraient été omises ou violées.

Si, en effet, la réclamation portait sur la validité de la donation, ou du legs autorisés, ou sur son exécution, elle serait de la compétence des tribunaux ordinaires. Et, dans ce cas, y eût-il excès de pouvoirs dans l'arrêté, ou le décret d'autorisation, le recours judiciaire serait seul admis, la nullité proposée emportant et dominant évidemment toute autre réclamation.

Une fois accordée, l'autorisation administrative ne peut plus être rapportée : car elle crée un droit pour l'établissement, pour la commune, et en même temps pour le donateur ou pour les héritiers du testateur.

SECTION IV.

Des effets de l'autorisation; conséquences du défaut d'autorisation.

On peut les ramener aux règles qui suivent :

1° L'autorisation est d'ordre public et s'impose au donateur et au testateur aussi bien qu'à la commune bénéficiaire de la libéralité : aucune clause, aucun subterfuge ne permettent de soustraire une disposition quelconque à la nécessité de l'autorisation ;

2° L'autorité administrative est investie d'un pouvoir souverain d'appréciation des circonstances ; elle peut autoriser

l'acceptation de la libéralité pour le tout; elle peut refuser de même pour le tout; elle peut autoriser une acceptation simplement partielle et dans telle mesure qu'elle juge convenable.

Elle ne peut plus imposer l'acceptation; mais sa décision, pour ou contre l'autorisation sollicitée, si elle est intervenue dans les formes légales, ne peut être l'objet d'aucune critique.

Ce pouvoir discrétionnaire absolu impose à l'administration des devoirs sur lesquels il est superflu d'insister. Elle-même s'inspire de considérations d'ordre public, d'une appréciation parfois fort délicate : elle recherche la destination de la libéralité, le degré de parenté des réclamants, leur fortune, les raisons qui ont, vraisemblablement, guidé le testateur, l'origine des biens donnés, l'impression produite, dans la commune, par l'autorisation, ou le refus d'autorisation et autres considérations de ce genre.

3° Mais l'autorisation demeure toujours une formalité extrinsèque, qui ne touche, en rien, aux conditions de validité, ou de nullité civile de la libéralité. L'autorisation accordée, dit l'article 7 de l'ordonnance du 2 avril 1817, ne fait aucun obstacle à ce que les tiers intéressés se pourvoient, par les voies de droit, contre les dispositions, dont l'acceptation a été autorisée. Seuls les tribunaux civils sont juges du testament ou de la donation, et c'est même à eux seuls qu'il appartient de décider si les conditions, auxquelles l'autorisation d'accepter a été subordonnée par le décret, ou l'arrêté d'autorisation, sont ou non conformes à la volonté du disposant.

4° La décision de l'administrateur, qui a autorisé l'acceptation, ne refait point, ne modifie, en aucune sorte, le testament, ni la donation. Si donc le legs a été réduit, la portion réduite sera recueillie par le légataire universel, ou par les héritiers, suivant les règles ordinaires du droit civil et non pas nécessairement par le réclamant lui-même, encore bien que la réduction ait été amenée par sa réclamation.

5° Le défaut d'autorisation est un obstacle perpétuel et absolu à ce que la commune puisse réclamer et recueillir

l'objet du don ou du legs, les intéressés fussent-ils formellement disposés à payer. Et si la commune, nonobstant le défaut d'autorisation, reçoit la libéralité, elle possède sans droit; sa possession est précaire et destituée de tout caractère légal; pendant trente ans, la commune reste comptable de tous les fruits, aussi rigoureusement qu'un détenteur de mauvaise foi, et c'est uniquement la prescription trentenaire qui libère la commune, ou l'établissement donataire, de tout recours et lui fait acquérir la propriété.

6° Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons ou legs, et former, avant l'autorisation, toute demande en délivrance. Le décret du Président de la République l'arrêté du préfet, ou la délibération du conseil municipal, qui interviennent ultérieurement, ont effet du jour de cette acceptation. Ainsi l'acceptation provisoire rend la libéralité définitive à l'égard du disposant sous réserve de l'approbation ultérieure et elle donne droit aux fruits : aussi est-elle permise aux hôpitaux et hospices, aux départements, aux bureaux de bienfaisance, aussi bien qu'aux communes.

SECTION V.

Emploi des sommes et objets donnés.

Le décret ou l'arrêté d'autorisation détermine, pour le plus grand bien des communes et établissements, l'emploi des sommes données, décide la vente, ou la conservation des objets mobiliers, ou immobiliers, compris dans le legs, lorsque le disposant n'y a point pourvu lui-même.

Il est généralement ordonné aux communes et établissements publics, de convertir en rentes sur l'État français le montant des donations et des legs qui leur sont faits, sauf l'observation des volontés manifestées par le donateur, ou testateur, mais en tant que ces volontés n'ont rien de contraire aux lois.

Ainsi les fabriques et les autres établissements d'ordre ecclésiastique, ne peuvent plus, depuis l'avis du Conseil d'État du 13 juillet 1881, recevoir aucune libéralité, dans l'intérêt des pauvres ou des écoles primaires.

Mais quoique l'ordonnance du 14 janvier 1831 prohibe l'autorisation de donations faites avec réserve d'usufruit, au profit des établissements religieux, une commune pourrait fort bien être admise à bénéficier d'une donation, malgré l'usufruit réservé par le donateur : car la disposition de l'ordonnance précitée, doit être, vu son caractère même, restreinte aux seuls établissements qu'elle indique.

Les communes et tous les établissements publics et d'utilité publique sont soumis aux droits de mutation et d'enregistrement, dans les mêmes conditions que les particuliers : mais le droit de mutation ne peut être exigé que sur la justification de l'acte d'autorisation, à moins qu'il ne s'agisse de dons manuels. Ceux-ci n'étant pas, en effet, astreints à une autorisation préalable, l'administration de l'enregistrement est fondée à exiger le droit de mutation, afférent au don manuel recueilli, lorsque la preuve du don résulte d'une délibération, ou de toute autre reconnaissance écrite, émanant de l'établissement donataire.

CHAPITRE XLIII.

VOTE ET RÈGLEMENT DU BUDGET.

§ 1.

Vote du budget primitif de l'exercice.

Le budget de chaque commune est préparé par le maire, présenté par lui au conseil municipal, discuté dans la session du mois de mai et définitivement fixé par arrêté préfectoral, ou par décret.

Si le maire négligeait, ou refusait de préparer le budget, le préfet le ferait préparer par un délégué spécial.

Si, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'était pas arrêté avant le premier janvier, jour où commence l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continueraient, jusqu'à l'approbation de ce budget, de se faire conformément au budget précédent. Et, si aucun budget antérieur n'avait été voté, le budget serait établi par le préfet en conseil de préfecture.

Les budgets communaux sont établis d'après des cadres uniformes, arrêtés par l'administration supérieure. Les recettes et les dépenses, ordinaires et extraordinaires, y figurent, suivant un classement méthodique, par titres, chapitres, sections et articles, en rapport avec la nature de chacune d'elles.

Le budget communal, voté par le conseil municipal, est soumis à l'approbation du préfet, dans la presque totalité des cas. Il doit, au contraire, être approuvé par décret du Président de la République, sur le rapport du ministre de l'In-

térieur, pour les villes dont le revenu est de trois millions de francs au moins.

Or, le revenu d'une ville est réputé atteindre trois millions, lorsque les recettes ordinaires, constatées dans les comptes, se sont élevées à cette somme pendant trois ans. Il n'est censé descendu au-dessous de trois millions qu'autant que, durant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont demeurées inférieures à trois millions.

§ 2.

Crédits supplémentaires.

Comme le vote du budget intervient assez longtemps à l'avance, il arrive, assez souvent, que de nouveaux crédits, ou des crédits supplémentaires soient nécessaires. Ces crédits sont votés et fixés comme les crédits primitifs, en la même forme et par la même autorité.

Ils figurent dans un budget additionnel, ou rectificatif, ordinairement voté à la session du mois de mai de l'année, dans laquelle le budget primitif s'exécute.

Ce budget comprend :

1° Les crédits additionnels, ou modificatifs, jugés nécessaires;

2° L'ensemble des recettes nouvelles;

3° Le report des recettes et des dépenses de l'exercice précédent.

Les recettes comportent elles-mêmes :

1° Le reliquat net de l'exercice clos;

2° Les restant à recouvrer sur cet exercice;

3° Toutes les recettes non prévues, non pas simplement les augmentations de recettes, mais les recettes provenant de sources tout à fait nouvelles; donation, legs, remboursement de capitaux.

Quant aux dépenses du budget rectifié, elles consistent dans :

1° Les crédits supplémentaires autorisés;
2° Les restes à payer de l'exercice précédent, c'est-à-dire les crédits correspondant à des services effectués, mais non soldés;
3° L'excédent, s'il y a lieu, de dépenses de l'exercice clos, prélevé sur les premiers recouvrements de l'exercice courant.

En cas d'extrême urgence, les conseils municipaux peuvent être appelés, à toute époque de l'année, à voter des crédits supplémentaires.

Pour obvier aux inconvénients qui résulteraient infailliblement d'une pratique de ce genre, les conseils peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues. Ce crédit couvrira l'insuffisance démontrée, pour tel ou tel crédit déterminé, en cours d'exercice et, sans crédit supplémentaire, l'excédent de dépenses pourra être régulièrement balancé.

La somme votée pour dépenses imprévues ne peut être réduite, ou rejetée, qu'autant que les revenus ordinaires, les dépenses obligatoires une fois payées, ne permettraient point d'y faire face.

Le maire seul décide de l'emploi du crédit, pourvu, bien entendu, qu'il ne l'affecte à aucune dépense illégale. Et, dans la première session qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, il en rend compte au conseil municipal, avec pièces à l'appui. Ces pièces ne sont point, évidemment, les pièces comptables, desquelles résulte l'exactitude régulière du paiement, effectué par le receveur; ce sont les pièces et documents de nature à justifier l'ordonnancement du crédit, dans certaines circonstances exceptionnelles, plus ou moins impérieuses.

§ 3.

Règlement du budget par l'autorité supérieure.

Les crédits, votés par le conseil municipal, peuvent être maintenus, augmentés, ou réduits et même supprimés par l'arrêté préfectoral, ou par le décret qui approuve le budget.

Si le budget d'une commune pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, et s'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, les allocations applicables aux dépenses facultatives ne peuvent être modifiées.

Ce cas, à vrai dire, est rare : ainsi la commune, dont la situation financière révèle un ordre et une prospérité véritables, est vraiment aussi maîtresse de son budget.

Dans les autres cas, les crédits peuvent être tantôt réduits, tantôt même supprimés par le préfet, ou par le Président de la République. Ce n'est là que la conséquence du contrôle exercé par l'autorité centrale sur l'administration des communes, auxquelles on ne saurait, sans péril, laisser la faculté de grever indéfiniment l'avenir.

Réciproquement, les crédits peuvent être augmentés, même inscrits d'office, mais, à la condition expresse qu'ils s'appliquent à des dépenses obligatoires. L'imprévoyance de la commune ne peut pas plus paralyser le présent, que compromettre l'avenir.

Il convient, à ce propos, de bien distinguer :

1° L'inscription forcée du crédit au budget;
2° Les moyens de suffire au crédit inscrit.

L'inscription forcée d'un crédit exige quatre conditions : La dépense doit être rangée par la loi au nombre des dépenses obligatoires;

Le conseil municipal doit être, par une mise en demeure

expresse et spéciale, appelé à délibérer une seconde fois, sur la dépense par lui déjà rejetée; sans cette mise en demeure explicite, de la part de l'autorité préfectorale, l'inscription de la dépense constituerait un excès de pouvoirs;

La quotité du crédit à inscrire doit être réglée par le préfet, soit d'après la moyenne des trois dernières années, s'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, soit d'après sa quotité réelle, si la dépense est fixe;

Enfin le crédit doit être porté d'office au budget de la commune par un arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture, ou, pour les villes de trois millions de revenu, par un décret du Président de la République.

Une fois la dépense inscrite d'office, il s'agit de pourvoir au paiement. Alors, ou bien les ressources ordinaires de la commune sont suffisantes; ou le conseil municipal vote des centimes additionnels, ou il refuse de voter aucune ressource.

Si les revenus de la commune peuvent la couvrir, la dépense est payée à l'aide de ces revenus. Si le conseil municipal, prévoyant l'inutilité de sa résistance, vote lui-même des centimes additionnels, ces centimes sont affectés à la dépense imposée à la commune.

Si, ce qui arrive le plus ordinairement, le conseil municipal refuse de voter aucune ressource, pour une dépense qu'il a refusé d'admettre, il est établi, d'office, une imposition sur la commune.

L'imposition est autorisée par décret, si elle n'excède pas le maximum fixé par la loi annuelle de finances, ordinairement, dix ou vingt centimes; une loi spéciale est nécessaire, si ce maximum est dépassé, quels que soient, d'ailleurs, le montant de la dette et l'importance de la commune.

CHAPITRE XLIV.

DE LA COMPTABILITÉ DES COMMUNES ET DE L'EXÉCUTION DU BUDGET.

---

§ 1.

Recouvrement des recettes.

Le maire est chargé de l'ordonnancement des dépenses et de la délivrance des états pour le recouvrement des recettes. Mais le comptable de la commune, c'est le receveur municipal; la division des fonctions de l'ordonnateur et des fonctions du payeur se retrouve donc, ici, comme dans le budget du département et le budget de l'État.

En effet, les recettes et les dépenses s'effectuent par un comptable, chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous revenus de la commune et de toutes sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement ouverts. Tous les rôles de taxes, de sous-répartition et de prestations locales doivent être remis au comptable.

Le comptable est, le plus souvent, le percepteur : néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 30,000 francs, il peut être nommé, sur la demande du conseil municipal, un receveur-comptable de la commune.

Le receveur est nommé sur une liste de trois noms, présentée par le conseil municipal, par le préfet, dans les communes dont le revenu ne dépasse pas 300,000 francs et, dans

les communes d'un revenu supérieur, par le Président de la République sur le rapport du ministre des Finances. En cas de refus de tous les noms présentés, le conseil municipal est tenu de faire une nouvelle présentation.

Le receveur nommé reste en fonctions, même si les revenus ordinaires de la commune descendent au-dessous de trente mille francs.

Il est placé sous la surveillance immédiate du receveur des finances, responsable de sa gestion, si le receveur n'est autre que le percepteur.

Il reçoit et encaisse toutes les sommes dues à la commune. Le mode de recouvrement varie suivant la nature de la dette. On peut distinguer à cet égard :

1° Les taxes recouvrées comme les contributions directes;

2° Les créances recouvrées en vertu de titres exécutoires ordinaires, actes notariés et jugements;

3° Le recouvrement sur état, dressé par le maire et rendu exécutoire par le sous-préfet;

4° Les droits acquittés entre les mains d'agents subalternes, préposés au fait matériel de la réception des deniers, qu'ils versent à la caisse du receveur, lequel, du reste, est responsable du fait de ces agents.

Toutes les recettes municipales, pour lesquelles les lois n'ont pas édicté un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur des états dressés par le maire, visés et rendus exécutoires par le sous-préfet, ou par le préfet.

Le débiteur de la commune peut former opposition à l'état délivré contre lui; l'opposition est portée devant les tribunaux administratifs, ou devant les tribunaux ordinaires, suivant les cas. Si les juges civils sont compétents, la commune défend à l'opposition, sans avoir besoin d'être autorisée par le conseil de préfecture et la procédure sommaire est la règle.

Le mode de recouvrement par état peut être appliqué à toutes les créances, pour lesquelles la commune n'a aucun

titre, aux droits de stationnement et de voirie, sauf pour les taxes de pavage, de trottoirs et aussi de balayage, assimilées aux contributions directes et enfin à toutes les sommes et remboursements, à l'égard desquels la commune devrait sans cela recourir à une condamnation judiciaire.

Le receveur municipal délivre quittance de toutes les sommes versées à sa caisse. Toute quittance est détachée d'un registre à souche; si la recette excède dix francs, la quittance est soumise au droit de timbre.

§ 2.

Délivrance et paiement des mandats.

Le maire seul délivre les mandats. Et aucune dépense ne peut être payée, si elle n'a été, au préalable, ordonnancée sur un crédit régulièrement ouvert.

Tout mandat doit énoncer :

1° Le nom du créancier;
2° L'exercice auquel il s'applique;
3° Le crédit ouvert et applicable à la dépense;
4° Le montant de la somme à payer;
5° L'indication des pièces justificatives de la dépense.

L'exercice ouvert le premier janvier de chaque année, se prolonge jusqu'au 31 mars de l'année suivante. Les mandats peuvent être délivrés jusqu'au 15 mars. Au 31 mars l'exercice est clos : les crédits demeurés sans emplois sont annulés et les restes à recouvrer ou à payer reportés, sous un titre spécial, au budget de l'exercice en cours.

Les mandats, non payés le 31 mars, sont annulés, sauf réordonnancement sur les excédents libres reportés au budget courant.

Pour permettre au maire de suivre toujours exactement le mouvement des recettes et des dépenses effectuées par le

receveur, l'instruction générale des Finances du 20 juin 1859 ordonne au comptable de remettre au maire, à la fin de chaque trimestre, un bordereau de situation présentant, pour chaque exercice, les sommes à recouvrer et à dépenser, le montant des recouvrements et des paiements faits sur chaque article du budget, l'encaisse en numéraire disponible et l'état des fonds placés en compte-courant au Trésor.

Chaque opération d'ordonnancement est consignée à sa date sur les registres ouverts à la mairie et le mandat délivré est transmis au créancier, ou partie prenante, par les soins du maire.

Si le maire refusait de mandater une dépense régulièrement autorisée et liquide, le créancier s'adresserait au préfet qui, en conseil de préfecture, rendrait un arrêté pour ordonnancer la dépense : l'arrêté tiendrait lieu de mandat et serait payable à la caisse du receveur, comme un mandat du maire lui-même.

Le mandat est payé par le receveur municipal et ne peut être payé que par lui. Il doit l'être sans retard et sur l'acquit du créancier, à moins que :

Les pièces produites ne soient insuffisantes ou irrégulières ;

Ou que le comptable n'ait entre ses mains une opposition ou saisie-arrêt régulièrement signifiée ;

Ou encore que le receveur n'ait pas de fonds suffisants, ou que la somme ordonnancée n'excède le crédit ouvert pour l'exercice en cours.

Dans tous les cas, le maire n'a point, comme les ministres et les ordonnateurs des dépenses de l'État, le droit de réquisition directe de paiement, nonobstant le refus du comptable et le receveur doit remettre, sur-le-champ, au porteur du mandat une déclaration motivée de son refus de paiement : Au maire d'aviser ensuite.

Au surplus, la responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes sont déterminés par des règlements d'administration publique, notamment par l'ordonnance du 17 septembre 1837, que reproduisent et com-

plètent le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique et l'instruction générale sur le service des Finances, véritable code, fort précis et très complet, en date du 20 juin 1859.

Tous les receveurs municipaux sont assujettis à la surveillance des receveurs des finances, comme il a été dit déjà, et aussi à la surveillance et à la direction des maires, pour la partie administrative du service. Le receveur des finances a pour mission propre de s'assurer de la régularité des écritures, de l'exactitude des paiements, de l'intégrité de la caisse et de l'apurement du compte. Il peut, en cas d'irrégularité grave, placer près du comptable, un surveillant spécial ; ou même provoquer la suspension, ou le remplacement du receveur, et, en cas d'extrême urgence, suspendre immédiatement celui-ci, sauf à en rendre compte, sans délai, au préfet et au ministre des Finances.

Les inspecteurs des finances ont, eux aussi, un droit de surveillance et de vérification sur les receveurs municipaux : ils peuvent les suspendre, en cas de déficit ; mais ils n'ont, à moins de mission spéciale, aucun contrôle à exercer sur la gestion purement administrative du service.

Quant aux percepteurs-receveurs municipaux, les receveurs des finances sont personnellement responsables des fautes de leurs subordonnés et tenus de solder, eux-mêmes, le montant du déficit constaté, à moins que les receveurs n'aient obtenu décharge de leur responsabilité, par arrêté du ministre des Finances, après avis du ministre de l'Intérieur et de la section des Finances du Conseil d'État, sauf recours contentieux au Conseil d'État.

§ 3.

Compte d'administration du maire.

Le maire, administrant comme ordonnateur les finances de la commune, doit rendre compte. Son compte est un compte administratif ; celui du receveur est un compte de deniers.

Le compte d'administration du maire est présenté au conseil municipal après la clôture de l'exercice, discuté et voté avant le vote du budget. On a vu, déjà, que pour le vote, le conseil municipal élit son président, délibère en dehors du maire et transmet directement sa délibération au sous-préfet. Mais, dans tous les cas, le maire a droit d'être entendu, même quand il n'appartiendrait plus au conseil municipal.

Le compte d'administration du maire présente :

1° La nature des recettes et les évaluations du budget;.
2° La fixation définitive des sommes à recouvrer;
3° Les sommes recouvrées et les restant à recevoir.

Et pour les dépenses :

1° Le montant des crédits par articles;
2° Les sommes payées;
3° Les restant à payer;
4° Les crédits à annuler, faute d'emploi.

Doivent être joints à ce compte :

Un état des cotes considérées comme irrecouvrables;
La copie du compte de gestion du receveur;
Et le budget de l'exercice, avec les titres de recettes et tous les documents de nature à justifier le compte.

Quant aux pièces comptables, destinées à justifier de la régularité des opérations faites par le receveur municipal, elles ne sont point, à moins de demande formelle, communiquées au conseil municipal.

Le compte administratif est discuté par le conseil, approuvé ou rejeté par celui-ci, et, dans tous les cas, la délibération est transmise au préfet.

Celui-ci statue définitivement sur le compte, pour toutes les communes sans exception.

§ 4.

Compte de gestion du receveur municipal.

Le compte de deniers du receveur municipal est soumis au conseil dans la session du mois de mai, discuté et approuvé par le conseil, et définitivement réglé par le conseil de préfecture, ou par la Cour des comptes.

Pour les communes dont les revenus ordinaires, dans les trois dernières années, n'excèdent pas trente mille francs, le compte est apuré par le conseil de préfecture, sauf appel devant la Cour des comptes.

Dans les communes dont les revenus sont supérieurs à trente mille francs, les comptes du receveur sont portés directement à la Cour.

La même distinction et la même règle s'appliquent aux comptes des hôpitaux et des établissements de bienfaisance.

Si le comptable n'a pas présenté son compte dans les délais fixés par les règlements, il peut être condamné par l'autorité chargée de juger ses comptes à une amende de dix à cent francs, par chaque mois de retard, lorsque le compte doit être vérifié par le conseil de préfecture; si le compte est de la compétence de la Cour des comptes, l'amende est de cinquante à cinq cents francs. Ces amendes sont attribuées aux communes et aux établissements publics. Elles sont assimilées, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets des comptables de deniers de l'État et la remise n'en peut être accordée que de la même manière, c'est-à-dire par décret du Président de la République, rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur, après avis du ministre des Finances et du Conseil d'État, et publié au *Journal officiel*.

Le compte du receveur comprend les opérations de l'exercice entier, à savoir, celles de l'année et celles du premier trimestre de l'année suivante. Il est dressé en quadruple

expédition, l'une pour le comptable, une seconde pour le conseil municipal, une troisième pour les bureaux de la préfecture, la dernière, enfin, pour l'autorité chargée d'opérer le compte. Il présente, avec tous les éléments de détail :

1° La situation du comptable au début de l'exercice;

2° L'ensemble des recouvrements et des dépenses effectuées dans le cours de la gestion;

3° La situation à la fin de l'exercice, avec l'indication du reliquat en caisse;

Le conseil municipal émet, après débat sur le compte, un vote d'approbation, ou de rejet, et l'autorité compétente pour juger le comptable est immédiatement saisie.

§ 5.

Des comptables de fait.

Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, s'est ingérée dans le maniement des deniers de la commune, est par ce seul fait, constituée comptable, soumise à toutes les obligations du comptable de droit et peut, en outre, être poursuivie en vertu du Code pénal, pour immixtion dans des fonctions publiques.

La comptabilité occulte suppose, nécessairement, le maniement, sans droit, de deniers publics; mais elle peut fort bien être exempte de toute fraude et de toute mauvaise foi. Elle entraîne contre le comptable, quel qu'il soit, une responsabilité administrative, en suite de laquelle il est assimilé, de tout point, à un comptable régulier. C'est pourquoi, le comptable de fait est 1° tenu de produire son compte dans les délais impartis et, en cas de retard, soumis aux amendes qui précèdent; 2° grevé de l'hypothèque légale; 3° obligé de justifier de l'emploi régulier de tous les recouvrements par lui effectués; 4° passible de toutes les condamnations en

principal, intérêts et frais, dont le comptable régulier peut être frappé.

De son côté, le comptable de droit, qui est convaincu d'avoir connu et toléré une gestion occulte, est responsable de toutes les sommes qu'il a, sciemment, laissé manier par un comptable de fait.

Si la comptabilité irrégulière est mêlée de fraude, le comptable est poursuivi devant les tribunaux correctionnels, ou même, suivant les cas, devant la cour d'assises.

Un arrêté préfectoral défère le comptable à l'autorité qui doit juger son compte et fixe un délai pour la présentation de ce compte. Si le comptable refuse de fournir le compte, il est procédé, d'office, à ses frais, par un agent désigné par le préfet, à l'établissement du compte. Le compte une fois produit, le conseil de préfecture, ou la Cour des comptes, rendent une première décision pour déclarer qu'il y a, ou qu'il n'y a pas, comptabilité occulte. Si la comptabilité occulte est reconnue, le conseil municipal est appelé à délibérer sur les diverses recettes et dépenses ainsi irrégulièrement effectuées; car, même faite contrairement aux règlements, la dépense a pu servir à la commune et, d'autre part, aucune dépense ne peut être admise en compte, qu'après avoir été approuvée, soit par le conseil municipal, soit par le préfet, si la dépense est au nombre des dépenses obligatoires.

Le conseil de préfecture, ou la Cour des comptes, statuent ensuite sur le compte produit, de la même manière et suivant les mêmes règles que pour les comptes ordinaires. Devant la Cour des comptes, le compte du comptable de fait doit toujours être communiqué au ministère public.

Le comptable de fait a, contre la décision rendue, les mêmes voies de recours que le comptable de droit.

§ 6.

Publicité des comptes des communes.

Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie. Tout contribuable, tout habitant de la commune peut les copier et les publier.

Ils sont imprimés et rendus publics dans les communes dont le revenu est de 100,000 fr. et au-dessus. Dans les autres communes, il dépend du conseil municipal de voter la dépense de l'impression, qui ne peut être imposée à ces communes.

CHAPITRE XLV.

DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES COMMUNES.

Les communes sont civilement responsables des crimes et des délits commis sur leur territoire, contre les personnes ou contre les biens, lorsque le fait provient de rassemblements, ou attroupements, armés ou non armés, et qu'il a été accompli à force ouverte ou par violence.

Le principe de la responsabilité de la commune et l'étendue de cette responsabilité résultent des termes mêmes de l'article 106 de la loi municipale, reproduits de la loi du 10 vendémiaire an IV. La police et la force armée relèvent du pouvoir municipal; si donc des émeutes, des faits de pillage troublent la commune, c'est que la police municipale a manqué de prévoyance, ou d'énergie. Quoi de plus salutaire et de plus juste que de déclarer la commune responsable envers les particuliers, dont elle devait protéger les personnes et les biens?

La responsabilité de la commune cesse :

1° Si la disposition de la police locale et de la force armée n'appartient point au maire.

Ainsi en est-il à Paris et à Lyon.

2° Lorsque les dommages causés sont le résultat de faits de guerre, sans distinction entre les faits de guerre étrangère et les faits qui seraient la conséquence d'une insurrection civile;

3° Si la commune démontre qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir, à l'effet de prévenir les attroupements et d'en faire connaître les auteurs.

Lorsque les attroupements et rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles répond des dommages, dans les proportions fixées souverainement par les tribunaux.

L'action en responsabilité se prescrit par trois ans, ou par dix ans, comme toute action civile résultant d'un crime, ou d'un délit. Elle appartient à toute partie lésée, aux étrangers non moins qu'aux nationaux, car l'ordre et la sécurité sont dus par la commune à tous ceux qui se trouvent, même passagèrement, sur son territoire.

Les dommages-intérêts, accordés par les tribunaux, sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans la commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes. Ainsi les habitants de la commune, responsables, on ne peut le nier, de leur inertie, coupables rien que par la peur qui les a empêchés de faire tête à l'émeute, supportent définitivement les conséquences civiles des crimes commis. La condamnation est prononcée contre la commune, contre l'être moral et peut être exécutée contre celle-ci : mais ce sont les habitants domiciliés qui paient, en réalité; car ils sont les vrais, les seuls coupables. Jamais la solidarité communale n'a été plus justement invoquée et appliquée.

La commune déclarée responsable peut exercer un recours contre les auteurs et les complices du désordre. Ce recours appartient à la commune, qui l'exerce, soit en son nom, puisqu'elle a été directement condamnée à la réparation civile, soit au nom des habitants, qui ont acquitté, de leurs deniers personnels, après répartition, le montant des condamnations.

Pour se faire indemniser du préjudice éprouvé par eux, les créanciers de la commune peuvent, en ce cas, comme du reste, en toute occurrence, provoquer la vente des biens meubles et immeubles appartenant à la commune, pourvu que ces biens ne servent pas à un usage public.

La vente ne peut être autorisée que par décret du Président de la République, qui ordonne qu'elle soit faite aux

enchères, ou à l'amiable, administrativement, ou devant notaires.

Jamais aucun créancier d'une commune, quel qu'il soit, ne peut exercer, contre la commune, les poursuites de droit commun. Le recouvrement de toute dette communale exigible doit être poursuivi, administrativement, par voie d'inscription même forcée d'un crédit suffisant au budget, et par la délivrance également forcée, s'il le faut, d'un mandat payable à la caisse du receveur municipal.

CHAPITRE XLVI.

DES ACTIONS JUDICIAIRES INTÉRESSANT LES COMMUNES.

SECTION Ire.

De la commune demanderesse.

Une commune ne peut ester en justice, sans y être autorisée : telle est la règle : l'expérience a inspiré cette règle et elle en démontre la sagesse tous les jours. Il faut, en effet, garder les communes contre l'entraînement trop fréquent qui les porte à faire des procès.

§ 1.

L'action est intentée par la commune elle-même.

La nécessité de l'autorisation par le conseil de préfecture s'applique à toute action portée devant toute juridiction autre que les tribunaux administratifs. Ainsi nulle autorisation n'est exigée des communes pour plaider devant les ministres, ou devant le conseil de préfecture, pour les pourvois en Conseil d'État, soit en appel, soit pour incompétence ou excès de pouvoirs, ni enfin pour déférer en appel à la Cour des comptes la comptabilité d'un comptable.

Mais devant les tribunaux ordinaires de tout ordre et de tout degré, la commune doit, pour plaider régulièrement, être autorisée, sauf les cas limitativement exceptés. Il faut une autorisation devant le juge de paix, aussi bien que de-

vant la cour d'assises et la Cour de cassation. L'autorisation est exigée, quel que soit l'adversaire de la commune, un simple particulier, ou une autre personne morale, quelle que soit la demande, mobilière ou immobilière.

La commune doit donc être autorisée pour toute demande principale, ou en intervention, pour une action en garantie, pour se porter partie civile devant un tribunal répressif, pour former tierce-opposition.

Mais la commune est dispensée d'autorisation :

1° Pour les actions possessoires;

2° Pour les demandes en référé, lesquelles ne sont considérées que comme des actes conservatoires toujours possibles, sans aucune formalité préalable;

3° Pour répondre à l'opposition de son débiteur poursuivi en vertu d'un état exécutoire délivré contre lui;

4° Pour suivre l'exécution de jugements rendus après une instance autorisée;

5° Pour plaider sur tous les incidents qui se produisent au cours de l'action principale.

Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant une juridiction supérieure, sans une nouvelle autorisation. Elle a succombé devant le tribunal civil; une autorisation lui est indispensable pour l'appel. Devant la cour elle a été vaincue une seconde fois; une nouvelle autorisation est exigée pour le pourvoi en cassation. Plus, en effet, le litige se prolonge, plus il est sage de soumettre la demande à une vérification répétée. Cependant, comme il pourrait y avoir urgence véritable à former, immédiatement, l'appel ou le pourvoi, le maire peut appeler et se pourvoir en cassation, sans être autorisé par le conseil de préfecture, au moment de l'appel, ou du pourvoi; mais il ne peut suivre l'instance en appel ou en cassation, qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

Si la commune est intimée, si le pourvoi est formé contre elle, elle peut se défendre, au contraire, sans qu'une autori-

sation nouvelle lui soit donnée. Le résultat démontre, en effet, que sa prétention a triomphé; il est juste que la commune soutienne la décision par elle obtenue.

La demande en autorisation de plaider est formée par le conseil municipal; elle est examinée, administrativement et sans débat, ni publicité, par le conseil de préfecture, qui statue et se décide par des motifs complexes, tirés de la situation de la commune et de son adversaire, des chances qu'offre le procès, et de l'importance de l'intérêt engagé.

L'autorisation accordée ne peut être critiquée par la partie adverse : cette autorisation n'est, en effet, qu'un acte de tutelle, qui ne préjuge rien et ne porte aucune atteinte aux droits de toute sorte, ni même à une demande de dommages-intérêts, que le défendeur pourra faire valoir plus tard contre la commune.

L'autorisation, quand elle est accordée, n'énonce aucun motif. Au contraire, le refus d'autorisation doit être motivé. Il y a lieu, en effet, à un recours de la part de la commune.

Tant qu'il n'en a point été fait usage, l'autorisation peut être rétractée : elle ne pourrait plus l'être si la commune, usant du droit acquis, avait engagé son action en justice.

Au reste, la loi municipale, favorable à l'autorisation, déclare que si la décision du conseil de préfecture n'est pas rendue dans les deux mois, à partir du jour de la demande en autorisation, déposée à la préfecture, la commune est censée autorisée. Le silence du conseil s'interprète dans le sens de la permission de plaider.

§ 2.

Du contribuable qui agit pour la commune.

Le maire peut, sans aucune délibération du conseil municipal, faire, dans l'intérêt de la commune, tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance; mais au conseil mu-

nicipal seul il appartient de mettre en exercice les droits de la commune et de décider du procès. Or, le conseil peut, par négligence ou de parti pris, délaisser, déserter les intérêts les plus légitimes de la commune. Pour prévenir cet abus, la loi autorise un contribuable à exercer le droit même de la commune. Cinq conditions sont indispensables :

1° Il faut que la demande soit formée par un contribuable inscrit au rôle; il n'est pas exigé d'ailleurs que le contribuable soit électeur, ni majeur ni même Français; la faculté d'agir est ouverte, en effet, à tout contribuable, sans restriction.

2° Il est nécessaire que le conseil municipal ait été préalablement mis en demeure d'agir et qu'il ait refusé de le faire, ou négligé d'intenter le procès, après l'avoir décidé.

3° Le contribuable doit, dans tous les cas, sans exception, même pour une simple action possessoire, avoir une autorisation formelle du conseil de préfecture. Mais un contribuable, pas plus que la commune, n'a besoin d'aucune permission, pour plaider, au nom de celle-ci, devant un juge administratif.

4° Il agira à ses frais et risques; par conséquent, s'il gagne le procès, il l'aura gagné pour la commune et non pour lui : s'il le perd, au contraire, seul, il supportera tous les frais, toutes les condamnations prononcées.

5° Enfin, la commune ou section de commune doit être mise en cause et la décision qui intervient a effet à son égard.

Appelée au procès, la commune ne peut en faire sortir le contribuable, sous prétexte que, dorénavant, elle suffirait à la tâche : elle peut, il est vrai, prendre telle attitude qui lui semble utile, refuser d'être défendue de telle ou telle manière; mais le procès est dirigé par le contribuable, qui en reste le maître principal, sinon unique, jusqu'au jugement.

Sans l'autorisation, qui est absolument exigée d'eux, la commune, la section de commune, ou le contribuable sont

dépourvus de toute capacité pour ester en justice, et il suffit à leur adversaire de refuser, purement et simplement, tout débat. La fin de non-recevoir, tirée du défaut d'autorisation, est invincible.

SECTION II.

De la commune défenderesse.

Le demandeur contre une commune est soumis à la même obligation que le demandeur contre un département. La commune doit être, avant tout, informée de la réclamation dont elle va être l'objet; car la loi présume que, si la réclamation et ses motifs étaient bien connus de la commune, celle-ci y acquiescerait immédiatement. Il faut donc éclairer la commune, de laquelle on n'attend pas une résistance aveugle et passionnée.

En conséquence, aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a, préalablement, adressé au préfet ou au sous-préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé.

Toute action contre une commune doit ainsi être précédée du dépôt administratif d'un mémoire par le demandeur. Ce mémoire n'est pas exigé toutefois :

1° Si l'action doit être portée devant un tribunal administratif;

2° S'il s'agit d'une action possessoire, ou d'un référé;

3° Si la demande n'est qu'une opposition formée contre une contrainte rendue exécutoire pour le paiement d'une taxe communale;

4° Pour décerner contre une commune une contrainte à raison de droits d'enregistrement, ou de timbre, dus par elle.

Dans tout autre cas, pour intenter contre une commune l'action en responsabilité civile des crimes et délits commis sur son territoire, pour se pourvoir en cassation contre un jugement d'expropriation, ou une décision du jury, comme aussi pour toute instance d'une commune contre une autre commune, le dépôt du mémoire est indispensable, à peine de nullité.

Le mémoire n'est soumis à aucune condition de forme : il doit être écrit sur papier timbré; il contient un résumé, plus ou moins habile, des prétentions et des raisons invoquées par le demandeur et peut être signé de celui-ci, ou de son mandataire, ou conseil.

La présentation du mémoire interrompt toute prescription, ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice, dans le délai de trois mois. L'action elle-même ne peut être intentée que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

Mise en demeure par l'interpellation de l'auteur du mémoire, la commune est immédiatement appelée à répondre. Le préfet, ou le sous-préfet adresse sur-le-champ le mémoire au maire, qui le soumet au conseil municipal. Alors de trois choses, l'une :

Ou bien la commune se déclare prête à donner satisfaction à la demande;

Ou elle décide de se défendre;

Ou elle ne prend aucune décision; ou, ce qui revient au même, elle déclare ne vouloir ni acquiescer, ni plaider.

Si la commune décide de résister à la demande, sa délibération est transmise au conseil de préfecture. Celui-ci autorise ou refuse la permission d'ester en justice. Sa décision doit être rendue dans le délai de deux mois, à compter de l'enregistrement du mémoire à la préfecture. En cas de silence, l'autorisation de plaider est présumée.

Si le conseil de préfecture refuse la permission de défendre, un recours est ouvert devant le Conseil d'État : il va en être question tout à l'heure.

Enfin, dans le cas où le conseil municipal a délibéré que la commune ne plaiderait pas, ou qu'il ne serait rien fait, ni résistance, ni acquiescement à la demande, aucune défense en justice ne peut, ni par le conseil de préfecture, ni par le maire, ni par le préfet, être imposée à une commune qui ne veut pas agir. Le conseil municipal est, en effet, maître souverain des actions communales. C'est au ministère public de veiller, en ce cas, plus particulièrement encore qu'en aucun autre, à la défense des droits de la commune.

SECTION III.

Du recours au Conseil d'État.

Toute décision du conseil de préfecture, portant refus d'autorisation, peut être déférée au Conseil d'État. Le recours est ouvert à la commune, à la section de commune, au contribuable, jamais à l'adversaire de la commune, que celle-ci soit demanderesse, ou défenderesse.

Il doit être formé dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture. Il est introduit et jugé en la forme administrative. Il s'agit, en effet, de l'exercice de la tutelle administrative et il ne saurait y avoir lieu, à proprement parler, à un débat contentieux. La requête est soumise au droit de timbre; elle est dispensée de tous autres frais et le ministère d'un avocat au Conseil n'est jamais que facultatif.

La décision refusant l'autorisation de plaider est motivée, afin de permettre au Conseil d'État d'exercer son contrôle. Mais la décision du Conseil d'État ne contient pas elle-même de motifs, soit qu'elle confirme, soit qu'elle réforme l'arrêté du conseil de préfecture. Et cette décision intervient sous forme de décret, préparé par la section de l'Intérieur et rendu en Conseil d'État, tandis que la décision du conseil de

préfecture a la forme ordinaire des arrêtés qui émanent du conseil.

Il doit être statué par le Conseil d'État dans le délai de deux mois, à partir du jour de l'enregistrement du pourvoi au secrétariat général du conseil.

En cas de pourvoi de la commune, ou de l'établissement public, contre la décision du conseil de préfecture, le demandeur peut agir; mais l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Conseil d'État, ou jusqu'à l'expiration du délai dans lequel celui-ci doit statuer. A défaut de décision rendue dans ce délai, la commune est réputée autorisée à ester en justice. Quant au contribuable, il lui faut, dans tous les cas, une autorisation expresse.

S'il y a appel, ou pourvoi en cassation, la règle ordinaire est applicable, comme en cas de demande principale introductive d'instance.

— Le défaut d'autorisation de la part de la commune est une cause de nullité de la procédure suivie par elle, nullité qui est d'ordre public et proposable en tout état de cause. Mais l'absence d'autorisation ne donne jamais lieu, par elle-même, d'élever le conflit. En effet, la procédure est irrégulière, la commune sans capacité juridique : mais cette irrégularité de forme n'empêche pas, au fond, le tribunal saisi d'être compétent.

— La commune autorisée suit l'instance, comme un plaideur ordinaire. Elle résiste, acquiesce, se désiste, transige, selon ce que le conseil municipal décide; car le conseil peut prendre l'un ou l'autre de ces partis. Le désistement, comme l'acquiescement, doit être assimilé à la transaction : votés par le conseil municipal, ils sont autorisés, non par le conseil de préfecture, dont la compétence est restreinte à l'autorisation, ou au refus de plaider, mais par le préfet, sans aucune distinction entre les transactions mobilières et les transactions immobilières.

SECTION IV.

Actions judiciaires des sections de commune.

Lorsqu'une section se propose d'intenter ou de soutenir une action judiciaire, soit contre la commune, soit contre une autre section de la même commune, il est formé, pour la section et pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale distincte.

Les membres de la commission syndicale sont choisis parmi les éligibles de la commune et nommés par les électeurs de la section, qui l'habitent et par les personnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers.

Le préfet est tenu de convoquer les électeurs dans le délai d'un mois pour nommer une commission syndicale, toutes les fois qu'un tiers des habitants ou propriétaires de la section lui adresse, à cet effet, une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou contre une autre section de la commune.

Le préfet, en convoquant les électeurs, arrête de combien de membres la section sera composée.

La commission syndicale élit elle-même son président, qui suit l'instance.

Lorsque le conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres par suite de l'abstention de conseillers intéressés à la jouissance des droits prétendus par la section, le préfet convoque les électeurs de la commune, déduction faite de ceux qui habitent ou qui sont propriétaires sur le territoire de la section, à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui prendront part aux délibérations, à la place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir.

Si une section de commune avait à plaider contre une autre commune, ou contre une section dépendant d'une autre commune, il ne serait point nommé de commission syndicale. La

section est, en effet, représentée par la commune elle-même lorsque ses intérêts ne sont pas en opposition avec une autre section de la même commune.

Il est juste que le particulier, ou la section, qui gagnent leur procès contre la commune, ne se paient point, de leurs propres deniers, le montant des condamnations prononcées à leur profit. C'est pourquoi ils ne sont point passibles des charges et contributions, imposées aux autres habitants et contribuables, pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résultent du procès.

SECTION V.

Actions judiciaires des hôpitaux, fabriques et autres établissements publics.

La nécessité de l'autorisation préalable du conseil de préfecture s'applique aux actions judiciaires qui concernent les divers établissements publics. Ainsi elle existe pour les hôpitaux et hospices; pour les fabriques des églises catholiques; les consistoires protestants et israélites; les séminaires diocésains; les menses curiales et épiscopales; les chapitres cathédraux et collégiaux; les bureaux de bienfaisance; la fabrique générale, ou syndicat des fabriques réunies d'une ville, établie conformément à l'article 8 du décret du 18 mai 1806 et constituée par un acte du pouvoir central.

Mais les établissements d'utilité publique, caisses d'épargnes, sociétés reconnues, communautés religieuses autorisées, ne sont pas soumis, pour ester en justice, à l'obligation d'obtenir la permission administrative du conseil de préfecture.

On a vu que le département n'y est point astreint lui-même.

Les règles applicables aux communes s'appliquent, en général, aux établissements tenus de se pourvoir de l'autorisa-

tion du conseil de préfecture. Cependant on doit signaler des différences notables :

1° Le dépôt du mémoire préalable par le demandeur est simplement facultatif : il n'est point exigé et il ne produirait pas, d'ailleurs, d'effet interruptif de prescription ;

2° Aucun contribuable n'est admis à plaider au nom de ces établissements ;

3° Ces derniers ont toujours besoin d'une autorisation formelle d'ester en justice ;

4° L'adversaire des établissements publics soumis à l'autorisation peut agir *de plano* contre eux, sauf à leur laisser et au juge à leur accorder un délai suffisant pour solliciter et obtenir la permission requise ;

5° La procédure commencée sans autorisation peut toujours être régularisée et elle l'est effectivement par l'autorisation obtenue, soit du conseil de préfecture, soit du Conseil d'État.

6° Un mémoire préalable doit être remis par tout demandeur contre l'État et le département, bien que l'autorisation du conseil de préfecture ne soit imposée ni au département, ni à l'État.

CHAPITRE XLVII.

DE L'INSTRUCTION PRIMAIRE DANS LA COMMUNE.

SECTION Ire.

De l'obligation de l'instruction primaire.

L'instruction primaire est obligatoire pour les enfants des deux sexes, âgés de six ans révolus à treize ans révolus; elle est donnée soit dans les établissements d'instruction primaire, ou secondaire, soit dans les écoles publiques ou privées, soit dans la famille, par les parents eux-mêmes, ou par toute autre personne choisie par eux.

Si l'instruction est donnée dans la famille, elle est constatée par un examen. Si l'examen est jugé insuffisant, l'obligation de la fréquentation d'une école, publique ou libre, s'impose aux parents. Si l'instruction est donnée dans une école, la fréquentation régulière de l'école publique ou libre est un devoir légal sanctionné par la loi. Dans tous les cas, le père, le tuteur, le gardien responsable de l'enfant, parvenu à l'âge scolaire, doivent faire une déclaration au maire de la commune, pour indiquer comment l'instruction primaire sera donnée à l'enfant.

Chaque année, en effet, le maire d'accord avec la commission municipale scolaire dresse la liste de tous les enfants, âgés de six à treize ans, et avise les personnes responsables de l'époque de la rentrée des classes. En cas de non déclaration, quinze jours avant l'époque de la rentrée, de la part des parents ou de déclaration ne faisant pas connaître, d'une

façon très précise, où l'enfant sera instruit, le maire inscrit d'office l'enfant à l'une des écoles publiques de la commune et en donne avis par écrit à la personne responsable. Huit jours avant la rentrée des classes, il remet à l'inspecteur primaire et à chaque directeur d'école publique, ou d'école libre une liste des enfants inscrits à leurs écoles.

Ces enfants sont tenus de suivre régulièrement les écoles auxquelles ils ont été inscrits. Leur assiduité est constatée par des mentions, consignées sur un registre, dont la tenue est obligatoire pour tous les maitres et toutes les maîtresses d'écoles.

La négligence des parents est punie des peines édictées par la loi du 28 mars 1882 et qui consistent :

1° Dans un avertissement donné dans la salle de la mairie;

2° Dans l'inscription, pendant quinze jours, ou un mois, à la porte de la mairie, des noms, prénoms et qualités de la personne responsable, avec indication du fait relevé contre elle;

3° Une peine de police, appliquée conformément aux articles 479, 480 et 463 du Code pénal.

Des dispenses, très étendues, de fréquentation de l'école peuvent être accordées par la commission scolaire; ces dispenses ne peuvent, toutefois, dépasser trois mois, par an, en dehors des vacances. Pour les enfants employés, hors de leur famille, dans l'agriculture et pour ceux qui, occupés dans l'industrie, sont arrivés à l'âge de l'apprentissage, la dispense peut exempter de l'une des deux classes de la journée.

De plus, un certificat d'études primaires peut être obtenu, après examen public, par tout enfant arrivé à l'âge de onze ans. L'enfant, muni du certificat d'études primaires, est désormais dispensé de l'obligation de fréquenter l'école.

SECTION II.

De la commission municipale scolaire.

Il y a, dans chaque commune, une commission municipale composée ainsi qu'il suit :

1° Le maire ou un adjoint, président;

2° Un des délégués du canton, et dans les communes comprenant plusieurs cantons, autant de délégués qu'il y a de cantons désignés par l'inspecteur d'académie;

3° Des membres désignés par le conseil municipal en nombre égal au plus au tiers des membres du conseil.

Les inéligibilités et les incompatibilités, édictées pour les conseillers municipaux, sont applicables aux membres des commissions scolaires.

4° L'inspecteur primaire, membre de droit de toutes les commissions établies dans son ressort.

Le mandat des membres de la commission, désignés par le conseil municipal, dure autant que les pouvoirs du conseil lui-même et peut toujours être renouvelé.

A Paris et à Lyon, une commission scolaire existe dans chaque arrondissement; elle est présidée par le maire, ou par un adjoint désigné par lui. Elle est composée d'un délégué cantonal choisi par l'inspecteur d'académie et de membres élus par le conseil municipal, au nombre de trois à sept par arrondissement.

La commission scolaire se réunit au moins une fois tous les trois mois sur la convocation de son président, ou, à son défaut, sur la convocation de l'inspecteur primaire. Ses délibérations ne sont valables que si la majorité des membres de la commission est présente.

Les séances de la commission ne sont jamais publiques.

Elle exerce des attributions administratives et des attributions judiciaires.

Les premières consistent à :

1° Dresser, avec le maire, la liste des enfants parvenus à l'âge scolaire;

2° Répartir les subventions provenant de la caisse des écoles;

3° Accorder des dispenses de fréquentation scolaire;

4° Déférer au conseil départemental les maîtres d'écoles libres qui ne tiendraient par un registre de présence et d'absence;

5° Déférer au juge de police les parents qui, par leur récidive, ont encouru une peine de simple police.

Les fonctions judiciaires de la commission scolaire sont les suivantes :

1° Elle apprécie les motifs d'absence des enfants; elle ne peut, dans aucun cas, s'immiscer dans l'appréciation des matières et des méthodes d'enseignement;

2° Elle fait comparaître devant elle le père, ou la personne responsable de l'enfant, et lui rappelle son devoir légal, lorsque l'enfant s'est absenté de l'école, sans motifs légitimes, quatre fois, dans un mois, au moins pendant une demi-journée.

3° Elle prononce, si le père ne comparaît pas, la peine de l'inscription de son nom à la porte de la mairie;

4° Elle prononce la même peine, en cas de récidive, et aussi contre les personnes qui ont négligé d'informer le maire, lorsque l'enfant quitte l'école.

L'inspecteur primaire, les parents, ou les personnes responsables peuvent appeler des décisions des commissions scolaires.

L'appel est formé, dans le délai de dix jours, par simple lettre adressée au préfet et aux personnes intéressées. Il est suspensif et porté devant le conseil départemental statuant en dernier ressort.

Les pères, mères, tuteurs, peuvent se faire assister ou

représenter, devant le conseil départemental, par un mandataire, ou par un conseil de leur choix. Il en est différemment devant la commission scolaire.

La décision du conseil départemental peut être déférée au Conseil d'État, pour excès de pouvoirs : la décision de la commission scolaire ne pourrait être l'objet de ce genre de recours, puisqu'elle n'est jamais en dernier ressort ; mais elle peut être critiquée devant le juge de police, saisi comme juge d'appel et qui a plein pouvoir pour décider si la poursuite portée devant lui a une base légale.

SECTION III.

Des écoles primaires communales.

Une commune peut avoir trois catégories d'écoles primaires : l'école ou les écoles obligatoires; les écoles dénommées conventionnellement obligatoires, et, en dernier lieu, des écoles facultatives.

1° Toute commune doit avoir au moins une école primaire publique.

Néanmoins, le conseil départemental peut, sous réserve de l'approbation du ministre, autoriser une commune à se réunir à une ou à plusieurs communes voisines, pour l'établissement et l'entretien d'une école.

Un ou plusieurs hameaux d'une commune peuvent être rattachés à une commune voisine. La mesure est prise par les conseils municipaux intéressés; elle peut être ordonnée par le conseil départemental de l'instruction publique.

Si la commune ou la réunion de communes compte cinq cents habitants et au-dessus, elle doit avoir au moins une école spéciale de filles, à moins d'être autorisée par le conseil départemental à n'avoir qu'une école mixte.

Il doit y avoir au moins une école de hameau dans les cen-

tres de la commune, distants de trois kilomètres du chef-lieu de la commune, ou séparés par la même distance les uns des autres et réunissant au moins vingt enfants d'âge scolaire.

La circonscription d'une école de hameau peut s'étendre sur plusieurs communes.

Les communes intéressées sont appelées à contribuer à la dépense dans la proportion fixée par les conseils municipaux et, en cas de désaccord, par le préfet, après avis du conseil départemental.

Du reste, par école de hameau, il faut entendre uniquement, au sens usuel et courant, toute école établie dans les groupes ruraux des communes et non les écoles de quartier dans les villes.

C'est au conseil départemental qu'il appartient, après avis des conseils municipaux et sous la réserve de l'approbation du ministre de l'Instruction publique, de déterminer, pour toute commune:

1° Le nombre minimum d'écoles et de classes obligatoires;

2° La nature de ces écoles, écoles ordinaires, mixtes, à plusieurs classes, de hameau;

3° Le siège de ces écoles dans les diverses parties du territoire de la commune.

Le même conseil peut, sur l'avis conforme du conseil municipal, autoriser un instituteur, ou une institutrice à recevoir des élèves internes en nombre et à des conditions déterminés.

Ce qui précède constitue ce qu'on a appelé souvent le minimum de l'outillage scolaire exigé par la loi.

2° Les écoles conventionnellement obligatoires sont au nombre de six :

1° Les écoles maternelles publiques établies dans les communes de plus de deux mille âmes et ayant au moins douze cents âmes de population agglomérée. Les écoles maternelles, ou

salles d'asile, reçoivent les enfants de deux à six ans : elles sont dirigées par une maîtresse comme les classes enfantines;

2° Les classes enfantines publiques, comprenant des enfants des deux sexes, de quatre à sept ans et confiées à des institutrices;

3° Les écoles de filles établies dans les communes de plus de quatre cents âmes.

Lorsque ces trois catégories d'écoles ont été instituées, dans la commune, sur la demande du conseil municipal, par une décision du conseil départemental, la dépense est obligatoire pour la commune;

4° Les cours complémentaires;

5° Les écoles primaires supérieures, dans lesquelles est donné l'enseignement très étendu que détermine l'article 35 du décret du 18 janvier 1887;

6° Les écoles professionnelles et manuelles d'apprentissage créées conformément à la loi du 11 décembre 1880.

L'établissement de ces écoles dépend de l'initiative du conseil municipal : mais une fois créées, ces écoles qui ne pourraient être imposées aux communes, donnent lieu à une dépense obligatoire et permettent aux communes de participer aux subventions du département et de l'État. Elles ne peuvent être supprimées que par le conseil départemental, sous l'approbation du ministre; mais si leur suppression est demandée par le conseil municipal, cette suppression doit être prononcée;

3° Il peut, en dernier lieu, exister dans une commune, des écoles simplement facultatives : ce sont : les écoles de filles dans les communes de quatre cents âmes au plus;

Les écoles maternelles dans les communes ayant moins de deux mille âmes et moins de deux cents âmes de population agglomérée.

Toutes les écoles non obligatoires et dont quelques-unes sont fort répandues aujourd'hui dans les grandes villes, les

écoles primaires supérieures, par exemple, imposent d'ordinaire aux communes de lourds sacrifices. L'État leur vient en aide : mais la subvention de l'État n'est accordée que moyennant un engagement réciproque de la commune d'entretenir l'école, à titre d'école obligatoire, soit pendant cinq ans, soit pendant dix ans, soit pour une durée égale à celle des annuités accordées par l'État, suivant les distinctions du décret du 4 février 1888.

D'un autre côté, la commune, aux termes d'un avis du Conseil d'État du 10 juillet 1888, ne peut subventionner aucune école privée, à quelque catégorie que celle-ci appartienne.

SECTION IV.

Des dépenses obligatoires pour les communes.

L'article 14 de la loi du 30 octobre 1886 met à la charge de la commune :

1° L'établissement de l'école, ou des écoles, déclarées nécessaires par le conseil départemental, avec l'approbation du ministre, conformément à la loi;

2° Pour toute école établie, l'entretien, ou la location des bâtiments et de leurs dépendances;

3° Le logement de chacun des membres du personnel enseignant attaché à chacune des écoles;

4° L'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire;

5° Le chauffage et l'éclairage des classes et, s'il y a lieu, la rémunération des gens de service.

Les obligations des communes ont été, depuis lors, étendues et résumées par la loi du 19 juillet 1889, art. 4, rapporté précédemment, au chapitre du budget communal.

Une instruction ministérielle du 18 janvier 1887 a réglé, avec tous les détails que comporte la matière, ce qui regarde

l'hygiène des classes, la construction et le matériel des écoles élémentaires.

Plusieurs communes peuvent, en outre, être obligées à l'établissement d'une même école;

Si plusieurs communes, peu étendues et voisines, sont autorisées à se réunir pour n'établir qu'une école;

Si des hameaux, appartenant à une commune, sont rattachés à l'école d'une autre commune;

Si une école de hameau est fréquentée par des enfants de plusieurs communes;

Si enfin une école spéciale de filles est imposée à une réunion de communes comprenant au moins cinq cents âmes.

Dans tous ces cas, l'obligation légale de pourvoir aux dépenses scolaires incombe aux communes limitrophes, suivant la proportion, admise par les conseils municipaux, ou fixée par le préfet, en prenant pour bases le chiffre de la population et la valeur du centime dans chacune des communes réunies.

SECTION V.

Établissement et construction des écoles obligatoires.

§ 1.

Construction avec le concours de la commune.

La construction d'une école est, souvent, pour la commune, une charge fort lourde; aussi la loi a-t-elle fixé, soigneusement, les pouvoirs de décision, qui appartiennent, en ce cas, au conseil municipal, au conseil départemental et au préfet.

La nécessité de l'école étant reconnue par l'autorité préfectorale et académique, le conseil municipal est mis en demeure de délibérer, dans le délai d'un mois, sur l'école, ou les écoles proposées.

Si le conseil municipal néglige de répondre dans ce délai, la délégation cantonale est appelée à donner son avis et le préfet transmet au conseil départemental :

1° Le rapport de l'inspecteur d'académie;
2° La délibération du conseil municipal;
3° L'avis de la délégation cantonale;
4° Le plan de la commune, indiquant, s'il y a lieu, les écoles déjà existantes;
5° Pour l'école de filles, le résultat des deux derniers recensements officiels de la population.

Après la décision du conseil départemental, approuvée par le ministre, le conseil municipal est de nouveau appelé à délibérer sur l'installation matérielle de l'école. Sa délibération, avec les plans et devis par lui adoptés, est soumise à l'inspecteur d'académie et au préfet, qui ordonne, s'il y a lieu, l'acquisition des terrains, l'exécution des travaux, ou la location et l'appropriation de la maison appartenant à un tiers et agréée pour école.

S'il le faut, un décret, rendu en Conseil d'État, déclare l'utilité publique et l'expropriation des immeubles nécessaires est poursuivie.

Les travaux sont, du reste, exécutés et payés conformément aux règles ordinaires.

§ 2.

Établissement d'office d'une école communale.

L'administration préfectorale a été armée, par l'article 10 de la loi du 20 mars 1883, des mesures les plus énergiques pour briser la résistance du conseil municipal; le décret du 7 avril 1887 a développé et précisé ces mesures.

Si le service scolaire peut être assuré par la location d'un immeuble, le préfet, sur l'avis de l'inspecteur d'académie,

approuve les conditions du bail. Il invite le maire à signer ce bail et, en cas de refus, il nomme un délégué spécial. Le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget de la commune.

Si une construction d'école doit être faite, le préfet invite le maire à réunir le conseil municipal pour choisir l'emplacement. Lorsque, dans le délai de deux mois, le conseil municipal n'a pas choisi l'emplacement, la désignation est faite par le préfet, après avis de l'inspecteur d'académie. Il en est de même, si l'emplacement choisi n'est pas agréé par l'autorité académique.

Le préfet fait ensuite dresser les plans et devis des travaux de construction, ou d'appropriation, et fixe, dans la limite légale, le chiffre de la dépense qui ne peut être dépassé. Il met la commune en demeure d'adopter le projet et de créer des ressources.

En cas de refus, il saisit le conseil général et lui fait connaître par quels voies et moyens la dépense pourra être couverte. Si le conseil général émet un avis défavorable, ou s'il ne se prononce pas dans la session qui suit celle où il a été saisi, le ministre provoque un décret en Conseil d'État, pour décider et régler la création de l'école et le montant de la dépense.

Le préfet, si l'avis du conseil est favorable, et, dans le cas contraire, en vertu du décret en Conseil d'État, autorise l'acquisition du terrain et du mobilier scolaire et, si le maire refuse, fait procéder à l'acquisition par un délégué spécial.

Le cas échéant, l'expropriation pour cause d'utilité publique est poursuivie, au nom de la commune, par le maire ou par le délégué.

Il est procédé d'office à l'inscription des crédits nécessaires, au budget de la commune et, si la commune possédait des fonds disponibles, le préfet ordonnancerait lui-même la dépense, au refus du maire; s'il faut recourir à un emprunt, le chiffre, la durée et le mode de réalisation de l'emprunt sont réglés par le préfet.

Lorsque la dépense doit être couverte par un emprunt de trente ans ou au delà, et qu'il y a lieu de réclamer une subvention de l'État, le préfet appelle le conseil municipal et le conseil général à délibérer. Si le conseil général est favorable, la subvention de l'État est arrêtée par le ministre. S'il est défavorable, un décret en Conseil d'État est nécessaire pour autoriser l'emprunt et fixer la subvention du Trésor.

La commune est imposée d'office, comme dans les autres cas.

Ainsi, par cette série de mesures successives, l'établissement de l'école sera réalisé, malgré la résistance de la commune.

SECTION VI.

De la suppression d'une école établie.

La suppression d'une école peut être demandée par le conseil municipal; elle est soumise aux mêmes formalités d'instruction que la demande de création. Le conseil départemental la prononce, sauf approbation par le ministre.

On a vu que la suppression ne peut être refusée, si l'école n'est pas au nombre des écoles obligatoires, ou si la commune n'a pas pris l'engagement de la maintenir pendant une durée fixe, au moment où elle recevait une subvention de l'État.

La commune reprend la libre disposition des bâtiments affectés à l'école supprimée.

Si l'école à supprimer a été fondée par plusieurs communes, la suppression ne peut être demandée que par le préfet, sur l'avis de l'inspecteur d'académie, après délibération des conseils municipaux. L'immeuble, construit à frais communs, sera vendu ou affecté à l'usage de la commune, sur le territoire de laquelle, il est situé. Le prix de la vente, ou la valeur de l'immeuble, est réparti entre toutes les communes, dans une proportion, égale à celle d'après laquelle la dépense avait été supportée.

SECTION VII.

Des ressources mises à la disposition des communes en vue de leurs obligations scolaires.

§ 1.

Ressources communales proprement dites.

Depuis la loi du 16 juin 1881, qui a supprimé toute rétribution dans les écoles primaires publiques, chaque commune dispose pour l'instruction primaire :

1° Du produit des fondations, dons et legs affectés à ce service ;

2° Des crédits ouverts à son budget à titre de dépenses obligatoires, dans la mesure fixée par la loi précitée du 19 juillet 1889, qui a supprimé, article 28, et les quatre centimes spéciaux de l'instruction primaire et le prélèvement du cinquième de certains revenus communaux, établi par l'article 3 de la loi du 16 juin 1881.

Les ressources qui précèdent sont insuffisantes dans presque toutes les communes, même pour assurer simplement la construction et l'entretien des écoles, sans parler des autres dépenses scolaires communales. Autrefois le département et l'État venaient au secours des communes, en leur accordant des subventions, dont le total représentait la plus forte part des dépenses de l'instruction primaire. La loi du 19 juillet 1889 a procédé différemment. Elle a, mettant désormais le droit d'accord avec les faits, chargé l'État de pourvoir aux dépenses principales du service et laissé seulement au compte des départements et des communes les dépenses presque exclusivement afférentes au matériel scolaire qui ont été précédemment énumérées.

§ 2.

Dépenses à la charge de l'État.

L'État supporte, aux termes de l'article 2 de cette loi du 19 juillet 1889 :

a) Les traitements du personnel des écoles élémentaires et des écoles maternelles créées conformément aux articles 13 et 15 de la loi organique du 30 octobre 1886;

b) Les traitements du personnel des écoles primaires supérieures et des écoles manuelles d'apprentissage, créées conformément aux articles 13 et 28 de la même loi;

c) Les suppléments de traitement accordés aux maîtres titulaires chargés de la direction d'une école comprenant plus de deux classes et aux maîtres dirigeant une classe d'enseignement primaire supérieur dite cours complémentaire;

d) Les traitements du personnel des écoles normales;

e) Les traitements du personnel de l'administration et de l'inspection;

f) Les frais de tournées et de déplacement des fonctionnaires de l'inspection;

g) Les frais d'entretien des élèves dans les écoles normales et toutes les dépenses de ces écoles, à l'exception de celles qui sont à la charge du département;

h) L'allocation annuelle et viagère de cent francs, accordée aux instituteurs et aux institutrices qui ont obtenu la médaille d'argent.

La répartition des maîtres en classes, la fixation des traitements pour chaque classe de maîtres à tous les degrés et dans tous les établissements d'enseignement primaire, ont été l'objet de dispositions fort précises de la part du législateur. Les instituteurs et les institutrices sont divisés en

cinq classes et l'article 7 de la loi du 19 juillet 1889 règle ainsi les traitements :

	Instituteurs :	Institutrices :
5e classe.	1,000 fr.	1,000 fr.
4e —	1,200 fr.	1,200 fr.
3e —	1,500 fr.	1,400 fr.
2e —	1,800 fr.	1,500 fr.
1re —	2,000 fr.	1,600 fr.

Les instituteurs et les institutrices stagiaires forment une classe unique et reçoivent sans distinction un traitement de 800 fr.

Les maîtres dirigeant une école de plus de deux classes ont droit à un supplément de 200 fr. Si l'école comprend plus de quatre classes, le supplément est porté à 400 fr. Dans les écoles qui comprennent une classe d'enseignement primaire supérieur, le maître chargé de ce cours supplémentaire a droit à un supplément de 200 fr.

Tous les maîtres d'ailleurs, instituteurs et institutrices, titulaires et stagiaires, ont droit en sus du traitement légal :

1° Au logement ou à l'indemnité représentative, fixée par arrêtés préfectoraux;

2° A une indemnité de résidence, non soumise à retenue, dans les villes et selon le taux déterminés par l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 1889.

En Algérie, les traitements, un peu plus élevés qu'en France, sont fixés par l'article 31 de cette loi et comprennent en outre le quart colonial, ou supplément pour services hors d'Europe et, s'il y a lieu, la prime pour connaissance des langues arabe et kabyle.

Le sixième du produit de l'octroi de mer sera dorénavant perçu au profit de l'État; mais sauf ces dérogations aux règles communes, la loi du 19 juillet 1889 s'applique à l'Algérie comme à la France continentale.

Il est pourvu à toutes les dépenses qui précèdent au moyen des crédits inscrits annuellement au budget du ministère de l'Instruction publique. Ces crédits dépassent cent millions (100,985,499 au budget de 1890) sans compter les centimes additionnels généraux, qui ont remplacé les 8 centimes départementaux et communaux de l'instruction primaire, (29,687,840 au même budget de 1890).

Ce sont là les charges directes de l'État dans les services de l'instruction primaire. Au reste, l'État ne se contente pas de faire face à ces charges; il vient en aide aux communes pour la construction de leurs maisons d'école et même il accorde des subventions pour loyer de ces maisons pendant une période de cinq ans, aux communes dont le centime n'excède pas 30 fr., article 44 de la loi du 19 juillet 1889, le tout dans la limite des crédits ouverts par la loi de finances.

Depuis la loi du 20 juin 1885, qui a changé le système de subvention en capital, adopté par celle du 1^{cr} juin 1878, le concours de l'État pour les dépenses de construction, de reconstruction et d'agrandissement des écoles, se produit par l'allocation d'annuités, représentant une part de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts contractés par les communes.

Les subventions de l'État sont accordées aux conditions, rigoureusement précisées par la loi du 20 juin 1885 et le décret du 15 février 1886 :

1° Les emprunts doivent être régulièrement autorisés et remboursables au moyen d'annuités égales, comprenant l'intérêt et l'amortissement, dans un délai de trente ans au moins, de quarante ans au plus;

2° Les travaux doivent être exécutés conformément aux plans approuvés et exclusivement relatifs au service de l'instruction primaire;

3° Les communes, dont le centime représente une valeur supérieure à six mille francs, ne peuvent recevoir aucune subvention de l'État pour la construction de leurs écoles;

4° La subvention est calculée d'après un chiffre maximum de dépense totale, déterminée pour chaque catégorie d'établissement, comme suit :

1° Pour une école de hameau.	12,000 f
2° École du chef-lieu communal à une seule classe soit mixte, soit spéciale aux garçons ou aux filles.	15,000 f
3° Groupe scolaire à une classe pour chaque sexe	28,000 f
4° Chaque classe en sus.	12,000 f
5° École maternelle.	18,000 f
6° École primaire supérieure.	80,000 f
7° Mobilier scolaire par classe.	500 f

La dépense à laquelle l'État contribue ne doit jamais dépasser le maximum qui précède et les ressources communales disponibles doivent être déduites de la dépense réelle effectuée, quand la dépense est comprise dans le maximum légal, et de ce maximum, si la dépense est supérieure.

Et par ressources communales disponibles, il faut entendre, uniquement, soit les fonds libres, soit le prix des écoles anciennes supprimées et le produit de la vente de leurs matériaux et mobilier. Mais les dons et legs, les souscriptions, la subvention du département, ne constituent point des fonds communaux disponibles, devant être calculés au point de vue de la fixation de la subvention de l'État. Tous ces fonds, en effet, ont reçu des donateurs une affectation qui s'impose à la commune.

Enfin, le maximum de 12,000 francs, fixé pour les écoles de hameau, s'applique exclusivement aux écoles mixtes à classe unique; les autres écoles établies dans les villages ou portions séparées des communes devant être, pour le taux de la subvention, assimilées aux écoles du chef-lieu même des communes.

5° La proportion dans laquelle l'État contribue au paiement des annuités varie entre 15 pour cent et 80 pour cent. Elle

est calculée en raison inverse de la valeur du centime communal, en raison directe des charges extraordinaires de la commune, révélées par le nombre de centimes établis pour insuffisance de revenus, et en raison de l'importance des travaux scolaires.

L'échelle de proportion est fixée par les tableaux annexés au décret en Conseil d'État, du 15 février 1886.

6° Enfin, chaque année, la loi de finances détermine le chiffre maximum des subventions par annuités, qui peuvent être accordées aux communes pour les dépenses de leurs écoles primaires. Et, depuis la loi du 22 juillet 1885, la caisse des écoles étant supprimée, le service des annuités est fait directement par le Trésor.

SECTION VIII.

Du conseil départemental de l'instruction publique.

Le soin de veiller à tout ce qui concerne l'instruction primaire appartient, principalement, au conseil départemental, de concert avec l'autorité académique et l'autorité préfectorale.

§ 1.

Composition du conseil départemental.

Le conseil départemental comprend :

1° Le préfet, président;
2° L'inspecteur d'académie, vice-président;
3° Quatre conseillers généraux, élus par leurs collègues;
4° Le directeur de l'école normale d'instituteurs;
5° La directrice de l'école normale d'institutrices;

6° Deux instituteurs et deux institutrices respectivement élus par les instituteurs et les institutrices publics titulaires du département.

Sont éligibles les directeurs et directrices d'écoles à plusieurs classes, ou d'écoles annexes à l'école normale, ou les instituteurs et les institutrices en retraite.

7° Deux inspecteurs de l'enseignement primaire, désignés par le ministre.

Aucun membre ne peut se faire remplacer.

Pour les affaires contentieuses et disciplinaires, intéressant l'enseignement privé, deux membres de cet enseignement, l'un laïque, l'autre congréganiste, élus par leurs collègues respectifs, sont adjoints au conseil.

Les membres élus du conseil départemental sont nommés pour trois ans. Ils sont rééligibles. Les pouvoirs des conseillers généraux cessent en même temps que leur qualité de conseiller général.

Dans le département de la Seine, les conseillers généraux sont au nombre de huit, les inspecteurs primaires au nombre de quatre; quant aux membres élus par les instituteurs et par les institutrices, ils sont quatorze, à raison de deux pour quatre arrondissements municipaux et de deux pour chacun des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux.

Les fonctions des membres du conseil départemental sont gratuites. Cependant une indemnité de déplacement est allouée aux inspecteurs primaires et aux délégués des instituteurs et des institutrices, résidant en dehors du chef-lieu de département.

§ 2.

Attributions du conseil départemental.

Elles sont administratives, contentieuses, purement consultatives.

Administratives; à cette catégorie appartiennent toutes les

décisions relatives à l'établissement des écoles primaires publiques et au tableau des instituteurs et institutrices admissibles aux fonctions de titulaires;

Contentieuses; elles concernent l'ouverture des écoles libres et la discipline sur le personnel de l'enseignement primaire public, ou privé;

Purement consultatives; le conseil départemental veille à l'application des programmes et des règlements édictés par le conseil supérieur;

Arrête les règlements relatifs au régime intérieur des établissements d'instruction primaire;

Délibère sur les rapports et propositions de l'inspecteur d'académie, des délégués cantonaux et des commissions municipales scolaires;

Donne son avis sur les réformes qu'il juge utile d'établir dans l'enseignement, sur les secours et encouragements à accorder aux écoles primaires et sur les récompenses aux maîtres.

Le conseil départemental se réunit toutes les fois qu'il est convoqué par le préfet et, au moins, une fois par trimestre.

La présence de la moitié plus un des membres du conseil est nécessaire pour la validité de ses délibérations. Les séances ne sont pas publiques. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

§ 3.

Des délégués cantonaux.

Le conseil départemental désigne un ou plusieurs délégués résidant dans chaque canton, pour surveiller les écoles publiques et privées du canton et il désigne les écoles particulièrement soumises à la surveillance de chacun d'eux.

Les délégués cantonaux sont nommés pour trois ans, rééligibles et toujours révocables.

Chaque délégué correspond tant avec le conseil départemental, qu'avec les autorités locales pour tout ce qui regarde l'enseignement primaire dans sa circonscription.

Les délégués se réunissent au moins une fois tous les trois mois, au chef-lieu de canton, sous la présidence de l'un d'eux, pour arrêter les avis à transmettre au conseil départemental.

A Paris, les délégués nommés pour chaque arrondissement, par le conseil départemental, se réunissent une fois au moins tous les mois, sous la présidence du maire ou d'un adjoint désigné par le maire.

Les délégués cantonaux partagent, avec le maire et avec les inspecteurs publics de tout ordre, le droit d'inspecter les écoles publiques et privées.

Le conseil départemental peut aussi déléguer au tiers de ses membres le droit d'entrer dans tous les établissements primaires du département.

Toutes les classes de jeunes filles, dans les internats, comme dans les externats primaires publics et privés, tenues par des maîtresses laïques ou par des associations religieuses, cloîtrées ou non cloîtrées, sont soumises à l'inspection et à la surveillance des autorités légales.

Dans tous les internats de jeunes filles, tenus par des institutrices laïques ou par des institutrices congréganistes, l'inspection des locaux affectés aux pensionnaires et du régime intérieur du pensionnat est confiée à des déléguées spéciales du ministre de l'Instruction publique.

SECTION IX.

Du conseil supérieur de l'instruction publique.

Au sommet des autorités préposées à l'instruction publique, à côté du ministre, se trouve le conseil supérieur de l'instruction publique.

L'organisation et les attributions du conseil sont réglées par la loi du 27 février 1880.

Il se compose de membres de l'Institut, de membres élus par tous les ordres et tous les établissements d'enseignement public, de membres de l'enseignement libre, désignés par le Président de la République sur la proposition du ministre, et de conseillers nommés par décret en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'Instruction publique.

Tous les membres du conseil sont nommés pour quatre ans : leurs pouvoirs peuvent être indéfiniment renouvelés.

La section permanente du conseil supérieur est formée des neuf membres, désignés par décret en conseil des ministres et de six membres, choisis par le ministre parmi les membres élus.

Le conseil supérieur se réunit en session ordinaire deux fois par an. Il peut se réunir extraordinairement sur la convocation du ministre.

La section permanente étudie et prépare la solution des questions administratives soumises au conseil.

Le conseil supérieur exerce, en effet, des attributions de deux sortes : les unes sont purement administratives; les autres sont d'ordre contentieux.

En matière d'instruction primaire, le conseil supérieur statue, comme juge d'appel :

1° Sur l'opposition à l'ouverture d'une école libre, opposition soumise, en première instance, au conseil départemental, dont la décision peut être frappée d'appel dans les dix jours de la notification ;

2° Sur les jugements, rendus par le conseil départemental, statuant sur une poursuite disciplinaire contre un membre de l'enseignement public ou de l'enseignement privé.

L'appel n'est ouvert que dans les cas d'interdiction à temps, ou d'interdiction absolue d'enseigner. Il n'est pas suspensif : il doit être formé dans le délai de vingt jours, à partir de la signification. Il est enregistré au secrétariat du

conseil départemental et immédiatement transmis au ministre de l'Instruction publique.

La décision du conseil supérieur peut elle-même être déférée au Conseil d'État, pour incompétence et excès de pouvoirs.

CHAPITRE XLVIII.

DES BIENS ET DROITS INDIVIS ENTRE PLUSIEURS COMMUNES.

Les communes peuvent s'associer pour administrer des biens indivis, ou s'entendre pour régler, dans des conférences intercommunales, non permanentes, leurs intérêts respectifs.

§ 1.

Commissions syndicales.

Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du Président de la République institue, sur la demande de l'une d'elles, une commission syndicale, composée de délégués des divers conseils municipaux.

Le décret du Président de la République fixe le nombre de membres à élire, au scrutin secret, par chaque conseil.

La commission syndicale est présidée par un syndic élu par ses collègues. Elle est renouvelée en même temps que chaque conseil municipal.

Les délibérations de la commission syndicale sont soumises aux mêmes règles que les délibérations du conseil municipal lui-même.

La commission syndicale a pour attribution propre l'administration et rien que l'administration des biens indivis. Pour cette administration, le syndic est investi des mêmes pouvoirs que le maire.

Tous les actes de disposition, vente, échange, partage,

acquisition, transaction, demeurent réservés aux conseils municipaux des communes copropriétaires.

La répartition des dépenses, votées par le syndicat, est faite, entre les communes, par les conseils municipaux, sous l'approbation du préfet. En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prend l'avis du conseil général, ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les communes appartiennent à des départements différents, il est statué par un décret, sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

La part, définitivement attribuée à chaque commune, forme une dépense obligatoire, qui peut être, d'office, inscrite à son budget.

Les commissions intercommunales, ou associations de communes, même pour des objets d'utilité communale, sont interdites. Seules, des conférences passagères et intermittentes, peuvent avoir lieu, entre plusieurs communes, à l'image de ce qui a été admis pour les départements.

§ 2.

Conférences entre plusieurs communes sur des objets d'utilité communale.

Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité communale, compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives. Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre, ou de conserver à frais communs, des ouvrages, ou des établissements d'utilité communs. Jusqu'à présent, les communes et les départements, eux-mêmes, il est vrai, ont fort peu usé de la faculté reconnue à leur profit par la loi et un décret du 17 juillet 1888, déclarant l'utilité publique d'un hospice intercommunal des-

tiné aux communes de Vincennes, Fontenay-sous-Bois et Montreuil, paraît être la seule application qu'ait reçue la loi municipale de 1884, en cette matière.

Les questions d'intérêt commun sont discutées dans des conférences, où chaque conseil municipal est représenté par une commission spéciale, nommée à cet effet et composée de trois membres désignés au scrutin secret.

Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements, comprenant les communes intéressées, peuvent toujours assister aux réunions, lesquelles ne sont point publiques. Les décisions de la conférence intercommunale ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sauf l'approbation, s'il y a lieu, du pouvoir central.

Aucune question, étrangère à l'objet même de la conférence, ne peut être discutée, à peine de dissolution de la réunion par le préfet. Toute délibération, prise après la dissolution prononcée, donnerait lieu à l'application des dispositions et peines édictées par la loi, en cas de réunion irrégulière d'un conseil général.

CHAPITRE XLIX.

DES AVIS ET DES VŒUX DES CONSEILS MUNICIPAUX.

Les conseils municipaux sont appelés à donner leur avis sur :

1° Les circonscriptions relatives aux cultes ;

2° La création des bureaux de bienfaisance, hôpitaux et hospices;

3° Les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie, dans l'intérieur des villes, bourgs et villages;

4° Les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, fabriques, consistoires et autres établissements préposés à l'administration temporelle des cultes reconnus par l'État; et cela dans tous les cas, même lorsque les établissements, dont il est question, ne réclameraient ou ne recevraient aucune subvention, de la part de la commune;

5° Les libéralités au profit de tous ces établissements;

6° Les autorisations d'acquérir, aliéner, échanger, emprunter, plaider, transiger, demandées par ces mêmes établissements.

7° Enfin tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis, et, d'une manière générale, toutes les fois que les conseils sont consultés par le préfet, au nom du Gouvernement.

Si le conseil municipal, régulièrement requis de le faire, refuse ou néglige de donner son avis, il peut être passé outre.

Le conseil municipal peut émettre spontanément, ou sur l'initiative d'un de ses membres, des vœux sur toutes les questions d'intérêt communal.

Tous vœux, toute discussion politiques, l'éloge aussi bien que le blâme et la critique, lui sont absolument interdits.

La nullité des actes et délibérations interdits est prononcée par le préfet, sans préjudice du droit de dissolution du conseil par le Président de la République.

CHAPITRE L.

DES SECTIONS DE COMMUNE.

On entend par section de commune une communauté territoriale, existant dans une commune et formant une personne civile.

L'existence des sections de commune a, le plus souvent, une origine fort ancienne : des concessions faites aux habitants de certains villages, à l'exclusion des villages voisins. D'autres sections, moins nombreuses, proviennent de réunions de communes faites depuis un siècle; d'autres sections, enfin, peuvent être créées aujourd'hui, dans les cas déterminés par l'article 11 de la loi municipale.

Mais les sections de commune d'origine moderne ne sont véritablement des personnes morales distinctes de la commune, qu'autant qu'elles ont été ainsi déclarées par une loi ou par un décret en Conseil d'État et il serait erroné de confondre, en les identifiant, les sections électorales et les sections de communes. Les sections électorales, sans patrimoine propre, ne sont que des divisions administratives de la commune, en raison d'intérêts plus ou moins opposés; mais seul un acte de la puissance publique constitue actuellement la section en personne civile.

La disparition de la section comme personne morale, peut s'opérer, soit par une décision du législateur, ou du pouvoir exécutif, soit par la simple disparition de tous les habitants du village ou hameau. Il en est autrement de la commune qui ne peut être supprimée que par un acte exprès de l'autorité publique. Si les habitants de la section ont tous disparu, le

patrimoine de la section est, forcément, incorporé à celui de la commune.

Quoique formant un être de droit distinct de la commune, la section n'a pas d'administration séparée. Sauf l'observation des règles du sectionnement électoral, c'est le conseil municipal de la commune qui administre les biens de la section. Et la vente de ces mêmes biens ne peut jamais être autorisée que par le conseil. La section n'a de représentation distincte que dans les cas ci-après :

1° Lorsqu'il y a lieu de procéder à une modification de la circonscription de communes ou de sections de communes ;

2° Lorsqu'une libéralité, faite à une section, est refusée par le conseil municipal ;

3° Si une ou plusieurs sections de la même commune plaident les unes contre les autres ou contre la commune ;

Alors la commune ne représente plus la section, ou les sections intéressées, la section est appelée à nommer une commission syndicale dont le président, élu, dirige et exécute les délibérations.

Les sections de commune supportent les charges afférentes aux biens qui leur appartiennent, que la jouissance en nature de ces biens soit ou non abandonnée aux habitants. Ainsi les frais d'administration des biens, l'impôt foncier et la taxe de mainmorte, les frais des instances judiciaires, les condamnations pécuniaires, résultant de contraventions en matière forestière, grèvent uniquement le patrimoine de la section.

De même, celle-ci profite seule du produit de la vente des biens sectionnaires.

CHAPITRE LI.

ORGANISATION MUNICIPALE DE LA VILLE DE LYON.

La ville de Lyon est soumise au régime municipal ordinaire, sauf quelques modifications, que justifie l'importance exceptionnelle de l'agglomération lyonnaise.

La ville de Lyon est divisée en six arrondissements municipaux. Elle a un maire et dix-sept adjoints. Le nombre des membres de son conseil municipal est de cinquante-quatre. Le maire, les adjoints et les conseillers municipaux sont élus, comme dans toutes les autres communes.

Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints dans chacun des arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le décret réglementaire du 11 juin 1881. Ces attributions sont relatives :

1° Au recrutement de l'armée et aux engagements volontaires;

2° A la formation des listes électorales;

3° A la confection des rôles des contributions directes et à l'instruction des demandes en dégrèvement;

4° Aux déclarations de fixation et de changement de domicile;

5° Aux demandes en établissement de domicile et de naturalisation formées par les étrangers;

6° A l'assistance judiciaire;

7° A l'expropriation pour cause d'utilité publique;

8° Aux successions en déshérence.

Les adjoints délégués font partie des conseils de fabrique des paroisses situées dans leurs arrondissements; ils apposent leur visa sur les actes judiciaires qui doivent être visés par les maires.

Ils délivrent les certificats exigés pour le mariage des officiers; pour constater l'individualité des membres de la Légion d'honneur; pour l'admission des élèves boursiers dans les lycées et collèges; pour la transmission des offices ministériels; pour constater la non-séparation des veuves de militaires et d'employés; pour attester l'existence ou le décès des rentiers et pensionnaires; pour établir l'existence des infirmités et accidents, donnant droit de réclamer une pension; pour constater l'apposition des affiches : ils légalisent les signatures des fonctionnaires et des particuliers.

Le préfet du Rhône exerce dans les communes de Lyon, Caluire et Cuire, Oullins, Sainte-Foy, Saint-Rambert, Villeurbane, Vaux-en-Velin, Bron, Venissieux et Pierre-Bénite du département du Rhône et dans celle de Sathonay, du département de l'Ain, les mêmes attributions que le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine.

Or ces attributions du préfet de police ont été réglées par la loi du 10 juin 1853.

Néanmoins, les maires des communes qui précèdent restent investis des pouvoirs de police purement municipale, énumérés aux paragraphes 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

De sorte que le préfet du Rhône, assisté de deux secrétaires généraux, l'un pour la police, l'autre pour l'administration, exerce à Lyon et dans les communes de l'agglomération lyonnaise :

1° La police générale, comme tous les préfets, dans toutes les autres communes;

2° Les pouvoirs de police, compris dans le second paragraphe de l'article 97 précité et ainsi conçu :

« Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes, accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique. »

3° La police pour le maintien du bon ordre dans les endroits, où il se fait de grands rassemblements d'hommes;

4° Enfin, d'une manière générale, les pouvoirs du préfet de police, sauf ce qui est réservé aux maires, d'une part, par la loi du 10 juin 1853 et, d'autre part, par l'article 105 de la loi municipale.

CHAPITRE LII.

DE LA VILLE DE PARIS.

SECTION Ire.

Administration municipale.

La loi du 5 avril 1884 n'est point applicable à la ville de Paris.

A Paris, déclarait l'article 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII, dans chacun des arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints sont chargés de la partie administrative et des fonctions relatives à l'état civil.

Un préfet de police est chargé de ce qui concerne la police et a sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités.

La ville de Paris n'a point de maire. Le préfet de la Seine, le préfet de police, les maires des arrondissements exercent, suivant le partage fixé par la loi, les attributions qui appartiennent aux maires des autres communes.

Il y a vingt arrondissements municipaux, divisés en quatre-vingts quartiers.

Chaque arrondissement municipal a un maire et trois adjoints. Il peut être nommé deux adjoints de plus, dans les arrondissements, dont la population dépasse cent vingt mille âmes. Tous sont nommés et révoqués par décret du Président de la République. Il y a incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint et celles de conseiller municipal de Paris.

Les fonctions de maires et d'adjoints sont essentiellement gratuites.

Le préfet de la Seine administre et représente la ville de Paris, considérée comme personne civile. On peut dire, assez exactement, qu'il a les attributions d'un maire, sauf ce que la loi a confié au préfet de police et aux maires des vingt arrondissements. Par conséquent, c'est pour le préfet de police et pour les maires d'arrondissement que le législateur a procédé par énumération. Toutes les attributions non exceptées reviennent, de droit, au préfet de la Seine.

Le préfet de police exerce les pouvoirs de police générale et municipale, déterminés par l'arrêté du 12 messidor an VIII, modifié par le décret du 10 octobre 1859.

Il a ces pouvoirs, non seulement à Paris, mais encore dans toutes les communes du département de la Seine, aux termes de la loi du 10 juin 1853 et dans les communes de Sèvres, Saint-Cloud et Meudon, du département de Seine-et-Oise, mais avec certaines restrictions, conformément à l'arrêté du 22 brumaire an IX.

Le décret du 10 octobre 1859 a transféré au préfet de la Seine les attributions suivantes, à propos desquelles il a le droit de prendre des arrêtés réglementaires sanctionnés par l'article 471-15° du Code pénal :

1° La petite voirie, telle qu'elle est définie par l'article 21 de l'arrêté du 12 messidor an VIII;

2° L'éclairage, le balayage, l'arrosage de la voie publique, l'enlèvement des boues, neiges et glaces;

3° Le curage des égouts et les fosses d'aisances;

4° Les permissions pour établissements sur la rivière, les canaux et les ports;

5° Les traités et les tarifs concernant les voitures publiques et la concession des lieux de stationnement de ces voitures et de celles qui servent à l'approvisionnement des halles et marchés;

6° Les tarifs, l'assiette et la perception des droits municipaux de toute sorte, dans les halles et marchés;

7° La boulangerie et ses approvisionnements;
8° L'entretien des édifices communaux de toute nature;
9° Les baux, marchés et adjudications relatifs aux services administratifs de la ville de Paris.

Mais le préfet de police possède, de son côté, relativement aux attributions qui précèdent, le droit de faire des réquisitions, ou de donner des avis suivant les réserves du même décret du 10 octobre 1859.

D'autre part, en étendant à toutes les communes du département de la Seine les pouvoirs, conférés au préfet de police par l'arrêté du 12 messidor an VIII, la loi du 10 juin 1853 a réservé aux maires de ces communes, sous la surveillance du préfet de la Seine :

Ce qui concerne la petite voirie, la liberté et la sûreté de la voie publique;

L'établissement, l'entretien et la conservation des édifices communaux, cimetières, promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas de la grande voirie; l'établissement et la réparation des fontaines, aqueducs, pompes et égouts;

L'éclairage, le balayage, les arrosements, la solidité et la salubrité des constructions privées;

Les mesures relatives aux incendies, les secours aux noyés;
La fixation des mercuriales;
Les adjudications, marchés et baux.

Quant aux maires et adjoints des arrondissements de Paris, ils ne peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui leur sont conférées par une disposition formelle de la loi, ou des règlements d'administration publique. Ainsi ils sont officiers de l'état civil;

Ils procèdent à la confection et à la révision des listes électorales;

Ils exercent les fonctions attribuées aux maires, en matière d'obligations scolaires;

Ils exercent les mêmes fonctions, en matière de recrutement, d'assistance judiciaire, de jury, de contributions directes et d'expropriation pour cause d'utilité publique;

Ils président les bureaux de bienfaisance, existant dans chaque arrondissement;

Ils possèdent, en outre, des attributions purement administratives, du même genre, indiquées dans un assez grand nombre de textes spéciaux.

SECTION II.

Du conseil municipal de Paris.

Le conseil municipal de Paris est composé de quatre-vingts membres, nommés au suffrage universel, à raison d'un membre par quartier, par tous les électeurs inscrits sur les listes électorales, dans les conditions de la loi du 5 avril 1884, article 14.

Les incapacités et les incompatibilités ordinaires reçoivent leur application.

Le conseil municipal tient quatre sessions ordinaires, outre les sessions extraordinaires, qui ne peuvent avoir lieu que sur la demande du pouvoir central. Le conseil est toujours convoqué par le préfet de la Seine.

Ses séances sont publiques.

Le préfet de la Seine et le préfet de police ont entrée au conseil. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent.

Au commencement de chaque session ordinaire, le conseil nomme un président, des vice-présidents et des secrétaires, au scrutin secret et à la majorité absolue.

Les attributions du conseil municipal de Paris sont régies par la loi du 18 juillet 1837, le décret du 25 mars 1852 et la loi du 24 juillet 1867.

Il en résulte que :

1° L'approbation par le Gouvernement est la règle pour

les délibérations, qui ne sont réglementaires que dans les cas et aux conditions rigoureusement énoncés aux articles 17 de la loi du 19 juillet 1837, 1, 9 et 17 de la loi du 24 juillet 1867;

2° Aucune imposition extraordinaire, aucun emprunt ne peuvent être autorisés que par une loi;

3° Un décret du Président de la République est nécessaire pour annuler les délibérations illégales;

La comptabilité de la ville de Paris est soumise à un contrôle particulier, établi par le décret du 8 août 1878, le règlement du 28 décembre de la même année et le décret du 27 août 1885.

Quant aux dépenses de la police municipale, elles sont supportées par l'État, dans une proportion fixée par la loi de finances et inscrite à l'un des chapitres du ministère de l'Intérieur.

CHAPITRE LIII.

ORGANISATION MUNICIPALE EN ALGÉRIE ET AUX COLONIES.

SECTION Ire.

Algérie.

L'Algérie possède trois sortes de municipalités :

1° Les communes de plein exercice, organisées depuis l'ordonnance du 28 septembre 1847 et assimilées, presque en tous points, aux communes de la France continentale;

2° Les communes mixtes, ayant la personnalité civile et une administration composée de membres français et de membres indigènes;

3° Les communes indigènes soumises au régime du commandement. Ces deux dernières catégories de communes existent à la fois dans les territoires de commandement. Les territoires civils ont des communes mixtes, mais point de communes indigènes.

Or, la loi municipale du 5 avril 1884 s'applique aux communes de plein exercice sous les réserves ci-dessous :

1° Représentation des musulmans indigènes. En effet, de même que la loi admet au conseil général des assesseurs musulmans, au même titre que les conseillers français, la population musulmane est représentée par des conseillers indigènes élus par elle dès qu'elle atteint, dans la commune, le chiffre de cent individus.

Les conseillers musulmans viennent en augmentation du

nombre légal ordinaire des conseillers municipaux. Ils sont au nombre de deux pour cent à mille habitants musulmans. Au-dessus du chiffre de mille musulmans, il y a un conseiller de plus par mille indigènes, sans que le nombre total des conseillers indigènes puisse dépasser le quart de l'effectif total du conseil, ni excéder six conseillers.

Pour être électeurs, les musulmans doivent être âgés de vingt-cinq ans; résider depuis deux années au moins dans la commune; être propriétaires fonciers, ou fermiers d'un domaine rural; ou bien encore être employés de l'État, du département ou de la commune; ou encore membres de la Légion d'honneur, ou titulaires d'une médaille donnée, ou autorisée par le Gouvernement français; ou titulaires d'une pension de retraite.

Ils ne sont inscrits sur la liste des électeurs musulmans, qu'après en avoir fait la demande et dans les formes déterminées par arrêté du gouverneur général.

Sont éligibles au titre musulman, les citoyens français ou les naturalisés, qui remplissent les conditions exigées par la loi métropolitaine et aussi les indigènes musulmans âgés de vingt-cinq ans, domiciliés dans la commune depuis trois ans et inscrits sur la liste électorale musulmane.

Les conseillers élus par les indigènes siègent au même titre que les conseillers municipaux français. Mais il leur faut la qualité de citoyen français pour participer à la nomination du maire et des adjoints et nommer les délégués sénatoriaux.

Dans les communes de plein exercice où la population musulmane est assez nombreuse, cette population est administrée sous l'autorité immédiate du maire par des adjoints indigènes, qui peuvent être pris en dehors du conseil et de la commune.

Le préfet détermine les communes où seront établis des adjoints indigènes, leur nombre, leur traitement et leur résidence. Le traitement est une dépense obligatoire pour la commune. Les adjoints sont nommés par le préfet, qui

peut les suspendre, mais le gouverneur général seul peut les révoquer.

L'autorité des adjoints indigènes ne s'exerce que sur leurs coreligionnaires.

Des arrêtés du gouverneur général pourvoient à la création et à l'organisation des communes mixtes et des communes indigènes. Dans les centres européens compris dans le périmètre des communes mixtes, les adjoints et les membres français des commissions municipales sont élus par les citoyens français inscrits sur les listes électorales.

Le tableau qui suit, emprunté au recensement officiel de 1886, permet de se rendre compte de l'importance et de la population respective des diverses communes et des divers territoires en Algérie :

DÉPARTEMENTS.	TERRITOIRES SOUMIS A L'AUTORITÉ CIVILE.			TERRITOIRES DE COMMANDEMENT.		POPULATION.	
	Arrondissements.	Communes de plein exercice.	Mixtes.	Mixtes.	Indigènes.	Territoires civils.	De commandement.
Alger.....	5	89	23	3	6	1,202,768	177,773
Constantine.....	7	69	35	»	5	1,359,153	197,266
Oran.....	5	74	20	3	2	752,554	117,951
TOTAUX.....	17	232	78	6	13	3,324,475	492,990

2° Les circonscriptions communales, qui précèdent, sont formées et modifiées plus simplement que pour la métropole.

Les communes mixtes et les communes indigènes sont organisées par arrêté du gouverneur.

Une loi est nécessaire pour les changements aux circonscriptions des départements; mais toutes les autres modifications territoriales peuvent être autorisées ou par le conseil

général, ou par un décret rendu après avis du conseil général et du conseil de Gouvernement.

Un décret de ce genre suffit pour l'érection d'une commune de plein exercice.

3° Des indemnités peuvent être votées aux maires et aux adjoints par les conseils municipaux, sous l'approbation du gouverneur. Ces indemnités ne sont point toutefois obligatoires pour les communes, à la différence des traitements alloués aux adjoints indigènes et fixés par le gouverneur.

4° La constitution de la propriété communale, les acquisitions, échanges, aliénations et partages restent soumis aux dispositions des arrêtés et décrets antérieurs et principalement à l'arrêté du Chef du pouvoir exécutif du 4 novembre 1848 et à la loi du 16 juin 1851, qui favorisent la concession de terres domaniales au profit des communes.

5° Les ressources et les dépenses des communes présentent d'assez notables différences avec les règles applicables à la métropole.

De simples décrets peuvent autoriser des perceptions communales et répartir les dépenses.

Les conseils municipaux ont à leur disposition les centimes communaux, ordinaires et extraordinaires, additionnels à la contribution foncière, spéciale aux immeubles bâtis et dont il a été traité au chapitre des conseils généraux de l'Algérie.

L'octroi de mer, applicable non seulement aux provenances de mer, mais encore aux provenances de terre, par les frontières du Maroc et de la Tunisie, forme un des éléments les plus anciens des ressources communales. Les marchandises, soumises à l'octroi de mer, peuvent être enlevées avant acquittement des droits, aux mêmes conditions de garantie et de remise, que les marchandises passibles des droits de douane, auxquelles on tend de plus en plus à les assimiler.

Un sixième de l'octroi de mer profitera au Trésor public, à partir du 1er janvier 1890.

SECTION II.

Administration municipale aux colonies.

§ 1.

La Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.

La loi municipale de 1884 est, en principe, applicable aux trois grandes colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

Mais l'article 165 énumère un grand nombre de dérogations aux règles ordinaires. Elles consistent principalement dans l'attribution, soit au ministre des Colonies, soit au gouverneur, soit au directeur de l'Intérieur, soit au conseil privé, des pouvoirs qui, en France, appartiennent au Président de la République, aux ministres de l'Intérieur et des Cultes, au préfet, au conseil de préfecture et à la Cour des comptes.

Les dispositions du décret du 12 décembre 1882 sur le régime financier des colonies demeurent applicables à la comptabilité communale.

La Cour des comptes connaît en appel des décisions rendues sur les comptes des comptables par le conseil privé.

Les recours au Conseil d'État formés par l'administration contre les décisions du conseil du contentieux administratif sont transmis au ministre des Colonies, qui saisit le Conseil d'État.

§ 2.

Des autres colonies.

Le régime municipal a été successivement établi dans nos autres colonies, par des décrets du Président de la Répu-

blique. Comme pour les conseils généraux, les divers décrets d'institution ont appliqué, autant que possible, la législation de la métropole. Un grand nombre d'articles de la loi municipale ont même déjà été étendus aux municipalités des colonies, notamment d'après le décret du 26 juin 1884, les articles 11-45, 74-87 et 165 aux colonies de la Guyane, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Louis, Gorée, Dakar, Rufisque et Nouméa.

On peut avoir une idée exacte du régime municipal dans ces colonies, en comparant à l'organisation des communes de la métropole, par exemple, le décret du 15 octobre 1879, modifié par le décret précédent du 26 juin 1884 et fixant la constitution des municipalités de plein exercice de la Guyane française.

On y verra que l'assimilation progressive de la législation coloniale, quant aux conseils locaux, à la législation métropolitaine, a été l'objet constant des efforts des colonies et du Gouvernement depuis un quart de siècle; et les résultats semblent avoir été favorables au développement et à la prospérité des colonies.

CHAPITRE LIV.

DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE DANS LA COMMUNE.

SECTION Ire.

Des hôpitaux et hospices.

Les hôpitaux sont des établissements destinés à recevoir et à soigner les malades indigents dans la commune.

Les hospices reçoivent des vieillards et des infirmes, dont le séjour dure, généralement, autant que leur propre vie. Le malade, au contraire, est celui dont la santé, momentanément troublée, permet d'espérer une guérison plus ou moins vraisemblable et pour un temps plus ou moins rapproché. Par là même, le séjour du malade à l'hôpital n'est que momentané.

Les hôpitaux et les hospices assistent des indigents qu'ils reçoivent en leur donnant le logement, l'hospitalité, *Hospital* de *Hospitium, Hospes, Hôtel-Dieu*, expressions touchantes et qui montrent que l'hôpital abrite celui qui n'a ni foyer, ni famille et qui souffre.

Les bureaux de bienfaisance, au contraire, donnent des secours à domicile; ils assistent le pauvre chez lui et diminuent sa misère, en le laissant au milieu des siens.

Tous ces établissements ont une existence propre et distincte de la commune. Ils forment, dans la commune, autant de personnes civiles, avec une administration, soumise à des règles particulières. A la différence des autres établissements publics, ils ont, à leur tête, une administration collective,

chargée de la délibération, comme le conseil général, dans le département et le conseil municipal, dans la commune, et aussi de l'exécution; à ce titre, elle exerce des pouvoirs analogues à ceux du préfet et du maire.

§ 1.

Des commissions administratives des établissements hospitaliers.

Les commissions administratives des hôpitaux et des hospices se composent :

1° Du maire, membre de droit et président;

2° De deux membres élus par le conseil municipal;

3° De quatre membres désignés par le ministre de l'Intérieur, ou par le préfet;

4° D'un secrétaire;

Il faut ajouter le receveur et l'économe. Le nombre des membres, nommés par le conseil municipal et par le préfet, peut, en raison de l'importance des établissements et des circonstances locales, être augmenté par un décret spécial, rendu sur l'avis du Conseil d'Etat. Dans ce cas, l'augmentation a lieu par nombre pair, afin que le droit de nomination s'exerce, dans une proportion égale, par le conseil municipal et par le préfet.

Le maire est membre et président de droit de la commission administrative. Il ne peut déléguer la présidence; à son défaut, elle appartient, de droit, à l'adjoint, ou au conseiller municipal, remplissant, dans leur plénitude, les fonctions de maire. Le président a voix prépondérante en cas de partage.

Chaque année, la commission nomme un vice-président. En cas d'absence du maire et du vice-président, la présidence

appartient au plus ancien des membres présents et, à défaut d'ancienneté, au plus âgé.

Les membres, nommés par le conseil municipal, le sont, au scrutin secret, à la majorité absolue : après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de voix, le plus âgé est élu.

Sont éligibles les membres du conseil municipal et en dehors du conseil, quiconque ne se trouve dans aucun des cas d'incapacité prévus par les lois électorales.

La révocation, de plein droit, frappe tout membre élu qui est atteint lui-même d'incapacités électorales.

Les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée, quant à la durée de leur mandat; en cas de suspension, ou de dissolution du conseil municipal, ce mandat subsiste jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil municipal.

Quand il y a renouvellement total, ou création nouvelle, les quatre membres, à désigner par l'autorité administrative, sont nommés par le ministre de l'Intérieur.

Dans les autres cas, ils sont désignés par le préfet. Ils sont nommés pour quatre ans. Chaque année, la commission se renouvelle par quart. Ce renouvellement est déterminé par le sort, à la première séance d'installation. Les membres sortants sont rééligibles. Si le remplacement a lieu dans le cours d'une année, les fonctions du nouveau membre expirent à l'époque où devaient cesser les pouvoirs du membre remplacé.

Les fonctions des membres des commissions administratives hospitalières sont essentiellement gratuites.

— Les commissions peuvent être dissoutes et leurs membres révoqués par le ministre de l'Intérieur. En cas de dissolution ou de révocation, la commission est remplacée ou complétée dans le mois.

Si les membres nommés par le conseil municipal ont été révoqués, il sont inéligibles durant une année.

— Le secrétaire de la commission est nommé par elle; mais il ne peut être révoqué que par le préfet.

Le receveur peut, sur la proposition de la commission et avec l'approbation du préfet, être en même temps secrétaire.

Le receveur est nommé, sur la présentation de la commission, par le préfet. Il ne peut être révoqué que par le ministre de l'Intérieur.

En cas de refus motivé des candidats présentés, la commission doit faire au préfet de nouvelles présentations.

Si le revenu des établissements hospitaliers n'excède pas trente mille francs, les fonctions de receveur sont exercées par le receveur municipal. Mais, dans tous les cas, la commission administrative exerce à l'égard du receveur les fonctions qui appartiennent au conseil municipal vis-à-vis du receveur de la commune. Comme les receveurs municipaux, les receveurs des hôpitaux et des établissements publics de bienfaisance sont astreints à fournir un cautionnement calculé selon les bases de la loi du 27 février 1884.

— La commission nomme l'économe, les médecins et chirurgiens; mais elle ne peut les révoquer que sous l'approbation du préfet.

Les séances de la commission hospitalière ne sont pas publiques. Les procès-verbaux ne peuvent être publiés qu'avec son assentiment.

§ 2.

Composition et administration du patrimoine hospitalier.

Le patrimoine des hôpitaux et hospices comprend :

1° Les biens immobiliers, qui leur appartenaient anciennement et qui leur ont été restitués à partir de la loi du 16 vendémiaire an V et les biens nationaux, attribués aux établissements hospitaliers, à la même époque et postérieurement, par des lois ou par des actes de la puissance publique;

2° Le produit des fondations charitables;

3° Le montant des dons et legs;

4° Le produit de certaines amendes attribuées aux hôpitaux;

5° Les revenus des biens, appartenant aux enfants admis dans les hospices, jusqu'à la sortie de ces enfants;

6° Les biens dépendant de la succession d'un enfant décédé, sans héritiers, avant sa sortie de l'hospice, son émancipation, ou sa majorité;

7° Les effets mobiliers, apportés dans l'hôpital, ou dans l'hospice, par ceux qui y sont traités gratuitement et y décèdent;

8° Enfin les subventions municipales.

La gestion du patrimoine hospitalier appartient à la commission administrative, qui prend, à ce sujet, des délibérations réglementaires et des délibérations ordinaires.

Les délibérations réglementaires concernent :

1° Le mode d'administration des biens et revenus hospitaliers.

La plupart de ces biens sont administrés par voie de régie directe : il en résulte, peut-être, une diminution des produits annuels, mais un bien-être réel pour les malades et infirmes, qui trouvent là un moyen de délassement utile à leur santé.

2° Les baux de dix-huit ans, au plus, pour les biens ruraux, de neuf ans, pour les autres biens.

Tous les baux doivent, d'ailleurs, être reçus par un notaire, désigné par le préfet; ils ont lieu aux enchères par adjudication publique, après affiches et annonces dans un journal judiciaire.

3° Les marchés de fournitures et entretien, dont la durée n'excède pas un an, quel qu'en soit le chiffre;

4° Les travaux de toute nature, dont la dépense n'excède pas trois mille francs.

Ces délibérations sont exécutoires, si trente jours après la communication qui lui en est donnée, le préfet n'en a prononcé la nullité, soit d'office, soit sur la réclamation de tout intéressé, pour violation de la loi, ou d'un règlement d'administration publique.

Toute autre délibération de la commission hospitalière est soumise à approbation.

— Ainsi : 1° La commission arrête le règlement intérieur et le règlement extérieur des hôpitaux et hospices; les conditions d'admission dans les hospices; le taux du prix de journée pour les malades; le traitement des médecins et employés de tout ordre; les traités avec les congrégations religieuses vouées au service des malades, mais le tout avec l'approbation du préfet;

2° Elle délibère sur l'acquisition, l'échange, l'aliénation des biens hospitaliers, leur affectation au service, leur amélioration et leur conservation. Ces délibérations sont soumises à l'avis du conseil municipal et doivent être approuvées de la même manière que les délibérations du conseil lui-même. Mais deux remarques importantes doivent être faites :

D'une part, l'aliénation des biens immeubles des hôpitaux ne peut être autorisée que sur l'avis conforme du conseil municipal.

D'autre part, tout changement, en totalité, ou en partie, de l'affectation des locaux et immeubles de l'établissement hospitalier, tout acte mettant ces locaux à la disposition d'un particulier, ou d'un autre établissement, doivent être, après avis du conseil municipal, rendus exécutoires par décret, sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

3° Les travaux, dont la valeur excède trois mille francs,

4° Les conditions et cahiers des charges des travaux et marchés pour plus d'une année donnent également lieu à de simples délibérations ordinaires;

5° La commission administrative délibère sur les placements de fonds et les emprunts.

L'emprunt est autorisé par arrêté préfectoral, sur avis conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement et que le remboursement doit être fait dans un délai de douze ans.

Si la somme à emprunter est supérieure à ce chiffre, ou si

le délai de remboursement excède douze ans, l'emprunt est approuvé par décret du Président de la République. Le décret est rendu en Conseil d'État, si l'avis du conseil municipal est contraire ou s'il s'agit d'un hospice ayant plus de cent mille francs de revenu.

Une loi est nécéssaire, si la somme à emprunter dépasse cinq cent mille francs, ou si, réunie à d'autres emprunts non remboursés, elle dépasse ce chiffre.

6° Elle délibère encore sur l'acceptation des dons et legs.

Les dons et legs au profit des établissements hospitaliers sont autorisés par le préfet, lorsqu'il n'y a point réclamation des familles; dans le cas contraire, par décret en Conseil d'État.

Le président de la commission peut toujours accepter, à titre conservatoire, comme le maire pour la commune.

Les hôpitaux et hospices ne sont plus autorisés à accepter que les libéralités exclusivement destinés au soulagement des malades et infirmes.

7° La commission hospitalière délibère sur les actions judiciaires et les transactions.

L'autorisation du conseil de préfecture, on l'a vu, est nécessaire aux établissements charitables, demandeurs ou défendeurs en justice. L'instance est suivie, au nom de la commission, poursuites et diligences du receveur. Quant aux instances elles-mêmes et aux transactions, elles doivent être soumises à la délibération du comité consultatif de jurisconsultes, institué dans chaque arrondissement et nommé par le sous-préfet, en conformité avec les dispositions de l'arrêté du 7 messidor an IX. Cet arrêté n'a point, en effet, été abrogé par la loi municipale de 1884.

8° Enfin, la commission administrative règle avec l'approbation du préfet le budget et les comptes des établissements hospitaliers.

La comptabilité est soumise aux règles de la comptabilité communale.

Toutes les recettes, pour lesquelles les lois et règlements

n'ont pas édicté un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur des états dressés par le maire, sur la proposition de la commission administrative. Ils sont exécutoires après visa du sous-préfet. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires et la commission n'a point, en ce cas, besoin d'être autorisée par le conseil de préfecture.

Les comptes, admis par la commission hospitalière, sont examinés par le conseil municipal et définitivement apurés soit par la Cour des comptes, soit par le conseil de préfecture, suivant que les revenus excèdent ou non trente mille francs.

§ 3.

Admission dans les hôpitaux et hospices.

Tout individu, privé de ressources, qui tombe malade dans une commune, est admis, sans aucune condition, dans l'hôpital existant dans la commune. Suivant une expression souvent répétée; le seul passeport exigé est la misère. Non pas, certes, que le malheureux lui-même ait droit à l'assistance de la part de la commune; mais, si la commune possède un hôpital, tout malade pauvre y est reçu sans distinction d'état, de culte, de nationalité.

Une commune n'est jamais tenue d'avoir, ni de créer un hôpital; mais elle peut subventionner les hôpitaux existants et, en cas d'insuffisance de ceux-ci, traiter avec un autre établissement, pour les soins à donner à ses malades et à ses vieillards.

Elle peut encore faire admettre ceux-ci dans les hôpitaux publics des grandes communes du département, lorsque ces hôpitaux ont été désignés par le conseil général, sur la proposition du préfet; et alors elle paie, pour le traitement de ses malades, un prix de journée, fixé par la commission administrative d'accord avec le préfet.

Le conseil général peut venir en aide aux communes sur ce point et payer, à leur place, tout ou partie du prix de journée. La loi permet même aux hôpitaux, dont les revenus seraient assez considérables, de recevoir, gratuitement, dans les lits vacants les malades et infirmes des autres communes.

L'admission des malades militaires dans les hôpitaux civils est réglée par la loi du 7 juillet 1877 et par les conventions, qui interviennent en exécution de cette loi, entre les commissions administratives dûment autorisées et le ministre de la Guerre.

Chaque commission hospitalière admet dans ses hospices et asiles de vieillards, les infirmes et incurables, aux conditions d'âge, de famille et de domicile, fixées par les règlements, qu'elle a le droit d'arrêter sous le contrôle du préfet.

L'assistance, dans un hôpital, ou dans un hospice, est l'exécution de l'obligation alimentaire; c'est pourquoi l'administration hospitalière a toujours le droit d'exercer, lorsqu'il y a lieu, un recours contre les membres de la famille de l'assisté, contre ceux, évidemment, qui sont tenus de la dette alimentaire, en vertu des articles 205 et 206 du Code civil.

Le traitement des malades et des infirmes dans les établissements hospitaliers est sans doute une œuvre d'admirable charité. Mais il a, on doit le reconnaître, plus d'un inconvénient grave; il est coûteux d'abord, dangereux parfois, grâce à la réunion d'un grand nombre de malades dans des locaux peut-être restreints et surtout, il affaiblit, souvent il ruine, très vite, l'esprit de famille. Aussi l'assistance à domicile lui a-t-elle été fréquemment préférée. Les commissions administratives peuvent donc, de concert avec les bureaux de bienfaisance, disposer des revenus hospitaliers jusqu'à concurrence du quart pour les affecter au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels, en faveur des vieillards, ou infirmes, placés dans leurs familles. La portion des revenus ainsi employés peut même être portée au tiers, avec l'assentiment du conseil général.

SECTION II.

Des bureaux de bienfaisance.

L'origine des bureaux de bienfaisance est dans la loi du 7 frimaire an V.

Un bureau forme une personne civile, distincte de la commune et de l'hôpital, qui ne peut être constituée que par décret du Président de la République.

Plus de la moitié des communes n'en possèdent pas encore et pourtant il suffit, d'ordinaire, pour que la création d'un bureau de bienfaisance soit autorisée, d'une dotation annuelle mobilière ou immobilière, d'au moins cinquante francs, non compris le revenu et les ressources légales assurés aux pauvres de toute commune.

Les bureaux de bienfaisance sont administrés par des commissions administratives, comme les hôpitaux et hospices.

Leurs revenus consistent :

1° Dans la taxe qu'on appelle communément *Droit des pauvres*. Ce droit est de dix pour cent en sus du prix des billets sur les spectacles et concerts quotidiens; du quart de la recette sur tous les amusements et réunions, où le public est admis en payant; enfin de cinq pour cent de la recette brute des concerts non quotidiens.

Le droit des pauvres est dû pour tous les spectacles, pour toutes les fêtes, ayant le caractère d'un amusement et non celui d'une réunion littéraire, scientifique ou industrielle, et lorsque ces fêtes sont offertes au public, même à un public d'élite, moyennant une somme d'argent.

Il est recouvré comme une taxe directe, les contestations étant de la compétence du conseil de préfecture.

2° Dans le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières;

3° Dans le produit des quêtes, que les administrateurs sont autorisés à faire dans les lieux consacrés aux cultes;

4° Enfin dans le montant des libéralités qui leur sont faites, et des subventions qu'ils peuvent recevoir des communes.

Toutes les délibérations des commissions administratives des bureaux de bienfaisance sont soumises à l'approbation soit du sous-préfet, soit du préfet, soit d'une autorité supérieure. La plupart sont approuvées par le sous-préfet; telles sont :

Les conditions des baux des biens de toute nature, lorsque ces baux n'ont pas une durée de plus de dix-huit ans;

Le placement des fonds; l'acquisition, la vente et l'échange d'objets mobiliers;

L'acceptation des dons et legs d'objets mobiliers, ou des sommes d'argent, n'excédant pas trois mille francs et ne donnant pas lieu à réclamation de la part des héritiers;

Le règlement du service intérieur;

Les budgets et les comptes, sauf apurement des comptes par l'autorité qui doit en connaître à titre de juge.

Pour les autres délibérations se rapportant aux dons et legs immobiliers, aux acquisitions et aliénations d'immeubles, aux emprunts, aux actions en justice, il y a lieu d'appliquer les mêmes règles que pour les hôpitaux et hospices.

Les libéralités faites au bureau de bienfaisance peuvent être acceptées, à titre conservatoire, comme les libéralités qui s'adressent au département, à la commune et aux établissements hospitaliers.

Ces libéralités sont d'abord celles qui ont pour bénéficiaire exprès et direct le bureau de bienfaisance lui-même. Il faut y ajouter celles qui doivent profiter, d'une manière générale, aux pauvres de la commune. Car le bureau de bienfaisance est le représentant ordinaire des pauvres et il a le droit de recueillir les dons et legs faits, en définitive, aux pauvres, ou à une catégorie de pauvres de la commune, encore bien que

le donateur ou testateur eût formellement ordonné que le produit annuel de la donation serait distribué par le curé, par exemple, ou par d'autres personnes charitables. La capacité juridique pour représenter les pauvres peut fort bien, en effet, se concilier avec un mode de distribution, non contraire aux lois, et recommandé ou exigé par le donateur. La distribution des aumônes se fera par les soins de la personne qui en a été chargée, laquelle en devra rendre compte; la dispense de rendre compte étant contraire à la loi et réputée non écrite.

Mais il faut se garder d'une exagération qui ne serait pas moins contraire au droit qu'à une jurisprudence consacrée depuis longtemps, malgré quelques dissidences et quelques obscurités :

1° Si le bureau de bienfaisance est le représentant ordinaire et normal des pauvres, il ne peut réclamer ce titre, absolument à l'exclusion de toute autre autorité. Ainsi, un legs est fait pour construire un orphelinat, où seront recueillis tels enfants pauvres d'une ancienne province; un autre bienfaiteur consacre une partie de sa fortune à assurer l'instruction aux enfants indigents d'un département, qui aura qualité pour réclamer le bénéfice de ces dispositions? Les préfets des départements intéressés au nom et comme représentants juridiques des pauvres de ces départements. Ainsi du ministre de la Guerre pour les soldats ou les enfants d'anciens soldats d'un régiment, du ministre de la Marine pour les fils ou les veuves de marins; ainsi encore du maire pour l'exécution d'une libéralité faite aux pauvres d'une commune qui n'a pas encore de bureau de bienfaisance, ou pour un objet ne rentrant pas dans la mission naturelle du bureau de bienfaisance, tel que la distribution de jouets aux enfants des salles d'asile le premier janvier, ou de récompenses à la fin de l'année scolaire.

2° Les souscriptions et les quêtes librement faites par des personnes charitables, ne peuvent être réclamées par le bureau de bienfaisance.

Ces quêtes sont possibles sans aucune autorisation du maire, qui ne peut ni les interdire ni les réglementer à domicile; et le produit en appartient à ceux que les donateurs ont choisis comme dépositaires de leurs aumônes. L'administration des aumônes n'est, en effet, et ne doit être le privilège exclusif d'aucune personne, d'aucun établissement quelconque. A défaut de désignation explicite ou indirecte, la libéralité va naturellement au bureau de bienfaisance. Cela est juste et cela suffit. Mais le donateur, qui pourrait ne pas donner ou distribuer lui-même, peut charger de la distribution celui qui lui plaît.

3° Les administrateurs du bureau de bienfaisance ont le droit de faire, par eux-mêmes, des quêtes dans les églises paroissiales; ils peuvent y faire placer des troncs, comme dans tous les locaux et bâtiments ouverts au public. Mais il est hors de doute que des quêtes pour les pauvres peuvent être très régulièrement faites dans les églises, sur l'ordre ou sur l'approbation de l'autorité religieuse. Soutenir le contraire, c'est d'une part, accorder au bureau une qualité exclusive, pour représenter les pauvres, qualité que repoussent toutes nos lois et, d'autre part, c'est méconnaître et la liberté de la générosité privée et le droit essentiel du ministre du culte à l'intérieur de l'église.

4° Enfin, le maire de la commune aurait qualité pour prendre, dans l'intérêt des pauvres, telles mesures de conservation et de garantie qui seraient nécessaires, dans le cas où il y aurait danger évident, ou preuve certaine, que les fonds remis à un particulier, ou à un établissement privé, pour être distribués aux pauvres, vont être détournés ou sont détournés de leur destination obligatoire. Le maire a ce droit et qualité suffisante pour l'exercer, grâce à son titre de représentant et de défenseur de tous les habitants de la commune.

CHAPITRE LV.

DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE A PARIS.

L'assistance publique à Paris réunit tous les services qui sont séparés dans les départements : le service hospitalier, celui des bureaux de bienfaisance, et les services des aliénés et des enfants assistés.

§ 1.

Organisation de l'administration de l'assistance publique.

L'administration de l'assistance publique est placée sous l'autorité du préfet de la Seine et du ministre de l'Intérieur. Elle est confiée à un directeur responsable, sous la surveillance d'un conseil, dont les fonctions ne sont que consultatives.

Le directeur est nommé par le ministre de l'Intérieur, sur la proposition du préfet de la Seine. Il dirige le service intérieur et le service extérieur Il a la tutelle des enfants assistés et des aliénés. Il représente tous les établissements hospitaliers et de secours à domicile, soit en demandant, soit en défendant en justice; mais les contrats d'acquisition, d'aliénation et d'échange ne peuvent être signés que par le préfet de la Seine. Il prépare le budget, ordonnance les dépenses et rend compte de son administration.

Il a sous ses ordres tout le personnel de l'administration centrale, de l'inspection et des établissements. Il nomme les surveillants et les gens de service.

Le conseil de surveillance se compose des membres ci-après : le préfet de la Seine, président; le préfet de police;

Deux conseillers municipaux de Paris;

Deux maires ou adjoints;

Deux administrateurs des comités d'assistance des arrondissements municipaux;

Un conseiller d'État, ou un maître des requêtes;

Un conseiller de cassation;

Un médecin et un chirurgien des hôpitaux en exercice;

Un professeur à la faculté de médecine;

Un membre de la chambre de commerce et un prud'homme;

Cinq membres, en dehors des catégories qui viennent d'être énumérées.

Tous ces membres, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police, sont nommés par le Président de la République, renouvelés par tiers tous les deux ans et indéfiniment rééligibles.

Ce conseil de surveillance n'a, comme la commission des établissements départementaux d'aliénés, que des attributions purement consultatives. Il ne ressemble donc, en rien, aux commissions administratives des hôpitaux et des bureaux de bienfaisance. Il est toutefois appelé à donner son avis sur tous les actes d'administration et d'aliénation, sur les comptes et budgets, sur les procès et sur tous les règlements du service intérieur ou du service extérieur, intéressant les établissements de l'assistance publique.

§ 2.

Organisation des secours à domicile.

Chacun des vingt arrondissements municipaux de Paris a un bureau de bienfaisance, chargé du service des secours à domicile.

Les bureaux de bienfaisance sont administrés par une com-

mission composée du maire de l'arrondissement, président et des adjoints, membres de droit;

De douze administrateurs au moins, de dix-huit au plus;

D'un secrétaire-trésorier, ayant simplement voix consultative.

Les administrateurs sont nommés par le préfet de la Seine, sur la proposition du directeur de l'assistance publique et sur une liste de candidats, présentés par le maire d'arrondissement. Leurs fonctions sont gratuites.

Les commissions administratives peuvent être dissoutes et leurs membres révoqués par le ministre de l'Intérieur.

Elles désignent, chaque année, parmi leurs membres et au scrutin, un vice-président, un secrétaire, un ordonnateur et un délégué près de l'administration de l'assistance publique.

La présidence de chaque commission appartient au maire, à son défaut, à son adjoint, à défaut d'adjoint, au vice-président élu.

Le maire exerce son autorité immédiate sur le personnel administratif et surveille l'ensemble du service.

L'ordonnateur a la surveillance de la comptabilité; il signe les mandats de paiement et les ordonnances de délégation; il délivre les ordres de retrait des fonds placés en compte courant au Trésor.

Le secrétaire-trésorier est assujetti aux obligations imposées aux comptables de deniers publics. Il a la garde de la caisse et des magasins et est assimilé aux receveurs et économes des hôpitaux et hospices.

Les médecins sont nommés au concours et institués pour quatre ans, par le ministre de l'Intérieur. Leurs fonctions sont incompatibles avec celles d'administrateur.

Les secours sont annuels ou temporaires. Les premiers ne peuvent être accordés qu'aux personnes de nationalité française, ayant leur domicile de secours à Paris et atteintes d'infirmités, ou de maladie chroniques, ou âgées de soixante-quatre ans révolus, ou aux orphelins âgés de moins de treize ans.

Les secours sont, du reste, accordés en nature, ou en argent : ceux en nature sont délivrés en bons nominatifs, ou en bons au porteur. Les secours en argent sont distribués sur mandats nominatifs et ne peuvent être payés que par le trésorier, sur l'acquit des indigents bénéficiaires.

Des secours représentatifs du séjour à l'hospice sont créés en faveur des vieillards et des infirmes. Ces secours sont répartis par l'administration de l'assistance publique entre les bureaux de bienfaisance et accordés de la même manière que l'admission aux hospices.

Les ressources, mises à la disposition des bureaux de bienfaisance, consistent en recettes provenant de la charité privée, de quêtes, souscriptions, dons et legs et en subventions provenant de l'assistance publique. Ces subventions sont réparties, chaque année, entre les divers bureaux, suivant les bases ci-dessous :

Un cinquième proportionnellement à la population de chaque arrondissement;

Deux cinquièmes en raison inverse du montant de la contribution personnelle et mobilière de chaque arrondissement, divisé par le nombre d'habitants formant la population générale de cet arrondissement.

Deux cinquièmes sont répartis entre les bureaux de bienfaisance des arrondissements les plus pauvres, après avis des délégués des bureaux de bienfaisance.

Les budgets et les comptes de chaque bureau de bienfaisance sont approuvés par le préfet de la Seine, sur avis du conseil municipal et du conseil de surveillance de l'assistance publique. Ils présentent distinctement la division des dépenses en dépenses fixes et en dépenses variables, et en dépenses obligatoires et en dépenses sur recettes sans affectation spéciale.

Lorsque des dons et legs sont faits aux indigents sans affectation à un arrondissement déterminé, la répartition a lieu, par les soins de l'assistance publique, conformément aux proportions plus haut indiquées.

CHAPITRE LVI.

DES FABRIQUES.

Les fabriques, dont l'article 76 de la loi du 18 germinal an X a ordonné l'établissement, sont chargées de veiller à l'entretien et à la conservation des temples, d'administrer les aumônes et les biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, et généralement tous les fonds affectés à l'exercice du culte; enfin, d'assurer cet exercice et le maintien de sa dignité, soit en réglant les dépenses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir.

Il y a une fabrique :

1° Dans chaque cure, c'est-à-dire dans toute paroisse ayant à sa tête un curé, inamovible, ou seulement un desservant, ou succursaliste, nommé et révocable par l'évêque seul;

2° Dans les églises érigées en chapelles vicariales, ou en chapelles de première ou de seconde classe et desservies soit par un prêtre résidant dans la commune, soit par un prêtre résidant au dehors;

3° Dans les cathédrales et métropoles; mais les fabriques de ces églises sont régies par des dispositions spéciales.

§ 1.

Composition et organisation de la fabrique.

Chaque fabrique a un conseil et un bureau des marguilliers.

Le conseil de fabrique comprend :

1° Le curé ou desservant,
2° Le maire,
L'un et l'autre membres de droit;
3° Cinq membres élus dans les paroisses de moins de cinq mille âmes; neuf membres dans les autres;

Pour être élu, il faut être Français, âgé de vingt-cinq ans, électeur et catholique notable, domicilié dans la paroisse.

Quand il y a lieu de constituer, ou de renouveler intégralement la fabrique, les membres du conseil sont nommés par l'évêque et par le préfet. Une fois élus, les membres de la fabrique se renouvellent partiellement tous les trois ans; ils sont indéfiniment rééligibles.

La fabrique peut être dissoute et ses membres révoqués par le ministre des Cultes, soit d'office, soit sur la proposition de l'évêque et l'avis du préfet, pour toute cause grave, sauf recours au Conseil d'État, pour excès de pouvoirs.

Elle a un président et un secrétaire élus par leurs collègues : le curé ne peut être élu président ni du conseil de fabrique, ni du bureau des marguilliers. Il en est de même du maire.

Le bureau se compose : du curé, membre de droit et de trois membres du conseil, nommés, pour la première fois par ce dernier et se renouvelant ensuite eux-mêmes par tiers, chaque année : ils ne peuvent être entre eux parents ou alliés, jusqu'au degré d'oncle et de neveu.

Le bureau élit un président, un secrétaire et un trésorier.

Les fabriques ont chaque année quatre sessions ordinaires, qui ont lieu le dimanche de *Quasimodo* et dans les premiers jours de juillet, octobre et janvier.

Des sessions extraordinaires peuvent être autorisées par l'évêque ou par le préfet, qui doivent réciproquement se prévenir des autorisations accordées.

Avis de la réunion est donné au prône de la messe paroissiale, le dimanche précédent. La réunion a lieu à l'église ou

au presbytère. Elle n'est jamais publique; les procès-verbaux ne le sont pas davantage. La délibération n'est valable, que si la moitié plus un des membres du conseil assistent à la réunion.

§ 2.

Attributions de la fabrique.

La fabrique a l'administration temporelle de tout ce qui est relatif à l'exercice du culte catholique; le conseil délibère; le bureau des marguilliers est chargé de préparer et d'exécuter les délibérations.

Les biens et revenus mis à la disposition de chaque fabrique, pour le service du culte, comprennent :

1° Le produit des biens et rentes restitués aux fabriques, les biens des confréries, des fabriques supprimées et généralement tous les biens rendus aux fabriques, en exécution de l'arrêté du 7 thermidor an XI, mesure générale de restitution, qui a été suivie d'envois en possession spéciaux pour chaque fabrique;

2° Les dons et legs, lesquels, depuis l'avis du Conseil d'État du 13 juillet 1881, ne peuvent plus être autorisés pour la fondation par les fabriques, d'écoles ou d'institutions charitables. Ils sont soumis à toutes les conditions de forme et de fond, précédemment examinées et, sauf dans le cas exceptionnel du décret du 15 février 1862, pour les dons purement mobiliers, non contestés et n'excédant pas mille francs, l'autorisation d'accepter doit être donnée par le Président de la République en Conseil d'État;

3° Le prix de la location des chaises et de la concession de bancs dans l'église;

4° Les sommes trouvées dans les troncs et les quêtes faites pour les frais du culte; elles sont réglées par les évêques sans préjudice du droit des administrateurs du bureau de bienfaisance de faire des quêtes pour les pauvres, pourvu

que celles-ci n'apportent aucun trouble à la célébration du culte;

5° Les oblations faites à la fabrique suivant les règlements de chaque diocèse et les usages observés; les oblations étant dues non pour l'administration même du sacrement, mais en raison de cérémonies plus ou moins solennelles librement réclamées, sans être en aucun cas imposées;

6° Les droits d'inhumation ou produit du monopole, accordé aux fabriques, par l'article 22 du décret du 23 prairial an XII.

Les fabriques et les consistoires jouissent, en effet, seuls du droit de fournir les voitures, tentures, ornements et de faire généralement toutes les fournitures quelconques nécessaires pour les enterrements et pour la décence ou la pompe des funérailles. Les fabriques exercent ce droit, ou le concèdent, par adjudication publique, à un entrepreneur.

Dans les grandes villes, toutes les fabriques se réunissent pour l'exercice du monopole des pompes funèbres. Et l'on a vu plus haut, au chapitre consacré aux *Conseils de préfecture*, que les traités consentis par le syndicat des fabriques ou fabrique générale, sont soumis aux règles de forme et à la compétence appliquées en matière de travaux publics.

Les tarifs, délibérés par la fabrique, approuvés par le conseil municipal, sont définitivement rendus exécutoires par le préfet, et par décret, dans les villes qui ont au moins trois millions de revenus ordinaires.

Le mode de transport des corps des défunts est réglé par le maire; mais la fabrique exécute ou fait exécuter seule, sous sa responsabilité et conformément aux règlements et aux tarifs approuvés, ce transport et tout ce qu'exigent les convois et les inhumations.

7° Les subventions dues par la commune, et seulement pour une indemnité de logement au desservant et pour les grosses réparations aux édifices du culte, lorsque la fabrique n'a point de ressources disponibles et ne peut suffire à ces

dépenses, dont la commune n'est tenue que subsidiairement.

Mais la vente d'un immeuble, ou d'une rente appartenant à la fabrique, ne constituent point une ressource disponible, qui dispense la commune de venir en aide à cette dernière. Il n'y a de vraiment disponible que l'excédent des recettes sur les dépenses, ou le montant de libéralités affectées à un objet déterminé, le logement du curé, ou les réparations des bâtiments consacrés aux cultes.

Le montant de la subvention est, en cas de désaccord, souverainement fixé par décret du Président de la République.

— A l'aide des ressources qui précèdent, la fabrique supporte les dépenses mises à sa charge par l'article 37 du décret du 30 décembre 1809 :

1° La fourniture des objets nécessaires au culte ;

2° Le traitement des vicaires, des prédicateurs et des employés de tout ordre dans l'église ;

3° Les frais de décoration et d'embellissement intérieur ;

4° L'entretien de l'église et du presbytère, ce qui comprend non seulement les dépenses ordinaires d'entretien, mais encore les grosses réparations, auxquelles doivent être appliquées toutes les ressources disponibles, comme il vient d'être dit ;

Quant à l'entretien du cimetière, malgré la jurisprudence contraire de la Cour de cassation, on peut considérer que, nonobstant la non-abrogation par la loi du 5 avril 1884, de l'article 37-4°, du décret du 30 décembre 1809, il a cessé d'être à la charge de la fabrique, tout dans le cimetière, propriété, police, produits spontanés, revenus étant, désormais, exclusivement communal.

— Les églises paroissiales rendues au culte, en vertu du Concordat, font partie du domaine public de la commune, avec affectation au culte ; elles ne sont point la propriété de la fabrique. Les avis du Conseil d'État du 3 nivôse, 2 pluviôse an XIII et du 24 prairial de la même année ont, par une

interprétation législative souveraine, tranché la question depuis longtemps.

Mais, si elle n'en est pas propriétaire, la fabrique, obligée de veiller à la conservation de l'église, a le droit d'intenter seule et comme la commune elle-même, toute action réelle tendant à prévenir ou à faire cesser les usurpations des tiers et à maintenir à l'église son intégrité et sa destination régulière.

— Les presbytères, restitués en même temps que les églises et affectés au logement des curés, appartiennent aux communes, comme les églises elles-mêmes et font partie du domaine privé de la commune, avec une destination légale et obligatoire. Le curé ou desservant a, sur le presbytère, un droit *sui generis*, qui ressemble, par certains côtés, à un droit de propriété, et, d'autre part, a plus d'une analogie avec l'usufruit. L'étendue de ce droit tient au caractère particulier de jouissance du curé sur le presbytère : en tout cas, c'est aux tribunaux civils seuls qu'il appartient de fixer les limites et les conséquences de ce droit lui-même, qui ne relève que du droit civil.

— Le budget de la fabrique est voté par le conseil de fabrique, approuvé par l'évêque et soumis à l'avis du conseil municipal, même lorsque la commune ne fournit aucune subvention, obligatoire ou facultative. Le compte du trésorier est rendu, chaque année, discuté et arrêté le dimanche de *Quasimodo*. En cas de contestation, le compte est soumis à l'évêque, sauf recours au ministre des Cultes et au Conseil d'État.

— La fabrique, régulièrement autorisée par décret, peut aliéner, échanger, emprunter; l'avis de l'évêque est exigé, et non l'avis conforme : mais sans autorisation régulière, aucun de ces actes ne lierait valablement la fabrique.

— Seul le trésorier, et non le curé, représente valablement la fabrique pour tous les actes d'acceptation de libéralités, d'acquisition et d'aliénation, et aussi dans toute instance en justice. L'autorisation du conseil de préfecture est indispen-

sable à la fabrique, dans tous les cas, même pour les actions possessoires et les actions purement mobilières, quelque minime qu'en soit l'intérêt.

— Les fabriques cathédrales et métropolitaines sont composées de membres désignés par l'évêque, en exécution d'un règlement épiscopal, approuvé par le Président de la République. Mais l'administration de leurs biens est soumise aux règles applicables pour les fabriques paroissiales. Si la cathédrale sert de paroisse, le conseil de fabrique est unique; mais il est dressé deux budgets distincts, l'un pour la cathédrale, l'autre pour la paroisse.

CHAPITRE LVII.

DES AUTRES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET D'UTILITÉ PUBLIQUE DANS LA COMMUNE.

SECTION Ire.

Établissements publics.

Il peut exister, outre les hôpitaux, les bureaux de bienfaisance et les fabriques, d'autres établissements publics, d'importance diverse, dans la commune. Tels sont :

La mense curiale,
La mense épiscopale,
Le chapitre cathédral, ou métropolitain,
Un chapitre collégial,
Le séminaire,
et, pour les cultes non catholiques,
Les conseils presbytéraux et les consistoires protestants,
Les consistoires israélites.

Tous ces établissements constituent des personnes civiles, capables de posséder, d'acquérir, d'aliéner, de plaider, à la condition d'y être régulièrement autorisés. Ils ont pour attributions l'administration et la conservation d'un patrimoine appartenant, à perpétuité, à la cure, à l'évêché, au chapitre et dont la jouissance est livrée aux titulaires successifs, sous des conditions définies par les règlements d'administration publique, et à des charges qui sont celles des usufruitiers.

Aucun de ces établissements ne peut recevoir une libéralité

sans l'autorisation du Président de la République en Conseil d'État. Et le Conseil d'État, appliquant aujourd'hui, très rigoureusement, la règle que la personnalité civile n'est conférée que pour l'objet propre à chaque établissement, refuse d'autoriser aucun de ces établissements à accepter des dons ou des legs, pour fonder des écoles, ou des institutions charitables.

Toute action en justice concernant les personnes morales qui précèdent doit être soumise à l'examen du conseil de préfecture et l'établissement ne peut jamais plaider, soit en demandant, soit en défendant, sans une autorisation explicite.

SECTION II.

Établissements d'utilité publique.

On entend par établissements d'utilité publique des personnes morales, ayant une organisation distincte et une mission propre d'intérêt général. Telles sont, dans la commune, les caisses d'épargne et les sociétés de secours mutuels. Tels encore les communautés religieuses autorisées; les syndicats professionnels; les associations syndicales; les sociétés de prévoyance, et, d'une manière générale, toutes les associations, tous les établissements reconnus et investis de la personnalité civile, par décret du Président de la République en Conseil d'État.

Les établissements publics et les établissements d'utilité publique ont été, plus d'une fois, pris les uns pour les autres, par le législateur. Il n'est pas sans importance de les caractériser avec précision.

§ 1.

Caractères distinctifs.

1° Les établissements publics et les établissements d'utilité publique sont constitués à l'état de personnes civiles, par un

acte de la puissance publique, une loi, un décret, le plus souvent, parfois un simple arrêté préfectoral.

Seuls, les syndicats professionnels, établis dans les conditions de la loi du 21 mars 1884, peuvent jouir d'une personnalité civile limitée, sans autre condition que des déclarations préalables. On peut signaler encore au même point de vue les associations syndicales libres, régies par la loi du 21 juin 1865 et qui, régulièrement constituées et publiées, peuvent ester en justice par leurs syndics, acquérir, vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer.

2° Les uns et les autres sont des personnes morales, jouissant d'une capacité d'acquérir plus ou moins étendue, paient la taxe de main-morte, sont soumis aux vérifications des agents de l'enregistrement, ont, en cas d'extinction, l'État pour successeur et ne peuvent acquérir à titre gratuit, sans une autorisation expresse du Gouvernement.

a) Mais les établissements publics seuls ont besoin de l'autorisation du conseil de préfecture pour ester en justice;

b) Seuls, ils peuvent avoir une hypothèque légale sur les biens de leur comptable, ce qu'ils n'ont pas tous, les fabriques, par exemple, et ce que les établissements d'utilité publique n'ont jamais.

c) Seuls, enfin, ils sont soumis au contrôle permanent de l'autorité publique pour la généralité des actes qui les concernent, acquisitions immobilières, aliénations, comptes et budgets, tandis que les établissements d'utilité publique ne sont soumis à la tutelle administrative que pour des objets limités et par des dispositions restrictives.

§ 2.

Caisses d'épargne.

Les caisses d'épargne sont des institutions de prévoyance et d'épargne établies dans une commune, sur la demande du

conseil municipal, provoquée parfois par l'initiative individuelle; elles sont autorisées par décret en Conseil d'État.

Les statuts, arrêtés sur un modèle uniforme, déterminent la composition du conseil d'administration de la caisse, les détails du fonctionnement régulier de celle-ci, le taux de l'intérêt servi aux déposants, l'emploi du capital appartenant à la caisse et tout ce qui est relatif aux opérations qu'elle doit accomplir.

La loi a réglé elle-même :

1° La qualité des déposants.

Toute personne peut déposer en son nom, ou au nom d'un tiers, une somme à la caisse d'épargne. Mais nul ne peut être titulaire de plus d'un livret, sous peine de perdre l'intérêt des sommes inscrites sur le second livret et sur les livrets postérieurs.

Le dépôt peut être fait par un mineur, sans l'assistance ou l'intervention de son représentant légal. Le mineur peut retirer seul le dépôt, après l'âge de seize ans révolus, sauf opposition de son tuteur.

Les femmes mariées, quel que soit le régime matrimonial, sont admises à faire elles-mêmes des dépôts aux caisses d'épargne, sans l'assistance de leurs maris. Elles peuvent de même en effectuer seules le retrait, sauf opposition de ces derniers.

Ces dispositions, qui dérogent aux règles fondamentales du droit civil, ont été inspirées par une pensée favorable aux mineurs et aux femmes mariées. On peut, en rendant hommage à cette pensée, regretter néanmoins ces dérogations si graves au principe de l'autorité du chef de la famille.

Les sociétés de secours mutuels sont autorisées à faire des versements exceptionnels qui peuvent monter jusqu'au chiffre de huit mille francs. Même faveur peut être accordée par le ministre du Commerce et de l'Industrie, de qui relèvent actuellement les caisses d'épargne, aux sociétés coopératives et aux autres institutions de bienfaisance du même genre.

2° Le taux minimum et le taux maximum des versements.

Chaque versement est de un franc au moins. Et le compte de chaque déposant ne peut excéder deux mille francs versés en une ou plusieurs fois.

Dès qu'un compte dépasse par le principal et les intérêts le chiffre de deux mille francs, le déposant est invité à réduire son compte au maximum dans les trois mois. S'il ne le fait pas, il lui est acheté d'office et sans frais vingt francs de rente sur l'État.

Le service des intérêts sur l'excédent est suspendu à partir de la date de l'avis donné au déposant, jusqu'au jour de la réduction du compte.

3° La clause dite *de sauvegarde*.

Afin d'éviter les crises et les paniques occasionnées par des retraits excessifs de dépôts, un décret du Président de la République rendu en Conseil d'État, peut autoriser les caisses à n'opérer les remboursements qui leur sont demandés, que par acomptes de cinquante francs au minimum et par quinzaines.

4° La nécessité du dépôt par toute caisse d'épargne des fonds qui lui sont remis à la caisse des dépôts et consignations.

La caisse des dépôts et consignations sert aux diverses caisses d'épargne un intérêt de quatre pour cent et les caisses servent elles-mêmes à leurs déposants un intérêt qui est d'ordinaire de trois francs soixante-quinze centimes : la différence entre l'un et l'autre taux est employée à couvrir les frais d'administration et à constituer un fonds de réserve.

5° La libération de la caisse après trente ans.

Le livret de tout déposant lui est remboursé, lorsque trente ans se sont écoulés, sans qu'aucune opération ait été faite à son nom : si l'ayant-droit au remboursement ne peut être connu, la somme lui appartenant est convertie en un titre de rente sur l'État, lequel est consigné à la caisse des dépôts et consignations.

Si la somme est trop minime pour suffire à l'achat d'un titre de rente, elle est acquise à la caisse d'épargne.

La caisse est d'ailleurs déchargée de toutes pièces et de tous livrets qui ont plus de trente ans de date.

6° L'exemption des formalités et droits de timbre et d'enregistrement pour tous les actes et imprimés nécessaires au service des caisses d'épargne.

En dehors de ces dispositions légales, les règlements particuliers de chaque caisse municipale contiennent toutes les mesures de détail, que nécessitent la réception des fonds déposés, leur retrait, les justifications exigées en ce cas et le service intérieur du comptable et des administrateurs.

§ 3.

Caisse nationale d'épargne.

La loi du 9 avril 1881 a créé, sous la garantie de l'État, une caisse d'épargne placée sous l'autorité du ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies et administrée par les agents des postes.

Les fonds que reçoit la caisse nationale d'épargne, ou caisse d'épargne postale, comme on dit vulgairement, sont versés entre les mains des préposés à la caisse des dépôts et consignations. Ils produisent à la caisse, qui est un véritable établissement d'utilité publique, à partir du jour du versement, jusques et non compris le jour du retrait, un intérêt de trois francs vingt-cinq centimes pour cent, par an.

L'intérêt, servi aux déposants, est de trois francs pour cent. Il part du 1er ou du 16 de chaque mois, après le versement. Il cesse de courir à dater du premier ou du seizième jour qui précède le remboursement. Au 31 décembre de chaque année, l'intérêt acquis s'ajoute au capital et produit lui-même des intérêts.

Le taux de l'intérêt servi à la caisse ou par elle ne peut être modifié que par une loi.

Le retrait des fonds déposés peut avoir lieu à tout moment, sauf la restriction résultant de la clause de sauvegarde, dont il a été parlé au paragraphe précédent, et sauf l'observation d'un délai maximum de huit jours entre la demande de retrait et le retrait effectué.

La caisse nationale d'épargne a une dotation rigoureusement garantie par la loi, un budget spécial, qui figure parmi les budgets annexes, rattachés, chaque année, à la loi de finances, un contrôle, déterminé par le règlement d'administration publique du 31 août 1881 et un compte annuel de toutes ses opérations, publié au *Journal officiel* et distribué au Parlement.

La dotation de la caisse nationale ne pourrait être aliénée qu'en vertu d'une loi : elle est formée tant du produit des dons et legs, que des bénéfices réalisés dans l'administration des fonds déposés.

La caisse des dépôts et consignations fait emploi en valeurs d'État de tous ces fonds et la différence entre l'intérêt produit par ces valeurs et l'intérêt de trois francs vingt-cinq centimes servi à la caisse nationale d'épargne, augmente la dotation de celle-ci. Néanmoins, pour satisfaire aux remboursements, la caisse des dépôts et consignations conserve en réserve le cinquième au plus des versements qui lui sont faits, sans que la réserve puisse dépasser cent millions.

§ 4.

Sociétés de secours mutuels.

Les sociétés de secours mutuels ont pour but d'assurer des secours temporaires aux sociétaires malades, blessés ou infirmes et de pourvoir aux frais funéraires des membres décédés. Elles peuvent servir des pensions de retraite.

Elles sont de trois sortes :

1° Les sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique;

2° Les sociétés approuvées;

3° Les sociétés libres, qui se sont formées avec la simple permission de l'autorité préfectorale.

Les sociétés de la seconde catégorie sont, de beaucoup, les plus nombreuses. Elles sont établies conformément au décret du 26 mars 1852.

Elles comptent des membres participants et des membres honoraires. Le président est élu par les premiers, à la majorité absolue des voix et toujours rééligible.

Les statuts doivent être approuvés par le préfet et ne peuvent être modifiés sans son approbation. Le préfet peut, d'ailleurs, suspendre et même dissoudre les sociétés approuvées. En cas de dissolution, il est restitué aux sociétaires, faisant à ce moment partie de l'association, le montant de leurs versements respectifs, déduction faite des dépenses occasionnées par chacun d'eux. Les fonds libres sont ensuite partagés entre les sociétés du même genre, existant dans la commune; à défaut de sociétés dans la commune, la répartition se fait entre les sociétés approuvées du département.

Les sociétés approuvées peuvent, avec l'autorisation du préfet, recevoir des dons et legs mobiliers n'excédant pas cinq mille francs; — posséder des objets mobiliers et prendre des immeubles à bail; — effectuer des dépôts aux caisses d'épargne et à la caisse des retraites pour la vieillesse, dans l'intérêt de leurs membres ouvriers; — recevoir gratuitement des communes les locaux nécessaires pour leurs réunions, ainsi que leurs registres; — délivrer des diplômes qui servent de livret et de passeport à leurs membres; — enfin bénéficier, pour tous les actes qui les concernent, de l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement.

QUATRIÈME PARTIE.

MATIÈRES ADMINISTRATIVES PROPREMENT DITES.

CHAPITRE LVIII.

DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Elle peut être définie : l'aliénation forcée d'un immeuble, imposée au propriétaire, pour cause d'utilité publique, régulièrement constatée, moyennant une juste et préalable indemnité.

La propriété, dit l'article 544 du Code civil, est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

A côté du principe, la loi met la restriction :

Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

Nul ne conteste le principe et la restriction : il s'agit de bien appliquer l'un et l'autre. Or, l'expropriation touche à trois intérêts particulièrement dignes de respect :

L'intérêt de la propriété privée;

Celui du Trésor qui paie les indemnités;

Et enfin l'intérêt du développement des grands travaux publics, grâce auxquels la richesse, la force, la grandeur même des nations s'affirment et se consolident.

Aussi tous les pouvoirs de l'État sont-ils appelés aujourd'hui à participer à l'expropriation :

Le législateur qui déclare l'utilité publique;

Le pouvoir administratif, qui détermine les immeubles à exproprier;

Le pouvoir judiciaire, qui prononce l'expropriation;

Le jury, qui règle l'indemnité à payer au propriétaire.

Trois questions, d'une inégale étendue, résument toute la matière :

Qui peut exproprier?

Quelles choses peuvent être expropriées?

Comment a lieu l'expropriation?

SECTION Ire.

Qui peut exproprier?

L'expropriation, étant fondée sur une raison d'utilité publique, ne peut être poursuivie, en principe, que par l'État, par le département et par la commune.

Les établissements publics ne poursuivent pas, d'ordinaire, l'expropriation en leur nom; c'est le département, la commune ou l'État, qui exproprient les terrains nécessaires à la construction des églises, des hôpitaux et des bâtiments du même genre. Une fabrique, un hôpital pourraient, néanmoins, être autorisés à poursuivre en leur nom, directement, l'expropriation.

Quant aux établissements d'utilité publique, l'expropriation ne leur appartient pas.

A ces règles générales, il faut faire les restrictions et exceptions que contiennent :

1° La loi du 10 juin 1854, qui permet de déclarer d'utilité publique des travaux que voudraient exécuter des associations syndicales, pour faciliter le drainage, ou tout autre mode d'assèchement;

2° La loi du 21 juin 1865, modifiée par celle du 22 décembre 1888, relativement aux travaux entrepris par des associations syndicales autorisées, travaux, qui, tantôt, donnent lieu à l'application de la loi du 3 mai 1841, tantôt à l'exécution de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836;

3° La loi du 23 juillet 1873, autorisant l'archevêque de Paris et ses successeurs à acquérir, même par voie d'expropriation, les terrains nécessaires à la construction d'une église, consacrée au culte catholique, sur les hauteurs de Montmartre;

4° Enfin les dispositions de la loi du 27 juillet 1880, modifiant la loi du 21 avril 1810, qui permettent au concessionnaire d'une mine d'exproprier les terrains nécessaires à l'établissement des routes et chemins de fer servant à l'exploitation.

L'expropriation, peut, au surplus, être poursuivie soit par l'État, le département et la commune, soit par ceux qui, simples particuliers ou compagnies, ont été régulièrement déclarés concessionnaires de leurs travaux et sont, par là même, substitués à leurs droits et à leurs obligations.

SECTION II.

Quelles choses peuvent être expropriées?

L'expropriation proprement dite ne peut porter que sur des immeubles corporels bâtis ou non bâtis, surface et tréfonds, réunis, ou séparés, suivant que le sous-sol forme une pro-

priété distincte, ou non, de la superficie. C'est par voie de réquisition que l'État, que la commune, se procurent les objets nécessaires à l'armée, en temps de guerre ou d'opérations militaires.

Des indemnités sont payées aux propriétaires d'animaux abattus, en cas de peste bovine constatée dans une commune, par arrêté préfectoral. La loi du 2 août 1872 a compris dans l'expropriation des fabriques d'allumettes chimiques, avec la valeur des terrains, le matériel et l'outillage. De même encore la loi du 15 juillet 1880 a ordonné le rachat des ponts à péage sur les routes nationales et sur les routes départementales. Ce sont là autant de cas se rapprochant sensiblement de l'expropriation : mais ces cas exceptionnels laissent pleinement subsister la règle : il n'y a que les immeubles qui puissent être expropriés.

CHAPITRE LIX.

DES FORMES DE L'EXPROPRIATION.

L'expropriation s'accomplit par un jugement du tribunal civil, rendu après désignation des terrains par arrêté préfectoral, que précède lui-même la déclaration d'utilité publique.

SECTION Ire.

De la déclaration d'utilité publique.

Tous grands travaux publics, routes nationales, canaux, chemins de fer, canalisation des rivières, bassins et docks entrepris par l'État, ou par compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne peuvent être autorisés que par une loi, rendue après une enquête administrative.

Telle est la règle; une loi doit intervenir, pour déclarer l'utilité publique des grands travaux de l'État.

L'enquête administrative, qui précède toute déclaration d'utilité publique, est réglée par les ordonnances du 18 février 1834 et du 15 février 1835, pour les travaux de l'État et des départements et par l'ordonnance du 23 août 1835, pour les travaux communaux.

Les formalités de cette enquête sont destinées à éclairer le public et l'administration sur le projet : elles peuvent être omises en partie, sans qu'il y ait, pour cela, nullité de la déclaration d'utilité publique, ultérieurement prononcée.

Un décret rendu, en la forme des règlements d'administra-

tion publique, suffit pour déclarer l'utilité publique des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de vingt kilomètres de longueur, des lacunes et rectifications de routes nationales, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance.

Quant aux travaux départementaux et communaux, l'utilité publique peut être déclarée par décret en Conseil d'État; à moins qu'une loi ne soit formellement exigée, comme il arrive pour les chemins de fer d'intérêt local. Parfois le décret est remplacé, pour les chemins vicinaux, par exemple, par une délibération du conseil général, ou de la commission départementale, sauf à recourir, même pour ces simples travaux communaux, à un décret, lorsqu'il s'agit d'exproprier un terrain bâti, quelle qu'en soit la valeur.

SECTION II.

Désignation des terrains à exproprier.

L'utilité publique déclarée, il y a lieu de désigner les territoires sur lesquels les travaux seront exécutés. Cette désignation est, ordinairement, indiquée par l'acte même de la puissance publique, qui est intervenu d'abord. Elle est, dans le cas contraire, faite par le préfet.

Puis intervient, en dernier lieu, la détermination des parcelles de terrain, dont l'emprise est jugée indispensable. Cette détermination est fort importante et se produit après une série d'opérations que la loi a minutieusement fixées :

1° Confection du plan parcellaire;
2° Publication de ce plan;
3° Jugement des réclamations des intéressés;
4° Arrêté de cessibilité.

1° Confection du plan parcellaire.

Les ingénieurs ou autres gens de l'art dressent, pour cha-

que commune, le plan parcellaire des terrains et bâtiments, dont la cession est nécessaire.

Le plan est dressé par parcelles; on entend par là toute portion de terrain, distincte de la portion contiguë, soit par une clôture, soit par sa nature, soit par son propriétaire.

Il est dressé par commune avec les noms des propriétaires inscrits à la matrice cadastrale, l'expropriant n'étant jamais forcé de rechercher quel est à ce moment le vrai propriétaire; l'expropriation se poursuit, en effet, régulièrement, contre le propriétaire apparent, contre le propriétaire figurant à la matrice des rôles, le seul que l'administration soit tenue de connaître.

2° Publication du plan.

Le plan reste déposé, pendant huit jours, à la mairie de la commune, où les propriétés sont situées, afin que chacun puisse en prendre connaissance. Le délai de huitaine ne court que du jour de l'avertissement collectif ordonné aux parties intéressées; cet avertissement est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune : il est affiché à la porte de la mairie et à la principale porte de l'église. Enfin, il est inséré dans un journal judiciaire de l'arrondissement ou, à défaut de journal dans l'arrondissement, dans un journal judiciaire du département. Ces publications et affiches sont certifiées par le maire.

Pendant le délai de huitaine, toute opposition, toute réclamation peuvent se produire. Le maire reçoit et consigne, sur son procès-verbal, les observations, qui sont présentées par les intéressés et qui vont être soumises au jugement d'une commission.

3° Jugement des réclamations.

Cette commission est présidée par le sous-préfet; elle comprend quatre conseillers généraux, ou d'arrondissement, désignés par le préfet, le maire de la commune et l'un des ingénieurs, chargés des travaux. Pour que la commission

délibère valablement, il faut que cinq au moins de ses membres soient présents. Pendant huit jours, elle entend les propriétaires intéressés, qu'elle peut faire appeler aussi souvent qu'elle le juge convenable. Ses opérations doivent être terminées dans les dix jours et le procès-verbal est immédiatement transmis au préfet.

La commission ne donne qu'un avis. Si elle propose des modifications au tracé, le sous-préfet en donne avis aux intéressés, par la voie de la publication, de l'affiche dans la commune et de l'insertion au journal judiciaire de l'arrondissement. Pendant huitaine, les pièces restent déposées à la sous-préfecture et les intéressés sont admis à fournir leurs observations; puis le tout est transmis à la préfecture.

4° Arrêté du préfet désignant les parcelles.

Sur le vu du procès-verbal de la commission et des documents de toute nature qui y sont annexés, le préfet, par un arrêté motivé, désigne les parcelles qui doivent être expropriées et l'époque à laquelle l'administration en prendra possession.

Si la commission avait proposé des modifications, le préfet en référerait au ministre qui, selon les cas, statue définitivement ou fait procéder à une nouvelle instruction dans la forme légale.

Lorsqu'il s'agit de travaux purement communaux, il n'est point institué de commission spéciale. L'avis et l'examen de celle-ci sont remplacés par une délibération du conseil municipal et le préfet est tenu de prendre l'arrêté de cessibilité des parcelles en conseil de préfecture.

L'arrêté de désignation des parcelles, pris dans la forme et après l'observation des règles qui précèdent, est essentiel et ne peut être suppléé par aucune autre mesure. D'un autre côté, lorsqu'il est régulier en la forme, il ne peut être l'objet d'aucun recours au fond, l'administration ayant un pouvoir souverain d'appréciation, quant à l'étendue et à la désignation, quelle qu'elle soit, des terrains à exproprier.

CHAPITRE LX.

DU JUGEMENT D'EXPROPRIATION.

SECTION Ire.

De la cession amiable.

La cession des parcelles, comprise dans l'arrêté préfectoral, est désormais inévitable. Aussi la loi permet-elle et encourage-t-elle les traités amiables entre l'administration et les propriétaires, quels qu'ils soient, capables, ou incapables.

S'agit-il de biens de mineurs, d'interdits, d'absents, de femmes dotales, les représentants légaux de ces incapables peuvent, après autorisation du tribunal de la situation des biens, autorisation donnée, sur requête présentée par un avoué, en chambre du conseil, le ministère public entendu, consentir, amiablement, à la cession des parcelles, comprises dans l'arrêté de cessibilité. Le tribunal ordonne les mesures de conservation ou de remploi qu'il juge utiles.

Le ministre des Finances, pour le domaine de l'État, le préfet, pour les biens appartenant au département, le maire, pour ceux de la commune, la commission administrative des hospices, pour le patrimoine hospitalier, peuvent de même, moyennant l'observation des formalités légales, consentir à l'aliénation des biens confiés à leur garde.

Le traité peut porter sur la cession simplement, ou sur la cession et le prix à payer par l'administration. Les contestations, auxquelles pourrait donner lieu son exécution, sont de la compétence des tribunaux civils.

SECTION II.

Des formes du jugement d'expropriation.

On doit distinguer suivant que l'expropriation est prononcée à la requête de l'administration, ou bien à la demande du propriétaire; un troisième cas peut se présenter, c'est celui du consentement à la cession par le propriétaire, sans qu'il y ait accord sur le prix.

1° L'administration, ainsi en est-il le plus fréquemment, provoque le jugement d'expropriation.

L'expropriation s'opère et ne peut s'opérer que par autorité de justice.

Le tribunal civil est saisi par le procureur de la République. Il prononce, sans que les parties soient appelées, sans qu'elles puissent être admises à conclure, sur la réquisition du ministère public, l'expropriation des parcelles comprises dans l'arrêté préfectoral de cessibilité. Le tribunal doit vérifier si les formalités légales ont été accomplies, et c'est même là un des cas exceptionnels où le juge civil a le droit et le devoir d'examiner, de contrôler la régularité d'actes administratifs. Cette régularité est-elle démontrée, le tribunal ne peut que prononcer l'expropriation, sans égard à l'opportunité des travaux, à l'étendue excessive, peut-être, des terrains que les ingénieurs ont jugés nécessaires : sur cette appréciation du fond, l'administration demeure absolument souveraine.

Si, au contraire, les formalités du titre II de la loi du 3 mai 1841 n'ont pas été observées, le tribunal refuse de prononcer l'expropriation. Il ne fait rien de plus, n'ordonne aucune mesure, aucune instruction nouvelle : à l'administration d'aviser. La propriété privée, menacée d'expropriation, reste, en attendant, intacte aux mains du propriétaire.

Le jugement, qui prononce l'expropriation, commet en même temps un des membres du tribunal, pour remplir les fonctions de magistrat directeur du jury et désigne un autre membre, pour le remplacer, en cas de besoin. Si les deux magistrats ainsi désignés sont, plus tard, l'un et l'autre empêchés, il est pourvu à leur remplacement par une ordonnance du président.

2° Le propriétaire poursuit lui-même l'expropriation.

Si, dans l'année de l'arrêté de cessibilité, l'administration n'a pas requis l'expropriation, tout propriétaire, qui ne veut pas rester indéfiniment sous le coup d'une expropriation certaine, mais encore éloignée, peut-être, a le droit de présenter requête au tribunal civil, lequel, après avoir entendu le procureur de la République, prononce, comme il vient d'être expliqué, l'expropriation des terrains désignés par le préfet, lorsqu'il a constaté et visé l'accomplissement régulier de toutes les formalités légales.

3° Jugement de donner acte.

Si le propriétaire n'a point traité à l'amiable et si, néanmoins, il consent à la cession de son terrain, sauf à en discuter le prix devant le jury, le tribunal se borne à donner acte du consentement et à nommer le magistrat directeur du jury. Il ne rend point de jugement d'expropriation et n'a point à vérifier si les formalités légales ont été observées. Dans ce cas, l'aliénation du terrain est un fait acquis, sans contestation, ni recours de la part de qui que ce soit et la procédure ordinaire continue, comme en cas de jugement d'expropriation.

SECTION III.

Recours en cassation contre le jugement.

Le jugement ne peut être attaqué que par la voie du recours en cassation et seulement pour incompétence, excès de pouvoirs ou vices de forme.

Cette voie de recours est ouverte à l'expropriant, à l'exproprié, à tous ceux qui ont sur l'immeuble des droits réels, que l'expropriation leur enlève.

Le pourvoi est formé par déclaration au greffe du tribunal, dans les trois jours à partir de la notification du jugement et, dans la huitaine du jour où il a été formé, il est notifié à la partie adverse, le tout à peine de déchéance.

Dans la quinzaine de la notification, les pièces sont transmises à la chambre civile de la Cour de cassation, qui est directement saisie et statue, dans le mois, sans que le pourvoi passe par la chambre des requêtes. On a vu qu'il en est de même pour les pourvois en matière électorale.

Si l'arrêt a été rendu par défaut, il n'est pas susceptible d'opposition.

En cas de cassation, la Cour renvoie l'affaire devant un autre tribunal civil, qui prononce, dans les formes tracées par la loi, toujours en dehors de la présence des propriétaires. Ce tribunal nomme comme magistrat directeur du jury un juge du tribunal de la situation des biens et non un de ses propres membres; car la fixation de l'indemnité doit se faire dans l'arrondissement et par les autorités légales de l'arrondissement, où se trouvent les immeubles expropriés.

SECTION IV.

Effets du jugement d'expropriation.

§ 1.

Publicité.

Le jugement est publié, affiché, inséré dans un journal judiciaire et transcrit au bureau de la conservation des hypothèques.

La publication, l'affiche, l'insertion et la notification se font par extrait. Cet extrait doit contenir les noms des propriétaires, les motifs et les dispositions du jugement. Il est publié dans la commune, affiché à la porte de la mairie et à la principale porte de l'église et inséré dans l'un des journaux judiciaires de l'arrondissement ou du département.

Quant à la notification de ce même extrait, elle se fait au domicile, qu'il est loisible à l'expropriant d'élire dans l'arrondissement, par une déclaration, reçue à la mairie de la commune où les biens sont situés. Si aucune élection de domicile n'a eu lieu, la notification est régulièrement faite, en double copie, au maire et au fermier, ou gardien des terrains expropriés.

Toutes les notifications exigées par la loi, en matière d'expropriation, se font de la même manière.

Le jugement est ensuite transcrit au bureau du conservateur des hypothèques, qui, toutefois, n'a point à prendre d'inscription d'office, comme au cas de l'article 2108 du Code civil, pour conserver le privilège du vendeur, la conservation de ce privilège étant autrement assurée dans la circonstance.

§ 2.

Effets du jugement.

Ces effets doivent être examinés vis-à-vis du propriétaire; — du fermier ou locataire; — de ceux qui ont des droits réels sur l'immeuble; — des créanciers hypothécaires.

1° A l'égard du propriétaire, le jugement anéantit son droit de propriété, d'une manière absolue, de sorte que toute hypothèque, toute constitution de droits réels sur l'immeuble deviennent radicalement impossibles. Et si l'immeuble périt, l'administration n'en devra pas moins payer le prix entier, sans égard à la perte. En un mot, le jugement est extinctif

de propriété privée, la possession et tous ses avantages restant, toutefois, à l'exproprié.

2° Vis-à-vis du locataire, ou fermier, le jugement transforme sa jouissance de droit, en une simple occupation de fait désormais nécessairement précaire et pouvant prendre fin à tout moment. D'où il suit que, par le seul fait du jugement d'expropriation, le locataire ou fermier est appelé à recevoir une indemnité, puisque le droit qu'il avait sur la chose par lui louée, est anéanti, comme le droit du propriétaire bailleur lui-même. Le montant de cette indemnité sera, sans doute, plus ou moins élevé, suivant que le trouble apporté à la jouissance du locataire aura été plus ou moins profond : mais le preneur, eût-il continué de jouir, sans aucune interruption apparente, eût-il achevé paisiblement son bail, n'en aurait pas moins le droit de réclamer une indemnité; car, encore une fois, sa jouissance a été transformée ; elle est devenue-instable, menacée, de juridique et légale qu'elle était précédemment.

3° A l'égard de ceux qui prétendent des droits réels sur l'immeuble, les actions en revendication, en résolution, même les simples actions possessoires sont encore possibles et suivront leur cours : mais le plaideur reconnu propriétaire de l'immeuble exproprié ne pourra ni arrêter la procédure d'expropriation, ni en modifier le résultat. Son droit réel est transformé, mobilisé et transporté sur le prix.

4° Pour les créanciers hypothécaires, la transcription du jugement les met en demeure d'inscrire dans la quinzaine. Dans ce délai de quinzaine, en effet, toute hypothèque antérieure au jugement d'expropriation peut et doit être inscrite. L'inscription est nécessaire pour la conservation du droit de préférence; les créanciers ne pouvant jamais exercer le droit de surenchère, ni le droit de suite, mais étant toujours fondés à exiger que le prix de l'immeuble soit fixé par le jury, quelques conventions qui aient pu intervenir entre l'expropriant et l'exproprié.

A défaut d'inscription dans la quinzaine de la transcription,

l'immeuble est affranchi de tous privilèges et hypothèques, de quelque nature qu'ils soient, sans préjudice des droits des femmes, mineurs et interdits sur le montant de l'indemnité, tant qu'elle n'a pas été payée, ou que l'ordre n'a pas été réglé définitivement entre les créanciers.

On le voit, il n'y a point à appliquer les règles ordinaires de la loi du 23 mars 1855 sur la transcription des actes translatifs de propriété à titre onéreux entre-vifs; parce que, d'un côté, la loi du 3 mai 1841 est une loi spéciale, dont les dispositions sont demeurées en vigueur et parce que, d'un autre côté, le jugement d'expropriation, extinctif et non translatif de propriété privée, ne peut être assimilé aux actes, dont la loi du 23 mars 1855 ordonne la transcription, pour que la transmission de droits réels opérée soit opposable aux tiers.

SECTION V.

Effets de la cession amiable.

La cession amiable des terrains compris dans l'arrêté préfectoral doit être publiée, comme le jugement d'expropriation lui-même. Elle est également transcrite, et les effets qu'elle produit, vis-à-vis de tous les intéressés, sont analogues à ceux du jugement. Cependant l'administration peut, sauf le droit des tiers et sans accomplir les formalités qui précèdent, payer le prix des acquisitions, dont la valeur n'excède pas cinq cents francs. Elle est, il est vrai, exposée à payer deux fois; mais la rapidité de la prise de possession est assurée. Dans tous les cas, ce paiement se fait aux risques et périls de l'expropriant : car, si le défaut d'accomplissement de la purge des hypothèques n'arrête pas la procédure d'expropriation, les créanciers conservent leurs droits sur le prix de l'immeuble, et ce prix ils peuvent toujours demander qu'il soit fixé par le jury, nonobstant le paiement déjà fait

par l'administration, du prix amiablement arrêté entre elle et le propriétaire grevé d'hypothèques.

— Au tribunal civil seul appartiennent l'interprétation et toutes difficultés relatives à l'exécution soit des traités amiables, soit du jugement d'expropriation, sans que jamais, toutefois, ce pouvoir du juge civil l'autorise à dénaturer les actes intervenus et à ordonner des mesures paralysant l'action de l'administration.

CHAPITRE LXI.

DU RÈGLEMENT ET DU PAIEMENT DE L'INDEMNITÉ.

Le règlement de l'indemnité est confié à un jury spécial. L'indemnité est réglée et payée avant la dépossession de l'exproprié.

Quelles sont les opérations préliminaires du règlement de cette indemnité?

Quelle est la procédure du règlement?

Quelles règles de fond doivent être suivies pour la fixation de l'indemnité?

Tous les développements de la matière rentreront, naturellement, dans cette triple division.

SECTION Ire.

Opérations préalables au règlement.

Elles sont au nombre de trois : la dénonciation des indemnitaires; — les offres de l'expropriant; — la réponse de l'exproprié.

1° Dans la huitaine qui suit la notification du jugement d'expropriation, le propriétaire est tenu de faire connaître à l'administration :

1° Les fermiers et locataires des biens expropriés non pas nécessairement les sous-locataires, que peut-être, il ne connaît pas lui-même; mais la dénonciation du locataire suffit pour garantir les droits des sous-locataires;

2° Les usufruitiers et les usagers, dont les droits sont régis par le Code civil;

3° Les créanciers de servitudes, en vertu d'actes auxquels il a concouru;

Sinon, il reste seul tenu envers toutes ces personnes du paiement des indemnités auxquelles elles peuvent prétendre.

Tous les autres intéressés doivent se faire connaître eux-mêmes, dans la huitaine de la publication du jugement; s'ils y manquent, ils sont absolument déchus, vis-à-vis de tous, de l'expropriant aussi bien que l'exproprié, de tout droit à indemnité.

2° L'administration notifie aux propriétaires et à tous les indemnitaires connus les sommes qu'elle offre pour indemnités. Ces offres sont, en outre, affichées et publiées, comme le jugement d'expropriation. Les offres sont distinctes suivant chaque indemnitaire et chaque chef d'indemnité.

3° Dans la quinzaine de la notification des offres, les intéressés répondent soit par une acceptation, ce qui est fort rare, soit par l'indication de leurs prétentions.

Les incapables de droit civil, femmes mariées, mineurs et interdits, les personnes morales, département, commune, hospices peuvent, moyennant autorisation, donnée à leur représentant ou administrateur légal, régulièrement accepter les offres de l'expropriant; le délai de quinzaine est, en ce cas, porté à un mois.

Si les offres ne sont pas acceptées, ou si l'accord ne s'établit point entre les indemnitaires et l'administration, il est procédé au règlement judiciaire de l'indemnité.

SECTION II.

Procédure du règlement de l'indemnité.

§ 1.

Par qui l'indemnité est-elle réglée?

L'indemnité est réglée par un jury spécial agissant sous l'impulsion d'un magistrat directeur assisté d'un greffier.

Ce jury, à la différence du jury criminel, est choisi et non point tiré au sort, et cela parce que la fixation de l'indemnité exige des aptitudes et des connaissances diverses, suivant la nature, la situation et la destination antérieure des immeubles expropriés.

Chaque année dans sa session du mois d'août, le conseil général désigne, pour chaque arrondissement, trente-six jurés au moins et soixante-douze au plus, ayant leur domicile réel dans l'arrondissement. C'est sur la liste ainsi dressée que seront pris, pendant l'année et jusqu'à la nouvelle désignation du conseil général, les jurés chargés de régler les indemnités dans l'arrondissement après expropriation.

Dans le département de la Seine, les jurés sont au nombre de six cents. Il y en a deux cents dans l'arrondissement de Lyon et la loi du 3 juillet 1880 permet au Président de la République de porter par décret, dans les arrondissements populeux, le nombre des jurés à cent quarante-quatre, c'est-à-dire au double du chiffre ordinaire.

La liste ainsi dressée par le conseil général doit, à peine de nullité des décisions qui seraient rendues ultérieurement, contenir le nombre légal de jurés tous et individuellement capables. Ainsi, il y a nullité si la liste qui devait contenir 144 noms n'en contient en réalité que 143, la même per-

sonne ayant été, sous des prénoms divers, deux fois portée sur la liste.

— Toutes les fois qu'il y a lieu de recourir à un jury spécial, la première chambre de la cour ou la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire du département, choisit en chambre du conseil, sur la liste formée pour chaque arrondissement, seize jurés titulaires et quatre jurés supplémentaires. Pendant les vacances, ce choix est fait par la chambre chargée du service des vacations. Ne peuvent être choisis les propriétaires, les fermiers, les créanciers hypothécaires, ni aucun des intéressés à la fixation de l'indemnité.

La liste des seize jurés titulaires et des quatre jurés supplémentaires est notifiée aux parties, au moins huit jours avant la réunion. Les jurés empêchés, excusés ou devenus incapables de siéger pour quelque cause que ce soit, sont remplacés par des jurés supplémentaires dans l'ordre d'inscription de ceux-ci et, en cas d'insuffisance constatée de ces derniers, par des jurés complémentaires pris par le magistrat directeur sur la liste de l'arrondissement, de manière que, pour la fixation de l'indemnité, il y ait toujours au moins seize jurés.

La constitution irrégulière du jury entraîne nullité de tout ce qui a suivi et cette nullité, qui tient à l'ordre essentiel des juridictions, ne pourrait être couverte ni par le silence, ni par l'acquiescement des parties.

§ 2.

Suivant quelles formes statue le jury?

Les parties et les jurés se réunissent publiquement au jour fixé par l'administration. Le jury siège au tribunal civil, au prétoire du juge de paix, à la mairie ou dans tout autre local accessible au public et notifié aux parties, sans le consentement desquelles il ne peut être changé.

Le magistrat dirige les opérations : le greffier tient le procès-verbal. A l'appel de chaque cause, l'administration a le droit d'exercer deux récusations péremptoires; la partie a le même droit. Si quatre jurés sont récusés, les douze jurés restant forment le jury de jugement. Si le droit de récusation n'est point exercé ou s'il ne l'est que partiellement, le magistrat directeur procède à la réduction des jurés au nombre de douze, en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste.

Douze jurés doivent être présents, pour que le jury spécial soit constitué; il faut neuf jurés, au moins, pour que le jury délibère valablement.

Chaque jury doit délibérer séparément : il y a nullité des opérations si deux jurys ont procédé simultanément, si un membre de l'un des jurys a pris part aux délibérations de l'autre.

Avant tout, chaque juré prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité. La prestation de serment est une condition substantielle, qui doit être accomplie avant toute opération, à peine d'une nullité, dont rien ne relève, pas même le serment prêté au milieu des opérations subséquentes, à l'instant même où l'oubli commis au début aurait été reconnu.

Le serment doit être prêté, individuellement, par chaque juré et le procès-verbal doit mentionner l'accomplissement distinct de toutes les formalités substantielles. Du reste, les mentions du procès-verbal font foi de la réalité des faits qu'il relate et, réciproquement, toute formalité, non régulièrement constatée, est réputée avoir été omise.

Le magistrat directeur met sous les yeux du jury : le tableau des offres et des demandes notifiées; le plan parcellaire, les titres et documents produits par les parties. Celles-ci ou leurs mandataires peuvent présenter, oralement, les observations qu'ils jugent convenables. Le jury peut entendre des témoins et toutes les personnes qu'il croit capables de l'éclairer. Il peut se transporter sur les lieux; mais il ne pourrait nommer des experts ; car c'est à lui-même d'apprécier le dommage et ses divers éléments.

La discussion est publique et dure aussi longtemps qu'il est utile. La clôture en est prononcée par le magistrat directeur. Les jurés se retirent immédiatement, pour délibérer, en secret, sans désemparer, sous la présidence de l'un d'eux, qu'ils désignent à l'instant. Leur décision est prise à la majorité : en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

La décision signée des jurés, qui l'ont rendue, est proclamée publiquement et déclarée exécutoire par le magistrat directeur, qui envoie l'expropriant en possession et statue sur les dépens. Ces dépens ne peuvent comprendre que les frais des actes postérieurs aux offres de l'administration ; dans tous les cas, les frais antérieurs restent à la charge de l'expropriant.

Si l'indemnité allouée par le jury ne dépasse point l'offre de l'administration, la partie est condamnée aux dépens. Si l'indemnité atteint le chiffre de la demande des parties, l'administration supporte les dépens. Si l'indemnité est, ce qui se produit d'ordinaire, supérieure à l'offre et inférieure à la demande, les dépens sont proportionnellement compensés entre l'expropriant et l'exproprié. Tout indemnitaire capable, qui n'a point répondu aux offres de l'administration, supporte seul les dépens, quel que soit le chiffre adopté par le jury.

§ 3.

Recours contre la décision du jury.

La décision du jury et l'ordonnance du magistrat directeur ne peuvent être attaquées que devant la Cour de cassation et seulement pour les motifs suivants, limitativement énumérés par l'article 42 de la loi du 3 mai 1841 :

Désignation irrégulière du jury ;

Omission, ou irrégularité de la notification des jurés et de la convocation adressée à l'indemnitaire ;

Violation du droit de récusation;

Composition arbitraire du jury de jugement;

Nombre insuffisant des jurés;

Absence de serment;

Violation de la publicité et du caractère contradictoire de la discussion;

Délibération irrégulière du jury, qui n'a pas statué sans désemparer, secrètement, à la majorité des voix et sous la présidence d'un de ses membres;

Fixation illégale de l'indemnité, soit que l'indemnité attribuée excède la demande de la partie, soit que cette indemnité ait été accordée contrairement aux règles qui seront exposées tout à l'heure;

Enfin, répartition des dépens contrairement à la loi.

Le délai du recours en cassation est de quinze jours à partir de la décision. Le pourvoi est formé, notifié et jugé de la même manière que le pourvoi contre le jugement d'expropriation.

Lorsqu'une décision du jury a été cassée, l'affaire est renvoyée devant un nouveau jury, choisi dans le même arrondissement. Néanmoins, la Cour de cassation peut renvoyer devant un jury, choisi dans un arrondissement voisin, lors même que ce jury appartiendrait à un autre département.

Un nouveau magistrat directeur est alors désigné par le tribunal, les pouvoirs de directeur ne passant point, de plein droit, au suppléant, primitivement nommé.

SECTION III.

Règles de fond relativement à l'appréciation de l'indemnité.

1° L'exproprié a droit à une indemnité, qui doit comprendre tout le préjudice matériel, et non pas simplement

moral, causé par la dépossession, préjudice actuel, certain, et qui est la conséquence directe, immédiate et nécessaire de l'expropriation.

2° La décision du jury, fixant cette indemnité, doit être simple, claire, sans complexité et sans équivoque. Elle est souveraine en ce sens que le jury évalue comme il lui convient, le montant de l'indemnité, dont la base est juridiquement certaine. Mais, d'une part, il ne pourrait refuser d'allouer une indemnité pour un chef de demande comportant indemnité et, d'autre part, il excéderait également ses pouvoirs en allouant une indemnité pour une raison contraire à la loi, par exemple, pour le dommage qui résultera de travaux postérieurs à l'expropriation et non pas seulement de l'expropriation elle-même.

3° Une indemnité, distincte, doit être fixée, pour chaque chef, distinct, de demande et au profit de tous les intéressés, fondés à la réclamer et la réclamant, en effet, à titre personnel et distinct.

4° L'indemnité doit être attribuée en argent et jamais autrement, à moins d'un accord unanime et constaté, entre toutes les parties intéressées.

5° Dans l'évaluation de l'indemnité, le jury est juge de la sincérité des titres produits devant lui; il doit accorder au propriétaire la valeur vraie de l'immeuble exproprié, non la valeur d'affection, ni non plus la valeur, exceptionnellement abaissée du moment. Et si l'exécution des travaux doit procurer au surplus de l'héritage une plus-value immédiate et spéciale, cette plus-value est compensée, à due concurrence, avec la dépréciation, subie par le restant de l'immeuble; l'exproprié devant, en toute occurrence, être justement et complètement indemnisé du terrain dont il est dépossédé.

6° Quand il y a litige sur le fond du droit, une indemnité hypothétique est réglée par le jury. L'attribution définitive en est faite par le tribunal civil; s'il y a lieu de régler non plus une indemnité hypothétique, mais une indemnité alternative, pour deux situations, prévues et distinctes, le jury doit fixer

le chiffre de l'indemnité, pour l'une et pour l'autre branche de l'alternative. Le chiffre de l'indemnité peut être le même, pourvu qu'il soit démontré que le jury a envisagé, réellement et successivement, les deux branches de l'alternative.

Assez fréquemment, le jury arrête une indemnité *pour toutes choses*, ou *pour toutes causes*. Il croit parer ainsi à toute critique et résumer tous les chefs de demande de l'exproprié. Cette manière de procéder n'est, sans doute, proscrite par aucune disposition de loi; elle n'est pas sans péril, néanmoins; car, pour peu que l'un des chefs de demande ait été contesté, ou soit contestable, la décision devient obscure et équivoque : on ne sait, en effet, si l'indemnité allouée représente, dans l'esprit des jurés, seulement la réparation du préjudice légalement réparable, ou, au contraire, tout le préjudice allégué par le propriétaire.

7° Enfin, l'indemnité ne peut, en aucun cas, être inférieure aux offres de l'administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée. Il se forme un quasi-contrat judiciaire entre l'expropriant et l'exproprié; le jury doit donc rester dans les limites de l'offre et de la demande; alors même qu'il reconnaîtrait que les offres de l'administration sont trop élevées, ou, en sens inverse, que la demande de l'exproprié est trop faible.

Le jury prononce des indemnités distinctes en faveur des parties, qui les réclament à des titres différents, comme propriétaires, fermiers, usagers et créanciers de servitudes. Dans le cas d'usufruit il n'est fixé qu'une seule indemnité; le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le prix, au lieu de les exercer sur la chose. Mais alors l'usufruitier est tenu de donner caution, même si le titre constitutif de l'usufruit l'en exemptait. Seuls, les père et mère, ayant l'usufruit légal des biens de leurs enfants, en sont dispensés.

SECTION IV.

Du paiement de l'indemnité.

Il est de principe que l'indemnité soit payée préalablement à la prise de possession.

L'indemnité une fois réglée, mais non encore payée, l'exproprié retient la chose, jusqu'à ce que l'expropriant ait accompli son obligation de payer le prix, obligation qui a pour obligation corrélative, de la part de l'exproprié, le délaissement, définitif et complet, de la chose aux mains de l'expropriant. Ce n'est là, au reste, qu'une des faces du droit de rétention, dont le Code civil fournit de nombreux exemples.

— Si, dans les six mois du jugement d'expropriation, l'administration ne poursuit pas la convocation du jury, les parties intéressées peuvent exiger qu'il soit procédé à la fixation de l'indemnité, dans les formes légales. Et lorsque l'indemnité a été fixée si elle n'est ni acquittée, ni consignée dans les six mois de la décision du jury, les intérêts courent de plein droit, à partir de ce délai de six mois, même si l'exproprié conserve la possession et les fruits de l'immeuble. Il en doit être ainsi, pour que les simples particuliers ne soient point à la merci de l'expropriant.

Le paiement se fait à l'exproprié capable de recevoir et l'administration, qui a pu poursuivre l'expropriation contre le propriétaire apparent, doit payer le montant de l'indemnité à l'ayant-droit véritable et à nul autre. Elle paie toujours à ses risques et périls, et si l e paiement a été irrégulièrement fait, elle paiera deux fois : rien, en effet, ne dispense et rien n'empêche l'expropriant de verser le prix de l'immeuble à ceux qui ont qualité et droit pour le recevoir.

Il peut arriver que l'indemnitaire refuse de recevoir paiement, ou, ce qui est beaucoup plus commun, que le paiement ne puisse être fait par suite de l'existence d'inscriptions hypothécaires, ou pour tout autre obstacle juridique. Si le paie-

ment est juridiquement empêché au moment où l'administration s'apprête à le faire, pour prendre possession, il suffit que la somme à payer soit consignée, pour être ultérieurement distribuée à qui de droit.

Si, au contraire, l'indemnitaire refuse le paiement, il lui est fait des offres réelles, suivies de consignation. Et une distinction a été admise à ce propos par la loi. Quand il s'agit de travaux exécutés par l'État, ou par les départements, les offres réelles sont faites, non point en espèces, comme il est de règle pour les débiteurs ordinaires, mais en un mandat de la somme due; ce mandat délivré par l'ordonnateur compétent, visé par le payeur, est payable sur la caisse publique qu'il désigne et à présentation. Si l'indemnitaire refuse de recevoir le mandat, la consignation de la somme due a lieu en espèces et la prise de possession peut être immédiatement accomplie.

Si les travaux publics concernaient non plus l'État et les départements, mais les communes, les règles ordinaires des offres réelles en deniers devraient être suivies.

Lorsqu'un propriétaire a accepté les offres de l'administration, le montant de l'indemnité est, s'il l'exige, et s'il n'y a aucune réclamation, de la part des autres indemnitaires, dans les délais accordés pour répondre aux offres, consigné par l'expropriant, pour être ultérieurement distribué ou remis aux ayants-droit.

SECTION V.

Dispositions spéciales.

§ 1.

Réquisition d'expropriation totale.

L'expropriation comprend, assez rarement, la totalité des immeubles appartenant au même propriétaire. Or, il peut

arriver fréquemment que l'expropriation partielle laisse absolument sans valeur le surplus des terrains appartenant à l'exproprié. Celui-ci a, dans ce cas, la faculté de requérir l'emprise totale de son terrain. La situation diffère toutefois, suivant qu'il est question de bâtiments, ou de terrains non bâtis. En effet, pour les terrains bâtis la réquisition du propriétaire est péremptoire. Si donc une portion de ces terrains a été expropriée, le propriétaire peut, par une réquisition formelle, adressée au magistrat directeur du jury, dans le délai accordé pour répondre aux offres, exiger que la totalité des bâtiments soit achetée et payée par l'expropriant.

Pour les terrains non bâtis, l'exproprié ne peut requérir l'emprise de la totalité, que si la parcelle se trouve réduite au quart de la contenance totale, et pourvu encore, que le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu et que la parcelle réduite soit inférieure à dix ares.

Mais, pour les terrains dont il a ainsi requis l'emprise totale, le propriétaire ne peut exercer, plus tard, le droit de préemption, dont il va être parlé, quand l'exécution des travaux une fois accomplis laisse disponible une certaine quantité de terrains expropriés.

L'administration elle-même a le droit d'acquérir la totalité des terrains dans les cas déterminés par l'article 13 de la loi du 13 avril 1850 et l'article 2 du décret du 26 mars 1852 :

Lorsque l'insalubrité des logements occupés par des locataires, est le résultat de causes extérieures et permanentes ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune peut acquérir, par voie d'expropriation, la totalité des immeubles compris dans le périmètre des travaux. Les portions de ces immeubles qui, après l'assainissement opéré, restent en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, peuvent être revendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires, ou leurs ayants-droit puissent réclamer le privilège de préemption.

Dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le

redressement, ou la formation des rues de Paris; l'administration a la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle juge que les parties restantes ne sont pas d'une étendue, ou d'une forme qui permettent d'y élever des constructions salubres.

Elle peut pareillement comprendre dans l'expropriation des immeubles en dehors des alignements, lorsque leur acquisition est nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles. Les parcelles de terrain acquises en dehors des alignements et non susceptibles de recevoir des constructions salubres sont réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, soit par expropriation. La fixation du prix des terrains est opérée, comme en matière d'expropriation.

§ 2.

Du droit de préemption au profit des anciens propriétaires.

Si les terrains, acquis pour des travaux d'utilité publique, ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit peuvent en demander la remise. Mais il faut, pour cela, que les terrains n'aient, en aucune manière, été affectés, même momentanément, à des travaux publics. Le privilège de rétrocession se justifie, d'ailleurs, aisément; car le propriétaire a subi l'expropriation; il est juste qu'il puisse, s'il le veut, reprendre son terrain, dont il n'a été dépouillé qu'en vue de travaux qui sont abandonnés.

On vient de voir que l'exproprié, qui a requis l'expropriation totale, n'a pas le droit de préemption pour les terrains acquis sur sa réquisition et demeurés disponibles, après l'exécution des travaux.

Ce privilège appartient à l'ancien propriétaire et à ses ayants-droit, c'est-à-dire à ses successeurs universels, ou à ceux à qui le droit de préemption a été expressément conféré

et non, comme cela serait désirable, et plus pratique souvent, au successeur, à titre particulier, de l'exproprié, pour le restant de l'immeuble.

L'administration, par un avis publié, affiché et inséré dans les journaux, fait connaître quels terrains doivent être rétrocédés. Dans les trois mois de la publication de cet avis, les anciens propriétaires sont tenus de déclarer leur intention de se rendre acquéreurs. Le prix est alors fixé à l'amiable, ou par le jury. En aucun cas, ce prix ne peut dépasser l'indemnité primitivement fixée par le jury. Ainsi, l'expropriant ne fait pas et ne doit pas faire un bénéfice.

Dans le mois de la fixation du prix, celui-ci est payé par l'acquéreur, le tout à peine de déchéance.

Un privilège du même genre a été réservé aux propriétaires voisins des rues, des grandes routes et des chemins vicinaux par l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, l'article 19 de la loi du 21 mai 1836 et l'article 2 de la loi du 24 mai 1842.

L'autorité judiciaire est seule compétente, pour décider si le droit de préemption peut être exercé, au profit de quelles personnes et suivant quelle quotité, pour chacune d'elles. Ce droit est, en effet, un droit réel, de nature purement civile, contre-partie de la nécessité, pour le propriétaire, de subir l'expropriation et, comme tout ce qui a trait au jugement d'expropriation, de la compétence exclusive des tribunaux civils.

§ 3.

Formes et immunités des actes, en matière d'expropriation.

Tous les actes et toutes les notifications peuvent se faire soit en la forme ordinaire, soit en la forme administrative.

L'exemption des droits de timbre, d'enregistrement et de

transcription est accordée à ces actes et notifications et se justifie par l'intérêt public des travaux à accomplir.

Si la vente, la quittance, ou tout autre acte relatif à l'expropriation, sont reçus en forme administrative, ils sont dressés par le préfet, ou par le sous-préfet, ou par le maire; la minute reste déposée à la préfecture ou à la mairie et des expéditions sont délivrées aux parties et à l'administration des domaines.

Les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes en matière d'expropriation, sont visés pour timbre et enregistrés gratis. Il n'est perçu aucun droit de transcription, pour la transcription au bureau des hypothèques. Les droits perçus sur les acquisitions amiables faites antérieurement à l'arrêté du préfet, sont restitués, lorsque dans le délai de deux ans, à partir de l'enregistrement, il est justifié que les immeubles acquis sont compris dans l'arrêté parcellaire et déclarés nécessaires à l'exécution des travaux publics autorisés.

Enfin toutes les significations et notifications peuvent être faites soit par huissier, soit par un agent de l'administration assermenté et ayant qualité pour dresser un procès-verbal, qui fait foi en justice.

Les principaux agents de cette sorte sont :

1° Les gardes-champêtres;
2° Les commissaires de police;
3° Les agents-voyers;
4° Les conducteurs des ponts et chaussées;
5° Les cantonniers dûment commissionnés;
6° Les gardes et agents forestiers;
7° Les agents de la navigation et les gardes-pêche;
8° Les gardes du génie.

Les significations sont faites à la requête du préfet, du maire, ou du concessionnaire des travaux mis au lieu et place de l'administration.

CHAPITRE LXII.

DES EXCEPTIONS A LA LOI DU 3 MAI 1841.

La loi du 3 mai 1841 est la loi commune en fait d'expropriation. Elle reçoit des exceptions assez nombreuses, d'une importance et d'une application diverses : il suffira d'indiquer la plupart d'entre elles.

1° Travaux urgents, nécessitant la prise de possession de terrains non bâtis ; ils sont prévus par les articles 65-74 de la loi de 1841 ;

2° Travaux du génie, ou de la marine ; la désignation des parcelles n'est point faite par le préfet; elle a lieu par une loi, ou par un décret.

3° Travaux de fortifications ; la loi du 30 mars 1831 reste applicable; mais la fixation de l'indemnité est arrêtée par le jury.

4° En cas d'alignement, l'expropriation est opérée par le fait de l'incorporation à la voie publique du terrain, compris dans le plan d'alignement, régulièrement dressé et approuvé. L'indemnité due, pour la valeur du sol incorporé à la rue, est réglée par le jury.

5° Au lieu d'être fixée par le jury, tel que la loi du 3 mai 1841 en détermine la composition, l'indemnité peut être appréciée par un jury, moins nombreux, que, dans la pratique des travaux publics, on désigne ordinairement sous le nom de *petit jury*. Il convient de s'y arrêter un instant.

§ 1.

Dans quels cas s'applique l'article 16 *de la loi du* 21 *mai* 1836 ?

Ce texte et les règles spéciales qu'il édicte pour la composition du jury s'appliquent :

— 1° A tous les travaux des chemins vicinaux qui nécessitent une expropriation et à tous les chemins ruraux ;

— 2° Aux travaux, entrepris par des départements, des communes, ou des associations syndicales, pour le drainage, ou tout autre mode d'assèchement de terrains. Le règlement des indemnités, dues pour expropriation, est, aux termes de l'article 4 de la loi du 10 juin 1854, poursuivi conformément à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836.

— 3° Quant aux associations syndicales régies par la loi du 21 juin 1865, modifiée et complétée par la loi du 22 décembre 1888, il faut faire une distinction entre les travaux qu'elles entreprennent.

Si, en effet, il s'agit de travaux d'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux, ou encore d'ouverture, d'élargissement, prolongement, pavage de voies publiques, ou de toute autre amélioration ayant un caractère d'intérêt public, dans les mêmes villes et faubourgs, l'expropriation des terrains nécessaires à ces divers travaux est soumise aux règles ordinaires de la loi du 3 mai 1841.

Pour tous les autres travaux, au contraire, que les associations syndicales autorisées peuvent accomplir, savoir :

a) Travaux de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables ou non navigables ;

b) Curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables, ni flottables et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

c) Dessèchement des marais;

d) Étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants;

e) Irrigation et colmatage;

f) Drainage et assainissement des terres humides et insalubres;

g) Chemins d'exploitation et toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif.

L'utilité publique est déclarée par décret rendu en Conseil d'État, et l'expropriation est suivie et l'indemnité réglée d'après l'article 16 de la loi du 21 mai 1836.

4° Il en est de même en cas d'abandon, par les propriétaires de vignobles, des terrains, compris dans le périmètre d'un syndicat, formé d'après la loi du 15 décembre 1888, pour la défense des vignes contre le phylloxéra. L'indemnité due par l'association au propriétaire qui a fait l'abandon, est fixée par le petit jury; ainsi l'ordonne l'article 11 de la loi précitée du 15 décembre 1888.

5° Le même mode de règlement des indemnités a été employé pour l'exécution de la loi du 4 avril 1873, destinée à assurer, sur le territoire français, la conservation des tombes des soldats français et allemands morts durant la guerre.

6° Enfin, dans le cas où, pour l'établissement des lignes télégraphiques, ou téléphoniques, il est nécessaire d'exécuter des travaux, de nature à entraîner la dépossession définitive d'un propriétaire, celui-ci est exproprié conformément à la loi du 3 mai 1841, mais l'indemnité est réglée dans la forme prévue par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836.

Pour l'expropriation des monuments historiques classés, ou des terrains, dans lesquels des fouilles ont fait découvrir des ruines, ou des objets intéressant l'archéologie, l'histoire, ou l'art, la loi du 30 mars 1887 maintient l'application pure et simple de la loi fondamentale du 3 mai 1841.

§ 2.

Règlement de l'indemnité par le petit jury.

Lorsque, dit l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, il y a lieu de recourir à l'expropriation, le jury spécial, chargé de régler les indemnités, n'est composé que de quatre jurés. Le tribunal d'arrondissement, en prononçant l'expropriation, désigne pour présider et diriger le jury l'un de ses membres ou le juge de paix du canton. Ce magistrat a voix délibérative en cas de partage.

Le tribunal choisit, sur la liste générale du jury, quatre personnes pour former le jury spécial et trois jurés supplémentaires. L'administration et la partie intéressée ont respectivement le droit d'exercer une récusation péremptoire. Le juge reçoit les acquiescements des parties. Son procès-verbal emporte translation définitive de propriété.

Le recours en cassation, soit contre le jugement qui prononce l'expropriation, soit contre la décision du jury, qui règle l'indemnité, n'a lieu que dans les cas et selon les formes prévues par la loi ordinaire.

Ainsi, les règles habituelles sont modifiées,

1° En ce que le tribunal, en prononçant l'expropriation, choisit, lui-même, les jurés titulaires et les jurés supplémentaires, sur la liste du jury, dressée par le conseil général;

2° Les jurés statuent au nombre de quatre seulement : voilà pourquoi, le tribunal désigne quatre jurés et trois jurés supplémentaires, l'expropriant et l'exproprié ayant droit d'exercer chacun une récusation péremptoire.

3° Le magistrat qui préside et dirige le jury est, le plus souvent, le juge de paix du canton. Le tribunal, en effet, est maître de désigner soit ce dernier, soit l'un de ses membres.

4° Dans tous les cas, le magistrat désigné fait partie inté-

grante du jury; il le dirige et le préside. C'est là la différence capitale, entre le mode de règlement par le petit jury et le mode ordinaire de la loi du 3 mai 1841. Le président du petit jury a voix délibérative en cas de partage. Il doit constater par son procès-verbal sa coopération effective et directe à l'œuvre tout entière du jury et ce à peine de nullité.

Le magistrat peut recevoir les déclarations, consentements et acquiescements des parties. Son procès-verbal est soumis aux règles ordinaires et relate l'observation des formalités essentielles, prestation de serment, discussion contradictoire, délibération en secret et sans désemparer; car, si la procédure est simplifiée, quant à la désignation et au nombre des jurés, si la participation du juge aux délibérations du jury est constamment obligatoire, les règles fondamentales de la matière doivent être observées quant au fond et aussi quant à la forme, sur tous les points où l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 ne statue pas explicitement.

Le pourvoi en cassation est ouvert aux parties, dans les cas et de la manière indiqués plus haut; il n'existe, en effet, sur ce point, aucune dérogation à la loi générale.

CHAPITRE LXIII.

DU DOMAINE PUBLIC ET DU DOMAINE DE L'ÉTAT.

On entend par domaine public l'ensemble des choses affectés à l'usage du public et qui, à ce titre, ne sont pas susceptibles de propriété privée.

Le domaine public est général, telles sont les routes nationales, les fleuves et rivières navigables, les places de guerre.

Il y a aussi un domaine public départemental et un domaine public communal. Les routes départementales appartiennent au premier : le second comprend les rues, places, fontaines et monuments des villes, les chemins vicinaux et ruraux et les autres voies publiques.

Le domaine public peut, d'ailleurs, comprendre des objets mobiliers, aussi bien que des immeubles ; car ce qui le caractérise essentiellement, c'est l'affectation d'une chose à l'usage de tous.

Le domaine de l'État se compose, au contraire, de tous les biens qui appartiennent à l'État considéré comme personne civile et dont il est propriétaire.

Malheureusement, ces idées si simples ont été obscurcies, soit par la confusion des origines historiques du domaine public et du domaine de l'État, soit par l'incorrection des termes dont s'est servi le Code civil.

Il est facile, toutefois, de rectifier les articles 538-541 du Code civil, aujourd'hui que le sens précis des termes : domaine public, domaine de l'État, est définitivement fixé et uniformément reçu par tous.

Les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les

fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, *lais et relais de la mer*, les ports, les havres, les rades et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public.

Ainsi s'exprime l'article 538 du Code civil. Si l'on écarte les lais et relais de mer, à tort compris dans le domaine public et qui font, au contraire, manifestement partie du domaine de l'État, aliénable et transmissible, cet article donne une idée fort juste du domaine public et, par là même, du domaine de l'État.

SECTION Ire.

Du domaine public.

§ 1.

Composition du domaine public.

Le domaine public comprend :

1° Toutes les choses qui, par leur nature elle-même, ne peuvent être l'objet d'aucune appropriation et sont destinées à l'usage de tous. Tels sont les rivages de la mer, les fleuves et rivières navigables et flottables, les canaux, les ports, les chemins de fer, les routes et toutes les voies de communication affectées au public;

2° Les objets, meubles ou immeubles, spécialement consacrés au service et à l'utilité de tous et qui, en raison de leur affectation et tant qu'elle dure, appartiennent au domaine public. C'est ainsi que les manuscrits des bibliothèques publiques, les tableaux des musées, les forteresses, les églises cathédrales et paroissiales, sont des dépendances de ce do-

maine, protégées par la grande règle de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité qui le gouverne.

On discute souvent la question de savoir si les immeubles affectés, non à l'*usage public*, mais à un *service public*, tels que les bâtiments des préfectures et sous-préfectures, les ministères et tous les hôtels des administrations publiques font, ou non, partie du domaine public. La controverse offre peu d'intérêt pratique; car tous les systèmes s'accordent sur les conséquences, au moins sur les plus importantes. Il nous paraît plus logique de ne faire aucune distinction entre les bâtiments exclusivement et directement affectés à l'usage du public et les bâtiments non expressément désignés par un texte de loi, mais néanmoins consacrés à un service public général, départemental, ou communal. Un droit de propriété privée et exclusive ne se comprend pas plus sur les uns que sur les autres et nous reconnaissons, en tous, le caractère essentiel de la domanialité publique, à savoir, l'affectation de l'objet, mobilier ou immobilier, bâti ou non bâti, à l'usage de tous, quelles que puissent être, d'ailleurs, la forme et l'étendue de cet usage.

§ 2.

Administration du domaine public.

On doit examiner, à ce point de vue, trois questions :

1° Comment une chose entre-t-elle dans le domaine public ?

2° Comment y est-elle administrée?

3° Et comment enfin elle en peut sortir ?

I. A considérer l'entrée d'une chose dans le domaine public, il faut distinguer avec soin : l'expropriation; — l'affectation, — et la délimitation.

— L'expropriation est, le plus souvent, l'opération préa-

lable et indispensable à la constitution du domaine public. On exproprie, en effet, les simples particuliers, pour transformer leurs terrains en routes, en chemins de fer, en bâtiments destinés aux services militaires, scolaires et autres du même genre.

Mais l'expropriation ne crée point la domanialité publique; c'est l'exécution du travail public qui, seule, fait entrer dans le domaine public les terrains appartenant autrefois à des propriétaires, dont le jugement d'expropriation a éteint la propriété privée.

— L'affectation est l'acte du pouvoir public compétent, qui décide que, désormais, telle chose fera partie du domaine public.

Elle est tantôt explicite et directe, tantôt implicite et par voie de conséquence.

Elle peut émaner d'une loi, d'un décret, d'un arrêté préfectoral, d'une délibération du conseil général, de la commission départementale ou du conseil municipal.

L'affectation, quand elle est faite par le conseil général et par le conseil municipal, n'appartient pas, on l'a vu, d'une manière absolument souveraine, aux délibérations de l'une ou de l'autre assemblée. Elle n'a lieu que sous le contrôle du pouvoir central : elle est révocable et elle n'entraîne pas, nécessairement, aliénation définitive du fonds affecté.

S'agit-il d'un bien du domaine de l'État, le pouvoir exécutif a le droit de l'affecter à un service public, sous sa responsabilité et sauf le contrôle du Parlement. L'affectation et la désaffectation rentrent, naturellement, dans la mission dont il est chargé et, après diverses péripéties, nous sommes revenus aux règles de l'ordonnance du 14 juin 1833. L'affectation est concertée entre le ministre des Finances et le ministre qui la réclame : elle est ordonnée par un décret, qui vise l'avis du ministre des Finances et doit être inséré au *Bulletin des lois*.

— La théorie de la délimitation du domaine public a donné lieu à beaucoup de divergences et de confusion. Elle peut

être cependant ramenée à trois propositions fort simples :

Le droit de délimitation appartient essentiellement au pouvoir exécutif.

Il découle de la loi du 22 décembre 1789, section III, article 2, qui confiait aux administrations de département, sous l'autorité du Roi, la conservation des propriétés publiques. Il résulte encore du décret-loi du 21 février 1852, sur la délimitation du domaine public maritime.

— La délimitation est faite tantôt par le législateur lui-même, quand, par exemple, classant une place de guerre, ou, ordonnant des travaux publics de fortifications, il fixe le point précis où s'arrête le périmètre de l'enceinte fortifiée. Tantôt elle est opérée par décret du Président de la République, en vertu de l'article 2 du décret précité du 21 février 1852 :

Les limites de la mer sont déterminées par décret du Président de la République, rendu en forme de règlement d'administration publique, les droits des tiers réservés, sur le rapport du ministre des Travaux publics, lorsque la délimitation a lieu à l'embouchure des fleuves et rivières et sur le rapport du ministre de la Marine, lorsqu'elle se produit sur un autre point du littoral.

Le bornage du domaine militaire se fait également par décret rendu sur le rapport du ministre de la Guerre, après observation des formalités du décret du 10 août 1853.

Des arrêtés préfectoraux opèrent la délimitation de toutes les autres dépendances du domaine public général, en exécution de la loi du 22 décembre 1789.

Enfin, les délibérations des conseils généraux, de la commission départementale et des conseils municipaux, qui arrêtent des plans généraux d'alignement, pour les chemins vicinaux, pour les chemins ruraux, ou pour les rues et places d'une ville, prononcent régulièrement la délimitation du chemin classé, de la rue, de la place, dont la création a été décidée.

— Après de longs débats, depuis que, le 11 janvier 1873, le tribunal des conflits s'est rallié à la jurisprudence de la

Cour de cassation, le décret ou l'arrêté de délimitation est considéré comme un acte administratif, à propos duquel un double recours est possible.

Le droit de reconnaître l'étendue et les limites du domaine public rentre dans les attributions administratives du pouvoir exécutif; donc, il n'y a point de recours au fond, qui puisse être ouvert aux intéressés devant le Conseil d'État. L'acte de délimitation peut seulement être attaqué pour excès de pouvoirs.

2° Mais cette voie de recours pour excès de pouvoirs n'est pas exclusive du droit, pour les particuliers, de saisir les tribunaux ordinaires et de faire reconnaître, par ceux-ci, leur droit de propriété atteint par la délimitation définitivement acquise et non contestée.

3° Seulement, les tribunaux ne peuvent que reconnaître, s'il y a lieu, le droit du riverain à une indemnité, par suite de l'expropriation qu'il subit. Ni celui-ci ne peut demander à être remis en possession du terrain, compris dans l'acte de délimitation; ni les tribunaux ne peuvent ordonner cette remise en possession, qui serait la négation même de l'acte de délimitation.

II. Une fois entrées dans le domaine public, les choses y sont administrées par les diverses administrations de la Guerre, de la Marine, des Travaux publics, à la différence des biens du domaine de l'État, qui sont gérés par une administration spéciale, l'administration des Domaines.

Or, l'administration des dépendances du domaine public offre un quadruple caractère :

1° Nul ne peut être empêché de se servir des choses du domaine public, conformément à leur destination et sauf l'observation des règlements de police.

Il existe, il est vrai, certaines restrictions, commandées soit par un intérêt supérieur de défense nationale, soit par des raisons de faveur ou de protection à l'égard de telles personnes déterminées. Ainsi la pêche est interdite aux ba-

teaux étrangers dans les eaux territoriales de la France et de l'Algérie, en deça d'une limite fixée à trois milles marins au large de la laisse de basse mer. Mais, en général, le domaine public est accessible et sert à tous, sans condition, ni distinction.

2° Le domaine public est, en règle, improductif de revenus;

3° Il est inaliénable;

4° Enfin, il est imprescriptible; que le domaine public soit improductif de revenus, cela résulte de sa nature même. Puisqu'il sert à tous, il ne peut profiter exclusivement à personne, pas même à l'État, ou à la commune.

Les exceptions à cette règle sont peu nombreuses et doivent être très restrictivement appliquées :

La loi du 15 avril 1829 autorise l'État à affermer la pêche dans les rivières navigables et flottables.

Aux termes de la loi du 16 juillet 1840, article 8, l'État peut concéder, moyennant indemnité, des prises d'eau sur les canaux et rivières navigables, pour les besoins des usines, de l'irrigation et de l'alimentation des villes. Dans les deux premiers cas, la redevance perçue est proportionnelle au volume d'eau concédé; dans le troisième, elle est de un franc seulement.

De même, l'article 2 de la loi du 20 décembre 1872 prévoit et permet la perception, au profit de l'État, de redevances à titre d'occupation temporaire, ou de location des plages et autres dépendances du domaine maritime.

Les occupations sont autorisées soit par le ministre des Travaux publics, soit par le ministre de la Marine pour les établissements de pêche, les redevances étant fixées par le ministre des Finances.

Enfin, on a vu, précédemment, que la location de places sur les rivières, ports, promenades et autres dépendances du domaine public, général ou municipal, peut avoir lieu, au profit des communes, d'après l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII et l'article 98 de la loi du 5 avril 1884.

La location peut profiter à l'État, pour les dépendances du domaine public général, non comprises dans l'article 98 qui précède, les quais maritimes, par exemple, par opposition aux quais fluviaux, lorsque cette location est faite par l'État et pour son compte.

Mais, et la remarque s'applique à toutes les concessions et locations, sans exception, nulle concession ne peut être faite que si elle ne gêne ni la liberté de la navigation, ni l'usage de la voie publique; et, d'un autre côté, toute concession est toujours révocable sans indemnité.

En dehors des textes, qui viennent d'être limitativement énumérés, l'État ne peut, même du consentement de l'occupant, tirer aucune redevance, aucun impôt, aucun profit du domaine public.

§ 3.

Inaliénabilité et imprescriptibilité du domaine public.

Les choses du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.

L'inaliénabilité de ce domaine est une règle d'ordre public, regardée comme loi fondamentale du pays, depuis l'ordonnance célèbre de Moulins, février 1556, sur l'inaliénabilité du domaine de la couronne.

Cette inaliénabilité tient, comme le caractère improductif, à la nature des choses et s'impose au législateur lui-même, au moins tant qu'il n'y a pas déclassement.

Et il n'y a point à distinguer entre les choses mobilières et les immeubles; les manuscrits de la Bibliothèque nationale sont aussi inaliénables qu'une portion d'une grande route; les tableaux d'un musée municipal, les tentures et les objets d'art d'une église, offerts à l'admiration des visiteurs, ou à la vénération des fidèles, sont inaliénables, imprescriptibles et non soumis à l'application de l'article 2279 du Code civil.

Il convient de ne pas distinguer, non plus, entre l'aliéna-

tion totale et l'aliénation partielle, entre l'aliénation faite spontanément et celle qui s'opérerait par expropriation.

Un chemin de fer doit traverser les terrains d'une place de guerre; il n'y a pas lieu à expropriation : le génie militaire conserve les terrains, sur lesquels la voie est établie.

Toute constitution de servitude est impossible; l'article 661 du Code civil est inapplicable et toute complainte possessoire, de la part de tiers contre l'État, irrecevable et impossible.

L'imprescriptibilité est la suite et la conséquence de l'inaliénabilité. Toute anticipation sur le sol de la voie publique constitue une contravention permanente, qui peut toujours être réprimée.

Toutes les autorisations d'établir des tuyaux pour les conduites d'eau, de gaz, dans le sol des rues, sont précaires et révocables, sans aucune indemnité, même lorsque le concessionnaire a accompli des travaux dispendieux, même quand il serait soutenu que la prescription invoquée s'applique, exclusivement, au superflu des eaux d'une ville, à ce qui n'était point utilisé par elle. Et cette imprescriptibilité protège le sol des rues, leurs monuments publics, les statues, les fontaines, les objets d'art, exposés aux regards du public; les églises, nos plus humbles églises de village, aussi bien que les cathédrales, qui sont l'orgueil des cités, leurs piliers et leurs contreforts extérieurs, en un mot, tout ce qui est indispensable pour que la chose, quelle qu'elle soit, qui appartient au domaine public, conserve son caractère, son unité juridique et sa destination habituelle.

Pour les mêmes motifs, la suppression d'une voie publique laisse le sol exempt de tous droits de passage, de vues et d'autres servitudes. Toutefois, il est alors réservé, s'il y a lieu, et eu égard à la situation des héritages riverains, par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, un chemin d'exploitation, dont la largeur ne peut excéder cinq mètres. Ceci ne s'applique rigoureusement qu'en cas de grandes routes supprimées; mais il est admis, et avec raison, que, si une

commune peut toujours supprimer un chemin public, elle doit alors ou indemniser les riverains, ou leur fournir un passage convenable; car chacun use de la voie publique, en vertu d'une affectation commune et naturelle : il ne peut donc dépendre de la commune de faire brusquement cesser cette affectation, en causant aux riverains un préjudice aussi contraire à leurs prévisions qu'à la justice et au cours régulier des choses.

Des dépendances du domaine public ayant été régulièrement concédées avant 1566, les concessionnaires, dont le titre est antérieur à l'ordonnance de Moulins, sont de vrais propriétaires; leur propriété est donc respectable et garantie, comme toute autre propriété.

Il faut en dire autant des acquéreurs de biens nationaux : les ventes des biens nationaux, opérées à partir de 1789, ont compris, parfois, des dépendances du domaine public. L'irrévocabilité de toutes les ventes nationales, sans exception, s'applique à ces dépendances, comme à tout autre bien, d'origine privée. L'inviolabilité de ces sortes de ventes est, en effet, absolue, sans distinction, ni réserve.

III. Un immeuble cesse d'appartenir au domaine public, soit par désaffectation ou déclassement; soit par un changement même implicite de destination, pourvu que ce changement soit caractérisé par un état de fait suffisamment prolongé et reconnaissable.

Le déclassement ou la désaffectation s'opèrent en la même forme que le classement; ils font cesser pour l'avenir la destination publique; mais l'effet du déclassement ou de la désaffectation ne va point au delà. La propriété de l'immeuble, toute action le concernant, son aliénation ultérieure sont autant de questions postérieures et étrangères au déclassement et qui ne peuvent être résolues que suivant les règles et par les autorités qui concernent chacune d'elles.

SECTION II.

Des monuments historiques et des objets d'art.

§ 1.

Des monuments historiques.

Un régime légal qui offre avec le régime du domaine public de nombreuses analogies, a été appliqué par la loi du 30 mars 1887, et le règlement d'administration publique du 3 janvier 1889, rendu pour en assurer l'exécution, aux monuments et objets historiques. La conservation de ces monuments et objets est désormais assurée à l'aide de deux procédés : le classement et la faculté de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les immeubles par nature ou par destination, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national, peuvent être classés comme monuments historiques en totalité ou en partie, par les soins du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, après avis de la commission des monuments historiques.

Si l'immeuble appartient à l'État, il est classé par un simple arrêté du ministre des Beaux-Arts, s'il y a accord entre celui-ci et le ministre dans les attributions duquel l'immeuble est placé. En cas de désaccord, le classement ne peut être fait que par un décret rendu en forme de règlement d'administration publique.

Lorsque l'immeuble appartient à un département, à une commune, à une fabrique, ou à tout autre établissement public, le classement est encore fait par arrêté ministériel, s'il y a consentement de l'établissement propriétaire et avis conforme du ministre, sous l'autorité de qui l'établissement

est placé. Dans le cas contraire, la classement n'a lieu qu'en vertu d'un décret en Conseil d'État.

Enfin, s'il s'agit d'un immeuble appartenant à un particulier, le classement ne peut être opéré que du consentement du propriétaire : il se fait par un arrêté ministériel, qui en règle les conditions. Si, plus tard, il y a contestation sur l'arrêté de classement, il est statué par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, sauf recours au Conseil d'État statuant au contentieux.

Le ministre est, d'ailleurs, autorisé à poursuivre, en se conformant à la loi du 3 mai 1841, l'expropriation des monuments classés, ou de ceux que le propriétaire aurait refusé de laisser classer. L'expropriation peut s'appliquer aussi aux monuments mégalithiques et aux terrains qui les renferment.

Une fois classé, le monument est soumis à la surveillance du ministre des Beaux-Arts, le classement emportant non point la nécessité ni même la promesse d'une subvention de la part de l'État, mais, au contraire, une véritable servitude, dans l'intérêt public, servitude qui suit l'immeuble en quelques mains qu'il passe et restreint, étroitement, le droit du propriétaire.

En effet, l'immeuble classé ne peut être détruit même en partie, ni restauré, réparé, ou modifié, d'une manière quelconque, sans l'autorisation expresse du ministre.

Les servitudes d'alignement et autres servitudes de voirie ne s'appliquent point aux immeubles classés. Ceux-ci peuvent être aliénés; mais l'immeuble reste soumis au régime légal et réel du classement. Si l'aliénation doit avoir lieu par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, le ministre des Beaux-Arts est nécessairement appelé à présenter, au préalable, ses observations.

Ainsi est assurée, au point de vue de l'histoire ou de l'art, la conservation des monuments classés.

Lorsque des fouilles, ou des travaux quelconques, ont fait découvrir des ruines, des inscriptions, ou des objets, intéressant l'archéologie, ou l'art, si les fouilles ont lieu sur les

terrains appartenant à l'État, à un département, à une commune, ou à un établissement public, le maire de la commune doit assurer provisoirement la conservation des objets découverts et aviser immédiatement le préfet. Celui-ci informe sans retard le ministre, qui statue sur les mesures définitives à prendre, classement, ou expropriation.

Si les découvertes ont été faites sur le terrain d'un particulier, le ministre peut poursuivre l'expropriation totale ou partielle de ce terrain, mais toujours en suivant la marche tracée par la loi du 3 mai 1841.

Le déclassement total ou partiel des immeubles et monuments classés est toujours possible. Il s'opère dans la même forme que le classement. Toutefois, si un immeuble classé, appartenant à un établissement public, a été aliéné au profit d'un particulier, le déclassement à la requête de celui-ci ne peut avoir lieu que de l'avis conforme du ministre, de qui dépend l'établissement, ou, en cas de refus, par décret en Conseil d'État.

§ 2.

Objets d'art.

Le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts fait opérer, après avis de la commission des monuments historiques, le classement des objets mobiliers, appartenant à l'État, aux départements, aux communes, aux fabriques et aux autres établissements publics, lorsque la conservation de ces objets présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt national.

Le classement est définitif, si, dans les six mois de la notification qui leur est faite, les établissements propriétaires n'ont pas protesté contre ce classement. En cas de protestation, il est statué par décret en Conseil d'Etat.

Le déclassement de ces objets est soumis aux mêmes règles.

Un exemplaire de la liste des objets classés est déposé au ministère de l'Instruction publique et des Beaux-Arts : un autre exemplaire au secrétariat de la préfecture de chaque département, où le public peut en prendre connaissance, sans déplacement.

Les objets classés, appartenant à l'État, sont inaliénables et imprescriptibles. Tel est aussi, on l'a vu plus haut, le régime des objets dépendant du domaine public.

Les objets classés, appartenant aux départements, aux communes, aux fabriques et aux autres établissements publics, ne peuvent être restaurés, réparés, ni aliénés, par vente, donation ou échange, qu'avec l'autorisation du ministre.

Le classement ne s'applique jamais aux objets mobiliers appartenant aux simples particuliers : ceux-ci en conservent donc la disposition absolue.

L'aliénation des objets classés, lorsqu'elle est faite en violation de la loi, est nulle et la nullité est poursuivie, soit par le vendeur lui-même, soit par le ministre des Beaux-Arts. Les mêmes objets, perdus ou volés, peuvent être revendiqués, pendant trois ans, soit par le propriétaire, soit par le ministre, conformément aux dispositions des articles 2279 et 2280 du Code civil.

Les travaux, de quelque nature qu'ils soient, qui seraient exécutés contrairement aux dispositions qui précèdent, donnent lieu, au profit de l'État, à une action en dommages-intérêts contre ceux qui les ont ordonnés, ou fait exécuter. Cette action appartient au ministre, comme aux autres parties intéressées.

En Algérie, non seulement on peut appliquer toutes les dispositions de la loi du 30 mars 1887, mais encore la propriété de tous les objets d'art, édifices, mosaïques, bas-reliefs, statues, médailles, vases, colonnes, inscriptions, existant dans les immeubles concédés par l'État, ou dans les terrains militaires, est réservée à l'État.

SECTION III.

Du domaine de l'État.

§ 1.

Composition du domaine de l'État.

Le domaine national proprement dit s'entend de toutes les propriétés foncières et de tous les droits réels ou mixtes, qui appartiennent à la nation. Ainsi est conçu l'article 4 de la loi domaniale du 22 novembre 1790, et l'on peut dire simplement que le domaine de l'État, ou les biens de l'État, comprennent tous les biens dont l'État a la propriété, en sa qualité de personne civile et dans les conditions d'un propriétaire ordinaire.

L'ancien domaine de la couronne comprenait, en même temps, les choses du domaine public et les biens du domaine privé de l'État. La distinction entre le domaine public et le domaine privé est aujourd'hui fondamentale et s'applique à l'État, aux départements et aux communes. Le domaine public n'appartient à personne; l'État n'en a que la garde et la surintendance. Au contraire, les communes, les départements et l'État sont propriétaires et disposent de leur domaine privé comme les simples particuliers disposent, eux-mêmes, de ce qui leur appartient.

Le domaine de l'État est corporel et incorporel; — mobilier et immobilier.

Les immeubles appartenant à l'État, les lais et relais de la mer, les forêts font partie du domaine corporel. On range ordinairement, dans le domaine incorporel, le droit de pêche dans les rivières navigables et flottables, le droit de chasse dans les forêts et sur les glacis des places de guerre, les

droits de péage et passages d'eau qui subsistent encore, depuis la suppression des ponts à péage ; et parfois on y a compris, d'une manière générale, tous les impôts, droits et revenus du Trésor public.

Le domaine corporel de l'État comprend principalement :

1° Les lais et relais de la mer, c'est-à-dire les alluvions formées contre les héritages riverains et les portions de terrain, que la mer abandonne insensiblement en se retirant;

2° Les îles formées dans le lit des rivières navigables et flottables;

3° Les terrains des places fortes déclassées, le sol des routes nationales délaissées et, généralement, toutes les portions du domaine public désaffectées;

4° Tous les biens vacants et sans maître;

5° Les biens, de toute nature, possédés, exploités, ou affermés par l'État, les établissements thermaux, tels que Vichy, Plombières, Bourbon-l'Archambault, les forges, salines, eaux minérales, les biens ruraux et, en un mot, tous les biens recueillis par l'État à titre de déshérence, de donation, ou à quelque titre que ce soit;

6° Enfin les forêts, dont l'importance et la valeur surpassent tout le surplus de la fortune immobilière de l'État.

L'ensemble des produits et revenus des biens de l'État dépasse annuellement quarante-deux millions de francs (42,706,350 fr. au budget de 1890).

§ 2.

Administration des biens du domaine de l'État.

Elle est confiée à la régie de l'enregistrement et des domaines, qui relève du ministère des Finances, et l'exerce

sous la surveillance des préfets et sous l'autorité du ministre des Finances.

Il faut excepter les forêts, confiées à une administration spéciale, l'administration forestière, qui dépend, aujourd'hui, du ministère de l'Agriculture.

Les biens de l'État sont, en principe, affermés, la régie directe étant interdite; sauf les cas où ce mode d'administration est jugé plus avantageux, ou le seul possible, quand, par exemple, la location a été tentée sans succès.

Le bail a lieu aux enchères, après publications et affiches, conformément à un cahier des charges préalablement dressé; le ministère des notaires n'est point obligatoire et les enchères sont reçues soit par le préfet, soit par le sous-préfet, ou par le maire, par délégation du préfet.

Les baux des biens de l'État sont soumis à des règles spéciales, aux termes de l'article 1712 du Code civil. Ainsi l'acquéreur peut, contrairement à l'article 1743, expulser le preneur; le preneur n'a droit à aucune indemnité, pour cas fortuits, comme le preneur ordinaire, en vertu de l'article 1769 du Code civil. Il est tenu de fournir caution et une hypothèque peut être stipulée, par lui, au profit de l'État bailleur, dans le procès-verbal d'adjudication, dressé simplement en la forme administrative.

Toutes ces dérogations aux règles ordinaires, en matière de baux, ont été édictées, dans l'intérêt de l'État, par la loi des 28 octobre-5 novembre 1790.

Le domaine de l'État s'accroît, au surplus, journellement, par suite des acquisitions mobilières et immobilières que l'État fait, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit. Mais, surtout, il s'accroît grâce aux modes spéciaux d'acquérir, qui profitent à l'État, en vertu de dispositions législatives fort nombreuses.

Ainsi, les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État, article 713 du Code civil. A défaut d'héritiers et de conjoint, l'État recueille les successions, article 768 du même Code.

Ainsi encore, les épaves maritimes sont attribuées à l'État par l'ordonnance de la marine du mois d'août 1681, sauf la part réservée à l'inventeur. Il en est de même des épaves fluviales, aux termes de l'ordonnance des eaux et forêts de 1669. Quant aux autres épaves, la plupart vont également à l'État; telles sont les sommes déposées dans les bureaux de poste et non réclamées dans le délai de cinq ans, à compter du versement; les objets déposés dans les greffes des tribunaux, s'ils ne sont réclamés dans les six mois du jugement définitif, sont vendus au profit de l'État, sauf le droit des propriétaires d'en réclamer le prix pendant trente ans; les choses abandonnées dans les bureaux de douanes sont, au bout d'une année, vendues aux enchères et le prix appartient à l'État, s'il n'est répété dans l'année de la vente. Pour les dépôts dans les lazarets, la vente des objets se fait au bout de deux ans et les particuliers ont cinq ans à partir de la vente, pour en réclamer le prix, sinon ce prix est définitivement acquis à l'État.

L'échange, par lequel l'État acquiert et aliène à la fois, et qui est d'une pratique assez fréquente, ne peut être régulièrement accompli qu'en vertu d'une loi, sans égard à l'importance et à la nature diverse des biens à échanger. Il n'y a d'exception que dans le cas prévu par l'article 4 de la loi du 20 mai 1836 :

Les portions de terrains dépendant d'anciennes routes ou chemins et devenues inutiles par suite de changement de tracé, ou d'ouverture d'une nouvelle route nationale ou départementale, peuvent être cédées sur estimation contradictoire, à titre d'échange et par voie de compensation de prix, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de routes neuves doivent être exécutées.

L'acte d'échange, pour les terrains abandonnés d'anciennes routes nationales, est approuvé par le préfet, en conseil de préfecture, sur l'avis du directeur des domaines.

§ 3.

Aliénation du domaine de l'État.

La faculté d'aliéner, attribut essentiel du droit de propriété, réside dans la nation, aussi bien que dans tout autre propriétaire; ainsi s'exprimait l'Assemblée constituante dans le préambule de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790. Aussi bien, le domaine de l'État, à la différence du domaine public, est-il aliénable et prescriptible. L'aliénation doit être autorisée par une loi spéciale :

1° Pour les forêts, que l'article 12 de la loi du 1er décembre 1790 avait exceptées de l'aliénation ; il faut remarquer, à ce propos, que la loi du 25 mars 1817 a affecté les bois et forêts de l'État à la dotation de la Caisse d'amortissement et de cette affectation la jurisprudence a déduit l'aliénabilité et la prescriptibilité des forêts elles-mêmes; mais l'aliénation n'est toujours possible qu'en vertu d'une loi ;

2° Pour les immeubles, en totalité d'une valeur estimative supérieure à un million, qui ne peuvent être aliénés, même partiellement, ou par lots, sans une loi pour chaque aliénation.

Quant aux autres biens du domaine de l'État, l'aliénation peut en être faite directement et sans autorisation législative spéciale, par l'administration des domaines, à qui le législateur a donné pour cela un pouvoir permanent, que la loi du 1er juin 1864 a reconnu et confirmé.

L'aliénation se fait aux enchères publiques, dans les formes déterminées par les lois des 15 et 16 floréal an X, 6 ventôse an XII et 18 mai 1850, à moins qu'il ne s'agisse de biens dont la cession ou la vente sont soumises à des règles exceptionnelles.

L'administration de l'enregistrement et des domaines procède ainsi, publiquement, après affiches, à la vente aux

enchères des biens et objets mobiliers de toute sorte et de toute provenance appartenant à l'État.

La vente des biens immeubles a lieu aux mêmes conditions de publicité et de concurrence, dans les formes que tracent l'instruction générale et le cahier des charges modèle du 1^{cr} avril 1879. L'adjudication est présidée par le préfet, ou par le fonctionnaire délégué par lui, en présence du directeur des domaines ou de son représentant. Le prix est payable, avec intérêts, à partir de l'entrée en jouissance, aux termes et de la manière réglés par le cahier des charges. A défaut de paiement, une contrainte est décernée par le préfet contre le débiteur en retard, qui peut être poursuivi par toutes les voies ordinaires. Si, dans la quinzaine de la notification de cette contrainte, l'acquéreur ne s'est pas libéré, la déchéance de la vente est encourue de plein droit et prononcée par le préfet. L'acheteur paie alors, à titre de dommages-intérêts, une amende du dixième ou du vingtième du prix d'adjudication, selon qu'il a, ou non, déjà payé des à-compte, sans préjudice de la restitution des fruits.

Telles sont les formes ordinaires de l'aliénation des biens domaniaux.

La concession, l'échange, constituent des aliénations d'un autre genre, faites sans concurrence, après accord amiable et en vertu d'une loi. Toutefois, ici encore, l'administration a le droit de concéder, sans une loi spéciale, certaines portions du domaine de l'État, d'une valeur ordinairement peu élevée et pour l'acquisition desquelles un droit de préférence est, naturellement, accordé aux propriétaires riverains. On l'a vu, précédemment, pour les terrains expropriés et n'ayant pas été affectés aux travaux d'utilité publique projetés. Il en est de même, pour les portions délaissées d'anciennes routes nationales et pour les terrains retranchés de la voie publique, par suite d'alignement. Les propriétaires riverains sont mis en demeure d'acquérir, chacun en droit de soi, les parcelles attenantes à leur propriété. Et c'est seulement à l'expiration du délai de trois mois, qu'il peut être, à leur

refus, procédé à l'aliénation des terrains, selon les règles des aliénations du domaine de l'État.

§ 4.

Des actions domaniales.

On appelle quelquefois actions domaniales toutes les instances qui sont relatives aux biens du domaine de l'État. Mais celui-ci est appelé à intenter ou à soutenir des actions de nature fort diverse. En effet, l'État, représenté par la régie de l'enregistrement, par celle des douanes, par celle des contributions directes, des contributions indirectes, poursuit les débiteurs des divers impôts et plaide à ce titre, devant les tribunaux de tous les ordres. Depuis 1878, l'État, par l'administration des chemins de fer de l'État, est appelé à plaider comme toutes les compagnies de chemins de fer, pour l'exécution du contrat de transport et l'article 9 de la loi du 22 décembre 1878 soumet les chemins de fer de l'État absolument au même régime que les chemins de fer concédés, pour tout ce qui concerne les droits, taxes et contributions de toute nature.

Il résulte de cette disposition que, si les travaux de construction d'un chemin de fer de l'État demeurent des travaux publics; pour tout ce qui concerne l'exploitation, la compétence en cas de difficultés soit entre l'État et ses employés, soit entre l'État et les tiers, l'impôt, les droits de toute sorte, l'administration des chemins de fer de l'État doit être assimilée à une compagnie ordinaire de chemins de fer, sans nulle restriction.

Quant aux actions domaniales proprement dites, elles ne concernent que la propriété, ou la jouissance des biens faisant partie du domaine privé de l'État. Elles sont portées devant les tribunaux ordinaires, mais soumises à quelques règles, faciles à justifier :

L'État est-il demandeur, aucune action n'est intentée par

lui, contre des particuliers, des communes, ou des établissements publics, sans qu'au préalable il n'ait été remis, par le directeur des domaines, au préfet du département, un mémoire indiquant la demande et les pièces à l'appui. Une copie du mémoire est immédiatement adressée, par le préfet, aux parties intéressées, avec invitation de faire connaître leur réponse dans le délai d'un mois. Ce délai expiré, l'instance est, s'il y a lieu, introduite devant les tribunaux.

L'État est-il défendeur, nul ne peut agir contre lui, sans avoir, au préalable, adressé au préfet un mémoire contenant l'objet et les moyens de la réclamation. Le mémoire est communiqué sans retard au directeur des contributions directes, qui donne son avis. Le préfet a un mois pour répondre au nom de l'État. Après l'expiration d'un mois depuis le dépôt de son mémoire, le demandeur peut assigner l'Etat en justice.

Si le préfet était d'avis d'acquiescer à la demande, il en référerait au ministre des Finances, qui, après avoir consulté l'administration des domaines, décide souverainement de résister, ou de donner satisfaction au réclamant.

L'État, demandeur ou défendeur, est représenté par le préfet; le directeur des domaines prépare et soumet au préfet les moyens à faire valoir dans l'intérêt de l'État. Celui-ci peut se passer du ministère des avoués et des avocats; le procureur de la République, en effet, a mission de produire au tribunal tous mémoires, et moyens, que le préfet peut lui transmettre au nom de l'État. En réalité, l'État a toujours un avoué et un avocat, que le préfet choisit, sur la proposition du directeur des domaines.

SECTION IV.

Des bois et forêts.

Sont soumis au régime forestier les bois et forêts de l'État; ceux des communes et des établissements publics.

Quant aux particuliers, ils exercent sur leurs bois tous les droits résultant de la propriété, sauf les restrictions imposées par la loi.

§ 1.

Des forêts de l'État.

Les forêts de l'État, cette part si importante et si belle du domaine national, *subsidium belli, ornamentum pacis,* comme disait Cicéron, sont confiées à une administration justement renommée, qui dépend, aujourd'hui, du ministère de l'Agriculture.

Le territoire de la France est divisé en conservations forestières, subdivisées en inspections.

Toutes les forêts de l'État sont soumises au régime de l'aménagement, c'est-à-dire de la détermination du mode de culture et d'exploitation.

L'aménagement a lieu en taillis, ou en futaie; il varie suivant la nature des bois; pour les taillis, l'âge de la coupe doit être de vingt-cinq ans au moins.

Les coupes sont ordinaires ou extraordinaires, les premières sont conformes à l'aménagement. Toutes les autres sont extraordinaires. Il ne peut être fait aucune coupe extraordinaire, ni aucune coupe de quarts en réserve, ou de massifs réservés pour croître en futaie, sans un décret spécial, inséré au *Bulletin des lois,* à peine de nullité de la vente, sauf recours de l'adjudicataire contre les agents qui auraient autorisé ces coupes.

Aucune vente ordinaire ou extraordinaire ne peut avoir lieu, dans les bois de l'État, que par voie d'adjudication publique, après affiches et selon les formes légales.

L'exploitation de la coupe et la vidange des ventes sont faites de la manière et dans les délais fixés par le cahier des charges. Et dans les trois mois qui suivent, il est procédé

contradictoirement au réarpentage et au récolement : en cas de contestation, le conseil de préfecture statue.

La police et la conservation des forêts sont, du reste, garanties par les articles 144-158 du Code forestier qui édictent des mesures, les unes de simple police, les autres, qui constituent de vraies servitudes.

Ainsi il est défendu de porter ou allumer du feu dans l'intérieur et à la distance de deux cents mètres des bois et forêts sous peine d'amende et, s'il y a lieu, de dommages-intérêts. Ainsi encore, les usagers qui, en cas d'incendie, refusent de porter secours dans les bois soumis à leur droit d'usage, sont privés de ce droit, pendant un an au moins, cinq ans au plus et condamnés, de plus, aux peines de l'article 475 du Code pénal.

D'un autre côté, aucun four à chaux ou à plâtre, soit temporaire, soit permanent, aucune briqueterie et tuilerie ne peuvent être établis dans l'intérieur et à moins d'un kilomètre des forêts, sans l'autorisation de l'administration. Aucune usine à scier le bois ne peut, de même, être établie, sans autorisation, à moins de deux kilomètres de distance des bois et forêts, le tout sous peine de démolition.

§ 2.

Des droits d'usage dans les forêts.

Les droits d'usage, dont l'origine, pour la plupart, remonte à une époque fort reculée, sont des servitudes réelles, non un démembrement de la propriété de la forêt, ni une simple servitude personnelle, servitudes *sui generis*, soumises à des règles particulières, article 636 du Code civil.

Ils ne peuvent être exercés qu'après la délivrance consentie par le propriétaire de la forêt; ils emportent jouissance d'une partie des fruits du fonds et appartenant à un être moral, à une commune, à une section de commune, ils sont exercés

et conservés par le fait de quelques habitants seulement. Le fonds usager est-il partagé, les copartageants restent associés pour la jouissance de l'usage sans aggravation du fonds servant.

On distingue les grands *usages* et les petits *usages*, les *usages en bois* et les *usages en pâturage*.

Les grands usages comprennent :

L'*affouage*, droit de prendre du bois pour le feu, le foyer;

Le *maronage*, *marnage*, *ramage*, droit au bois de construction, au bois de *merrain*, ou au bois de fente pour douves, lattes et échalas;

Le *pâturage*, ou *pacage*, droit à la nourriture d'animaux de toute espèce ;

La *glandée*, ou droit de faire paître le gland dans les forêts uniquement composées de chênes.

Les petits usages consistent dans :

Le droit au *bois mort*, *en estant*, c'est-à-dire au bois sec en cime et en racines; ou au bois mort *en gisant*, c'est-à-dire au bois tombé sur le sol;

Le droit au *mort-bois*, c'est-à-dire aux essences vives les moins précieuses, saule, bouleau, peuplier et autres de même genre;

Et enfin le droit aux autres menus produits de la forêt, tels que ajoncs, houx, mousse, feuilles et bruyères,

Or, l'exercice des divers droits d'usage est soumis à deux règles fécondes en conséquences : 1° l'usage n'a lieu qu'après délivrance ;

2° L'usager doit jouir en bon père de famille, c'est-à-dire selon *l'état* et *la possibilité* de la forêt.

Ainsi les usagers qui ont droit à des livraisons de bois, de quelque nature que ce soit, ne peuvent prendre ces bois, qu'après la délivrance qui leur est faite par les agents forestiers, sous les peines portées pour les bois coupés en délit.

Et pour les usages en pâturage, quels que soient l'âge,

ou l'essence des bois, les usagers ne peuvent exercer le pâturage que dans les cantons déclarés défensables et livrés au pacage par l'administration forestière.

D'autre part, l'exercice des droits d'usage est toujours subordonné à l'état et à la possibilité de la forêt, c'est-à-dire à l'âge, à la consistance des bois et à l'étendue des produits que ceux-ci peuvent fournir, sans que leur puissance productive soit altérée pour l'avenir.

Les droits des usagers ont pour limites la possibilité réelle et matérielle de la forêt, laquelle dépend, elle-même, d'un ensemble de circonstances, dont la science forestière a le secret.

En cas de contestation sur la défensabilité des cantons, ou sur la possibilité de la forêt, le conseil de préfecture statue entre l'État et les usagers. Il ne faut pas perdre de vue, du reste, que si la défensabilité et la possibilité sont des règles d'ordre public, elles ne sont, néanmoins, que des mesures de police pour l'exercice du droit d'usage, mesures, qui peuvent restreindre et même suspendre cet exercice, mais qui n'atteignent pas et par conséquent n'affaiblissent, ni ne modifient le fond du droit lui-même.

L'usage ne s'arrérage pas; il a pour fondement la jouissance personnelle des usagers et non les besoins de leur commerce et doit s'exercer conformément aux conditions, assez rigoureuses du Code forestier, relativement au troupeau commun, à la marque des animaux et à l'emploi des bois délivrés, articles 65-85 du Code forestier.

— L'État peut s'affranchir des droits d'usage par le cantonnement et par le rachat.

Le cantonnement s'applique uniquement aux usages en bois. C'est la transformation de la servitude en un droit de propriété accordé à l'usager. Le titre de celui-ci est interverti et l'usager devient propriétaire d'une portion limitée de la forêt.

Le droit de cantonnement n'appartient qu'à l'État; jamais il ne peut être réclamé par les usagers, qui n'ont droit qu'à

une servitude et qui, dès lors, ne peuvent prétendre à une part de propriété. Il est réglé par les tribunaux ordinaires.

Le rachat peut être opéré pour tous les autres droits d'usage. L'État libère la forêt moyennant le paiement d'une indemnité, fixée à l'amiable entre lui et les usagers, ou, en cas de désaccord, par les tribunaux. Mais les usagers peuvent opposer à la demande en rachat l'exception d'absolue nécessité. Celle-ci est appréciée par le conseil de préfecture, après enquête, et, en appel, par le Conseil d'État.

Le rachat des droits d'usage étant très favorable, il faut pour qu'il soit refusé à l'État, que le maintien des droits soit démontré indispensable aux usagers, eu égard à la nature du sol, à la situation de la commune usagère, à l'absence de toute industrie locale, toutes circonstances que le Conseil d'État juge souverainement.

§ 3.

Des bois des communes et de l'affouage communal.

Les bois des communes sont soumis au régime forestier, lorsqu'ils ont été reconnus susceptibles d'aménagement, ou d'une exploitation régulière, par décret du Président de la République, sur la proposition de l'administration forestière, après avis des conseils municipaux et du conseil général.

La déclaration du pouvoir central est un acte d'administration non susceptible de recours au fond.

Il en est autrement, lorsqu'il s'agit de convertir en bois des pâturages, ou d'autres terrains communaux : si le conseil municipal est opposé à la conversion, la commune peut se pourvoir devant le conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État.

Ces règles s'appliquent aux bois et forêts des établissement publics.

Les bois communaux ne peuvent être défrichés sans auto-

risation et, si les communes possèdent au moins dix hectares de bois, réunis ou divisés, un quart est toujours mis en réserve pour croître en futaie, à moins qu'il ne s'agisse de bois peuplés entièrement d'espèces résineuses.

Les communes ont des gardes forestiers, dont le salaire forme pour elles une dépense obligatoire; mais la conservation et la régie des bois des communes et des établissements publics appartiennent à l'administration forestière et, pour indemniser l'État des frais de gestion, il est perçu, au profit du Trésor, cinq centimes par franc en plus du prix principal de toute adjudication et de toute cession des produits forestiers communaux. Quant aux produits délivrés en nature, l'État a droit au vingtième de leur valeur qui est fixée définitivement par le préfet, sur la proposition des agents forestiers et l'avis du conseil municipal.

L'exercice des droits d'usage, dont les forêts communales peuvent être grevées, est régi par les dispositions applicables aux droits d'usage dans les forêts de l'État; il en est de même pour la jouissance des communes dans leurs propres bois, sauf quelques exceptions de détail énumérées par l'article 112 du Code forestier et sauf également la réglementation du droit d'affouage aux termes de l'article 105 du même Code.

Le droit pour l'habitant d'une commune d'obtenir une certaine quantité de bois de chauffage ou de construction dans les bois de la commune, a un caractère réel très certain et très ancien : de là la règle du partage par feu de l'affouage communal.

S'il n'y a titre contraire, le partage s'opère effectivement par feu, pour les bois de chauffage. On entend par *feu* tout chef de famille ou de maison, ayant domicile réel et fixe dans la commune, avant la publication du rôle. Et l'on doit considérer comme chef de famille ou de maison tout individu possédant un ménage ou une habitation à feu distincte, soit qu'il y prépare la nourriture pour lui et les siens, soit que vivant avec d'autres à une table commune, il possède

des propriétés divisées, qu'il exerce une industrie distincte ou qu'il ait des intérêts séparés.

Quant aux bois de construction, le conseil municipal, dans sa session du mois de mai, décide s'ils doivent être en tout ou en partie vendus au profit de la caisse communale, ou au contraire délivrés en nature. Dans le premier cas, la vente se fait aux enchères publiques par les soins de l'administration forestière; dans le second, le partage se fait par feu comme pour les bois de chauffage. Tous les usages contraires sont dorénavant abolis.

Les étrangers, chefs de famille et domiciliés dans la commune, après avoir été admis à domicile en France, participent à l'affouage communal, en même temps et de la même manière que les nationaux.

L'affouage communal n'étant, en réalité, qu'un mode de jouissance d'une chose commune, l'habitant mis en possession de sa part de bois, peut en disposer à son gré, à la différence de l'usager, dans une forêt de l'État au profit d'un particulier; l'usager, on le sait, ne peut prendre que la quantité de bois nécessaire à son usage personnel; il doit la consommer lui-même et non l'échanger ou la vendre.

§ 4.

Des bois des particuliers.

Les forêts des simples particuliers ne sont point assujetties aux règles restrictives du régime forestier. Toutefois, le défrichement de leurs bois ne peut avoir lieu qu'après une déclaration faite au moins quatre mois à l'avance, à la sous-préfecture. Pendant ce délai, l'administration peut former opposition au défrichement, si elle reconnaît les bois nécessaires au maintien des terres sur les montagnes, ou sur les pentes; à la défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières ou torrents; à l'existence des sources et

cours d'eau; à la protection des dunes et des côtes contre l'envahissement des sables; à la défense du territoire dans la zône frontière, ou enfin à la salubrité publique.

Les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes, sur les dunes et dans les landes et tous les reboisements exécutés par application de la loi du 4 avril 1882, sont exempts de tout impôt pendant trente ans.

Les droits de pâturage, dont les bois des particuliers sont grevés, ne peuvent, comme pour les forêts de l'État, s'exercer que dans les cantons déclarés défensables et suivant l'état et la possibilité de la forêt reconnus par l'administration forestière. Les mesures de police, applicables à la jouissance de l'usage dans les bois de l'État, s'appliquent de même à la jouissance de l'usage dans les bois des particuliers : mais, en cas de contestation, la compétence des tribunaux ordinaires est la règle.

Le conseil de préfecture est, néanmoins, appelé à prononcer, même lorsqu'il s'agit de bois appartenant à des particuliers, en cas de rachat poursuivi par ceux-ci et contesté par les usagers. Les forêts privées peuvent, en effet, comme les forêts de l'État, être libérées des droits d'usage par le cantonnement et le rachat; or, si les usagers excipent de l'absolue nécessité des droits d'usage, l'exception d'absolue nécessité est jugée par le conseil de préfecture, comme lorsqu'il est question d'une forêt de l'État.

Toute autre difficulté doit être résolue par le juge ordinaire, même lorsqu'il y a débat, entre le propriétaire de la forêt et les usagers, sur la défensabilité ou la possibilité reconnues par les agents forestiers.

§ 5.

Restauration et conservation des terrains en montagnes.

Elles sont assurées au moyen de travaux exécutés par l'État, ou par les particuliers avec ou sans subvention de

l'État, ou encore au moyen de mesures de protection, déterminées par la loi du 4 avril 1882 et le règlement d'administration publique du 11 juillet suivant, rendu pour son exécution.

L'utilité publique des travaux de restauration, rendus nécessaires par la dégradation du sol, est déclarée par une loi, qui fixe le périmètre des terrains à comprendre dans ces travaux. Ceux-ci sont exécutés soit par l'État, après expropriation pour cause d'utilité publique, conformément à la loi du 3 mai 1841, soit par les communes ou les particuliers propriétaires des terrains, aux conditions arrêtées entre eux et l'État et sous le contrôle et la surveillance de l'administration forestière.

Dans les pays de montagnes, d'ailleurs, même en dehors des travaux spécialement ordonnés en vertu d'une loi particulière, des subventions sont accordées aux communes, aux associations pastorales, aux établissements publics et aux simples particuliers pour l'amélioration, la consolidation du sol et la mise en valeur des pâturages. Ces subventions consistent soit en argent, soit en travaux, soit en délivrance de plants et de graines. Contrairement à la règle du code forestier, les jeunes bois ainsi semés ou plantés ne peuvent être défrichés pendant les vingt premières années de leur plantation.

Si l'état de dégradation du sol ne nécessite pas encore des travaux de restauration, l'administration forestière peut se borner à requérir la mise en défens des terrains et pâturages en montagnes, appartenant aux communes ou aux particuliers et qui réclament des mesures de protection temporaires.

La mise en défens est prononcée, après enquête, par décret en Conseil d'État et pour une durée qui ne peut dépasser dix ans. Si l'indemnité n'est pas réglée à l'amiable, elle est fixée par le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État, lequel est saisi et statue comme en matière de contributions directes. Au bout de dix ans la mise en défens peut être renouvelée; mais alors l'État, s'il en est requis, doit acquérir

les terrains à l'amiable, ou par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Pendant la durée de la mise en défens, l'État peut faire exécuter, sur les terrains interdits, tous travaux utiles, pourvu que ces travaux ne changent pas la nature du sol et sans pouvoir réclamer des propriétaires aucune indemnité pour la plus-value donnée à leurs terrains.

Dans les pays de montagnes, la plupart des communes sont assujetties à la réglementation du pâturage. La nomenclature des communes assujetties est annexée au décret du 11 juillet 1882; elle est révisée chaque année, sur la proposition de l'administration forestière et les modifications qui y sont introduites sont arrêtées par décret rendu en forme de règlement d'administration publique et notifiées par le préfet à chaque commune intéressée.

Or, dans ces communes, le conseil municipal dresse et le maire transmet au préfet, avant le premier janvier de chaque année, le règlement pour le pâturage sur les terrains appartenant à la commune et situés sur son territoire ou sur le territoire d'une autre commune. Ce règlement indique :

La nature, les limites et la superficie des terrains communaux soumis au pâturage;

Les limites et l'étendue des cantons à livrer aux troupeaux dans le cours de l'année;

Les chemins pour aller au pâturage et pour en revenir;

Les diverses espèces d'animaux et le nombre de têtes à introduire dans les pâturages;

L'époque du commencement et de la fin du pacage;

La désignation des pâtres communs par l'autorité municipale;

Et toutes les autres mesures de police jugées utiles.

Le règlement est communiqué au conservateur des forêts, publié et affiché dans la commune. Dans le mois de la publication, tout intéressé peut adresser sa réclamation au préfet, qui statue et rend le règlement exécutoire.

Si le conseil municipal refusait de dresser un règlement, ou de modifier le règlement par lui présenté, il serait pourvu d'office à la réglementation du pâturage, par le préfet, sur l'avis d'une commission spéciale composée du sous-préfet, d'un conseiller général, du plus âgé des conseillers d'arrondissement du canton, d'un délégué du conseil municipal et du représentant de l'administration forestière.

SECTION V.

Des mines.

La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous, article 552 du Code civil. Le propriétaire, ajoute le même article, peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il juge à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines.

La propriété des mines est, en effet, une propriété d'une nature particulière, dont l'existence et l'exploitation intéressent, à beaucoup d'égards, la richesse, l'industrie et même la sécurité nationales. Aussi est-elle soumise à un régime spécial, que règle la loi du 21 avril 1810, modifiée par celle du 27 juillet 1880.

On distingue les mines, les minières et les carrières; les mines, de beaucoup les plus importantes, comprennent les substances énumérées par l'article 2 de la loi du 21 avril 1810, sans que cette énumération soit limitative : l'or, l'argent, le mercure, le plomb, le fer, le soufre, le charbon et autres matières de ce genre.

Les minières se composent uniquement des minerais de fer dits d'alluvion, des terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, des terres alumineuses et des tourbes.

Les carrières renferment les ardoises, grès, pierres à bâtir et autres.

Or l'exploitation d'une mine ne peut jamais avoir lieu qu'après un décret de concession.

Pour les minières, si elle est faite par galeries, l'exploitation doit être autorisée par le préfet. Une simple déclaration au préfet suffit si l'exploitation a lieu à ciel ouvert. Toutefois l'autorisation préfectorale est indispensable dans tous les cas où l'exploitant n'est pas le propriétaire du terrain. Il faut ajouter que, conformément à l'article 69 de la loi du 21 avril 1810, un décret de concession est toujours exigé pour l'exploitation du minerai de fer d'alluvion en couches ou en filons, si cette exploitation ne peut se faire que par galeries.

Nulle permission n'est requise pour l'exploitation des carrières, laquelle est seulement assujettie à une réglementation, assez étroite, justifiée par la nécessité de garantir la sécurité des personnes.

La demande en concession d'une mine est adressée au préfet, affichée, pendant deux mois, dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement et dans toutes les communes que doit comprendre le périmètre de la concession. Elle est, de plus, insérée au *Journal officiel* et dans les journaux du département. Durant ce délai de deux mois, toutes demandes en concurrence et toutes oppositions peuvent être notifiées à la préfecture. Il est statué par décret en Conseil d'État et, jusqu'au décret de concession, tout intéressé peut saisir le Conseil d'État d'une opposition qui n'aurait pas été antérieurement formée pendant les délais de publicité.

Le décret de concession, intervenu après l'accomplissement des formalités légales, est un acte souverain d'administration, contre lequel il n'existe aucun recours contentieux.

Une fois la mine concédée, la propriété du sol et la propriété de la mine deviennent légalement distinctes et séparées. Les droits réels qui portaient sur la surface se s'étendent point à la mine. Et réciproquement, celle-ci forme,

désormais, une propriété immobilière, disponible et trans missible comme toute autre. Il en est ainsi, même quand la mine est concédée au propriétaire de la surface.

Dans tous les cas, que la concession soit faite à celui-ci ou à un tiers, l'acte de concession fixe le droit qui, dans toute exploitation de mine, appartient et doit être reconnu au propriétaire de la surface.

Ce droit, qui peut consister soit en une somme d'argent, soit en prestations et revenus annuels, est immobilier, réuni à la valeur de la surface et hypothéqué, avec elle, aux créanciers du propriétaire.

Si le concessionnaire est en même temps propriétaire du sol, l'évaluation de la redevance, représentative du droit d'exploitation, est faite par le décret de concession, afin de bien individualiser, d'une manière complète, l'une et l'autre propriété, celle du dessus, y compris la redevance, celle du dessous, qui peut, à son tour, être grevée d'hypothèques nouvelles et distinctes. Car une mine concédée peut être hypothéquée; elle peut être frappée de droits privilégiés et hypothécaires, comme un fonds ordinaire. Toutefois, elle ne peut être vendue par lots ou partagée, qu'après autorisation, accordée dans les mêmes formes que la concession.

Le concessionnaire est soumis à la surveillance des ingénieurs des mines, au point de vue de la police, pour la sûreté des ouvriers et la conservation des édifices. Il est tenu de payer aux propriétaires de la surface les diverses redevances et indemnités attribuées à ceux-ci et à l'État une redevance fixe et une redevance proportionnelle.

La première est de dix francs par kilomètre carré de la surface concédée : la seconde est de cinq pour cent, au plus, du produit net annuel. Elles figurent, chaque année, au budget de l'État, parmi les taxes assimilées aux contributions directes. (2,400,000 fr. pour l'exercice 1890.)

SECTION VI.

Du dessèchement des marais.

§ 1.

Concession des travaux de dessèchement.

Les travaux de dessèchement des marais sont concédés et, à défaut de concessionnaires, exécutés par l'État. Le propriétaire obtient la concession, de préférence à tous autres.

La concession est, après enquête, accordée par décret en Conseil d'État, lequel fixe le mode d'exécution des travaux, le délai dans lequel ils devront être accomplis et les bases de l'indemnité à payer à l'entrepreneur du dessèchement.

Il est loisible au propriétaire de se libérer vis-à-vis du concessionnaire, soit par l'abandon d'une partie des terrains desséchés, soit par le paiement en argent de la fraction de la plus-value allouée aux concessionnaires, paiement, qui peut même se faire par fraction d'un dixième au moins; soit par la constitution, au profit du concessionnaire d'une rente foncière calculée à quatre pour cent et dont le capital est lui-même toujours remboursable, même par portions, non inférieures à un dixième.

Les indemnités dues par suite du dessèchement sont privilégiées sur la plus-value constatée, à charge de transcription de l'acte de concession.

Quand l'État exécute lui-même les travaux, il ne lui est dû d'indemnité que dans la mesure de la plus-value et si la plus-value excède les dépenses, il n'a droit qu'au remboursement de ces dernières. A la différence des concessionnaires, l'État ne retire jamais un bénéfice des travaux par lui opérés.

La plus-value, donnée aux terrains par le dessèchement,

est constatée par deux estimations, faites l'une avant les travaux, l'autre, après le dessèchement, par des experts, dont le rapport est soumis à une commission spéciale, de sept membres, nommés par décret. Cette commission n'a plus que des attributions administratives; les attributions contentieuses, que lui conférait la loi du 16 septembre 1807, appartiennent maintenant au conseil de préfecture.

§ 2.

Des associations syndicales.

Les associations syndicales sont libres ou autorisées. Toutes constituent des personnes morales, capables d'ester en justice, d'acquérir, de vendre, emprunter et transiger.

Les associations syndicales libres se forment par le consentement unanime des intéressés et doivent être publiées.

Les associations syndicales autorisées sont constituées aux conditions de la loi du 21 juin 1865, modifiée par la loi du 22 décembre 1888.

Il faut faire, à ce propos, une distinction entre les divers travaux qui peuvent être l'objet d'une association syndicale. S'agit-il, en effet, des travaux ci-après :

Défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables, ou non navigables.

Curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de dessèchement et d'irrigation.

Dessèchement des marais.

Étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants.

Assainissement des terres humides et insalubres.

Assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux.

Les propriétaires intéressés peuvent être réunis par arrêté préfectoral en associations autorisées, soit sur la demande

d'un ou de plusieurs d'entre eux, soit sur l'initiative du maire ou du préfet.

Quant aux travaux de la seconde catégorie, savoir :

Ouverture, élargissement, prolongement et pavage de voies publiques et toute autre amélioration ayant un caractère d'intérêt public dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux.

Irrigation et colmatage.

Drainage.

Chemins d'exploitation et toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif, il faut pour qu'une association syndicale puisse être formée par arrêté du préfet, qu'un décret en Conseil d'État ait déclaré l'utilité publique de ces travaux.

Aucun travail ne peut, du reste, être entrepris que sur l'autorisation du préfet, dans les cas prévus aux numéros 6, 7, 8, 9 et 10 de l'article 1^er^ de la loi du 21 juin 1865 et moyennant paiement préalable des indemnités dues aux propriétaires intéressés.

Quant aux conditions auxquelles l'association syndicale peut être constituée par le préfet, le nouvel article 12 de la loi du 21 juin 1865 fait encore une distinction selon la nature des travaux :

Pour les travaux spécifiés aux cinq premiers numéros de l'article 1^er^ précité, si la majorité des intéressés représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains, ou les deux tiers des intéressés, représentant plus de la moitié de la superficie, ont donné leur adhésion, le préfet peut autoriser l'association.

Pour tous les autres travaux énumérés audit article, le préfet ne peut constituer le syndicat qu'au cas d'adhésion des trois quarts des intéressés, représentant plus des deux tiers de la superficie et payant plus des deux tiers de l'impôt foncier afférent aux immeubles, ou encore si l'association réunit le consentement des deux tiers des interessés représentant plus des trois quarts de la superficie et payant plus des trois quarts de l'impôt foncier afférent aux immeubles,

Un extrait de l'acte d'association et l'arrêté du préfet sont affichés dans les communes de la situation des biens et insérés au *Recueil administratif* du département.

Régulièrement autorisée, l'association s'impose même aux propriétaires dissidents.

Mais s'il s'agit de tous travaux autres que ceux désignés aux deux premiers numéros de l'article 1^er^ de la loi du 21 juin 1875, outre le recours administratif qui leur est ouvert devant le Ministre et le Président de la République statuant en Conseil d'État, les propriétaires qui n'ont pas adhéré à l'association peuvent, dans le mois, déclarer à la préfecture leur intention de délaisser leurs terrains moyennant indemnité. Cette indemnité est fixée par le jury ordinaire, conformément à la loi du 3 mai 1841, pour les travaux spécifiés aux numéros 6 et 7 de l'article 1^er^ de la loi du 21 juin 1865, c'est-à-dire pour les travaux d'assainissement ou de viabilité dans les villes : elle est, au contraire, appréciée par le petit jury pour tous les autres travaux entrepris par le syndicat.

Le délaissement peut être fait même au nom des incapables, au nom des départements et des communes, moyennant l'accomplissement des conditions exigées pour la cession amiable de terrains susceptibles d'être expropriés.

La même distinction, entre les travaux dans les villes et les autres travaux, objet d'une association syndicale, doit être appliquée pour déterminer comment il est procédé à l'expropriation des terrains, reconnus nécessaires aux entreprises des syndicats. Il est procédé d'après la loi du 3 mai 1841, s'il s'agit des travaux indiqués aux numéros 6 et 7 de l'article 1^er^ de la loi précitée de 1865 et, dans tous les autres cas, d'après l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, après déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'État.

Toute association syndicale élit pour la représenter des syndics, dont l'un remplit les fonctions de directeur ou président. Les syndics dressent les rôles des taxes ou cotisations à imposer aux propriétaires intéressés : ces rôles sont ap-

prouvés et rendus exécutoires par le préfet. Le recouvrement se fait comme en matière de contributions directes. L'apurement des comptes a lieu comme en matière de comptabilité communale. Toutes les contestations sont de la compétence des conseils de préfecture.

Il est superflu de faire remarquer que seules les associations autorisées peuvent recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique et dresser des rôles exécutoires, pour le recouvrement des cotisations à la charge de leurs membres. Ajoutons que des syndicats spéciaux, pour la défense des vignes contre le phylloxéra, peuvent être constitués pour une durée de cinq ans et renouvelés au bout de cette période de cinq ans, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1888, qui a modifié en plusieurs points la loi commune sur les associations syndicales.

CHAPITRE LXIV.

SERVITUDES ET CONTRAVENTIONS DE VOIRIE.

On distingue ordinairement la grande voirie, la voirie vicinale et la petite voirie.

La grande voirie comprend :

1° Les routes nationales, les routes départementales et les rues qui en font partie dans les villes;

2° Les chemins de fer;

3° Les voies de communication maritimes et les rivières et canaux navigables et flottables et leurs dépendances;

4° Les rues de Paris.

La voirie vicinale embrasse :

1° Les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun;

2° Les chemins vicinaux ordinaires;

3° Les rues des villes, lorsqu'elles ont été reconnues dans les formes légales former le prolongement des chemins vicinaux.

La petite voirie se compose :

1° De la voirie urbaine, autre que celle ci-dessus;

2° Des chemins ruraux reconnus;

3° De toutes autres voies publiques dans la commune;

4° Des rivières non navigables ni flottables.

SECTION Ire.

Grande voirie.

Aux termes du décret du 16 décembre 1811, les routes nationales sont divisées en trois classes. Les anciennes routes

royales de troisième classe, concédées par ce décret aux départements, sont devenues des routes départementales.

Pour la création et le classement d'une route nationale, une loi est nécessaire. Un décret suffit pour les portions de routes, lacunes et rectifications; le décret est précédé d'une enquête et rendu en Conseil d'État.

L'entretien des routes est à la charge de l'État et confié à l'administration des ponts et chaussées.

On a vu que le classement et l'ouverture des routes départementales sont au nombre des objets sur lesquels les conseils généraux prennent des délibérations réglementaires, sauf déclaration ultérieure d'utilité publique par décret en Conseil d'État.

L'entretien des routes départementales n'est point au nombre des dépenses obligatoires des départements : il a lieu par les soins des agents et services que le conseil général choisit comme il lui plaît.

Le déclassement d'une route nationale est fait par décret; la route ainsi déclassée devient, presque toujours, un chemin vicinal, ou une route départementale. Si le déclassement est définitif, le sol appartient au domaine privé de l'État et alors il peut y avoir lieu soit à l'exercice du droit de préemption, soit à un échange, soit à l'aliénation au profit des riverains, dans les formes et conditions réglées par les lois du 24 mai 1842 et du 20 mai 1836.

Si l'aliénation concerne une portion de route nationale dans une ville, elle se fait non au profit de l'État, mais au profit de la ville, attendu que le droit de l'État sur les rues, qui sont une dépendance des grandes routes, est considéré comme le résultat d'une affectation gratuite et qu'il disparaît avec le déclassement.

De nombreuses servitudes ont pour objet la conservation des grandes routes, des chemins de fer, des rivières et canaux navigables, en un mot, des diverses dépendances de la grande voirie; les plus importantes concernent :

1° La servitude d'alignement, encore réglée par l'édit de

décembre 1607, qui chargeait le grand voyer de veiller « à ce que les rues s'embellissent et élargissent au mieux que faire se pourra et en baillant les alignements à redresser les murs où il y aura pli ou coude. »

Les plans généraux d'alignement une fois dressés, approuvés et publiés, l'alignement individuel est délivré par le préfet, pour la grande voirie et pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et par le sous-préfet, dans les arrondissements, autres que l'arrondissement chef-lieu, mais seulement dans le cas où il existe un plan général régulier.

Pour les rues, places, chemins vicinaux, ruraux et toutes autres voies publiques, l'alignement est délivré par le maire.

2° Outre la nécessité d'obtenir l'alignement, le riverain d'une grande route doit obtenir l'autorisation de bâtir pour *tous ouvrages aux faces des maisons,* ce qui s'entend de tout travail ayant pour but de reconstruire, réparer et conforter.

3° Les propriétaires riverains de la grande voirie ont encore besoin d'une permission pour établir des saillies fixes ou mobiles, lesquelles d'ailleurs, ne sont jamais autorisées qu'à titre essentiellement précaire.

Il est défendu d'établir des caves sous le sol des rues. Toutefois, en cas d'élargissement de la voie publique, les caves existantes peuvent être maintenues : si elles sont supprimées, l'indemnité de comblement comme celle d'élargissement est fixée par le jury.

4° La nécessité de démolir les édifices menaçant ruine s'applique pour la petite comme pour la grande voirie. La démolition est ordonnée par le préfet, ou par le maire, suivant qu'il s'agit de la grande voirie, ou de la petite voirie. Le maire n'est pas tenu d'ordonner une expertise préalable. Quant au préfet, il doit suivre les formes tracées par les déclarations royales du 18 juillet 1729 et du 18 août 1730.

5° Une autre servitude de voirie résulte de l'obligation pour le riverain d'une grande route de planter, sur son propre terrain, le long de la grande route, de maintenir et

de remplacer les arbres, ainsi plantés, de ne point les élaguer sans autorisation.

Les plantations librement faites par les riverains doivent être à six mètres au moins du bord de la route, à moins d'une autorisation préfectorale qui peut permettre de planter mais à deux mètres seulement de la route. Les haies vives peuvent être plantées à cette distance de deux mètres sans autorisation. Les particuliers ont, du reste, la libre disposition de leurs plantations volontaires.

6° La servitude d'*essartement* consiste à couper tous bois, épines et broussailles, dans la traversée des forêts, sur un espace de soixante pieds; c'est-à-dire de façon que, en y comprenant le sol même de la route, il y ait toujours une largeur libre d'au moins vingt mètres *ès grands chemins* traversant les bois et forêts.

7° Des carrières et des fouilles ne peuvent être ouvertes dans le voisinage des routes, à moins de trente toises du pied des arbres, ou du bord extérieur des fossés. Des décrets du Président de la République ont, il est vrai, très fréquemment réduit à dix mètres la distance à observer pour l'exploitation.

8° Les riverains des grandes routes sont tenus de recevoir, sans indemnité sur leurs terrains, les terres et les boues provenant du curage des fossés; quant au curage lui-même, il est aux frais de l'État, ou des départements.

9° C'est encore une servitude que la nécessité pour les riverains de souffrir l'écoulement des eaux provenant de la route; ils obtiennent d'ailleurs, assez souvent, la permission toujours révocable de conduire ces eaux sur leur propre fonds.

On pourrait prolonger encore cette énumération déjà longue pourtant et ajouter :

Les servitudes résultant du voisinage de chemins de fer, articles 5-8 de la loi du 15 juillet 1845;

Les servitudes militaires, fort nombreuses et très rigoureuses, que contiennent les lois du 10 juillet 1791 et du 17 juillet 1819, le règlement d'administration publique du 10

août 1853, les lois du 22 juin 1854, du 7 avril 1851, et autres lois spéciales;

Les servitudes grevant les héritages qui avoisinent les cours d'eau et principalement la servitude de halage et de marchepied. Cette dernière servitude est ainsi fixée par le titre XXVIII, article 7 de l'ordonnance sur les eaux et forêts du mois d'août 1669 :

« Les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables laisseront, le long des bords, vingt-quatre pieds au moins de place en largeur pour chemin royal et trait de chevaux, sans qu'ils puissent planter arbres ni tenir clôture ou haie plus près de trente pieds, du côté que les bateaux se tirent et dix pieds de l'autre bord, à peine de cinq cents livres d'amende, confiscation des arbres et d'être les contrevenants contraints à réparer et remettre les chemins en état à leurs frais. »

SECTION II.

Du contentieux de la grande voirie.

Le contentieux de la grande voirie appartient :
Au conseil de préfecture; au sous-préfet et au préfet, en cas d'extrême urgence; pour la police du roulage et la police des chemins de fer, aux tribunaux correctionnels; et même au juge de simple police, pour certaines contraventions à la police du roulage.

§ 1.

Des contraventions.

Les contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts de fumiers ou d'autres objets et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ou-

vrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art sont constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative. Ainsi dispose la loi du 29 floréal an X, qui charge le conseil de préfecture de la répression de ces contraventions.

Or, par contraventions de grande voirie, il faut entendre uniquement :

1° Toute violation des anciens règlements sur la voirie, règlements très nombreux et très sagement faits, que la loi des 19-22 juillet 1791 a maintenus; pourvu, bien entendu, que la contravention soit commise sur une dépendance de la grande voirie;

Ces contraventions s'appliquent à des dispositions ayant en vue d'assurer *la conservation de la route*. Elles ont un caractère matériel et réel, assez facile à reconnaître ordinairement au moins.

2° Les contraventions qui n'atteignent plus seulement la conservation de la route, mais qui intéressent encore la sûreté et la commodité de la circulation, quand une loi précise, telle que la loi du 30 mai 1851, par exemple, a expressément accordé compétence au conseil de préfecture; car la violation d'un règlement préfectoral, ou autre, relatif à la circulation sur les grandes routes, n'est pas, en principe, une contravention de grande voirie.

Or, l'article 17 de cette loi du 30 mai 1851 attribue compétence au conseil de préfecture pour la répression des contraventions prévues par les articles 4 et 9 de la même loi, à laquelle il faut joindre, pour cet objet, les règlements d'administration publique du 10 août 1852, du 24 février 1858 et du 29 août 1863.

Dans tous les cas, au surplus, les contraventions ou délits de voirie présentent le caractère matériel ordinaire de toutes les contraventions de police. Il en faut conclure que l'intention de nuire n'est jamais une condition essentielle à l'exis-

tence de la contravention; que les pénalités peuvent être cumulées et que la prescription de la poursuite est d'une année seulement à partir de la contravention.

— Si les circonstances présentaient une urgence telle qu'il y eût impossibilité d'attendre la décision du conseil de préfecture, le sous-préfet pourrait, sauf recours au préfet, ordonner immédiatement, aux frais du contrevenant, la réparation de la dégradation commise.

§ 2.

Pénalités.

Le conseil de préfecture ne peut prononcer que des amendes et la réparation civile.

Les tribunaux correctionnels prononcent des amendes et l'emprisonnement, s'il y a lieu.

Le juge de police prononce des peines de simple police.

Mais il ne faut point perdre de vue que les faits, ainsi réprimés par les juges correctionnels et les juges de police, bien que commis sur les grandes routes et les chemins de fer, bien que sévèrement frappés par la loi du 15 juillet 1845, art. 21 et celle du 30 mai 1851, ne sont pas des contraventions de grande voirie au sens juridique et restreint de ce mot. Les contraventions de grande voirie ne sont punies, en effet, que de simples amendes, dans les limites de la loi du 23 mars 1842.

Les amendes, édictées par les anciens règlements toujours en vigueur, étaient fort élevées et parfois *arbitraires,* c'est-à-dire dépendant de l'appréciation du juge. Or la loi du 23 mars 1842 a, d'une part, permis au conseil de préfecture de modérer les anciennes amendes fixes, jusqu'au vingtième, selon les circonstances, sans que le minimum puisse descendre au-dessous de seize francs. Et d'autre part, cette même loi a déclaré que les amendes, dont le taux d'après les anciens

règlements, était laissé à l'arbitrage du juge, pourraient désormais varier entre un minimum de seize francs et un maximum de trois cents francs.

La démolition des travaux indûment établis, la réparation du dommage causé à la route par l'usurpation, ou le fait quel qu'il soit, du contrevenant, sont toujours ordonnées par le juge répressif, comme réparation civile de la contravention constatée.

§ 3.

Procédure de la poursuite.

La contravention est constatée par le procès-verbal d'un agent ayant qualité pour ce faire, tels que ingénieur, conducteur, piqueur des ponts et chaussées, cantonniers chefs, agents de la navigation, commissaires de police, gendarmes, maires et adjoints.

Dans les dix jours de la rédaction du procès-verbal et de son affirmation, si l'affirmation est exigée, le préfet, aux termes de l'article 10 de la loi du 22 juillet 1889, fait notifier au contrevenant copie du procès-verbal avec citation à comparaître, dans le délai d'un mois, devant le conseil de préfecture. La notification et la citation ont lieu dans la forme administrative.

La notification indique au contrevenant qu'il a quinze jours pour fournir, s'il le veut, des défenses écrites; il est invité à déclarer s'il a l'intention de se défendre oralement à l'audience.

Il est dressé acte de la notification et de la citation : cet acte est transmis et enregistré au greffe du conseil de préfecture. Le conseil ordonne, s'il le juge convenable, communication à l'administration compétente de la défense de la partie et communication à celle-ci de la réponse faite par l'administration.

Quatre jours au moins avant l'audience, le contrevenant,

s'il a fait connaître, antérieurement à la fixation du rôle, son intention de présenter des observations orales, est averti, soit conformément à l'article 7 de la loi du 22 juillet 1889, soit, dans les termes de l'article 44 de la même loi, par simple lettre recommandée, exempte de toute taxe postale.

Le débat oral n'offre rien de particulier ; la loi ordonne seulement au conseil de préfecture de rapporter textuellement, dans son arrêté, les dispositions législatives, dont il fait l'application. Si la partie est acquittée, elle est relaxée sans dépens. La notification de la décision lui est adressée par les soins du préfet.

Si l'administration veut se pourvoir contre cette décision, le délai de deux mois, délai normal du recours, commence à courir contre elle du jour même de l'arrêté.

Le pourvoi au Conseil d'État peut avoir lieu de la part du contrevenant, sans frais et sans l'intervention d'un avocat au Conseil. Le recours peut être déposé soit au secrétariat général du Conseil d'État, soit à la préfecture, soit à la sous-préfecture. Dans ces deux derniers cas, il est marqué d'un timbre indiquant la date de l'arrivée et transmis par le préfet au secrétariat général du Conseil d'État. Récépissé est délivré à la partie sur sa demande.

SECTION III.

De la voirie vicinale.

§ 1.

Etablissement des divers chemins vicinaux.

On distingue trois catégories de chemins vicinaux :

Les chemins vicinaux ordinaires ;
Les chemins d'intérêt commun ;
Les chemins de grande communication.

Tous font partie de la petite voirie et dépendent du domaine public communal. Le critérium de la distinction qui précède réside uniquement dans l'importance plus ou moins grande du chemin vicinal, dans la différence de largeur, de développement et de frais d'entretien. L'autorité chargée du classement, le budget qui supporte l'entretien, les règles de police varient aussi, d'après chaque catégorie de chemins vicinaux.

Toute rue qui, dans les villes, est le prolongement d'un chemin vicinal de quelque catégorie que ce soit, fait partie intégrante de ce chemin, est soumise aux mêmes règlements et bénéficie des mêmes ressources d'entretien.

Or, il faut faire, au point de vue de l'établissement des chemins vicinaux, une double distinction :

1° Entre le classement, la reconnaissance et la fixation de largeur, d'une part et d'autre part, entre l'ouverture et le redressement;

2° Entre les chemins vicinaux ordinaires et les chemins vicinaux des autres catégories;

La reconnaissance et la fixation de largeur appartiennent au conseil général, pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, sur l'avis des conseils municipaux. La décision du conseil général attribue, en ce cas, définitivement au chemin le sol compris dans les limites fixées pour ce chemin. Elle entraîne tout à la fois déclaration d'utilité publique et expropriation. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité réglée à l'amiable, ou par le juge de paix du canton sur le rapport d'experts.

Pour les chemins vicinaux ordinaires, c'est la commission départementale qui statue et sa délibération emporte les mêmes effets.

Lorsque, au contraire, il y a lieu de redresser ou d'ouvrir un chemin, c'est-à-dire de classer, de créer un chemin qui n'existe pas encore, il faut distinguer soigneusement plusieurs situations :

1° L'ouverture et le redressement d'un chemin vicinal ordinaire ne peuvent être décidés que sur l'avis conforme du conseil municipal;

2° S'il est nécessaire d'occuper un terrain bâti soit dans une ville, soit même en dehors d'une ville, un décret déclaratif d'utilité publique et un jugement d'expropriation interviennent conformément à la loi du 3 mai 1841; mais l'indemnité est fixée par le petit jury;

3° Quand les terrains ne sont point bâtis, la délibération du conseil général, pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, de la commission départementale, pour les autres chemins vicinaux, emporte déclaration d'utilité publique; mais il y a toujours lieu de recourir ensuite à un jugement d'expropriation et l'indemnité due aux expropriés est toujours encore fixée par le petit jury;

4° Le pouvoir de classer comprend celui d'homologuer les plans généraux d'alignement, mais non celui d'approuver les devis et projets de travaux; car les travaux des chemins vicinaux sont en principe, des travaux communaux qui s'exécutent sous l'autorité du maire et le contrôle de l'autorité préfectorale. Quant au déclassement, il appartient à l'autorité compétente pour le classement. Si le déclassement fait descendre un chemin de grande communication au rang des chemins vicinaux ordinaires, le consentement des conseils municipaux est indispensable; car ce déclassement met à la charge des communes l'entretien de ces chemins dans des conditions nouvelles.

En cas de changement de direction ou de suppression d'un chemin vicinal de toute catégorie, les propriétaires riverains ont, comme les riverains des grandes routes, le droit de préemption, à charge de payer la valeur des parcelles délaissées, telle qu'elle est fixée par experts.

L'action en indemnité pour les terrains qui ont servi à l'établissement des chemins vicinaux et pour extraction de matériaux employés à ces chemins est prescrite par deux ans.

§ 2.

Ressources pour la construction et l'entretien.

Les communes, les départements et l'État concourent aux dépenses de construction et d'entretien des chemins vicinaux.

1° Les communes emploient leurs revenus ordinaires, — des centimes spéciaux, — des prestations en nature. De ces ressources, les unes sont obligatoires : ce sont les centimes spéciaux, au nombre de cinq maximum et les prestations en nature, en cas d'insuffisance des ressources précédentes.

Les autres centimes spéciaux sont, au contraire, facultatifs : ils sont au nombre de trois et doivent être exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires. Les conseils municipaux peuvent, s'ils le préfèrent, remplacer ces trois centimes facultatifs extraordinaires par une journée de prestation.

Il faut encore ranger au nombre des ressources des communes les souscriptions et dons particuliers et les subventions extraordinaires, dues aux termes de l'article 14 de la loi du 21 mai 1836, quand le chemin vicinal est à l'état de viabilité; — lorsque la dégradation occasionnée au chemin est habituelle et extraordinaire; — et enfin si cette dégradation est le résultat d'une exploitation industrielle.

La subvention à la charge de l'industriel est réglée par le conseil de préfecture, après une expertise, obligatoire si elle est réclamée; la subvention est proportionnelle à la dégradation, payée en argent, ou en nature, ou encore convertie en un abonnement, que fixe la commission départementale et exclusivement employée à l'entretien du chemin dégradé.

2° Les départements consacrent aux chemins vicinaux de toute catégorie des subventions, fournies par le produit des sept centimes départementaux spécialement affectés aux chemins vicinaux, (26,097,680 fr. au budget de 1890.) A vrai

dire les chemins de grande communication sont à peu près exclusivement entretenus par le budget départemental.

3° Depuis vingt-cinq ans surtout, l'État a lui-même mis à la disposition des communes et des départements soit des avances remboursables, soit des subventions gratuites très considérables. La loi du 11 juillet 1868 inaugura cette série de mesures, que les lois du 25 juillet 1873, du 10 avril 1879, du 12 mars 1880, du 2 avril 1883 et du 22 juillet 1885 ont continuées et développées. Chaque année, la loi de finances met à la disposition du ministre de l'Intérieur un chiffre déterminé de subventions et d'avances au profit des départements et des communes. Une caisse des chemins vicinaux avait été créée d'abord et chargée du service des subventions et des avances; elle a été supprimée en 1885 et pour pourvoir à l'exécution des engagements régulièrement autorisés, le Trésor émet maintenant, en exécution de la loi du 22 juillet 1885, des obligations échéant au plus tard en 1907 et dont le montant total a été élevé par l'article 45 de la loi du 17 juillet 1889 à 350,744,000 fr. non compris les frais d'émission.

§ 3.

De la prestation en nature.

On appelle ainsi un impôt spécial, consistant en trois journées de travail au plus, payable soit en nature, soit en argent, au choix du contribuable, et dont le produit sert à construire ou à réparer les chemins vicinaux.

Comme les 5 centimes spéciaux, les trois journées de prestation peuvent être imposées aux communes par le préfet, s'il en est besoin, à défaut de ressources ordinaires d'une autre espèce.

Or la prestation est due soit à titre personnel, soit à titre de chef de famille :

Tout habitant, chef de famille ou d'établissement à titre de

propriétaire, de régisseur, de fermier, ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, peut être appelé, chaque année, à fournir une prestation de trois jours : 1° pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune; 2° pour chacune des charrettes, ou voitures attelées et en outre pour chacune des bêtes de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

A la différence de l'impôt sur les chevaux et voitures, fondé sur une présomption de revenu, lequel est révélé par la possession d'un cheval ou d'une *voiture suspendue*, même non employée, l'impôt des prestations en nature a pour base rationnelle et légale, l'usage, le service retirés du chemin vicinal par les habitants, par les chevaux et par les *voitures attelées*, qui fréquentent et par là même usent ce chemin vicinal.

La prestation est de trois journées de travail, payables en nature, si, dans le mois de la publication du rôle, le redevable a formellement déclaré son option en ce sens : sinon et à défaut de déclaration expresse du contribuable, la prestation est de droit payable en argent, d'après le taux de conversion souverainement fixé par le conseil général. La taxe est d'ailleurs absolument assimilée aux contributions directes pour la perception, le privilège garantissant le recouvrement et le contentieux. En cas de réclamation devant le conseil de préfecture ou devant le Conseil d'État, le recours est dispensé de tout droit de timbre, même si la cote est supérieure à trente francs, article 61 de la loi du 22 juillet 1889.

§ 4.

Police des chemins vicinaux.

Dans chaque département, en exécution de l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, le préfet, par un règlement général

approuvé par le ministre de l'Intérieur, pourvoit à toutes les mesures de police et de conservation des chemins vicinaux.

Le règlement modèle actuel est de 1872 et ne compte pas moins de 207 articles. Les deux premières catégories de chemins sont placées sous l'autorité immédiate du préfet, les chemins vicinaux ordinaires sous l'autorité du maire.

Les chemins vicinaux reconnus et maintenus comme tels sont imprescriptibles.

Il est défendu, d'une manière absolue :

1° De laisser stationner sans nécessité sur les chemins vicinaux et leurs dépendances, aucune voiture, machine ou instrument aratoire, ni aucun troupeau, bête de somme ou de trait;

2° De mutiler les arbres qui y sont plantés, de dégrader les bornes, poteaux et tableaux indicateurs, parapets de ponts et autres ouvrages;

3° De les dépaver;

4° D'enlever les pierres, les fers, bois et autres matériaux destinés aux travaux ou déjà mis en œuvre;

5° D'y jeter des pierres ou autres matériaux provenant des terrains voisins;

6° De les parcourir avec des instruments aratoires, sans avoir pris les précautions nécessaires pour éviter toute dégradation;

7° De détériorer les berges, talus, fossés ou les marques indicatives de leur largeur;

8° De labourer ou cultiver leur sol;

9° D'y faire où d'y laisser paître aucune espèce d'animaux;

10° De mettre rouir le chanvre dans les fossés;

11° D'y faire aucune anticipation ou usurpation ou aucun ouvrage qui puisse apporter un empêchement au libre écoulement des eaux.

12° D'établir aucune excavation ou construction sous la voie publique ou ses dépendances.

En cas de contravention aux lois et règlements destinés à assurer la conservation des chemins vicinaux, il y a lieu à la

compétence du juge de police et aussi, mais dans un cas unique, à celle du conseil de préfecture.

La règle, c'est la compétence du juge de simple police et l'application des articles 471, § 15, et 479, § 11 du Code pénal.

Mais la loi du 9 ventôse an XIII attribue juridiction au conseil de préfecture pour ordonner, en cas d'usurpation ou d'anticipation commise sur un chemin vicinal, la réintégration du sol à la route. Même dans ce cas, l'amende ne peut être prononcée que par le juge de police; il y a ainsi un partage assez bizarre entre le juge administratif et le juge ordinaire. La compétence du premier est restreinte, du reste, au cas unique d'usurpation : ainsi les simples détériorations et les dégradations sont réprimées par le juge de police, qui, seul, prononce alors l'amende et la réparation du dommage causé.

— Quant à la police du roulage proprement dite, elle s'applique, d'après la loi du 30 mai 1851, aux chemins de grande communication, aussi bien qu'aux routes nationales et aux routes départementales. Sur ces chemins, il faut donc distinguer, comme pour les grandes routes, les contraventions de la compétence du conseil de préfecture, article 17 de la loi du 30 mai 1851 et les autres contraventions qui, selon la nature de la peine sont déférées soit aux tribunaux correctionnels, soit aux juges de police.

SECTION IV.

Des chemins ruraux.

Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public et non classés comme chemins vicinaux:

Depuis la loi du 20 août 1881, on distingue les chemins ruraux reconnus et toutes les autres voies publiques de la

commune, les simples chemins ruraux ou communaux.

Les chemins ruraux reconnus se distinguent par un quadruple caractère : ils appartiennent à la commune; — ils sont affectés à l'usage du public; — ils ne sont point classés comme chemins vicinaux; — ils sont reconnus comme chemins ruraux.

L'affectation à l'usage du public s'établit notamment par la destination du chemin, jointe soit au fait d'une circulation générale et continue, soit à des actes réitérés de surveillance et de voirie de l'autorité municipale. Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé, jusqu'à preuve contraire, appartenir à la commune.

La reconnaissance d'un chemin rural est constatée par délibération de la commission départementale, sur la demande du conseil municipal, après enquête et sur la proposition du préfet. Un plan est annexé à l'état de reconnaissance qui fixe la longueur et la largeur du chemin. Les arrêtés de reconnaissance sont affichés dans la commune et notifiés administrativement à chaque riverain. Appel au conseil général et recours au Conseil d'État sont ouverts dans les conditions de l'article 88 de la loi du 10 août 1871.

L'arrêté de reconnaissance n'attribue pas au chemin, comme en matière de vicinalité, tout le sol compris dans la délimitation. Il produit simplement les effets suivants :

1° Il vaut prise de possession du chemin par la commune;

La prise de possession peut être contestée dans l'année; passé ce délai, la commune ne peut plus être actionnée qu'au pétitoire.

2° Désormais, s'il y a lieu, l'expropriation pour cause d'utilité publique pourra être poursuivie;

3° Le chemin devient imprescriptible;

4° La commune peut affecter à ce chemin des ressources déterminées;

L'ouverture, le redressement, la fixation de la largeur et de la limite des chemins ruraux sont également arrêtés par

la commission départementale. A défaut du consentement des propriétaires, l'occupation des terrains nécessaires pour l'exécution des travaux d'ouverture, de redressement où d'élargissement ne peut avoir lieu que conformément à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. S'il faut exproprier soit des maisons, soit des cours ou des jardins y attenant, soit même des terrains clos de murs ou de haies vives, la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'État. La commune ne peut prendre possession des terrains expropriés avant le paiement de l'indemnité.

— Les arrêtés de reconnaissance, d'ouverture ou de redressement d'un chemin rural peuvent être rapportés dans les mêmes formes, que celles employées pour la reconnaissance elle-même. Alors la vente du chemin peut être autorisée par arrêté préfectoral, après une délibération conforme du conseil municipal et une enquête précédée de trois publications à quinze jours d'intervalle. L'aliénation n'est point autorisée, si, dans les trois mois, un syndicat se forme pour entretenir le chemin. S'il y a aliénation, les propriétaires riverains ont un droit de préemption, comme en matière de chemins vicinaux.

— Les chemins ruraux reconnus sont entretenus à l'aide des ressources ordinaires de la commune; — au moyen d'une journée de prestation; — ou encore, au lieu d'une journée de prestation, à l'aide de trois centimes spéciaux extraordinaires, qui peuvent être votés par les conseils municipaux, sans aucune autorisation. Des subventions extraordinaires pour dégradations industrielles peuvent être réclamées par les communes, dans des conditions identiques à celles qui sont en usage pour les chemins vicinaux.

— Des syndicats, formés d'après les règles établies par les articles 19-32 de la loi du 20 août 1881, peuvent se charger de l'entretien des chemins ruraux reconnus. Ces syndicats jouissent d'une personnalité civile limitée : ainsi ils peuvent ester en justice par leurs syndics; ils peuvent encore emprunter et acquérir les parcelles de terrain nécessaires pour

l'amélioration, l'élargissement, le redressement ou l'ouverture du chemin régulièrement entrepris; les terrains réunis à la voie publique deviennent la propriété de la commune.

Les rôles pour le recouvrement des taxes dues par chaque intéressé sont dressés par le syndicat, approuvés et rendus exécutoires par le préfet; ils sont recouvrés par le receveur municipal, comme les contributions directes.

Toute contestation relative à la régularité du syndicat, à la nomination des syndics, à la répartition et au recouvrement des taxes, à l'accomplissement des travaux et aux mesures imposées d'office, en cas d'urgence, par le préfet, est jugée par le conseil de préfecture, sauf appel au Conseil d'État.

— Il existe, pour les chemins ruraux comme pour les chemins vicinaux, un règlement général édictant de nombreuses mesures de police et de conservation. Le maire peut ajouter à ces mesures toutes celles qu'il juge convenables; car il a la police de tous les chemins ruraux reconnus ou non reconnus.

Toutes les contraventions à ces règlements de police, quels qu'ils soient, sont de la compétence du juge de simple police, sans exception, ni restriction.

SECTION V.

Des rues et places dans les villes.

Les rues, places, avenues, boulevards et d'une manière générale toutes les voies livrées à la circulation du public, dans l'intérieur des villes, bourgs et villages, constituent, dans leur ensemble, la voirie urbaine.

Le conseil municipal délibère sur le classement, le déclassement, le redressement, ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques. Celles-ci peuvent, au reste, avoir le caractère de voies publiques sans qu'aucun acte explicite et régulier de

classement soit intervenu pour chacune d'elles : il suffit, en effet, d'un usage immémorial ou suffisamment caractérisé.

L'ouverture d'une rue doit être précédée de l'enquête prévue par l'ordonnance du 23 août 1835. Un décret déclaratif d'utilité publique est ensuite rendu et il est procédé à l'expropriation des terrains nécessaires, dans les formes de la loi du 3 mai 1841.

En cas de suppression des rues et places, les riverains ont un droit de préemption sur le sol de la rue supprimée, même quand cette dernière faisait partie d'une route nationale et, dans tous les cas, sans exception, l'aliénation du sol est faite au profit de la commune.

Les particuliers ne peuvent ouvrir des rues privées sans l'autorisation du maire, et ils doivent se conformer pour cette ouverture à toutes les mesures de police qui tendent à assurer, dans les rues, la sûreté du passage, la salubrité des habitations et la surveillance de la police.

Le régime légal des rues et places publiques comprend les objets suivants :

1° Alignement et nivellement;
2° Pavage et empierrement;
3° Trottoirs;
4° Police de la voie, éclairage et balayage; numérotage des maisons, réparation de leurs façades, hauteur de ces maisons;
5° Droits de voirie.

1° *Alignement et nivellement.*

On sait que la dépense des plans d'alignement et de nivellement est l'une des dépenses obligatoires des communes. Le tracé d'une rue nouvelle suppose nécessairement une largeur fixée et par suite des alignements; mais c'est uniquement en cas de rue existante que l'alignement régulièrement arrêté et approuvé produit le double effet légal qui peut être exprimé ainsi :

a) Les terrains compris dans le plan d'alignement, s'ils ne sont point bâtis, sont de droit incorporés à la voie publique, par une véritable expropriation implicite.

Sont-ils bâtis, ces terrains sont grevés de la servitude de reculement; ils ne peuvent plus être réparés, ni réconfortés, à moins d'une permission qui dépend absolument de l'administration. Ils sont condamnés à périr de vétusté; et lorsque les maisons ainsi condamnées auront été démolies, le sol sera réuni à la voie publique, la ville devant payer seulement la valeur du sol nu, article 50 de la loi du 16 septembre 1807.

Toutefois, si même pour le simple élargissement d'une rue existante, ou pour son prolongement, il élait nécessaire de faire disparaître des bâtiments entiers, ou la presque totalité de ces bâtiments, la ville ne pourrait se contenter d'opérer par voie d'alignement; elle devrait alors recourir non à ce mode tacite d'expropriation, mais aux formalités ordinaires de l'expropriation directe de la loi du 3 mai 1841.

b) En sens inverse, si l'alignement nouveau diminue la largeur de la rue et laisse une bande de terrain en dehors de la voie publique, les propriétaires riverains ont un droit de préemption, chacun à l'emportant de son héritage. Mais si les riverains ne veulent acquérir les parcelles délaissées, l'administration municipale est fondée à les exproprier de la totalité de leurs immeubles.

Toutes les fois qu'une indemnité doit être payée par la ville ou à la ville, en exécution du plan d'alignement, cette indemnité est fixée par le jury.

2° *Pavage et empierrement.*

Le pavage des rues est, en principe, à la charge de la commune. Mais celle-ci, en cas d'insuffisance de ses revenus ordinaires et si tel était l'usage antérieur à l'an VII, peut faire supporter aux propriétaires riverains tout ou partie de la dépense.

Les travaux sont exécutés par l'administration et la dépense répartie en vertu d'un rôle nominatif, rendu exécu-

toire par le préfet, est recouvrée comme en matière de contributions directes.

A Paris et dans toutes les villes où le décret-loi du 26 mars 1852 a été déclaré applicable, les frais d'empierrement sont, quant aux travaux de premier établissement, assimilés aux frais de pavage.

3° *Trottoirs.*

Les usages anciens font encore la règle. A défaut d'usages, la construction peut être mise à la charge des riverains, pour moitié au plus, par arrêté préfectoral, rendu après enquête. La dépense est recouvrée comme pour la taxe de pavage.

4° *Les rues font partie du domaine public;* il en est de même de tout ce qui en dépend, bornes-fontaines, statues, colonnes, monuments de tout genre, le tout soumis à la surveillance du maire et aux mesures de police, qui en garantissent la conservation, sous la sanction des peines applicables aux contraventions de simple police et même sous les sanctions afférentes aux contraventions de grande voirie, suivant les distinctions et les règles maintenant connues et qui seront précisées de nouveau à la section suivante.

L'éclairage des rues est à la charge de la commune, sauf pour les particuliers l'obligation d'éclairer les dépôts nécessaires faits par eux, tels que matériaux et objets employés à la construction, article 471-3°, 4° du Code pénal.

Les propriétaires riverains de la voie publique sont tenus du balayage, à moins que, conformément aux usages reçus, la ville n'en ait pris elle-même le soin et la charge. L'obligation du balayage peut être convertie en une taxe, fixée d'après les bases de la loi du 26 mars 1873 et assimilée à une contribution directe.

Le numérotage des maisons, la fixation de leur hauteur, du nombre des étages rentrent dans les pouvoirs ordinaires de l'autorité municipale, qui, par application de l'article 5 du décret du 26 mars 1852, peut ordonner que la façade soit tous les dix ans, grattée, repeinte ou badigeonnée.

5° *Droits de voirie.*

Ils sont établis par le conseil municipal, d'après un tarif approuvé par le préfet et perçus à l'occasion des permissions de bâtir, réparer, ouvrir des portes ou des croisées, poser des persiennes, des balcons, des tentes-abris, des conduites d'eau ou de gaz et, chaque année, la loi de finances en autorise expressément la perception au profit des communes.

SECTION VI.

Des rues de Paris.

Les rues de Paris continueront d'être soumises au régime de la grande voirie, dit l'article 1er du décret-loi du 26 mars 1852. Il suit de là que les rues de Paris sont régies par des dispositions différentes de celles qui s'appliquent aux rues des autres villes. Mais la distinction entre la grande et la petite voirie existe cependant pour les rues de Paris, et si plus d'une fois des difficultés se sont élevées pour reconnaître quels objets appartiennent à la grande voirie et quels objets dépendent de la petite voirie, dans la ville de Paris, la distinction n'en est pas moins absolument certaine. Cette distinction doit être ici encore ramenée à une règle fondamentale assez simple :

Tout ce qui concerne la direction, l'ouverture, la largeur des rues, tout ce qui a pour objet direct la *conservation de la voie publique*, en tant que voie publique, dépend de la grande voirie. Au contraire, appartient à la petite voirie, c'est-à-dire à la police municipale proprement dite, tout ce qui intéresse *la propreté, la commodité et la sécurité de la circulation* dans la rue, on peut ajouter : et toutes les mesures relatives aux constructions, même sur la voie publique, lorsque ces mesures intéressent moins la solidité de la construction, que l'agencement d'objets ne faisant pas nécessairement et définitivement corps avec l'édifice.

Et, quoiqu'aujourd'hui le préfet de la Seine réunisse entre ses mains la grande et la petite voirie, la distinction n'en subsiste pas moins, avec les conséquences qui en dérivent, principalement au point de vue du caractère et de la répression des contraventions.

C'est le décret du 10 octobre 1859 qui a fait passer dans les attributions du préfet de la Seine la petite voirie, telle qu'elle est définie par l'article 21 de l'arrêté consulaire du 12 messidor an VIII :

Le préfet de police est chargé de tout ce qui a rapport à la petite voirie, sauf recours au ministre de l'Intérieur. Il a à cet effet sous ses ordres un commissaire chargé de surveiller, permettre ou défendre l'ouverture des boutiques, étaux de boucherie et de charcuterie, l'établissement des auvents ou constructions du même genre qui prennent sur la voie publique, l'établissement des échopes ou étalages mobiles, d'ordonner la démolition ou réparation des bâtiments menaçant ruine.

Pour la formation et le tracé des rues de Paris, l'administration est armée de droits fort étendus vis-à-vis des propriétaires privés.

Ainsi, elle peut exproprier la totalité des immeubles atteints, même si les propriétaires ne réclament pas l'expropriation totale, lorsqu'elle juge que les parties restantes ne comportent pas des constructions salubres. Elle peut encore, en dehors des alignements, exproprier les parcelles dont l'acquisition est nécessaire pour la suppression de voies jugées inutiles. Et pour ces parcelles, elle peut enfin imposer aux propriétaires riverains l'exercice de leur droit de préemption, ou, s'ils s'y refusent, l'expropriation de leurs propres immeubles.

— Tout plan d'alignement de rue comprend nécessairement le nivellement, et tout constructeur de maison doit, avant de commencer à bâtir, obtenir l'alignement et le nivellement et s'y conformer. Il doit également adresser à l'administration un plan et des coupes cotées de la construction

et se soumettre à toutes les mesures qui lui sont imposées dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publiques. Vingt jours après le dépôt à la préfecture de la Seine du plan et des coupes, la construction peut être commencée, s'il n'a été notifié aucune opposition au propriétaire. Une coupe géologique des fouilles pour fondations doit être remise à la préfecture.

— La hauteur des maisons, la disposition des combles au-dessus des façades, la surface des cours intérieures sont fixées par le règlement d'administration publique du 23 juillet 1884.

La hauteur des bâtiments bordant la voie publique est déterminée en raison de la largeur légale de la voie publique elle-même. Elle ne peut jamais excéder vingt mètres. Et, quelle que soit la nature des bâtiments, ils ne peuvent comprendre plus de sept étages au-dessus du rez-de-chaussée, entresol compris, tant dans la hauteur du mur de face que dans celle du comble. La hauteur du rez-de-chaussée ne peut être inférieure à 2 mètres 80 centimètres, celle des étages et des sous-sols à 2 mètres 60 centimètres, dans tous les cas, mesurés sous plafond.

— Toute construction dans une rue pourvue d'égouts doit être disposée de manière à y laisser écouler les eaux pluviales et ménagères.

La facade des maisons doit être constamment tenue en bon état de propreté. Une fois au plus tous les dix ans, elles sont grattées, repeintes ou badigeonnées sur l'injonction de l'autorité municipale.

— Quant à l'obligation du balayage, elle incombe à tout propriétaire riverain, à chacun au droit de sa façade, pour une largeur égale à la moitié de la voie et qui ne peut toutefois excéder six mètres. Elle est convertie, depuis la loi du 26 mars 1873, en une taxe municipale arrêtée d'après un tarif délibéré par le conseil municipal, révisé tous les cinq ans et rendu exécutoire par décret en Conseil d'Etat.

Toutes les voies de communication sont divisées en huit catégories, subdivisées chacune en trois classes, suivant que :

Les constructions sont en bordure de la voie publique;

Ou que, ne bordant pas la voie publique, elles sont closes de murs, de grilles, ou autres clôtures équivalentes;

Ou enfin que les terrains sont vagues, clos de planches ou non clos.

La taxe ne peut jamais dépasser la dépense occasionnée à la ville de Paris par le balayage de la superficie mise à la charge des habitants. Elle est établie uniquement en raison des nécessités de la circulation et de la propreté de la voie publique. On a vu déjà que la taxe est assimilée aux contributions directes, pour le recouvrement et le contentieux. Elle ne représente, du reste, que les frais de balayage et les riverains restent tenus de toutes les autres charges de police, en temps de neige et de glace.

— Les droits de voirie sont fixés par un tarif établi par le conseil municipal et approuvé par décret en forme de règlement d'administration publique. Le recouvrement en est poursuivi dans les formes admises pour les contributions directes. Ils varient suivant qu'ils s'appliquent à la grande voirie ou qu'ils concernent la petite voirie. Appartiennent à la première les droits pour travaux neufs, tels que la construction d'un bâtiment ou l'ouverture d'une baie dans un mur, et les droits pour travaux modifiant simplement les constructions existantes. Tels sont le ravalement entier ou partiel, les pieds-droits, piles, colonnes, poteaux, jambes étrières, la réfection des entablements et des corniches.

Le tarif pour la petite voirie comprend les droits pour saillies considérées comme fixes, un tuyau de descente, par exemple, et les droits pour les saillies considérées comme mobiles; sont rangés dans cette catégorie de saillies tout appareil placé au devant d'une baie pour modifier l'introduction de la lumière, les stores en élévation, les étalages placés sur le mur bordant la voie publique et ne dépassant pas seize centimètres de saillie, les enseignes, tableaux-enseignes, écussons et autres ouvrages du même genre.

Les droits afférents à tous ces objets sont déterminés par le décret du 28 juillet 1874.

— Quant aux contraventions, il faut, pour en bien discerner le caractère, appliquer avec soin la distinction, qui est rappelée au début de la présente section.

Ainsi doit-on voir des contraventions de petite voirie dans la construction de murs dossiers de cheminées d'un bâtiment, contrairement aux plans approuvés par le préfet de la Seine; dans l'absence de conduites destinées à mener les eaux ménagères à l'égoût public. Au contraire, il y a contravention de grande voirie toutes les fois qu'il est porté atteinte aux mesures relatives à l'alignement, à la reconstruction ou à la consolidation des murs joignant la rue et, par exemple, l'omission ou le refus de gratter et de repeindre la façade des maisons, est une contravention de ce genre. La sûreté et la commodité de la voie publique ne sont pas, en effet, mises en jeu en pareil cas, et il est facile de voir là, au contraire, une disposition d'un caractère purement matériel, permanent et inséparable de la manière d'être du mur bordant la rue, et par là même intéressant directement l'existence et la largeur de celle-ci.

Il convient de reconnaître toutefois qu'en raison même de la complexité des infractions dont il s'agit, il peut se trouver des cas où le même fait concerne en même temps la conservation de la route et la commodité du passage; il peut alors y avoir concours et même conflit entre les deux juridictions répressives, entre le juge de police et le conseil de préfecture. Mais, quoi qu'il faille penser de la divergence, maintes fois signalée sur ce point entre la Cour de cassation et le Conseil d'État, qu'il soit préférable ou non de donner dans tous les cas compétence au Conseil d'État, qu'il faille simplement appliquer la règle *non bis in idem*, le maintien de l'une et de l'autre catégorie de contraventions et, par suite, de l'une et de l'autre compétence, demeure incontestable pour les rues de Paris, comme pour toutes les grandes routes traverses des villes.

Le décret-loi du 26 mars 1852, auquel sont empruntées la plupart des règles qui viennent d'être exposées et la loi du 26 mars 1873 sur la taxe du balayage, peuvent être étendues à toutes les villes de France et d'Algérie, sur la demande des conseils municipaux, par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

CHAPITRE LXV.

DU BUDGET DE L'ÉTAT.

L'État est chargé d'accomplir les divers services publics, telle est sa fonction propre, fonction permanente et nécessaire. Il paie les créanciers du Trésor, rentiers et autres; il assure la marche des innombrables services des divers ministères. Il recouvre l'impôt, gère les revenus publics; or, toutes ces fonctions, tous ces services, tous ces actes se retrouvent et se résument dans le budget.

Quelle est l'origine de la dette de l'État? Comment est-elle constatée et payée?

De quelle manière sont établies et recouvrées les diverses contributions publiques?

Comment la comptabilité du Trésor public est-elle organisée?

En un mot, *Dettes de l'État; Impôts et revenus publics; Contrôle législatif, administratif et judiciaire des finances de l'État,* tel est, réduit à des termes très simples, le domaine immense de la *Science financière.*

SECTION Ire.

Dette publique.

Elle se divise en dette inscrite et en dette non inscrite.

La dette inscrite comprend :

La dette consolidée;

La dette remboursable à terme ou par annuités;

La dette viagère.

La dette flottante ou non inscrite comprend tous les engagements du Trésor, remboursables immédiatement ou à une époque d'exigibilité indéterminée. L'intérêt annuel de la dette flottante figure seul au budget.

Les chiffres suivants, empruntés au budget de l'exercice 1890, présentent le montant actuel de la dette dans notre pays :

Rentes 4 et demi pour 100	305,540,303 fr.
Rentes 3 pour 100	433,519,616 fr.
Total de la dette consolidée.	739,059,919 fr.
Rente 3 pour 100 amortissable	140,474,045 fr.
Intérêts de la dette flottante.	24,511,000 fr.
. . . . .	
. . . . .	
Total de la dette remboursable à terme ou par annuités	358,460,863 fr.
Dette viagère de toute origine et de toute nature, y compris les pensions civiles et militaires	220,727,626 fr.
Total de la dette publique.	1,318,248,408 fr.

— Il n'y a plus actuellement que deux types de rentes sur l'État, savoir :

La rente 4 et demi pour cent,
Et la rente 3 pour cent.

Ce qui signifie que, pour la première de ces rentes, l'État s'est engagé, moyennant le versement d'un capital qu'il a reçu du crédit-rentier, à payer annuellement à celui-ci quatre francs cinquante centimes de rente, correspondant à un capital 100, dont le remboursement peut être fait par l'État, mais ne peut jamais lui être réclamé par son créancier.

Et pour la rente 3 pour cent, l'État en recevant du prêteur

un capital donné, généralement inférieur à 100, s'est engagé à payer des arrérages annuels de 3 francs de rente, le capital de cette rente étant fixé à 100 fr., que l'État a encore le droit, mais jamais l'obligation de rembourser.

Tout rentier de l'État est inscrit au grand-livre de la dette publique, et l'extrait d'inscription forme pour tous les rentiers le titre, uniforme et régulier, de leur droit contre l'État.

La rente est d'ailleurs nominative, — au porteur, — ou mixte, c'est-à-dire avec inscription nominative munie de coupons payables au porteur.

La rente sur l'État est payable par trimestre, négociable, — insaisissable, — exempte de tout impôt, — admise à servir d'emploi ou de remploi comme les immeubles.

Elle peut être remboursée par le Trésor; — elle peut être convertie; — elle peut, enfin, être amortie.

— Le remboursement n'est que l'exercice par l'État du droit qui appartient à tout débit-rentier de se libérer du service des arrérages, en remboursant le capital de la rente. Est-ce que l'article 530 du Code civil ne déclare pas, en effet, toute rente essentiellement rachetable?

— La conversion de la rente consiste dans la diminution du taux des arrérages annuels, avec ou sans augmentation du capital. Lorsque le loyer des capitaux s'est abaissé, par suite de l'accroissement de la prospérité publique, l'État propose à ses crédit-rentiers ou le remboursement de leur rente au pair, 100 fr., ou la réduction des arrérages annuels, l'abaissement, par exemple, du 5 pour 100 en 4 1/2 pour 100. Le créancier de l'État opte en pleine liberté, et toujours, sauf de très rares exceptions, pour la diminution des intérêts à recevoir. Car le taux de l'intérêt de l'argent étant alors fort peu élevé, le crédit-rentier préfère et doit préférer conserver l'État pour débiteur, tout en subissant une perte de revenus, plutôt que de recevoir un capital qui, placé ailleurs, lui rapporterait un revenu identique et même, le plus souvent, un revenu moindre encore.

Tel est le mécanisme fondamental de la conversion; telle

est la raison de sa légitimité; quant aux formes particulières employées lors de chaque conversion, elles ont beaucoup varié en France : on peut distinguer à cet égard :

D'une part, la conversion opérée par la loi du 1er mai 1825, à laquelle nous devons le 3 0/0, le fonds d'état par excellence;

La conversion admise par la loi du 12 février 1862;

Et enfin la conversion du 7 novembre 1887, qui a fait disparaître le 4 0/0 et l'ancien 4 1/2 pour cent;

Et, d'autre part, les deux conversions opérées par le décret-loi du 14 mars 1852 et par la loi du 27 avril 1883, l'un et l'autre ayant ramené à 4 1/2 le 5 0/0.

— L'amortissement est une opération par laquelle l'État, agissant comme le peut faire tout particulier, achète à la Bourse une rente qui est ensuite annulée, l'État étant à la fois débiteur et créancier. Il présente un double avantage :

L'État diminue ainsi peu à peu et progressivement sa dette;

Et, ce qui n'est pas moins important, en achetant des rentes dont le cours faiblit ou va faiblir, le Trésor maintient à la rente sur l'État, ce *remorqueur de toutes les autres valeurs*, selon l'énergique et pittoresque image des économistes, sa puissance et son crédit, desquels dépendent le crédit et la stabilité de l'État lui-même.

— La dette amortissable a été créée par la loi du 11 juin 1878. Elle diffère de la rente 3 pour cent ordinaire, principalement en ce que, au lieu d'être perpétuelle, elle doit être remboursée en soixante quinze-ans, et en cent soixante-quinze séries, par voie de tirage au sort, le 1er mars de chaque année, conformément au tableau d'amortissement annexé au décret du 16 juillet 1878.

Le minimum de rente 3 0/0 amortissable inscriptible est de quinze francs.

Il est de trois francs pour la rente 3 0/0 ordinaire et de deux francs, pour le nouveau fonds 4 1/2 pour cent.

Les inscriptions de rente amortissable sont nominatives ou au porteur seulement. Et les rentes au porteur ne peuvent

être émises que dans des coupures déterminées, depuis quinze francs, jusqu'à trois mille francs.

— La dette flottante comprend tous les engagements de l'État, résultant des Bons du Trésor, des dépôts remboursables à tout moment, dépôts des caisses d'épargne, des communes, et toute dette ayant une origine analogue; les cautionnements des comptables et officiers publics sont également remboursables à des époques incertaines; mais comme ils produisent un intérêt fixé par la loi elle-même à trois pour cent, on les distingue de la dette flottante proprement dite, dont tout est variable, capital et intérêt.

— La dette viagère est, comme son nom l'indique, celle qui consiste uniquement en arrérages, payables à des créanciers dénommés et seulement pendant la vie de ceux-ci. Les pensions militaires et les pensions civiles en forment la portion la plus considérale :

Pensions militaires de la guerre. . . .	92,500,000 fr.
Pensions militaires de la marine. . . .	32,900,000 fr.
Pensions civiles.	62,300,000 fr.

Tels sont les chiffres portés au budget de l'exercice 1890, et il y faut ajouter les traitements de la Légion d'honneur et des médaillés militaires et les suppléments de pension aux anciens militaires et marins.

— Les traitements des fonctionnaires et employés de l'État, les dépenses des divers services publics, sont inscrits au budget de chaque ministère, et l'ensemble des crédits nécessaires au budget de l'État comporte pour ce même exercice 1890, d'après la loi du 17 juillet 1889, les chiffres suivants :

1° Dette publique.	1,318,248,408 fr.
2° Dotation des pouvoirs publics	13,044,048 fr.
3° Services généraux de l'État	1,362,168,833 fr.
4° Frais de régie et de perception. . . .	329,893,085 fr.
5° Remboursements et restitutions . . .	22,666,500 fr.
Total général.	3,046,020,874 fr.

SECTION II.

Des impôts.

Pour faire face à ces dépenses, l'État perçoit :

1° Les impôts directs et les taxes assimilées;
2° Les impôts et revenus indirects;
3° Le produit des monopoles qui lui appartiennent;
4° Le montant des revenus de son domaine;
5° Et enfin certaines recettes accidentelles et d'ordre.

Ces divers produits et revenus ont une importance respective que fait ressortir le tableau ci-dessous :

1° Impôts directs	448,411,000 fr.
2° Impôts indirects	1,874,789,300 fr.
3° Produit des monopoles.	591,842,362 fr.
4° Revenus du domaine.	42,706,350 fr.
5° Produits divers et recettes d'ordre. .	88,668,108 fr.
Total général des voies et moyens . . .	3,046,417,120 fr.

Ces évaluations sont celles de la loi de finances précitée du 17 juillet 1889; on voit qu'elles excèdent, mais faiblement le montant total des dépenses ordinaires prévues pour l'exercice 1890.

— On appelle impôt ou contribution la somme réclamée aux particuliers, aux personnes imposables, pour satisfaire aux charges de l'État.

L'impôt est nécessaire et légitime comme l'état de société pour l'homme. Il faut, dit un proverbe anglais, payer des taxes et mourir. Sans administration, sans armée, sans tribunaux, il n'y a pas de société régulière possible; or, pour entretenir l'armée et tous les services publics il faut des revenus; ces revenus, pour la plus forte partie au moins, ne peu-

vent être demandés qu'à l'impôt : l'impôt est donc légitime comme l'état social lui-même.

Les économistes réduisent ordinairement à quatre les règles fondamentales de l'impôt :

1° Il doit être proportionné aux facultés de chacun;

2° Il doit porter sur le revenu net;

3° Il doit être certain, connu d'avance et fixé par le législateur seul;

4° Il faut enfin qu'il puisse être exigé du contribuable, de la manière la plus simple et la plus économique.

L'impôt a pour limites nécessaires, d'un côté, les facultés du redevable et, de l'autre, l'utilité de la fonction, du service qu'il rétribue. Il a des formes très multiples et la variété des impôts est favorable au contribuable, en ce sens qu'elle ménage ses différentes ressources, en prélevant peu sur chacune d'elles. Un impôt unique sur le capital, ou sur le revenu, un impôt, progressif au lieu d'être proportionnel, doivent être repoussés comme cachant, sous le voile mensonger d'une égalité parfaite, des injustices, qui deviendraient vite un danger pour la paix sociale et comme décourageant l'épargne privée, l'accumulation des capitaux, que la loi doit, au contraire, favoriser.

En France, les impôts sont directs, ou indirects. Les impôts directs frappent le redevable, sans égard aux faits de production, de consommation, ou d'échange accomplis par lui, mais en raison d'un revenu présumé. Les impôts indirects, au contraire, ne grèvent le contribuable qu'à raison de certains faits, qui sont la raison d'être et la matière même de l'impôt; faits de consommation, de mutation, de circulation. Les douanes, les taxes sur les boissons, l'enregistrement, le timbre sont des contributions indirectes. L'impôt foncier, celui des portes et fenêtres, la taxe sur les chevaux et voitures appartiennent aux impôts directs.

Les contributions directes et les contributions indirectes

différent au triple point de vue de l'assiette, de la perception et du contentieux.

Les impôts directs sont établis d'avance et portés sur un rôle nominatif; les impôts indirects sont assis au moment même où le contribuable fait enregistrer un acte, introduit une boisson soumise aux droits, accomplit en un mot le fait donnant lieu à l'impôt.

Les contributions directes sont payables par douzièmes : les contributions indirectes se paient, généralement au moins, à l'instant même où elles sont dues, sans crédit ni délai. Elles sont payées aux mains des agents qui les constatent et en liquident le montant. Les impôts indirects sont perçus par des agents autres que ceux qui sont préposés à leur assiette.

Enfin le contentieux des contributions directes est administratif : celui des contributions indirectes est judiciaire.

SECTION III.

Des impôts directs et des taxes assimilées.

§ 1er.

Des impôts directs.

Les impôts directs sont de répartition ou de quotité. Pour les premiers le rendement total de l'impôt est connu d'avance, et fixé par la loi annuelle de finances. Il ne reste plus qu'à opérer la division de l'impôt entre les divers contribuables. Pour les seconds, le rendement de l'impôt est évalué d'une façon plus ou moins approximative; il ne sera connu qu'après la perception accomplie; ce qui est fixé par la loi, c'est uniquement la part, le *quantum* d'impôt exigible par chaque fait imposable et de chaque redevable.

Il n'y a que trois impôts directs de répartition :

L'impôt foncier ;
La contribution personnelle et mobilière ;
L'impôt des portes et fenêtres.
Les autres impôts directs, les taxes assimilées et tous les impôts indirects sont de quotité.

I. L'impôt foncier est le premier et le plus répandu de tous les impôts. Il est réparti, par égalité proportionnelle, sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur revenu net. Le revenu net d'une terre est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semences, récolte et entretien. Le revenu imposable est le revenu net moyen, calculé sur un nombre d'années déterminé. La contribution foncière est toujours d'une somme fixe déterminée annuellement par la loi. Elle est payable en argent.

Elle frappe tous les immeubles, bâtis ou non bâtis, productifs de revenus, sauf les exemptions permanentes, ou temporaires, résultant expressément de la loi ; ainsi sont exempts d'impôt : les bâtiments ayant une destination d'utilité publique ; les étables, écuries, bâtiments agricoles qui ne sont cotisés que pour la valeur du sol ; les maisons nouvellement construites, qui ne sont imposables que la troisième année après la construction ; les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes, qui sont exempts de tout impôt pendant trente ans.

La répartition de l'impôt foncier se fait par le législateur, entre les départements ; par le conseil général, entre les arrondissements ; par le conseil d'arrondissement, entre les communes ; et dans chaque commune, entre les contribuables, par une commission de répartiteurs composée de sept membres : le maire et l'adjoint ou deux conseillers municipaux et cinq membres, nommés par le sous-préfet, sur une liste contenant un nombre double de noms, laquelle est dressée par le conseil municipal.

Elle se fait, dans chaque commune, au marc le franc du

revenu cadastral. La matrice cadastrale contient la désignation, au nom des divers propriétaires, des parcelles ou immeubles de tout genre leur appartenant; le revenu cadastral des parcelles de chaque propriétaire étant connu, d'autre part, le contingent assigné à la commune étant fixé par le conseil d'arrondissement, l'établissement du centime le franc du revenu cadastral et, par suite, de la part d'impôt à la charge de chaque propriétaire n'est plus qu'une simple opération matérielle de calcul.

II. La contribution personnelle et mobilière se compose de deux taxes distinctes, formant par leur réunion une taxe de répartition.

La contribution personnelle est une taxe de la valeur de trois journées de travail, au taux fixé par le conseil général : le minimum est cinquante centimes, le maximum un franc cinquante centimes, par journée.

Cette contribution ne supporte jamais de centimes additionnels. Elle est due par tout habitant, français ou étranger, de tout âge, de tout sexe, jouissant de ses droits, c'est-à-dire considéré comme ayant un patrimoine personnel et des ressources à lui propres, et enfin non réputé indigent.

Le conseil municipal, par une délibération absolument souveraine, peut exempter tels habitants qu'il juge convenable, soit de la contribution personnelle et mobilière, soit de la contribution mobilière seulement.

Les père et mère de sept enfants vivants, légitimes ou reconnus, ne sont pas inscrits au rôle de la contribution personnelle et mobilière.

La contribution mobilière est établie en raison de la valeur locative de l'habitation personnelle du redevable, valeur fixée par les répartiteurs, d'après un mode uniforme pour la commune entière. La contribution est due, même quand l'habitation est concédée gratuitement au redevable et, à la différence de la taxe personnelle qui n'est due qu'une fois, elle est due dans toutes les communes, où le redevable a une

ou plusieurs habitations à sa disposition. En sont dispensés les domestiques et les individus réputés indigents.

Dans les villes ayant un octroi, le contingent personnel et mobilier peut être payé, en totalité ou en partie, par la caisse municipale, sur la demande des conseils municipaux. Ces conseils déterminent la portion du contingent qui doit être prélevée sur les produits de l'octroi. La portion à percevoir au moyen d'un rôle est répartie en cote mobilière seulement, au centime le franc des loyers d'habitation, après déduction des faibles loyers, que les conseils municipaux croient devoir exempter de la contribution. Cette portion peut même être répartie par les conseils municipaux, d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante des loyers, sans que jamais, bien entendu, la progression admise puisse faire supporter aux loyers élevés une part d'impôt supérieure à leur cotisation, d'après la répartition proportionnelle primitive.

III. La contribution des portes et fenêtres est un impôt direct de répartition établie sur les portes et fenêtres, donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments sur tout le territoire de la République.

Elle frappe toute ouverture, faisant pénétrer du dehors en dedans l'air ou la lumière, — dans les maisons habitées ou habitables, — pourvu qu'il s'agisse d'ouvertures non destinées à rester constamment dégarnies et sauf enfin les exemptions prévues par la loi.

Ces exemptions concernent : 1° les ouvertures des étables, granges et autres bâtiments d'exploitation agricole; 2° les portes et fenêtres des bâtiments employés à un service public; 3° les ouvertures des manufactures, c'est-à-dire des locaux, où se trouvent réunis beaucoup d'ouvriers; 4° les ouvertures pratiquées pour l'assainissement de logements insalubres; mais cette dernière exemption ne dure que trois ans.

La contribution est exigible du propriétaire et principal

locataire, sauf le recours de ceux-ci contre leurs fermiers, locataires et sous-locataires, débiteurs réels de l'impôt.

Elle est établie d'après un tarif, ayant pour bases des éléments multiples :

1° Le nombre des ouvertures,
2° L'espèce d'ouvertures,
3° L'élévation des étages,
4° La population.

Il est tenu compte, à Paris, d'un dernier élément : la valeur locative, suivant le revenu cadastral.

Dans les villes et communes au-dessus de cinq mille âmes, la taxe correspondant au chiffre de la population ne s'applique qu'aux habitations comprises dans la partie agglomérée, telle qu'elle est déterminée par le dernier décret de dénombrement. Les habitations dépendant de la banlieue sont portées dans la classe des communes rurales.

IV. La contribution des patentes est un impôt de quotité, dû par tout individu exerçant en France une profession non exemptée par la loi.

Les exemptions se rapportent à quatre catégories différentes de personnes; sont exempts :

1° Les fonctionnaires publics, mais seulement pour l'exercice de leur fonction;

2° Certaines professions libérales énumérées par l'article 17, § 2 de la loi du 15 juillet 1880; les peintres, dessinateurs, professeurs de belles-lettres, éditeurs de feuilles périodiques;

3° Les laboureurs et cultivateurs pour la manipulation et la vente de leurs fruits et récoltes; les propriétaires de mines, de marais salants; les pêcheurs montant la barque qui leur appartient, tous considérés comme exploitant leur propre chose, sous des formes plus ou moins variées, sans doute, mais présentant ce trait de ressemblance commune, qu'on ne les regarde point comme faisant acte de commerce;

4° En dernier lieu, la loi dispense de l'impôt tous ceux qui, vivant uniquement du produit de leur travail, sont présumés réaliser peu de bénéfices; tels sont :

a) Les associations d'épargne et de prévoyance administrées gratuitement;

b) Les capitaines de navires de commerce, ne naviguant point pour leur propre compte;

c) Les commis et personnes à gages;

d) Le fabricant, travaillant exclusivement à métier à façon, dont le droit fixe, calculé conformément au tarif légal, n'excède pas vingt et un francs en principal;

e) Les ouvriers, travaillant soit chez eux, soit chez les particuliers, pour leur compte, ou à façon, avec ou sans une matière qui leur appartient, avec ou sans enseigne ou boutique, mais pourvu qu'ils n'aient ni apprentis, ni compagnons;

Toutefois, on ne considère point comme apprentis ou compagnons :

1° La femme travaillant avec son mari;

2° Le manœuvre indispensable à l'exercice de la profession;

3° L'enfant non marié qui travaille chez ses père et mère; mais le fils, employant son père comme ouvrier, doit au contraire la patente;

4° L'apprenti âgé de moins de seize ans, ou celui qui n'aurait travaillé qu'accidentellement chez un maître ouvrier;

5° L'ouvrier ou l'apprenti uniques travaillant avec la veuve, qui continue la profession de son mari.

Mais, sauf les exemptions limitativement fixées par la loi, l'exercice régulier, habituel et non pas simplement accidentel, d'une profession imposable, par un particulier ou par une personne morale, dans un but de lucre, ou dans une intention exclusivement charitable, emporte nécessairement l'obligation de payer la patente.

La contribution se compose de deux éléments : Un droit fixe et un droit proportionnel. Le premier est réglé par la loi, dans des tableaux dressés par catégories de patentables, avec ou sans égard à la population.

La loi du 15 juillet 1880 a établi un nouveau droit fixe, résultant d'une double détermination, l'une invariable, l'autre mobile et s'élevant en raison du nombre de personnes employées par le patentable. Et dorénavant les taxes par employé telles qu'elles sont fixées par le tableau B sont doublées, lorsque le nombre des employés dépasse deux cents et triplées si ce nombre dépasse mille.

Le droit proportionnel varie du 60e au 10e de la valeur locative de l'habitation personnelle du redevable et des magasins, chantiers et locaux de tout genre servant à l'exercice de la profession imposable.

La valeur locative, dont il s'agit, n'est plus, comme en matière de contribution mobilière, une valeur de convention fixée par les répartiteurs. C'est la valeur locative véritable, révélée soit par des baux, soit de toute autre manière.

Certaines professions sont assujetties seulement au droit proportionnel; ce sont les professions libérales énumérées au tableau G; le droit est, pour elles, du quinzième de la valeur locative.

L'impôt étant de quotité, les contrôleurs des contributions directes et les maires procèdent chaque année au recensement des imposables et à la formation de la matrice des rôles. Celle-ci est déposée pendant dix jours à la mairie et tout intéressé peut présenter des observations.

Comme pour les contributions qui précèdent, le préfet, sur le rapport du directeur des contributions directes, arrête les rôles et les rend exécutoires. Les rôles sont ensuite publiés dans chaque commune et mis en recouvrement.

§ 2.

Des centimes additionnels et du budget sur ressources spéciales.

Le principal de l'impôt pour les quatre contributions directes est perçu au profit du Trésor public : il est seulement attribué aux communes 8 centimes par franc sur l'impôt des patentes.

Mais outre le principal de chacune des contributions, la loi annuelle de finances impose aux contribuables des centimes additionnels, qui augmentent le principal, ont la même nature et se perçoivent en même temps et de la même manière que le principal lui-même.

Ces centimes additionnels sont ou généraux, ou spéciaux; ils profitent tantôt au Trésor, tantôt aux départements et aux communes et l'on a vu que le produit de ces centimes forme le fonds permanent et toujours assuré du budget départemental et du budget communal.

Les huit centimes, qui remplacent désormais les centimes spéciaux de l'instruction primaire, sont des centimes généraux au profit de l'État. Il en est de même du fonds pour secours en cas de grêle et inondations; du fonds de non-valeurs sur le principal des contributions foncière, personnelle, mobilière et des portes et fenêtres; de la taxe de premier avertissement pour les quatre contributions directes. D'un autre côté, les centimes généraux et les centimes spéciaux, perçus au profit des communes ou des départements, n'offrent pas moins de variété : centimes des chemins vicinaux; centimes pour frais de perception des impositions communales; 12 centièmes de centime, représentant les frais de perception des centimes communaux de l'instruction primaire; centimes à ajouter au montant des impositions départementales et communales pour leur contribution au fonds de non-valeurs.

Seuls ces centimes additionnels composent l'actif du budget dit *des dépenses sur ressources spéciales*, c'est-à-dire du budget dont les recettes et les dépenses, prévues d'une manière symétrique, s'appellent et se compensent mutuellement.

Or, comme ces centimes s'élèvent à une somme considérable, cette somme doit être ajoutée au principal des quatre contributions directes, si l'on veut avoir une juste idée du rendement total des impôts directs en France. Le tableau qui suit s'applique à l'exercice 1890 :

Contributions directes.

	CONTRIBUTION FONCIÈRE.		CONTRIBUTION	CONTRIBUTION	CONTRIBUTION	TOTAUX.
	Immeubles non bâtis.	Immeubles bâtis.	personnelle et mobilière.	des portes et fenêtres.	des patentes.	
Budget ordinaire.....	128,031,840 f.	68,526,000 f.	80,187,500 f.	52,676,900 f.	110,742,400 f.	440,164,640 f.
Budget des dépenses sur ressources spéciales....	126,518,284 f.	68,978,710 f.	66,414,115 f.	31,052,766 f.	65,939,494 f.	358,903,369 f.
Taxes de premier avertissement.....	.....	.....	.....	.....	.....	1,057,760 f.
TOTAL GÉNÉRAL.	254,550,124 f.	137,504,710 f.	146,601,615 f.	83,729,666 f.	176,681,894 f.	800,125,769 f.

Ainsi les impôts directs produisent, en France, chaque année, une somme supérieure à huit cent millions. A cette somme il faut ajouter, d'une part, les taxes assimilées aux contributions directes, près de trente millions (29,777,480 pour l'exercice 1890); d'autre part, le produit des contributions directes et taxes assimilées en Algérie, soit douze millions et demi, et enfin le produit des taxes de pavage, de balayage, d'assèchement, d'arrosage, les prestations en nature pour les chemins vicinaux, en un mot, toutes les taxes autorisées au profit des communes, des départements et des associations reconnues. C'est l'ensemble de toutes ces perceptions réunies qui constituent la part de l'impôt direct dans le système financier de notre pays.

§ 3.

Des taxes assimilées aux contributions directes.

On appelle ainsi des contributions établies et perçues comme les quatre contributions directes : les unes sont perçues au profit du Trésor public; les autres, beaucoup plus nombreuses, appartiennent au budget des dépenses sur ressources spéciales et profitent aux départements et surtout aux communes.

Les taxes qui figurent au budget général de l'État sont :

1° La taxe des biens de main-morte; elle est assise sur les biens passibles de la contribution foncière appartenant aux départements, communes, hospices, fabriques, séminaires, consistoires, sociétés anonymes, congrégations autorisées, en un mot, à toutes les personnes morales formant des établissements publics, ou des établissements d'utilité publique. Elle est de soixante-dix centimes pour franc en plus du principal de l'impôt foncier et soumise aux décimes d'enregistrement (7,000,000 fr. pour 1890). Les immeubles qui, dans le cours de l'année, deviennent imposables à la taxe, y sont assu-

jettis à partir du premier du mois, pendant lequel ils en sont devenus passibles et sont cotisés dans un rôle supplémentaire. Les biens omis au rôle primitif sont, de même, imposés supplémentairement, mais seulement à compter du 1er janvier;

2° Les redevances sur les mines;

3° Les droits de vérification des poids et mesures;

4° Les droits de vérification des alcoomètres;

5° Les droits de visite des pharmacies et drogueries;

6° Les droits d'inspection des fabriques et dépôts d'eaux minérales;

7° La contribution sur les voitures, chevaux, mules et mulets;

La taxe frappe :

a) Les voitures suspendues destinées au transport des personnes; il n'est pas nécessaire que la voiture soit employée plus ou moins souvent : le fait seul de la possession d'une voiture imposable rend passible de la taxe;

b) Les chevaux, mules et mulets servant à atteler les voitures imposables;

c) Les chevaux, mules et mulets de selle;

L'impôt ne s'applique point :

Aux étalons et juments destinés à la reproduction; — aux chevaux et voitures employés au transport public des personnes et assujettis aux droits perçus par la régie des contributions indirectes; — aux chevaux et voitures non destinés à l'usage personnel du redevable, mais réservés pour la vente ou la location; — aux voitures et chevaux possédés en conformité des règlements du service administratif ou du service militaire.

La taxe est réduite de moitié pour les chevaux et voitures employés habituellement à l'agriculture, ou à l'exercice d'une profession imposable à la patente, autre, toutefois, que les professions libérales.

Tout contribuable est tenu, sous peine de double taxe, de faire une déclaration portant sur tous les éléments de cotisation, pouvant l'atteindre, d'après les chevaux et voitures qu'il possède, et les communes qu'il habite. D'ailleurs, il est émis des rôles supplémentaires, pour les chevaux et voitures possédés avant le premier janvier et omis au rôle primitif. Mais la taxe n'est due qu'à partir du premier janvier.

La contribution est fixée par un tarif variant suivant la population. A Paris, la taxe pour une voiture à quatre roues est de 60 fr., de 40 fr. pour une voiture à deux roues, de 25 fr. pour un cheval de selle ou d'attelage. Le droit le moins élevé est de 5 fr. pour une voiture à deux roues et pour un cheval de selle, dans les communes de cinq mille âmes et au-dessous.

Il faut ajouter au principal de l'impôt 5 centimes par franc pour fonds de non-valeurs. Et comme un vingtième de la taxe est attribué aux communes, le rendement de l'impôt est ainsi évalué au budget de 1890 :

Produit de la contribution au budget ordinaire	11,532,500 fr.
Vingtième pour les communes	605,000 fr.
Fonds de non-valeurs	605,000 fr.
Taxe de premier avertissement. . . .	25,000 fr.
Total du montant de la contribution .	12,767,500 fr.

8° Taxe sur les billards publics et privés ;

9° Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion.

Ce sont là les deux dernières taxes assimilées, qui se perçoivent au profit de l'État.

La taxe sur les billards varie, suivant la population, entre 60 fr. et 6 fr. Quant à l'impôt sur les cercles, l'article 4 de la loi du 17 juillet 1889 a fait une distinction. Il est de 10 pour cent, lorsque les ressources annuelles du cercle sont inférieures à 6,000 fr. et il est de 20 pour cent, lorsqu'elles égalent ou dépassent 6,000 fr.

La taxe est d'ailleurs perçue d'après les ressources totales annuelles, y compris les avantages accordés aux employés. Elle est acquittée par les gérants, secrétaires ou trésoriers des cercles, sociétés, lieux de réunion où se paient des cotisations.

— Un grand nombre d'autres taxes assimilées aux contributions directes sont perçues, chaque année, au profit des départements, des communes, des communautés d'habitants dûment autorisées. La loi de finances en contient la nomenclature, dans la seconde partie du tableau ou état, relatif aux droits et taxes à établir en vertu de rôles nominatifs.

Les plus importantes et les plus répandues sont :

Les prestations pour les chemins vicinaux et pour les chemins ruraux;

Les taxes au profit des associations syndicales;

Celles qui sont établies pour l'assèchement des mines;

Les taxes d'arrosage;

La taxe sur les chiens;

Les taxes de pavage, d'établissement des trottoirs, de balayage.

Toutes ces contributions sont perçues comme les impôts directs et le contentieux appartient au conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État.

§ 4.

Des contributions directes et taxes assimilées en Algérie.

Les impôts directs ne sont point, en principe, perçus en Algérie. Seule la contribution des patentes y est établie au profit de l'État, auquel elle donne un produit d'ailleurs assez faible (1,698,500 fr. pour l'exercice 1890).

Des contributions arabes et le produit des trois taxes, appliquées pour la métropole :

Redevances des mines,
Droits de vérification des poids et mesures,
Droits de visite des pharmacies et drogueries,

Constituent, avec les patentes, les seules contributions directes admises en Algérie au profit du Trésor.

Mais on a vu déjà que la loi du 23 décembre 1884 a établi une contribution foncière sur toutes les propriétés bâties situées en Algérie. Cette contribution diffère sensiblement de l'impôt foncier en France :

1° Elle forme un impôt, non de répartition, mais de quotité;
2° Elle frappe uniquement les immeubles bâtis;
3° Les maisons et usines nouvellement construites ou reconstruites ne sont imposables que la sixième année après la construction;
4° Le rapport entre le chiffre de la contribution en principal et le revenu net imposable est fixé par la loi elle-même à cinq pour cent de ce revenu;
5° Enfin, jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné par la loi, les propriétaires, et usufruitiers et tous contribuables jouissent de l'exemption totale du principal de l'impôt, lequel n'est, actuellement, établi qu'au point de vue des centimes additionnels, calculés sur le principal.

Il résulte de ce qui précède que le montant de la contribution foncière en Algérie profite exclusivement au budget des dépenses sur ressources spéciales, c'est-à-dire aux dépenses des départements et des communes.

Le même budget comprend encore la taxe spéciale et temporaire, établie sur les vignes par les lois des 21 mars 1883, 28 juillet 1886 et 5 mars 1887. Cette taxe est de cinq francs par hectare, au maximum; elle est fixée chaque année par arrêté du gouverneur général, pris en conseil de gouvernement, après avis des conseils généraux.

Les rôles sont dressés par les soins de l'administration des contributions directes, rendus exécutoires par le préfet, et recouvrés comme en matière de contributions directes et le

montant en est reporté, en recettes et en dépenses, au budget sur ressources spéciales de l'agriculture.

Quant aux contributions arabes, 6 centimes additionnels au principal sont perçus pour le service de l'assistance hospitalière et le dixième du principal de ces contributions est abandonné aux chefs indigènes, chargés de l'assiette et du recouvrement.

De sorte que la perception des impôts et taxes directs en Algérie donne les résultats suivants :

Budget ordinaire.

Contributions arabes	6,905,300 fr.
Patentes	1,698,500 fr.
Taxes assimilées	175,900 fr.
Total.	8,779,700 fr.

Budget des dépenses sur ressources spéciales.

Centimes additionnels à la contribution foncière sur les immeubles bâtis.	1,355,600 fr.
Taxe sur les vignobles	171,800 fr.
Centimes additionnels sur les impôts arabes . .	807,800 fr.
Part des chefs collecteurs 1/10.	1,401,400 fr.
Total.	3,736,600 fr.
Total général pour l'Algérie.	12,516,300 fr.

SECTION IV.

Recouvrement des contributions directes et taxes assimilées.

§ 1.

Paiement de l'impôt.

Les impôts directs sont recouvrés par des agents responsables, appelés percepteurs, receveurs particuliers des finances et trésoriers-payeurs généraux, les premiers étant des agents de recouvrement direct et immédiat, sous l'autorité des receveurs des finances, qui dépendent, eux-mêmes, des trésoriers généraux responsables de la gestion des uns et des autres.

Les impôts directs sont dus pour l'année entière, sauf certaines restrictions, en matière de patentes, par exemple, lorsque le patentable est décédé, ou tombé en faillite, auquel cas la patente n'est due que pour le passé et le mois courant; sauf encore la restriction résultant de l'établissement de rôles supplémentaires, dans le courant de l'année. Mais dus pour l'année, par le contribuable régulièrement imposable le premier janvier, les impôts directs sont payables seulement par douzièmes, à moins d'une disposition formelle contraire; comme il arrive pour la contribution mobilière et pour les patentes, en cas de déménagement hors du ressort de la perception ou en cas de vente forcée; et comme il est réglé pour la taxe sur les cercles, pour le droit de visite des pharmacies et drogueries et le droit de vérification des poids et mesures.

Le paiement ne peut commencer que du jour où le rôle, dûment déclaré exécutoire par le préfet, a été publié et remis

aux mains du percepteur; en tout cas, le paiement ne peut être exigé avant le premier janvier, pour les contributions et taxes afférentes à l'exercice qui commence à ce jour.

Chaque douzième est exigible le premier de chaque mois, pour le mois précédent. On peut payer plusieurs douzièmes à la fois, mais jamais moins d'un douzième.

Le paiement est à la fois quérable et portable : car il se fait au domicile du percepteur, au chef-lieu de la perception et dans chacune des communes du ressort de cette perception, où le percepteur est tenu de se rendre, une fois par mois, d'après les règlements du service.

Les règles ordinaires du Code civil sur l'imputation des paiements sont applicables, articles 1253-1256 du Code civil, mais il est manifeste qu'aucune compensation n'est possible entre le percepteur et le contribuable, pour les sommes dues par celui-ci au Trésor.

Le percepteur délivre une quittance, extraite d'un livre à souche, non timbrée, contenant en toutes lettres l'indication de la somme versée. Cette quittance est le titre de libération du redevable. En même temps, le percepteur constate sur le rôle, par un émargement en toutes lettres, le paiement qu'il reçoit. Et s'il y avait différence entre la somme portée sur la quittance et le chiffre de l'émargement, le contribuable serait, conformément à la règle ordinaire, présumé libéré de la somme la plus forte. S'il n'y a ni quittance, ni émargement, le paiement peut être prouvé contre le Trésor, par les preuves ordinaires du droit civil.

L'impôt est exigible :

1° Du redevable lui-même;

2° De certaines personnes tenues de payer en l'acquit de celui-ci, sauf recours contre lui; ainsi arrive-t-il pour la contribution des portes et fenêtres, payée par le propriétaire, bien qu'elle soit à la charge du locataire; pour la taxe sur les cercles, payable par les gérants et trésoriers; pour la prestation des chemins vicinaux, exigible du chef de famille

pour le compte des membres de la famille, passibles de l'impôt;

3° Enfin, des commissaires-priseurs, notaires, greffiers, huissiers et autres détenteurs de deniers provenant de la vente d'objets mobiliers affectés au privilège du Trésor.

Le fermier peut, même en dehors de toute stipulation, payer valablement pour le propriétaire bailleur et le paiement par lui fait, sans fraude, libère à la fois d'autant le bailleur vis-à-vis du Trésor et le fermier vis-à-vis du bailleur.

L'impôt foncier étant pris sur le revenu, ne peut jamais être exigé du nu-propriétaire; il est à la charge de l'usufruitier, article 608 du Code civil.

§ 2.

Des poursuites.

Dix jours après l'échéance, le redevable qui ne s'est point libéré, peut être poursuivi. Mais la loi du 15 mai 1818 exige que le percepteur envoie une sommation sans frais, invitant le contribuable à se libérer sans retard, et cela au moins une fois dans l'année, avant le premier acte qui donnera lieu à des frais.

Si, dans les huit jours de la sommation sans frais, le paiement n'est pas effectué, il est délivré une contrainte générale contre les redevables en retard. Cette contrainte est décernée par le receveur des finances et visée par le sous-préfet.

Il n'existe plus que trois degrés de poursuites :

1° La sommation avec frais;
2° Le commandement;
3° La saisie.

La sommation avec frais est une invitation nouvelle d'avoir à payer; comme la sommation, sans frais, elle est dispensée du timbre et de l'enregistrement. Si elle demeure

sans résultat, trois jours après, une contrainte nominative peut être décernée contre le redevable par le receveur des finances, avec visa du sous-préfet. Cette contrainte est signifiée par le porteur de contraintes, emporte hypothèque judiciaire comme un vrai jugement et en vertu même de la contrainte, il est fait commandement au contribuable de se libérer, sous peine de saisie.

Le commandement est soumis au timbre et à l'enregistrement pour les cotes excédant cent francs; il doit du reste satisfaire aux dispositions du Code de procédure civile, en matière de commandement et le porteur de contraintes, ou l'huissier ordinaire qui le signifie, répondent des nullités par eux commises.

Trois jours après un commandement infructueux, il peut être procédé à la saisie. Celle-ci est opérée conformément aux dispositions combinées du Code de procédure civile et de l'arrêté du 16 thermidor an VIII. Le percepteur peut aussi pratiquer des saisies-arrêts, des saisies revendications, en un mot, user de tous les modes de poursuites admis par la loi ordinaire.

Huit jours après la saisie, sur un ordre émané du sous-préfet, la vente peut être faite : elle a lieu au comptant, publiquement, aux enchères, par le ministère d'un commissaire-priseur ou d'un porteur de contraintes. Elle doit cesser dès que le prix des objets vendus a atteint le montant des frais et des sommes dues au Trésor.

§ 3.

Privilège du Trésor.

Le Trésor public a un privilège qui prime tous les autres et que détermine la loi du 12 novembre 1808, une des lois auxquelles renvoie l'article 2098 du Code civil.

Pour la contribution foncière, le privilège garantit l'année

échue et l'année courante et il porte non sur l'immeuble, mais uniquement sur les récoltes, fruits, loyers et revenus de cet immeuble, sur les fruits non aliénés, ni transmis en la possession d'un acquéreur de bonne foi.

Pour toutes les autres contributions directes et personnelles, perçues au profit de l'Etat, ou au profit des départements et des communes, le privilège, qui en assure le paiement, pour l'année échue et l'année courante, frappe les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent. Mais si le Trésor peut rechercher et saisir, même chez un tiers détenteur, les meubles du contribuable, le privilège ne subsiste qu'autant que les meubles sont encore la propriété de celui-ci. Tout possesseur de bonne foi peut opposer au Trésor, comme à un créancier ordinaire, l'article 2279 du Code civil.

Le privilège pour le paiement des contributions directes prime tous les autres, même les privilèges généraux sur les meubles, sauf les frais de vente.

Le délai de la prescription est de trois ans; elle court pour chaque douzième séparément; elle est fondée non sur une présomption de paiement, mais sur cette considération d'ordre public que le percepteur ne doit pas laisser plusieurs années de contributions impayées s'accumuler sur les redevables. Par conséquent, le serment ne peut être déféré à ceux-ci et la prescription leur profite, même lorsqu'il est certain qu'ils ne se sont pas acquittés de l'impôt. Elle peut, du reste, être interrompue par les modes ordinaires.

Le délai de trois ans expiré, le percepteur supporte le paiement de l'impôt non recouvré par sa négligence, sauf la décharge des cotes indûment imposées, laquelle est prononcée par le conseil de préfecture et sauf l'imputation sur le fonds de non-valeurs des cotes devenues irrecouvrables.

SECTION V.

Du contentieux des contributions directes.

Le contentieux des contributions directes et des taxes assimilées est administratif : telle est la règle. Il n'en faut pas toutefois exagérer la portée. En effet, les tribunaux ordinaires peuvent être appelés à statuer en matière de contributions directes dans les cas suivants :

1° Sur l'action en répétition d'une somme payée pour une contribution illégale; ce qui doit être entendu non pas d'une contribution irrégulièrement établie, mais d'une taxe non autorisée par la loi et dont l'assiette et le recouvrement constituent une véritable concussion.

Aussi toutes les lois de finances contiennent-elles, depuis 1818, un article final ainsi conçu :

Toutes contributions directes et indirectes, autres que celles qui sont autorisées par la loi, à quelque titre ou 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 années contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui en auraient fait la perception.

2° Les tribunaux ordinaires sont encore seuls compétents relativement à toute contestation sur le paiement des contributions directes, sur la régularité des poursuites exercées, sur l'étendue et le rang du privilège du Trésor.

Le contentieux des contributions directes est administratif, pour les raisons et dans les limites qui ont été exposées plus haut, au chapitre VII, à propos de la théorie du contentieux administratif. L'émission du rôle, en vertu duquel le contri-

buable est cotisé, est un fait administratif; le réclamant prétend que ce fait a violé son droit et enfin le débat s'agite directement entre l'État créancier de l'impôt et le débiteur de cet impôt. Il y a donc bien réunion des trois caractères essentiels du contentieux administratif.

Or, le contribuable peut réclamer :

1° Son inscription au rôle, où il a été omis;
2° La décharge ou la réduction de sa cote;
3° La remise ou la modération de l'impôt.

1° La demande d'inscription au rôle a perdu beaucoup de son intérêt et de sa fréquence, depuis la suppression du cens électoral. On la conçoit et on la rencontre encore cependant aujourd'hui, lorsqu'un contribuable veut, par son inscription au rôle d'une contribution directe, être électeur ou éligible dans un département, ou dans une commune déterminés, article 6 de la loi du 10 août 1871 et article 14-2° de la loi du 5 avril 1884; ou bien encore acquérir, avec la qualité de contribuable, le droit de pouvoir plaider au nom de la commune, article 123 de la même loi du 5 avril 1884.

Cette demande doit être adressée au conseil de préfecture, dans les trois mois de la publication du rôle. Elle est formée et jugée comme toute autre demande ordinaire devant le conseil de préfecture.

2° Ce qui est beaucoup plus fréquent, on doit le reconnaître, ce sont les demandes en décharge et en réduction et les demandes en remise et en modération. Les premières seules appartiennent au contentieux; seules, en effet, elles sont fondées sur un droit invoqué par le réclamant. Celui qui demande une remise ou une modération d'impôt s'adresse, au contraire, uniquement à la bienveillance de l'administration et sollicite l'exemption de l'impôt, non comme un droit, mais comme une faveur, en raison de circonstances et de considérations particulières, que l'administration appréciera souverainement. Il reconnaît qu'il a été bien imposé, mais il demande qu'on lui fasse grâce du paiement.

La procédure des demandes en décharge et en réduction est soumise à des règles particulières, maintenues par l'article 11 de la loi du 22 juillet 1889; il faut excepter toutefois les taxes, dont l'assiette n'est pas confiée à l'administration des contributions directes, et pour lesquelles les réclamations sont instruites dans la forme ordinaire des recours portés devant le conseil de préfecture.

Dans quel délai doit-on réclamer?
En quelles formes?
Comment la demande est-elle instruite?
Comment est-elle jugée?

Tels sont les divers points à examiner successivement :

— La réclamation doit être formée dans les trois mois à partir de la publication du rôle, c'est-à-dire de cette formalité spéciale de publication du rôle dans la commune, laquelle est postérieure à l'émission, certifiée par le maire et mentionnée sur l'avertissement individuel remis à chaque contribuable. Si, ce qui arrive parfois, notamment pour le rôle des prestations en nature, la publication du rôle avait été faite antérieurement au 1er janvier, le délai de trois mois ne courrait que du 1er janvier; car c'est seulement à compter de ce jour que l'impôt est dû et peut être payé.

Toutefois, dans le cas où, par suite de faux ou double emploi, des cotes seraient indûment imposées, le délai pour réclamer ne prend fin que trois mois après que le contribuable a eu connaissance officielle des poursuites dirigées contre lui par le percepteur pour le recouvrement de la cotisation indûment imposée. D'un autre côté, les cotes ou portions de cotes qui sont reconnues former double emploi, ou avoir été mal établies par suite d'erreurs matérielles, peuvent en tout temps être portées par le directeur des contributions directes sur des états particuliers et soumises au conseil de préfecture, pour qu'il en prononce le dégrèvement.

— Depuis la loi du 21 juillet 1887, immédiatement après la publication du rôle, un registre est ouvert durant un mois,

dans chaque mairie, pour recevoir, gratuitement, toutes les réclamations des contribuables. Ces réclamations sont consignées sans formalités et ensuite analysées par les contrôleurs des contributions directes. L'état analytique est soumis aux répartiteurs, s'il y échet, au maire et au directeur des contributions directes, puis le conseil de préfecture prononce les décharges et réductions qui sont justifiées.

Ce procédé de réclamation, en forme amiable et gratuite, laisse intact le droit de recours, qui peut toujours être exercé, lorsque le contribuable n'a pas cru devoir se présenter à la mairie; ou lorsque sa réclamation n'a pas été accueillie. A cet effet, les contribuables, dont la demande de dégrèvement a été rejetée, sont avertis et ils ont la faculté de se pourvoir, en conseil de préfecture, dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification, sans préjudice des délais ordinaires dont il vient d'être parlé.

La requête du réclamant est adressée au préfet ou au sous-préfet; elle contient les nom, prénoms, domicile du réclamant, l'exposé plus ou moins bien rédigé de la demande et des motifs invoqués à l'appui.

Elle doit être écrite sur papier timbré, si la cote est égale ou supérieure à trente francs.

Toute réclamation relative à la taxe des prestations en nature pour les chemins vicinaux, quel que soit le montant de la cote, est toujours exempte du droit de timbre.

La requête doit être accompagnée de l'avertissement individuel remis au contribuable et de la quittance des douzièmes échus au moment même où la demande est déposée à la préfecture, ou à la sous-préfecture.

La nécessité du paiement des termes ainsi échus est une condition essentielle, à défaut de laquelle la demande est déclarée purement et simplement non-recevable, le réclamant fût-il un établissement public, une commune ou un département.

Il en est de même du droit de timbre : la demande, qui doit être présentée sur papier timbré et qui serait écrite sur

papier libre, serait, dans tous les cas et pour tout contribuable, frappée d'une fin de non-recevoir absolue.

Chaque réclamation du même contribuable doit être, d'ailleurs, l'objet d'une pétition distincte, régulièrement formée.

L'instruction a lieu suivant les dispositions de la loi du 21 avril 1832 et de la loi du 29 décembre 1884. La pétition est renvoyée au contrôleur qui, après avoir pris l'avis des répartiteurs ou seulement l'avis du maire, s'il s'agit d'un impôt de quotité, exprime lui-même son appréciation et transmet le dossier au directeur des contributions directes. Si celui-ci est favorable à la réclamation, le conseil de préfecture est saisi; s'il est défavorable, toutes les pièces sont renvoyées à la préfecture, ou à la sous-préfecture, et le réclamant est administrativement averti d'en prendre connaissance, s'il le juge convenable.

L'avertissement donné au contribuable doit le prévenir :

1° D'avoir à fournir toutes les observations qu'il croirait utiles et ce dans le délai de dix jours;

2° Qu'il peut réclamer, dans le même délai, une expertise, laquelle est obligatoire, toutes les fois qu'elle est demandée;

3° Qu'il doit faire connaître s'il entend user du droit de présenter des observations orales à la séance publique, où l'affaire sera jugée.

L'expertise est faite par deux experts nommés, l'un par le réclamant, l'autre par le sous-préfet, en présence du contrôleur, qui dresse procès-verbal des dires des experts et y joint son avis. S'il y a désaccord entre les deux experts, il y a lieu à tierce-expertise.

La tierce-expertise était, avant la loi du 22 juillet 1889, fréquente en matière administrative. L'article 14 de cette loi l'a supprimée pour la procédure ordinaire, en décidant que toute expertise est faite désormais par trois experts, ou par un seul expert, si les parties sont d'accord sur ce point. Et l'on peut dire que la suppression de la tierce-expertise, telle qu'elle était organisée par les lois du 16 septembre 1807 et

du 21 mai 1836, a été l'une des innovations les plus utiles de la loi sur la procédure devant les conseils de préfecture.

La tierce-expertise est maintenue en matière de contributions directes, puisque la loi du 22 juillet 1889 a laissé subsister les règles antérieures relatives à l'instruction des recours dont il s'agit.

Elle peut être demandée soit par le contribuable, soit par l'administration. Le tiers-expert est désigné par le juge de paix du canton, sans frais, sur requête de la partie la plus diligente. Il doit déposer son rapport dans la quinzaine de sa nomination connue de lui, sinon le conseil de préfecture peut refuser de le comprendre dans la liquidation des dépens. Cette liquidation est faite, comme dans tous les cas ordinaires, par arrêté du Président du conseil de préfecture, conformément au tarif fixé par un règlement d'administration publique. Mais les experts et les parties peuvent, dans les trois jours de la notification, contester devant le conseil de préfecture la liquidation ainsi arrêtée et notifiée.

Les frais d'expertise et de tierce-expertise sont, comme tous les autres, supportés par la partie qui succombe, dans les termes des articles 130 et 131 du Code de procédure civile; c'est l'application du droit commun.

Le rôle de chaque séance publique étant arrêté par le président du conseil de préfecture, toute partie doit, en principe, être avertie administrativement du jour où l'affaire qui la concerne sera jugée.

En matière de contributions directes ou de taxes assimilées, l'avertissement n'est donné qu'aux parties qui ont fait connaître, antérieurement à la fixation du rôle, leur intention de présenter des observations orales. Il peut l'être par simple lettre recommandée, exempte de toute taxe postale, comme on l'a vu en matière d'élections et de contraventions.

Le conseil de préfecture peut entendre les agents de l'administration et leur demander toutes les explications qu'il juge utiles. Si les parties présentent des conclusions nou-

velles, ou des moyens nouveaux, le conseil est libre d'ordonner un supplément d'instruction.

L'arrêté du conseil de préfecture admet ou rejette la réclamation; il peut être frappé d'opposition, s'il n'est pas de ceux que la loi considère comme contradictoires. Et, dans tous les cas, il peut être déféré, au Conseil d'État par voie d'appel, dans le délai de deux mois, à dater de la notification, ou de l'expiration du délai d'opposition, sauf augmentation en raison des distances, pour les réclamants domiciliés hors de la France continentale.

En cette matière, comme en matière d'élections et de contraventions de grande voirie ou de voirie vicinale, le recours au Conseil d'État a lieu sans frais et sans l'intervention d'un avocat au Conseil.

Quand il s'agit de prestations en nature, l'immunité est absolue et concerne même les droits de timbre. Pour toute autre cote de contributions directes, ou de taxes assimilées, l'exemption du droit de timbre s'applique seulement aux cotes moindres de trente francs; la règle, on le voit, est en appel la même qu'en première instance.

Le recours peut être déposé, au gré du réclamant, soit au secrétariat général du Conseil d'État, soit à la préfecture, soit à la sous-préfecture.

— S'il y a décharge ou réduction, il faut, quant aux conséquences, distinguer trois situations différentes, suivant que la réclamation était afférente à une cote foncière ou à une cote personnelle et mobilière; ou suivant que la demande concernait une cote de la contribution des portes et fenêtres; ou enfin que la réclamation portait sur tout autre impôt direct de quotité.

Pour la contribution foncière et la contribution personnelle et mobilière, les cotes dont le conseil de préfecture a ordonné la réduction ou la décharge sont, l'année suivante, réimposées par voie de répartition entre les autres contribuables. Rien de plus juste : ces impôts sont de répartition; puisqu'il est jugé qu'un contribuable a été injuste-

ment imposé, c'est que les autres ne l'ont point été assez.

Rigoureusement, il en devrait être de même pour la contribution des portes et fenêtres. Il en est différemment pourtant, parce que l'impôt des portes et fenêtres fut d'abord un impôt de quotité; même devenu un impôt de répartition, il n'a point été, sur ce point, assimilé aux deux premières contributions directes. En conséquence, les cotes de l'impôt des portes et fenêtres, dont la réduction a été prononcée, s'imputent sur le *fonds de non-valeurs*.

La même imputation se fait, nécessairement, pour les décharges et réductions en matière de patentes et de taxes assimilées, puisque ces contributions ne sont point de répartition.

Le fonds de non-valeurs ne doit pas être confondu avec *le fonds de secours*. Tous deux sont obtenus à l'aide de centimes additionnels; mais ils diffèrent et par le nombre de centimes qui forment chacun d'eux et par leur emploi.

Le fonds de non-valeurs est formé à l'aide de centimes ajoutés au principal des quatre contributions directes et aussi de centimes ajoutés au montant des impositions départementales et communales, pour contribution précisément à la formation du fonds de non-valeurs. Et c'est pour cela que l'article 27 de la loi du 19 juillet 1889 fait supporter aux huit centimes généraux de l'instruction primaire et à leurs frais de perception les centimes spéciaux pour fonds de non-valeurs, suivant les taux ci-après, afférents à chaque contribution.

Or, la loi du 17 juillet 1889 a fixé à deux centimes du principal de la contribution foncière le fonds de non-valeurs; elle l'a maintenu à 1 centime pour la contribution mobilière et à 3 centimes pour les portes et fenêtres. Il est de 5 centimes du principal des patentes.

Le montant des décharges et des réductions et de même le total des remises et des modérations accordées sont prélevés sur le fonds de non-valeurs, pour les contributions des portes et fenêtres et des patentes, tandis que pour la contri-

bution foncière et la contribution mobilière, on n'impute sur le fonds de non-valeurs que les remises et les modérations et les cotes irrecouvrables. C'est ce qui explique que le nombre de centimes imposés soit plus fort pour les deux contributions des portes et fenêtres et des patentes, que pour les deux autres, puisque le fonds de non-valeurs des premières supporte une plus lourde charge que le fonds de non-valeurs afférent à la contribution foncière et à la contribution mobilière.

Le fonds de secours est composé d'un centime additionnel au principal de l'impôt foncier et de l'impôt mobilier seulement. Il est destiné à indemniser les contribuables qui ont souffert de grêle, inondations et autres cas fortuits; il est distribué par le ministère de l'Agriculture.

La distribution du fonds de non-valeurs appartient, au contraire, au ministère des Finances, qui, d'ordinaire, en met un tiers à la disposition des préfets et répartit les deux autres tiers entre les départements, en proportion des pertes éprouvées par ceux-ci.

SECTION VI.

Des contributions indirectes.

Elles peuvent être divisées en six grandes catégories :

1° Droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèques;
2° Droits de timbre;
3° Taxe de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières;
4° Droits de douanes;
5° Contributions indirectes proprement dites;
6° Enfin, produits des divers monopoles appartenant à l'État.

L'examen, même très sommaire, des principales contributions indirectes exigerait des développements d'une étendue qu'on entrevoit sans peine. Or, cet examen appartient princi-

palement soit au droit civil, soit à l'économie politique, soit à la science des finances : il ne touche le droit administratif qu'assez indirectement. Aussi se bornera-t-on à quelques définitions essentielles.

— La taxe de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières fait assez bien la transition entre les impôts directs et les impôts indirects. En effet, bien que cette taxe soit certainement une contribution indirecte, par certains côtés, elle se présente comme une espèce d'impôt direct, de sorte que la Cour de cassation a pu dire, justement, que cette taxe est un impôt d'une nature spéciale.

Elle frappe : 1° les intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits des actions de toute nature des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou civiles;

2° Les arrérages et intérêts annuels des emprunts et obligations des départements, communes et établissements publics, ainsi que des sociétés qui précèdent;

3° Les intérêts, produits et bénéfices annuels des parts d'intérêts et commandites, dans les sociétés, dont le capital n'est pas divisé en actions; l'impôt ne frappant point les sociétés commerciales en nom collectif et, dans les sociétés en commandite, s'appliquant uniquement au montant de la commandite;

4° Les lots et primes de remboursement payés aux porteurs d'obligations, d'effets publics et de tous autres titres d'emprunt;

5° Les titres étrangers, aussi bien que les valeurs françaises;

6° Les produits et bénéfices annuels des actions, parts d'intérêts et commandites dans les sociétés, dont les bénéfices ne doivent pas être distribués entre leurs membres. Peu importe, au reste, que les sociétés soient reconnues, ou qu'elles soient de simples associations de fait, sans aucun caractère légal.

Le taux de l'impôt est de 3 0/0 du *revenu* des valeurs qui

y sont soumises. Presque dans tous les départements, le taux de l'impôt foncier est supérieur : il est, en effet, généralement de 4 0/0 du revenu.

Quant à la détermination du revenu, la loi du 29 juin 1872 en établissant l'impôt, a déclaré que pour les actions, le revenu est fixé par le dividende arrêté par les assemblées compétentes; pour les obligations et emprunts, on calcule sur l'intérêt distribué dans l'année; pour les parts d'intérêts et commandites, le revenu est déterminé soit par les délibérations des conseils d'administration, soit par l'évaluation à raison de 5 0/0 du montant du capital social, ou de la commandite.

La loi du 28 décembre 1880 étendit l'impôt à toutes les sociétés, même à celles qui s'interdisent de distribuer des bénéfices à leurs associés, et elle retint trois modes de détermination du revenu imposable, savoir : les délibérations des conseils d'administration; les déclarations des représentants des sociétés, appuyées de pièces justificatives; enfin, le forfait à 5 0/0 du montant du capital social.

C'est ce dernier mode seul que la loi du 29 décembre 1884 a conservé pour les congrégations, communautés et associations religieuses autorisées ou non autorisées, lesquelles sont frappées de l'impôt, rien qu'en raison de leur caractère même. Donc, pour toutes les communautés religieuses, le revenu est déterminé à raison de 5 0/0 de la valeur brute des biens meubles et immeubles, possédés ou occupés par ces sociétés, à moins qu'un revenu supérieur ne soit constaté, et la taxe est acquittée sur la remise d'une déclaration détaillée, faisant connaître distinctement la consistance et la valeur des biens.

L'impôt est perçu par l'administration de l'enregistrement et des domaines, et les contestations sont résolues comme en matière d'enregistrement.

La taxe est avancée par les sociétés et établissements publics, sauf leur recours contre les actionnaires et obligataires. Le paiement se fait au bureau du siège social, en quatre

termes, dans les vingt premiers jours des mois de janvier, avril, juillet et octobre de chaque année. Si le revenu doit être déterminé conformément à la loi du 29 décembre 1884, le paiement de la taxe doit être effectué dans les trois premiers mois de l'année suivante.

— Les droits d'enregistrement sont perçus à l'occasion de la mention, sur un registre public, d'un acte ou d'une mutation donnant lieu à impôt.

Ils sont, à la fois, la rémunération d'un service, puisque l'enregistrement est un des moyens légaux de donner date certaine à l'acte, article 1328 du Code civil, et un impôt proprement dit.

Les droits d'enregistrement sont fixes, c'est-à-dire déterminés par la loi suivant le caractère intrinsèque de l'acte et sans égard à l'importance plus ou moins grande de l'objet de cet acte.

Ils sont proportionnels, c'est-à-dire d'une somme de tant pour cent et par conséquent d'autant plus élevés que la valeur de l'objet du droit est elle-même plus considérable.

Il y a des droits gradués; ceux-ci tiennnent des droits fixes et des droits proportionnels, sans cependant se confondre ni avec les uns, ni avec les autres. Ils s'appliquent à certains actes, dont l'importance peut être mesurée par l'énonciation des sommes et valeurs que ces actes mettent en évidence. Pour la fixation de la taxe, la loi établit de grandes divisions et elle applique à chacune de ces divisions un droit unique.

On distingue encore les droits d'acte et les droits de mutation, soit entre-vifs à titre onéreux, ou à titre gratuit, soit par décès.

Les actes se divisent eux-mêmes en actes civils, judiciaires, extra-judiciaires, administratifs, innommés.

Enfin, la distinction des droits simples, des droits en sus et des décimes, celle des actes à enregistrer *gratis*, des actes à enregistrer en débet et des actes exempts d'enregistrement, sont fondamentales et courantes, en cette matière.

Le droit fixe s'applique aux actes de toute espèce qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, ni collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété, d'usufruit, ou de jouissance de biens meubles ou immeubles.

Le droit proportionnel est établi, indépendamment de l'existence d'un acte déterminé, pour toute transmission de propriété, d'usufruit, ou de jouissance de biens immeubles, entre-vifs ou par décès, et pour toutes obligations, libérations, condamnations, collocations ou liquidations de sommes ou valeurs.

Le droit gradué est perçu sur les actes énumérés par l'article 1^er^ de la loi du 28 février 1872, qui a établi cette catégorie de droits.

Tout acte présenté à l'enregistrement est passible d'un droit, même lorsqu'il ne rentre dans aucune des catégories d'actes tarifés par la loi; il est alors taxé comme acte innommé. Mais, d'une part, le droit n'est dû qu'au moment où l'acte est soumis à la formalité de l'enregistrement et, d'autre part, si l'enregistrement est indispensable pour que l'acte puisse être produit en justice, l'impôt, dû même quand l'acte est entaché de nullité, demeure étranger à la validité intrinsèque de l'acte enregistré, lequel n'en est pour cela ni plus ni moins nul ou valable. En effet, l'enregistrement n'est point exigé pour la régularité des actes; il constitue une formalité extrinsèque, sans influence sur leur valeur civile et dont l'omission ne fait encourir qu'une pénalité fiscale, droits en sus ou amendes.

Le droit de mutation, indépendant de l'acte, dressé ou non, pour constater la mutation, est exigible, toutes les fois que la régie fait la preuve de la mutation opérée. Il doit être acquitté dans les trois mois, ou dans les six mois de la mutation, suivant les cas.

En matière d'obligation, la taxe est due proportionnellement aux sommes ou valeurs mentionnées dans l'acte.

Pour les aliénations mobilières à titre onéreux, le droit est

perçu sur le prix déclaré. Pour les aliénations immobilières, le droit est calculé sur le prix et toutes les charges considérées comme une augmentation du prix. La dissimulation du prix est punie d'une amende égale au quart de la somme dissimulée, laquelle est payée solidairement par les parties, sauf à la répartir entre elles par égales portions.

Même en dehors de toute dissimulation, la régie peut établir, par expertise, la véritable valeur vénale de l'immeuble aliéné et réclamer un supplément de droits. Il en est de même en cas de cession de fonds de commerce.

S'agit-il de transmissions à titre gratuit, mobilières ou immobilières, entre-vifs ou par décès, la liquidation du droit, pour les meubles, se fait sur le capital déclaré par les parties. Pour les immeubles, le revenu est pris pour base et multiplié par 25, en cas d'immeubles ruraux, par 20, en cas d'autres immeubles. Le capital ainsi obtenu sert à fixer le droit proportionnel de mutation.

Le contentieux, en matière d'enregistrement, est judiciaire, mais soumis à des règles particulièrement simples et rigoureuses à la fois.

Le recouvrement des droits est poursuivi par voie de contrainte. La contrainte est décernée par le receveur, visée et rendue exécutoire par le juge de paix. L'exécution n'en peut être interrompue que par une opposition, formée par le redevable et motivée, avec assignation à jour fixe devant le tribunal civil. L'instruction est exclusivement écrite; elle se fait par mémoires respectivement signifiés. La plaidoirie est absolument interdite. Le jugement est rendu sur le rapport d'un juge fait publiquement, après les conclusions du ministère public; il constate l'accomplissement des formalités légales à peine de nullité : il ne peut être attaqué que devant la Cour de cassation, en la forme accoutumée.

Telle est la procédure normale en matière d'enregistrement et de timbre. L'article 13 de la loi du 23 août 1871, dérogeant à la loi fondamentale du 23 frimaire an VII, édicte une procédure spéciale, se rapprochant plus de la procédure

ordinaire, mais qui en diffère notablement encore et qui, du reste, jusqu'ici du moins, a été fort peu employée par la régie.

— Le droit de timbre est un impôt établi à raison de l'emploi légalement obligatoire d'un papier pour tous les actes civils et judiciaires.

Il faut distinguer le timbre de dimension, le timbre proportionnel et les timbres spéciaux.

Le timbre de dimension varie suivant la grandeur du papier employé :

Demi-feuille de petit papier. . . .	0f 60	décimes compris.
Feuille de petit papier.	1 20	—
Feuille de moyen papier.	1 80	—
Feuille de grand papier.	2 40	—
Feuille de grand registre.	3 60	—

Le timbre proportionnel varie suivant le montant des actes et effets qui y sont soumis. Le tarif suivant s'applique aux effets de commerce, lettres de change, billets à ordre et à tous papiers négociables :

Billets de	1	à	100 fr.	0f 05
—	de 100	à	200.	0 10
—	de 200	à	300.	0 15
—	de 300	à	400.	0 20
—	de 400	à	500.	0 25
—	de 500	à	1000.	0 50
—	de 1000	à	2000.	1 »
—	de 2000	à	3000.	1 50
—	de 3000	à	4000.	2 »

et ainsi de suite, à raison de cinquante centimes pour mille francs ou fraction de mille francs.

Le porteur d'un billet à ordre, non timbré ou insuffisamment timbré, encourt une amende et perd tout recours contre les endosseurs.

Le droit de timbre frappe toutes les valeurs mobilières, les

rentes sur l'État français exceptées. Il est de 6 centimes pour cent francs du capital, par an, payable par abonnement, tous les trois mois. A ce droit de timbre, il faut ajouter le droit de transmission de 0,50 0/0 du capital des titres nominatifs, payable au moment de la négociation et de 0,20 0/0 pour les titres au porteur, payable chaque année, à titre d'abonnement.

Le timbre spécial est celui qui n'est proportionné ni à la dimension du papier, ni à la valeur de la somme exprimée. Tel est le timbre des quittances, reçus et décharges : 0,25 centimes pour les quittances délivrées par les comptables de deniers publics; 0,10 centimes pour les quittances données par les particuliers, lorsque la somme excède dix francs.

Le timbre est ordinaire ou extraordinaire, suivant que le droit est acquitté au moment où le papier timbré est vendu par la régie, ou bien au moment où l'acte est présenté à celle-ci et marqué d'un timbre par elle.

Des timbres mobiles sont vendus par les bureaux de l'administration et, appliqués par les particuliers eux-mêmes sur les actes, effets, affiches, quittances et pièces soumis aux droits, ils offrent l'avantage d'une perception facile et prompte de l'impôt.

— Les droits de douanes sont des taxes perçues aux frontières, au moment de l'entrée ou de la sortie des marchandises et objets qui y sont assujettis.

Elles constituent une source très féconde de revenus pour le Trésor et en même temps, elles sont un moyen de protéger l'industrie nationale.

Les droits de douanes sont à l'importation ou à l'exportation; ils sont prohibitifs, protecteurs, compensateurs, spécifiques ou *ad valorem*.

La prohibition ne doit pas être confondue avec le droit prohibitif. Elle interdit l'entrée d'une marchandise, tandis que le droit prohibitif est un droit très élevé, qui frappe certains objets et, en fait, rend l'introduction de ces objets très coûteuse et par là même très rare, quoiqu'elle reste toujours régulière et possible.

Le droit protecteur est calculé de manière à donner au producteur français un avantage sur le producteur étranger.

Le droit compensateur est destiné à maintenir l'égalité entre la production nationale et la production étrangère : il fait supporter au produit étranger une taxe qui équivaut aux charges supportées par le fabricant national pour la production d'objets similaires.

Le droit est *ad valorem*, quand il est établi en raison de la valeur des marchandises assujetties ; il est spécifique, lorsqu'il est perçu, sans égard à la valeur vénale, soit par tête, soit par unité de poids, soit par unité de mesure.

La faculté d'entrepôt, de transit, l'admission temporaire ont pour but d'exempter, temporairement et à des conditions rigoureusement déterminées, certains objets du paiement immédiat des droits.

— Aux contributions indirectes proprement dites se rattachent des impôts bien connus :

Droits sur les boissons, qui se divisent en trois catégories : les vins, cidres, poirés et hydromels; les alcools et les bières;

Taxe sur le sel;

Droits sur les sucres;

Droits de transport par chemins de fer et par voitures publiques;

Droits sur les huiles, les bougies, les vinaigres;

Licences;

Droit de garantie des matières d'or et d'argent;

Droit sur les cartes à jouer;

Prélèvement sur les octrois communaux pour dépenses de casernement.

— Enfin, l'État tire des monopoles exploités par lui des revenus considérables :

Droits de fabrication des allumettes chimiques;

Tabacs;

Poudres à feu;

Produits des postes et des télégraphes ;

Excédent des recettes sur les dépenses de la fabrication des monnaies et médailles;

Bénéfices de l'exploitation des chemins de fer de l'État.

Telles sont les sources, variées presque à l'infini, auxquelles le Trésor public s'alimente chaque jour, pour porter lui-même ensuite dans toutes les branches de l'administration la fécondité et la vie.

Les diverses contributions qui viennent d'être passées en revue sont évaluées comme il suit, au budget de 1890, pour la France et l'Algérie :

Taxe de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières		50,621,500 fr.
Droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèques.		512,944,200 fr.
Produits du timbre.		163,931,400 fr.
Douanes.		384,396,800 fr.
Contributions indirectes, y compris les droits sur les sucres de toute provenance		762,895,400 fr.
Produits des divers monopoles :		
Vente des tabacs.	368,949,300	
Allumettes chimiques.	17,011,500	
Postes	150,765,900	
Télégraphes.	34,088,400	
Chemins de fer de l'État. . .	7,350,000	591,843,362 fr.
Produits de diverses exploitations	13,698,262	
Total des monopoles et exploitations de l'État.	591,843,362	
Total général des impôts indirects et monopoles		2,466,632,662 fr.

Il est superflu d'ajouter que ces évaluations de la loi de finances tantôt sont dépassées et tantôt ne sont pas atteintes,

suivant les mouvements divers des transactions et de la prospérité publique. Seule la loi qui règle définitivement le budget fait connaître, pour tous les revenus autres que les impôts directs de répartition, le montant réel des perceptions et revenus encaissés par le Trésor public. Mais on voit combien il est facile de se rendre compte, en comparant le rendement des impôts aux évaluations budgétaires, du progrès, ou du mouvement de recul de telle ou telle partie de la fortune publique.

SECTION VII.

Des octrois municipaux.

Les taxes d'octroi ont le caractère de contributions indirectes, et leur importance pratique exige qu'il soit ici posé quelques règles en ce qui les concerne, d'autant mieux que l'établissement des taxes d'octroi rentre naturellement dans le cadre des matières administratives. Ce sont, en effet, des taxes communales, établies sur la demande des conseils municipaux et destinées à faire face aux dépenses du budget communal.

L'établissement des taxes d'octroi, dit l'article 137 de la loi du 5 avril 1884, quand elles sont votées par les conseils municipaux et les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par des décrets du Président de la République rendus en Conseil d'État, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions.

Lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants, il peut, en effet, être établi dans cette commune, sur la demande du conseil municipal, un droit d'octroi sur les objets destinés à la consommation locale. Une double condition est ainsi nécessaire : l'insuffisance des revenus de la commune; la demande du conseil municipal.

La condition étant réalisée, tout objet destiné à être consommé dans la commune, sans distinction entre les objets

d'alimentation et les matières différentes, peut être soumis à une taxe d'octroi. Le conseil municipal prend, à cet égard, une première délibération, qui est soumise à l'examen de la section de l'intérieur du Conseil d'État. S'il y a lieu, le conseil municipal est ensuite appelé à voter le tarif et le règlement. Sa nouvelle délibération est transmise au ministre des Finances et à la section des finances du Conseil d'État. Puis un décret en Conseil d'État autorise l'établissement de l'octroi, après toutefois que le conseil général, ou la commission départementale, dans l'intervalle des sessions, ont été appelés à donner leur avis sur le projet lui-même et sur ses diverses conditions.

— La nomenclature des objets imposables et le tarif maximum sont fixés par le décret du 12 février 1870. Les objets sont répartis en six catégories : Boissons et liquides; — comestibles; — combustibles; — fourrages; — matériaux; — objets divers.

Quant au tarif général, il varie suivant la population et les villes sont divisées en six classes, depuis celles de 4,000 âmes et au-dessous, jusqu'aux villes de 100,000 âmes et au-dessus.

Certains objets ne sont pas imposés, tels sont le coke produit par le charbon qui a déjà payé les droits, les fourrages verts, les sables et pierres destinés aux chemins publics, les combustibles et matières premières servant à fabriquer des objets destinés au commerce général, les combustibles et matières employés au service de l'exploitation des chemins de fer, aux travaux des ateliers et à la construction de la voie et un assez grand nombre d'autres objets de même nature et de destination identique.

— Le règlement, délibéré par le conseil municipal et approuvé par le décret établissant l'octroi, fixe :

1° Le tarif et la nomenclature des objets imposés dans la commune;

2° Le périmètre de l'octroi;

3° La durée et les formes de la perception des taxes.

Pour la fixation du périmètre, les grandes villes peuvent demander à comprendre dans le rayon de leur octroi la banlieue appartenant à une ou à plusieurs autres communes, malgré l'opposition de celles-ci, et cela pour rendre les fraudes moins fréquentes et la perception plus régulière et mieux assurée.

La perception de l'octroi se fait soit par régie simple; — soit par régie intéressée; — soit par bail; — soit par abonnement avec la régie des contributions directes.

La régie simple, le mode le plus commun, n'est autre chose que la perception directe par des agents ou préposés de la commune, appelés receveurs d'octroi, opérant sous l'autorité du maire.

La régie intéressée est une sorte de bail mêlé de société : le fermier de l'octroi est tenu de partager les produits avec la commune, au delà d'une certaine somme représentant le prix du bail d'abord et ensuite les frais de perception qui, d'ordinaire, sont évalués à douze pour cent au plus.

Le bail à ferme est la mise aux enchères du droit aux produits de l'octroi; les enchères sont publiques; la surenchère est possible dans les vingt-quatre heures : elle doit être au moins d'un douzième en sus. Le bail est soumis à l'approbation du ministre des Finances et ne peut être consenti pour une durée qui excède trois ans.

Enfin, le conseil municipal peut confier la perception de l'octroi à la régie des contributions indirectes, qui l'opère, aux frais de la commune, et moyennant les conditions agréées par le ministre des Finances.

— L'octroi une fois établi, des modifications plus ou moins considérables peuvent être jugées nécessaires dans les tarifs. Quatre situations différentes peuvent se présenter :

1° Un décret du Président de la République en Conseil d'État, après avis du conseil général ou de la commission départementale, doit intervenir pour autoriser :

a) L'augmentation ou la prorogation des taxes pour plus de cinq ans;

b) Les modifications aux règlements, ou aux périmètres existants;

c) L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local;

d) L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par le tarif général;

e) L'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général.

2° Il est statué par arrêté préfectoral, après avis du conseil général, sur la suppression ou la diminution des taxes d'octroi.

3° Le conseil municipal décide souverainement la prorogation ou l'augmentation des taxes, pour cinq ans au plus et dans les limites du maximum et de la nomenclature du tarif général.

4° Les surtaxes d'octroi sur les alcools et sur les vins, cidres, poirés et hydromels ne peuvent être autorisées que par une loi. Or, on entend par surtaxe d'octroi une taxe sur les boissons dépassant les droit d'entrée au profit du Trésor, ou le double de ces droits, suivant la nature des boissons. Car, au delà de la proportion fixée par la loi, le législateur intervient lui-même, toutes les fois qu'il s'agit d'une augmentation des droits d'octroi, cette augmentation ne fût-elle que de quelques centimes. On comprend, en effet, combien le Trésor public est intéressé à ne pas laisser augmenter inconsidérement les taxes sur les boissons.

— Comme en matière de douanes, les règlements d'octroi admettent le passe-debout, le transit et la faculté d'entrepôt, c'est-à-dire l'exemption, absolue ou seulement temporaire, des droits pour les objets qui ne font que passer dans la commune, ou qui ne sont pas livrés immédiatement à la consommation locale.

— Les taxes principales d'octroi ont un caractère annuel et permanent; elles figurent donc aux recettes ordinaires de la commune.

Pour faire face à des dépenses extraordinaires, le conseil

municipal peut voter soit des décimes, c'est-à-dire une taxe additionnelle aux taxes principales, soit des taxes extraordinaires frappant des objets déterminés.

Ainsi qu'on l'a vu au chapitre XLI qui précède, c'est à la nature de la dépense couverte par la taxe, qu'il faut s'attacher surtout, pour décider si cette taxe doit figurer aux recettes ordinaires, ou au budget extraordinaire de la commune. Et la taxe extraordinaire, affectée à une dépense de même nature, donne lieu à une comptabilité spéciale et distincte, temporaire, du reste, comme la taxe elle-même.

— Y a-t-il contestation sur l'application du tarif? le litige est porté devant le juge de paix. Y a-t-il poursuite pour contravention au règlement? le tribunal correctionnel est compétent.

S'agit-il, enfin, du prélèvement, que la loi du 15 mai 1818 impose aux villes pour dépenses de casernement des troupes, la compétence judiciaire est encore la règle. En effet, la loi du 7 septembre 1790 a attribué à l'autorité judiciaire la connaissance des actions relatives à la perception des impôts indirects. Or, le prélèvement, dont il est question, est, comme les droits d'octroi, une véritable contribution indirecte : la régie peut employer la voie de la contrainte au profit de l'État, créancier des villes pour cet objet et, conformément à la règle ordinaire, les tribunaux civils seuls statuent sur l'opposition formée aux contraintes par les redevables.

SECTION VIII.

De l'exercice financier.

Les règles fondamentales de la comptabilité publique ont été réunies d'abord dans l'ordonnance du 31 mai 1838 et puis dans le décret du 31 mai 1862. Cette ordonnance et ce décret, qui forment l'une et l'autre un véritable code contenant près de neuf cents articles, renferment des dispositions

de nature très diverse; on y trouve, en effet, des textes de lois, des dispositions empruntées à des ordonnances, à des décrets et même des extraits de simples arrêtés ministériels. Aujourd'hui le décret du 31 mai 1862 aurait besoin d'être remanié, sur beaucoup de points et la révision de son texte est à l'étude depuis plusieurs années; tel qu'il est encore, ce décret a le grand avantage de présenter dans un ensemble méthodique les règles générales de notre comptabilité, avantage utile et trop peu fréquent en matière administrative.

La présente section a pour objet de mettre en relief les principes fondamentaux de notre droit sur la gestion des deniers publics.

Le budget est l'acte qui prévoit et autorise les dépenses et les recettes annuelles de l'État et de tous les services généraux.

Il ne peut être établi, modifié et définitivement réglé que par la loi, et l'on sait que de tout temps, et dans tous les gouvernements constitutionnels, le vote du budget a été la prérogative par excellence de la Chambre des députés.

Le budget des départements et celui des communes ont été étudiés précédemment : ils se rattachent au budget de l'État, d'une part, en ce que la loi annuelle de finances autorise, dans une mesure rigoureusement déterminée, la perception des recettes normales de ces budgets et, d'autre part, en ce que le budget de l'État contient de nombreuses allocations et subventions qui profitent au budget départemental et au budget communal.

Au surplus, la division du budget en budget ordinaire et en budget extraordinaire, les règles sur la durée de l'exercice, sur la spécialité des crédits, sur la distinction de l'ordonnancement et du paiement, sur la nécessité d'un double compte, l'un administratif, l'autre judiciaire, se retrouvent dans tous les budgets, dans celui de l'État et dans ceux des départements et des communes, dont le mécanisme est en rapport harmonique avec le budget de l'État.

§ 1.

Durée de l'exercice.

On appelle *exercice* la période d'exécution des services du budget. La *gestion* s'entend de l'ensemble des actes d'un comptable.

Les droits acquis et les services faits du 1^er^ janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom au budget sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget.

Toutefois, l'administration peut, dans la limite des crédits ouverts au budget d'une année et jusqu'au 31 janvier de l'année suivante, achever les services du matériel, dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 décembre, pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être relatées par l'ordonnateur.

La période d'exécution des services de tout budget embrasse, outre l'année elle-même, des délais complémentaires accordés sur l'année suivante pour achever les opérations relatives au recouvrement des produits, à la constatation des droits acquis, à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement des dépenses.

A l'expiration de ces délais, l'exercice est *clos*.

Pour le budget de l'État, ces délais s'étendent jusqu'au 31 mars de la seconde année, pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers de l'État.

Le paiement des dépenses, la liquidation et le recouvrement des droits acquis au Trésor peuvent avoir lieu jusqu'au 30 avril.

L'exercice s'étend jusqu'au 30 juin, pour l'autorisation et la régularisation, par des crédits supplémentaires, des dépenses publiques dont le montant exact ne peut être définitivement fixé qu'après l'exécution des services.

Il va même jusqu'au 31 juillet pour certaines opérations

d'une nature spéciale mentionnées au numéro 4 de l'article 3 de la loi du 25 janvier 1889.

Les sommes réalisées sur les restes à recouvrer des exercices clos sont portées en recette au compte de l'exercice courant. Quant aux dépenses de ces mêmes exercices et des exercices périmés, lorsqu'elles ne sont pas frappées de la déchéance, dont il va être question au paragraphe suivant, elles sont portées au budget courant de chaque ministère, où elles figurent dans des chapitres distincts, soit pour une somme prévue, si cela est possible, soit simplement pour mémoire.

La présentation du projet de loi de règlement définitif du budget du dernier exercice clos et la production des comptes des ministres à l'appui doivent avoir lieu au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice.

Avant le 1er mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice expiré, la Cour des comptes remet au ministre des Finances la déclaration générale de conformité relative à cet exercice, pour qu'elle puisse être distribuée au Parlement.

§ 2.

De la déchéance quinquennale au profit du Trésor public.

Pour préserver le crédit de l'État des dangers qu'offre l'*arriéré,* c'est-à-dire l'accumulation considérable de créances, contre le Trésor, la loi déclare prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'ont pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice. Le

délai est porté à six ans, pour les créanciers résidant hors du territoire européen.

Cette déchéance est toutefois inapplicable aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'ont pu être effectués, dans le délai légal, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois en Conseil d'État. Tout créancier a le droit de se faire délivrer par le ministre ordonnateur un bulletin indiquant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui.

La déchéance quinquennale ne profite qu'à l'État : elle n'existe ni pour le budget des communes, ni pour le budget des départements.

Cette déchéance diffère à beaucoup d'égards de la prescription ordinaire.

Elle est opposable à tous les créanciers de l'État, fussent-ils mineurs et incapables.

Elle peut être interrompue par une demande régulière de liquidation et de paiement, adressée à l'administration par le créancier.

Elle frappe même les créances constatées par arrêts et jugement ayant contre l'État l'autorité de la chose jugée. Mais s'il y avait terme ou condition, le délai ne commencerait à courir que du jour, où par l'arrivée du terme ou l'événement de la condition, la créance a été exigible contre le Trésor.

Elle atteint tous arrérages, mais non les cautionnements et les dépôts, payables sur des fonds réputés toujours disponibles entre les mains de l'État.

Si rigoureuse qu'elle soit, la déchéance quinquennale n'atteint néanmoins que le créancier présumé en faute; en conséquence, elle n'est pas encourue si le retard apporté à l'ordonnancement provient du fait de l'administration.

Pour les rentes sur l'État, il n'y a pas lieu de faire intervenir cette déchéance; mais par application de la règle civile ordinaire, relative à toutes les sommes payables par année ou à des termes périodiques plus courts, le crédit-rentier ne peut réclamer de l'État que les cinq dernières années avant le trimestre courant.

§ 3.

De la spécialité des crédits.

Le budget est voté par chapitres. Aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre.

Le vote de la dépense précède celui des crédits, la dépense autorisée étant la raison justificative de l'ouverture et de la quotité du crédit.

En principe, aucun crédit, même supplémentaire ou extraordinaire, ne peut être accordé que par une loi.

Cependant il y a une double exception à cette règle, essentielle dans tout gouvernement parlementaire.

1° Chaque année, la loi de finances contient la désignation des services, pour lesquels des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets, pendant la prorogation des Chambres.

Les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée d'un service porté au budget sans modification dans la nature de ce service.

2° Dans le cas de prorogation du Parlement, des crédits extraordinaires peuvent aussi être ouverts par simples décrets. Ces crédits sont ceux que commandent des circonstances urgentes et imprévues. Si le crédit avait pour objet la création d'un service nouveau, il ne pourrait être ouvert par décret.

Tous les crédits supplémentaires et extraordinaires ainsi accordés sont ouverts après avoir été délibérés en conseil des ministres, — par des décrets rendus en Conseil d'État, — ils indiquent les voies et moyens, — sont ouverts provisoirement — et doivent être réunis en un projet de loi et soumis à la sanction des Chambres, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

La spécialité des crédits et la prohibition des virements

sont des règles absolues, appliquées à toutes les dépenses et à tous les budgets.

Quant aux recettes, une distinction est indispensable.

— La spécialité des recettes et leur corrélation avec les dépenses sont de règle pour le budget des dépenses sur ressources spéciales et pour les budgets annexes, rattachés pour ordre au budget général de l'État, tels sont les budgets de l'imprimerie nationale, de la caisse d'épargne postale, de la fabrication des monnaies et médailles et des chemins de fer de l'État. Ces budgets sont prévus en recettes et en dépenses, pour des sommes qui se balancent, les recettes devant être employées et suffire aux dépenses, sans aucun excédent.

Pour le budget ordinaire de l'État, au contraire, les recettes sont autorisées sans affectation spéciale. Elles servent à couvrir les dépenses de toute nature et de toute origine. Il y a exception parfois cependant, notamment, pour les fonds provenant d'emprunts ou d'excédents réalisés sur les budgets précédents; ces fonds sont, d'ordinaire, affectés soit à l'amortissement, soit à un emploi spécial et déterminé.

Il en est de même, bornons-nous à le rappeler, de l'affectation des centimes spéciaux, dans les budgets du département et de la commune.

§ 4.

De l'ordonnancement.

Les administrateurs et les ordonnateurs sont chargés de l'établissement des droits et produits, et de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses.

Les comptables sont chargés et responsables du recouvrement des droits et du paiement des dépenses.

Il y a incompatibilité absolue entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable ou payeur.

Les ordonnateurs sont principaux ou secondaires. On ap-

pelle encore ceux-ci sous-ordonnateurs, ou ordonnateurs délégués.

Les ministres, pour le budget de l'État, le maire pour la commune, sont des ordonnateurs principaux. Les ingénieurs en chef, les intendants militaires, les préfets, sont des ordonnateurs délégués; ce qui signifie que, dans la limite des crédits mis à leur disposition par les ministres, il peuvent délivrer des mandats de paiement au profit des divers créanciers de l'État et du département.

La délivrance d'un ordre de paiement au profit d'un créancier du Trésor public suppose et nécessite une double opération : la *liquidation* de la créance réclamée; *l'ordonnancement* de cette créance.

La liquidation est elle-même distincte de la reconnaissance de la dette contre le Trésor. Cette reconnaissance peut résulter d'un jugement, d'un arrêt rendu par les tribunaux ordinaires ou d'une décision émanant d'un juge administratif et si, comme on l'a dit, la responsabilité de l'État, même pour faits ou fautes de ses agents, ne peut être, à moins d'un texte contraire, constatée que par l'autorité administrative, il n'en est pas moins certain que l'arrêt, passé en force de choses jugée qui, par exemple, prononce une condamnation contre l'État, forme au profit du créancier un titre absolument définitif et sûr.

La liquidation est la constatation de l'existence et du *quantum* de la créance réclamée contre l'État. C'est la fixation du droit lui-même, si aucun titre n'existe déjà aux mains du créancier et, dans tous les cas, la reconnaissance que cette créance s'élève à tel chiffre, qu'elle n'est ni éteinte par le paiement, ni prescrite, ni frappée de déchéance.

Aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par les ministres, ou par leurs délégués. La preuve de la créance doit être fournie au ministre liquidateur, conformément aux règles établies par les dispositions particulières à chaque service.

La liquidation est un acte administratif, qui peut toujours

être l'objet d'un recours contentieux au Conseil d'État.

L'ordonnancement est l'ordre donné par le ministre, par l'ordonnateur principal ou délégué, de payer une créance régulièrement liquidée. Il est constaté sur un titre appelé mandat de paiement, remis au créancier par les soins de l'administrateur et payable à présentation par le comptable.

L'ordonnancement ne peut porter que sur un crédit ouvert; il doit se renfermer dans les limites de ce crédit et le mandat de paiement, accompagné des pièces justificatives, n'est payable qu'après visa du payeur : ce mandat est acquitté par le créancier, au moment même où celui-ci est payé et la signature du créancier, donnée sur le mandat, forme une preuve de libération inséparable désormais du titre même de la créance.

§ 5.

Des comptes administratifs.

Chaque ministre est tenu de présenter un compte d'administration, comprenant distinctement les résultats de chaque exercice depuis le premier jour de son ouverture jusqu'à sa clôture.

Outre ces comptes pour chaque ministère, le ministre des Finances dresse, chaque année, le compte général de l'administration des finances.

Ce compte comprend :

1° Le compte des contributions publiques, dressé par année, par exercice, par branches de revenus et par nature de perception;

2° Le compte des dépenses, récapitulant les droits acquis contre l'État, les paiements effectués et ceux qui restent à faire;

3° Le compte de trésorerie, c'est-à-dire des divers mouvements de fonds et de l'état du Trésor public;

4° Le compte définitif de l'exercice expiré et le compte provisoire de l'exercice en cours;

5° Enfin, les divers comptes des services publics rattachés à l'exécution de la loi de finances, ou des services pour lesquels un compte distinct est ordonné par des lois spéciales.

A la fin de chaque année, un décret du Président de la République nomme une commission de neuf membres, choisie dans le Parlement et la Cour des comptes, et qui est chargée d'arrêter le Journal et le Grand-Livre de la comptabilité générale des finances au 31 décembre, et de comparer les comptes des ministres avec les résultats des écritures du ministère des Finances.

Pour l'exercice clos, la commission compare les comptes publiés par les ministres et les résultats des comptes individuels soumis à la Cour des comptes. Les procès-verbaux dressés par la commission et constatant les conséquences des comparaisons auxquelles elle s'est livrée, sont communiqués aux Chambres, à l'appui du projet de loi de règlement définitif du budget : ce projet doit être lui-même, aux termes de l'article 6 de la loi du 25 janvier 1889, cité un peu plus haut au § 1^er^ de la présente section, soumis au Parlement au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire qui s'ouvre après la clôture de l'exercice.

Les Chambres exercent leur contrôle souverain sur les comptes des ministres, et une loi spéciale intervient pour régler définitivement, en recettes et en dépenses, le budget de chaque exercice.

SECTION IX.

De la Cour des comptes.

La Cour des comptes est un tribunal administratif, unique pour tout le territoire de la République, et investi d'attribu-

tions, dont les unes sont d'ordre exclusivement judiciaire et les autres d'ordre financier et politique.

Elle se compose :

1° D'un premier président et de trois présidents de chambre;

2° De dix-huit conseillers maîtres;

3° De quatre-vingt-six conseillers référendaires, dont vingt-six de première classe et soixante de seconde classe.

Tous les membres qui précèdent sont, par une exception unique dans toute la hiérarchie administrative, des magistrats inamovibles.

4° De vingt auditeurs, divisés en deux classes.

5° D'un parquet composé du procureur général et d'un conseiller référendaire exerçant les fonctions d'avocat général;

6° D'un greffier en chef et de commis-greffiers.

La Cour est divisée en trois chambres; chacune d'elles comprend un président et six maîtres des comptes. Les référendaires ne sont attachés exclusivement à aucune des chambres.

D'après l'usage, les affaires sont réparties entre les chambres suivant l'ordre alphabétique des départements.

La Cour des comptes exerce l'action disciplinaire sur ses membres : elle jouit des mêmes pérogatives et des mêmes honneurs que la Cour de cassation et prend rang immédiatement après elle.

— Le procureur général n'a d'ordinaire, au point de vue de la marche du service, que le droit d'adresser des réquisitions au premier président; toutefois, le chef du parquet doit recevoir communication des rapports dans certaines affaires déterminées, et toutes les fois qu'il le demande ou que les présidents ordonnent d'office la communication.

Ainsi, les rapports concernant les pourvois, les comptabilités occultes ou exceptionnelles, ceux à fin de révision, compétence, débet, *quitus* et amende sont nécessairement communiqués au ministère public.

Lorsqu'il veut être entendu devant une des Chambres,

il en informe le président qui lui fait connaître le jour fixé pour la discussion.

Lorsque la Cour statue par voie de déclaration générale, le ministère public prend part au débat et à la délibération. Il y prend également part, ainsi qu'au vote, lorsque la Cour délibère sur le rapport public et sur les affaires d'ordre intérieur.

— Tantôt la Cour rend des arrêts; tantôt elle prononce des déclarations de conformité. Dans le premier cas, elle juge les comptables; dans le second, elle exerce sur les finances du pays un contrôle de l'ordre le plus élevé.

Quand elle juge les comptables, la Cour est parfois juge d'appel; parfois elle juge les comptes en premier et en dernier ressort.

Le conseil de préfecture juge, en effet, sauf recours devant la Cour des comptes, la comptabilité des communes et des établissements publics, dont les revenus ordinaires dans les trois dernières années n'excèdent pas trente mille francs.

Lorsque le revenu des communes et des établissements publics est supérieur à ce chiffre, la comptabilité est, par arrêté préfectoral, déférée à la Cour des comptes, qui, seule, évidemment, peut reconnaître et proclamer sa compétence, sauf pourvoi en Conseil d'État, comme on le verra bientôt.

Dans tous les cas, la Cour ne juge que les comptables de deniers publics, comptables de droit et comptables de fait.

— Contre un arrêté définitif du conseil de préfecture réglant le compte d'un comptable, celui-ci et la commune ou l'établissement public intéressé peuvent se pourvoir dans le délai de trois mois. Or, ce délai court de la notification de l'arrêté. Et cette notification a lieu dans les formes déterminées par le décret du 12 juillet 1887 :

Les arrêtés des conseils de préfecture sont notifiés par les préfets aux maires et aux administrateurs des établissements publics, dans un délai de quinze jours à partir de la date de l'arrêté, au moyen de lettres recommandées, avec demande d'avis de réception. Un procès-verbal est ouvert, au com-

mencement de chaque trimestre, pour constater l'envoi des arrêtés des conseils de préfecture, la date de la notification de chaque arrêté et les numéros des bulletins de dépôt délivrés par la poste.

Si la notification n'a point été faite, en cette forme et dans les délais qui précèdent, toute partie intéressée peut requérir expédition de l'arrêté et le faire signifier par ministère d'huissier.

Le pourvoi formé contre la décision du conseil de préfecture doit être, à peine de nullité, signifié à la partie adverse.

L'arrêté du conseil de préfecture, le compte et les pièces à l'appui sont examinés par la Cour des comptes dans les formes ordinaires de la vérification, que déterminent les articles 405 et suivants du décret du 31 mai 1862. Quant aux comptables, qui relèvent directement de la Cour des comptes, l'énumération de l'article 375 du même décret n'est pas limitative, et l'on peut admettre comme règle que, sauf disposition contraire, ceux qui sont véritablement comptables de deniers publics sont justiciables en premier et dernier ressort de la Cour. Il en est autrement des simples collecteurs de deniers. Ainsi, ni les percepteurs, ni les receveurs particuliers des finances ne relèvent de la Cour des comptes. Mais les percepteurs, en tant que receveurs municipaux et receveurs des établissements de bienfaisance, sont de véritables comptables et, à ce titre, comptent au conseil de préfecture ou à la Cour, suivant les cas.

Pour les comptes-matières, on verra plus loin quels pouvoirs de contrôle appartiennent à la Cour des comptes.

— Le premier président répartit les comptes entre les référendaires et les chambres. Le même référendaire ne peut être chargé deux fois de suite de la vérification des comptes du même comptable; la règle est la même pour les conseillers-maîtres.

L'instruction à laquelle se livre le référendaire aboutit à un rapport rédigé par celui-ci et comprenant deux ordres d'observations. Les premières sont relatives à la ligne de

compte seulement : elles établissent que, pour chaque article, le comptable est au pair, ou en avance, ou en débet. Les secondes, destinées à éclairer le Gouvernement sur les améliorations à introduire dans la comptabilité, comparent les recettes avec les lois qui les ont autorisées et la nature des dépenses avec les crédits.

Il n'y a point d'intermédiaires ordinaires et indispensables, entre les comptables et la Cour, seulement les comptables peuvent toujours être entendus, par eux-mêmes, ou par leurs fondés de pouvoirs.

Le rapport du référendaire passe au conseiller-maître, qui vérifie lui-même le travail et contrôle la première vérification du compte.

On vient de voir que le procureur général peut toujours demander communication du compte, et que certains rapports doivent lui être communiqués.

La Cour prononce en audience non publique et hors la présence des comptables. Le compte, le rapport et les pièces à l'appui, sont déposés sur le bureau.

Si le ministère public doit être entendu, il prend place à l'audience en face du président.

Le conseiller référendaire ou l'auditeur-rapporteur, car un décret spécial peut autoriser un auditeur de première classe à faire des rapports, donne lecture des parties de son rapport, sur lesquelles doivent porter les conclusions du ministère public. Le maître des comptes désigné fait, de son côté, un rapport sur les points de fait et sur les points de droit en discussion; mais il n'exprime point son avis.

Le ministère public développe ses conclusions; puis il dépose des conclusions écrites et la Cour délibère hors de sa présence. Si au cours de la délibération il se produit un fait nouveau et que, pour ce fait, ou pour tout autre motif, la chambre juge nécessaire de demander l'avis du ministère public, le président invite le référendaire-rapporteur à rédiger un rapport supplémentaire : ce rapport est communiqué au parquet et il n'est statué définitivement par la Cour, qu'a-

près que le ministère public a été entendu de nouveau, s'il en a exprimé le désir.

Les référendaires rapporteurs n'ont jamais voix délibérative, même dans les affaires qu'ils rapportent : l'avis du référendaire n'est que consultatif; telle est la règle; elle peut surprendre au premier abord, mais elle se justifie, si l'on considère que les référendaires, faisant indistinctement des rapports aux trois chambres, la jurisprudence de la Cour serait exposée à trop de mobilité et de variations, s'ils avaient voix délibérative.

Le maître des comptes rapporteur opine le premier : chaque maître donne ensuite son avis, puis le président de la chambre prononce l'arrêt. La minute est rédigée par le référendaire rapporteur et signée de lui, du président de chambre et du premier président. Les expéditions sont délivrées par le greffier. Elles portent la formule exécutoire. Mention des arrêts est faite sur la minute du compte.

Les expéditions sont adressées au ministre des Finances par le procureur général; mais celui-ci n'est point chargé de poursuivre l'exécution; elle est confiée soit à l'agent judiciaire du Trésor, soit aux maires et aux administrateurs des communes et des établissements publics, après notification administrative, ou par acte d'huissier.

La notification a lieu dans la même forme que la notification des arrêtés des conseils de préfecture en matière de comptabilité.

Le ministre des Finances, dans la quinzaine de la transmission des arrêts par le procureur général, communique ces mêmes arrêts au préfet, qui, dans les huit jours suivants, les notifie aux communes et aux établissements publics, par lettres recommandées, avec demande d'avis de réception.

Les préfets constatent, par un procès-verbal arrêté à la fin de chaque trimestre, l'envoi aux maires et aux administrateurs des établissements publics des arrêts de la Cour des comptes, la date de la notification et les numéros des bulletins délivrés par la poste. Ils adressent à la Cour, par l'inter-

médiaire du ministre des Finances, leur procès-verbal auquel sont joints les bulletins de dépôt et les avis de réception.

A défaut de notification administrative dans les délais qui précèdent, toute partie intéressée peut requérir expédition de l'arrêt et le faire signifier par acte extrajudiciaire.

— La Cour des comptes rend des arrêts d'injonction et des arrêts définitifs. Les premiers ordonnent au comptable de fournir son compte, ou des justifications déterminées, sous la contrainte fixée par l'article 159 de la loi du 5 avril 1884. Les seconds statuent sur le compte; ils déclarent que le comptable est quitte, ou qu'il est en avance, ou qu'il est, au contraire, en débet.

Or, il importe de bien fixer ici le caractère et l'étendue des pouvoirs de la Cour des comptes.

En effet, la Cour exerce une juridiction souveraine, sans doute; mais si élevée qu'elle soit, cette juridiction est purement administrative et d'exception. Il en résulte :

1° Que la Cour des comptes ne peut, en aucun cas, s'attribuer autorité sur les ordonnateurs, ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits sur des ordonnances régulièrement délivrées ;

2° Que l'application des dispositions répressives contre les comptables, qui peuvent les avoir encourues, ne lui appartient jamais;

3° Que la Cour ne peut prononcer sur les difficultés, d'ordre exclusivement civil, que le jugement du compte a pu soulever. Ainsi telle personne est-elle héritière de ce comptable, qui n'a pas rendu compte? est-elle héritière pure et simple ou héritière sous bénéfice d'inventaire? Quelle est, à ces divers titres, l'étendue de sa responsabilité? C'est aux tribunaux civils seuls qu'il appartient de résoudre ces questions.

4° Il y a plus; la responsabilité encourue par le comptable, par suite d'événements de force majeure, ne peut être appréciée que par le ministre des Finances, qui prononce sur

l'avis de la section des finances du Conseil d'État et sauf recours au Conseil d'État statuant au contentieux;

5° Enfin, la Cour ne peut condamner le Trésor envers le comptable, même déclaré en avance; c'est une règle, fort ancienne et incontestée, que les arrêts de la Cour ne sont exécutoires que contre les comptables et non contre le Trésor public. De là la distinction de l'article 419 du décret du 31 mai 1862 :

Si les comptables sont quittes ou en avance, la Cour prononce leur décharge définitive, et, s'ils ont cessé leurs fonctions, ordonne mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises ou prises sur leurs biens, à raison de la gestion, dont le compte est jugé.

Dans le cas de débet, la Cour condamne les comptables à solder leur débet dans le délai fixé par la loi.

Le comptable, reconnu en avance vis-à-vis du Trésor, obtiendra du ministre, en la forme ordinaire, la liquidation et l'ordonnancement de sa créance.

— Trois voies de recours sont ouvertes contre les arrêts de la Cour des comptes :

L'opposition,
La révision,
Le recours en cassation.

L'opposition est admise, comme il est de règle en droit commun.

La révision a pour but de redresser des erreurs, omissions, doubles ou faux emplois reconnus par la vérification d'autres comptes. Elle peut être demandée par le comptable, ou poursuivie d'office, ou encore sur la réquisition du procureur général.

La demande en révision est notifiée à la partie adverse : elle donne lieu à un arrêt d'admission d'abord, et ensuite à un arrêt définitif sur le fond.

Un pourvoi en cassation peut être relevé contre les arrêts de la Cour, pour violation des formes ou de la loi, dans le

délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt.

Le pourvoi n'est pas suspensif; il est jugé par le Conseil d'État statuant au contentieux. Le Conseil statue comme Cour de cassation; rejette le pourvoi, ou casse et annule l'arrêt de la Cour des comptes, auquel cas il renvoie le jugement du compte à une autre chambre de la Cour.

— La Cour des comptes ne juge point les comptables de matières.

La comptabilité des valeurs mobilières permanentes n'est même aucunement soumise à son contrôle.

Quant aux matières de consommation et de transformation, leur comptabilité, mais seulement pour les matières non en service, est soumise depuis 1845, en exécution de l'ordonnance du 26 août 1844, au contrôle de la Cour des comptes, qui statue par voie de simple déclaration.

Aux ministres seuls il appartient de juger définitivement les comptables de matières. S'il en était autrement, on pourrait craindre, en effet, que l'arrêt d'une cour souveraine, composée de magistrats inamovibles, ne paralysât l'indépendance, ou la rapidité des décisions de l'administrateur. Le contrôle de la Cour sur les comptes-matières n'est donc que préparatoire et extrinsèque, article 873 du décret du 31 mai 1862; mais l'utilité de ce contrôle n'a pas besoin d'être démontrée : qui ne sait, en effet, que souvent la peur d'être découvert suffit pour empêcher la plupart des hommes de malverser?

— Après le jugement des comptes individuels, la Cour des comptes, exerçant sur les finances du pays une surveillance de la nature la plus haute, prononce annuellement deux déclarations générales de conformité, l'une sur les opérations de l'année, l'autre sur celles de l'exercice.

La comparaison entre les comptes des ministres et les arrêts rendus sur les comptes des comptables, voilà ce que la Cour a mission de faire, ce qu'elle fait avec une compétence et une indépendance absolues.

Pour cela, elle reçoit du ministre des Finances des résu-

més généraux, qui reproduisent, avec les divisions adoptées dans le compte général de l'administration des finances, les faits compris dans les comptes individuels des comptables de chaque administration.

A ces résumés généraux sont joints des états présentant la comparaison entre les résumés eux-mêmes et les parties correspondantes du compte général de l'administration des finances.

La Cour constate par des déclarations spéciales la concordance de ses arrêts avec chaque résumé général. Les déclarations spéciales sont rendues par chacune des chambres compétentes.

Un tableau comparatif des recettes et des dépenses comprises dans le compte général de l'administration des finances avec les comptes individuels et les résumés généraux est soumis à la Cour par le ministre des Finances. Alors en rapprochant ce tableau des déclarations spéciales déjà rendues, la Cour délivre une première déclaration générale pour attester l'accord du compte annuel des finances avec les arrêts sur les comptes individuels.

Puis une seconde déclaration constate, pour l'exercice clos, l'exactitude des comptes publiés par les ministres et leur conformité avec les arrêts individuels rendus par la Cour.

On a dit plus haut que, conformément aux dispositions de la loi du 25 janvier 1889, qui a voulu rendre le contrôle du Parlement plus prompt et plus éclairé, cette déclaration générale de conformité pour l'exercice doit être remise au ministre des Finances, avant le 1er mai de l'année qui suit la clôture de cet exercice.

Les deux déclarations de conformité sont préparées par un conseiller référendaire, discutées en chambre du conseil, le procureur général entendu, et ensuite prononcées publiquement en audience solennelle.

Ces déclarations et le rapport annuel de la Cour des comptes sur les améliorations à introduire dans le régime financier du pays sont distribués aux Chambres.

CHAPITRE LXVI.

DE LA FORCE ARMÉE.

L'armée, a dit un grand orateur, n'est pas une simple expression de la force matérielle; c'est plus et mieux : c'est une des grandes fonctions sociales; c'est le droit et la justice armés; c'est la sécurité au dedans et l'honneur au dehors.

Il est donc naturel et juste de placer l'armée comme au sommet de toutes les institutions administratives, puisqu'elle a pour mission de mettre la force au service du droit, d'assurer aux lois le respect qui leur est dû, à l'administration la sécurité dont elle a besoin, au pays tout entier l'honneur et la paix.

Les lois qui concernent l'armée peuvent être rapportées à trois ordres de dispositions distinctes : les unes ont trait au recrutement des armées de terre et de mer; les autres appartiennent à la législation militaire proprement dite; les autres, enfin, sont du domaine du droit international public.

Le recrutement de l'armée intéresse au plus haut degré la puissance militaire du pays, sa prospérité intérieure, ses finances et le développement de toutes ses forces matérielles et morales. Il est aujourd'hui réglé par la loi du 15 juillet 1889, qui a profondément modifié la législation antérieure.

Les lois d'ordre exclusivement militaire concernent :

L'organisation de l'armée, loi du 23 juillet 1873;
Son administration, loi du 24 mars 1882;
La composition des cadres, loi du 13 mars 1875;
Le service d'état-major, loi du 20 mars 1880;
L'état des officiers, loi du 19 mai 1834;
L'avancement, loi du 14 avril 1832;

Les dispositions destinées à favoriser le rengagement des sous-officiers, loi du 18 mars 1889;

Les réquisitions militaires, loi du 3 juillet 1877;

Et toutes les autres lois relatives à l'état-major général, au service des places fortes, à la solde, aux récompenses, aux écoles militaires, au service hospitalier, aux pensions.

Quand l'armée entre en campagne, ce qui regarde les règles fondamentales de l'état de guerre, les rapports de l'armée avec le pays envahi, le traitement des blessés, les armistices, le droit des neutres, tout ce qui a pour but de tempérer les sanglantes nécessités de la guerre relèvent du droit international public.

§ 1.

Du service militaire.

Tout Français doit le service militaire personnel et l'obligation du service militaire est égale pour tous.

Servir dans l'armée est un devoir; mais c'est aussi un honneur. En conséquence, nul n'est admis dans les troupes françaises, s'il n'est Français ou naturalisé français, sauf les exceptions fixées par la loi.

Sont exclus de l'armée :

1° Les individus condamnés à une peine afflictive et infamante ou à une peine infamante seulement, dans le cas prévu à l'article 177 du Code pénal;

2° Ceux qui ont été condamnés à une peine correctionnelle de deux ans d'emprisonnement et au-dessus et qui, de plus, ont été, par application de l'article 42 du Code pénal, frappés de l'interdiction de tout ou partie de l'exercice des droits civiques, civils et de famille;

3° Les relégués collectifs.

Les relégués individuels sont incorporés dans les corps de disciplinaires coloniaux.

Tous les individus qui précèdent sont, d'ailleurs, soit pour leur temps de service actif, soit en cas de mobilisation, mis à la disposition du ministre de la Marine, qui détermine par arrêtés les divers services auxquels ils peuvent être affectés. Il est juste, en effet, que la condamnation par eux encourue ne les exonère pas de toute charge militaire.

Les individus ayant encouru les condamnations moins graves, qu'énumère l'article 5 de la loi du 15 juillet 1889, sont incorporés dans les bataillons d'infanterie légère d'Afrique, et, après un an de service dans ces bataillons, ils peuvent, sur le rapport favorable de leurs chefs, être envoyés dans d'autres corps de l'armée.

Les condamnations pour faits politiques ou pour faits connexes à des faits politiques n'entraînent aucune incapacité au point de vue du service militaire.

En cas de contestation sur le caractère de la condamnation encourue, il est statué contradictoirement avec le préfet, par le tribunal civil du domicile de l'intéressé, le ministère public entendu.

Nul n'est admis dans une administration de l'État, s'il ne justifie qu'il a satisfait aux obligations que la loi militaire lui impose.

§ 2.

État des militaires.

Tout corps organisé, quand il est sous les armes, est soumis aux lois militaires, fait partie de l'armée et relève soit du ministre de la Guerre, soit du ministre de la Marine.

Il en est de même des corps de vétérans que le ministre de la Guerre est autorisé à créer en temps de guerre et qui seraient recrutés par voie d'engagements volontaires parmi les hommes ayant accompli tout leur service militaire.

Sous les drapeaux, les hommes de la réserve et de l'armée territoriale sont soumis à toutes les obligations imposées aux militaires de l'armée active. Ils sont justiciables des tribunaux militaires, en temps de paix, comme en temps de guerre, en cas de mobilisation, de manœuvres, lorsqu'ils sont placés dans les hôpitaux militaires, ou qu'ils voyagent sous la conduite de la force publique.

Les militaires et assimilés de tous grades et de toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote, quand ils sont présents à leurs corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non-activité, ou en possession d'un congé, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve.

§ 3.

Durée du service militaire.

La durée du service militaire est de vingt-cinq années.

Elle compte du 1^er^ novembre de l'année de l'inscription sur les tableaux de recensement et l'incorporation du contingent a lieu, au plus tard, le 16 novembre.

Le service est réglé par classe et dure :

Trois ans, dans l'année active,
Sept ans, dans la réserve de cette armée,
Six ans, dans l'armée territoriale,
Neuf ans, dans la réserve de celle-ci.

Telle est la règle; mais la durée du service est restreinte à une année dans l'armée active :

1° Dans les divers cas de dispenses, indiqués au paragraphe suivant;

2° Pour les jeunes gens envoyés en disponibilité dans leurs foyers, conformément à l'article 39 de la loi du 15 juillet 1889.

En effet, chaque année, après l'achèvement des opérations du recrutement, le ministre de la Guerre fixe sur la liste du tirage au sort de chaque canton et proportionnellement, en commençant par les numéros les plus élevés, le nombre d'hommes qui seront envoyés dans leurs foyers en disponibilité.

Tel est l'avantage qui peut, aujourd'hui encore, résulter du tirage au sort et c'est pourquoi le tirage au sort a été maintenu.

Les jeunes soldats ainsi renvoyés restent néanmoins à la disposition du ministre, qui peut, soit les rappeler, si leur conduite ou leur instruction laissent à désirer, soit même les conserver sous les drapeaux, si l'effectif budgétaire le permet.

Ne compte point pour les années de service le temps passé en prison, à la suite d'une condamnation par jugement, si la peine a eu pour effet d'empêcher le militaire d'accomplir, au moment réglementaire, tout ou partie de ses obligations légales.

En temps de paix, au 31 octobre de chaque année, les soldats qui ont accompli le temps de service prescrit sont respectivement envoyés :

Soit dans la réserve de l'armée active,
Soit dans l'armée territoriale,
Ou dans la réserve de cette armée,
Ou enfin dans leurs foyers, comme libérés définitivement.

Après les grandes manœuvres, la totalité de la classe à libérer le 31 octobre suivant peut être renvoyée par anticipation, en attendant son passage dans la réserve.

Le ministre de la Guerre et le ministre de la Marine sont autorisés, en cas de circonstances qui paraîtraient l'exiger, à retenir provisoirement sous les drapeaux la classe qui a ter-

miné sa troisième année de service; mais ils doivent en informer les Chambres dans le plus bref délai.

En temps de guerre, le ministre peut appeler la prochaine classe même avant le 1er novembre. Durant ce même temps, la classe libérable n'est renvoyée qu'après l'arrivée de la classe destinée à la remplacer. Il en est ainsi même en temps de paix pour les hommes servant aux colonies.

Les militaires qui font partie des corps mobilisés peuvent y être maintenus, jusqu'après la cessation des hostilités, quelle que soit la classe à laquelle ils appartiennent.

§ 4.

Des dispenses.

Il n'existe plus aucune dispense permanente et absolue du service militaire. L'effet des dispenses admises par la loi consiste uniquement en ce que les dispensés peuvent, en temps de paix, être renvoyés dans leurs foyers après une année de présence sous les drapeaux.

On peut distinguer quatre catégories de dispenses :

a) Celles qui sont fondées sur des considérations d'ordre général et en quelque sorte abstrait;

b) Celles qui ne sont accordées qu'aux soutiens de famille;

c) Les dispenses accordées aux jeunes gens appartenant aux carrières, aux études ou aux professions limitativement désignées par la loi;

d) Enfin, les dispenses accordées aux jeunes gens qui résident à l'étranger et pour lesquels, on va le voir plus loin, la dispense du service peut être absolue.

Pour toutes les catégories de dispenses, du reste, les articles 21, 22, 23 et 50 de la loi militaire ont édicté des conditions rigoureuses d'application.

a) En temps de paix, après un an de présence sous les drapeaux, sont envoyés en congé dans leurs foyers, sur leur demande, jusqu'à la date de leur passage dans la réserve :

1° L'aîné d'orphelins de père et de mère, ou l'aîné d'orphelins de mère, dont le père est légalement déclaré absent ou interdit;

2° Le fils unique ou l'aîné des fils, ou à défaut de fils ou de gendre, le petit-fils unique ou l'aîné des petits-fils d'une femme actuellement veuve, ou d'une femme dont le mari a été légalement déclaré absent ou interdit, ou d'un père qui est aveugle ou qui est entré dans sa soixante-dixième année;

3° Le fils unique ou l'aîné des fils d'une famille de sept enfants au moins;

Dans tous ces cas, le frère puîné jouit de la dispense, si le frère aîné est aveugle ou atteint de toute autre infirmité incurable qui le rende impotent.

4° Le plus âgé des deux frères inscrits la même année sur les listes du recrutement cantonal;

5° Celui dont un frère est présent sous les drapeaux au moment de l'appel de la classe, soit comme officier, soit comme appelé ou engagé volontaire pour trois ans au moins, soit comme rengagé, breveté ou commissionné, soit enfin comme inscrit maritime levé d'office, levé sur sa demande, maintenu ou réadmis au service, quelle que soit la classe de recrutement, à laquelle il appartient.

Ces dispositions s'appliquent aux frères des officiers mariniers des équipages de la flotte appartenant à l'inscription maritime et servant en qualité d'officiers mariniers du cadre de la maistrance.

6° Celui dont le frère sera mort en activité de service ou aura été réformé ou admis à la retraite pour blessures ou infirmités;

L'appelé ou l'engagé qui, postérieurement à son incorporation, entre dans l'une des catégories qui précèdent, est, sur sa demande, envoyé dans ses foyers, dès qu'il compte un an de service.

Si les motifs de dispense ne surviennent que postérieurement à la décision du conseil de révision, le jeune homme omis, qui ne s'est pas présenté ou fait représenter devant le conseil, ne peut bénéficier de la cause de dispense survenue.

Toutes les règles qui précèdent s'appliquent uniquement aux enfants légitimes.

Les enfants naturels reconnus ne peuvent être dispensés qu'à titre de soutiens de famille.

b) La dispense à titre de soutien de famille est accordée, aux mêmes conditions d'une année de présence sous les drapeaux, de temps de paix et d'une demande de leur part, aux jeunes gens qui remplissent effectivement les devoirs de soutiens indispensables de famille et qui ont été désignés par le conseil départemental de révision.

La demande de dispense à ce titre doit :

1° Être adressée avant le tirage au sort au maire de la commune, avec un relevé des contributions payées par la famille et l'avis motivé de trois pères de famille, résidant dans la commune, jouissant de leurs droits civils et politiques et ayant un fils au service;

2° Être soumise au conseil municipal de la commune;

3° Être présentée par le maire au conseil de révision;

4° Elle est examinée par le conseil départemental de révision, composé du conseil de révision, auquel sont adjoints deux autres membres du conseil général, spécialement désignés par la commission départementale.

Ce conseil siège au chef-lieu du département, quand les listes de recrutement de tous les cantons ont été arrêtées. Le nombre des soutiens de famille qu'il peut admettre ne doit pas dépasser cinq pour cent du contingent à incorporer pour trois ans.

Tous les ans, le maire présente au conseil de révision cantonal une délibération du conseil municipal, qui fait connaître la situation des jeunes gens dispensés comme soutiens de famille. Le maire est tenu de signaler les plaintes qui lui au-

raient été portées par les familles des jeunes gens dispensés.

Le conseil départemental maintient ou supprime les dispenses. Si la dispense est supprimée, le dispensé est soumis à toutes les obligations de sa classe.

Au-dessus du chiffre de 5 0/0 dont il vient d'être parlé, le ministre de la Guerre peut autoriser les chefs de corps à délivrer des congés, au même titre de soutiens de famille, aux jeunes soldats qui ont un an ou deux ans de présence à l'armée. Ces congés peuvent être délivrés dans la proportion de 1 p. 0/0 au plus, après chacune des années; le nombre de congés est calculé d'après l'effectif des hommes de la classe appartenant au corps.

c) En temps de paix, après un an de présence sous les drapeaux, sont envoyés en congé dans leurs foyers, sur leur demande, jusqu'à la date de leur entrée dans la réserve :

1° Les jeunes gens qui contractent l'engagement de servir pendant dix ans dans les fonctions de l'instruction publique, dans les institutions nationales des sourds-muets ou des jeunes aveugles, dépendant du ministère de l'Intérieur, et qui y remplissent effectivement un emploi de professeur, de maître répétiteur ou d'instituteur.

Les instituteurs laïques et les novices et membres des congrégations religieuses vouées à l'enseignement et reconnues d'utilité publique, qui prennent l'engagement de servir pendant dix ans dans les écoles françaises d'Orient et d'Afrique subventionnées par le Gouvernement français ;

2° Les jeunes gens qui ont obtenu ou qui poursuivent leurs études en vue d'obtenir :

Soit le diplôme de licencié ès-lettres, de licencié ès-sciences, de docteur en droit, de docteur en médecine, de pharmacien de première classe, de vétérinaire, ou le titre d'interne des hôpitaux, donné au concours dans une ville où il existe une faculté de médecine;

Soit le diplôme de l'école des chartes, de l'école des langues orientales vivantes et de l'école d'administration de la marine;

Soit le diplôme supérieur délivré aux élèves externes par l'école des ponts et chaussées, l'école supérieure des mines, l'école du génie maritime;

Soit le diplôme supérieur délivré par l'Institut national agronomique, l'école des haras du Pin aux élèves internes, les écoles nationales d'agriculture de Grandjouan, de Grignon et de Montpellier, l'école des mines de Saint-Étienne, les écoles des maîtres-ouvriers mineurs d'Alais et de Douai, les écoles nationales des arts et métiers d'Aix, d'Angers et de Châlons, l'école des hautes études commerciales et les écoles supérieures de commerce reconnues par l'État;

Soit l'un des prix de Rome, soit un prix ou médaille d'État, dans les concours annuels de l'école nationale des beaux-arts, du conservatoire de musique et de l'école nationale des arts décoratifs;

3° Les jeunes gens exerçant les industries d'art, qui sont désignés par un jury d'État départemental, formé d'ouvriers et de patrons. Le nombre de ces jeunes gens ne peut, en aucun cas, dépasser un demi pour cent du contingent à incorporer pour trois ans;

4° Les jeunes gens admis, à titre d'élèves ecclésiastiques, à continuer leurs études en vue d'exercer le ministère dans l'un des cultes reconnus par l'État.

En cas de mobilisation, les étudiants en médecine et en pharmacie et les élèves ecclésiastiques sont versés dans le service de santé.

Tous les jeunes gens, qui viennent d'être énumérés, sont rappelés pendant quatre semaines dans le cours de l'année qui précède leur passage dans la réserve de l'armée active. Puis ils suivent le sort de la classe à laquelle il appartiennent.

Au surplus, si les conditions, en vue desquelles la dispense est accordée aux jeunes gens dont il s'agit, viennent à n'être plus remplies, tous ces jeunes gens sont tenus d'accomplir les deux années de service, dont ils avaient été conditionnellement dispensés.

Et, d'une manière générale, quand les causes de dispenses viennent à cesser, les dispensés sont soumis à toutes les obligations de leur classe.

d) En temps de paix les jeunes gens qui, ayant l'âge de dix-neuf ans révolus, ont établi leur résidence à l'étranger hors d'Europe et qui y occupent une situation régulière, peuvent, sur l'avis du consul de France, être dispensés du service militaire pendant la durée de leur séjour à l'étranger. Ils doivent justifier de leur situation, chaque année. Ils ne peuvent, pendant la durée de leur établissement à l'étranger, séjourner accidentellement en France plus de trois mois et sous la réserve d'aviser le consul de leur absence.

S'ils rentrent en France avant trente ans, ils doivent accomplir le temps du service actif fixé par la loi, sans pouvoir être retenus sous les drapeaux au delà de l'âge de trente ans. S'ils rentrent après trente ans, ils ne sont soumis qu'aux obligations de leur classe.

La liste des jeunes gens de chaque département, régulièrement dispensés, est publiée au *Bulletin administratif;* les noms des dispensés sont de plus affichés dans chaque commune à la porte de la mairie.

Tous les dispensés sont, du reste, astreints à l'obligation d'avertir l'autorité militaire de leur changement de domicile et de résidence, absolument comme tous les hommes inscrits sur le registre matricule.

En cas de guerre, les dispensés sont appelés et marchent avec les hommes de leur classe.

§ 5.

De l'exemption du service militaire.

Le conseil de révision, siégeant au chef-lieu de canton, exempte les jeunes conscrits que leurs infirmités rendent impropres à tout service actif ou auxiliaire. Il leur est délivré

un certificat, qu'ils sont tenus de représenter à toute réquisition de l'autorité militaire, judiciaire ou civile.

Peuvent être ajournés deux années de suite à un nouvel examen du conseil de révision, les jeunes gens qui n'ont pas la taille réglementaire d'un mètre cinquante-quatre centimètres ou qui sont reconnus d'une complexion trop faible pour un service armé. Les ajournés reçoivent un certificat constatant leur situation et qu'ils sont tenus de représenter à toute réquisition.

A moins d'une autorisation spéciale, ils doivent comparaître à nouveau devant le même conseil de révision.

Ceux qui sont reconnus, en définitive, propres au service sont soumis aux obligations de la classe à laquelle ils appartiennent. Ils peuvent bénéficier des dispenses comme s'ils n'avaient point été ajournés.

§ 6.

Des engagements volontaires.

L'engagement conditionnel d'un an, le volontariat, comme on l'appelait, que la loi du 27 juillet 1872 avait institué, est aboli.

La loi du 15 juillet 1889 admet et règle des engagements volontaires, des rengagements, et le maintien dans l'armée à titre de commissionnés.

Tout Français ou naturalisé français, quiconque est autorisé par la loi à servir dans l'armée française et les jeunes gens nés en pays étranger d'un Français qui aurait perdu la qualité de français peuvent contracter un engagement volontaire dans l'armée active aux conditions suivantes :

L'engagé volontaire doit :

1° S'il entre dans l'armée de mer, avoir seize ans accomplis, sans être tenu d'avoir la taille réglementaire. — S'il entre dans l'armée de terre, il doit avoir dix-huit ans ac-

complis et au moins la taille de un mètre cinquante-quatre centimètres;

2° N'être ni marié, ni veuf avec enfants;

3° N'avoir jamais été condamné pour vol, escroquerie, abus de confiance, attentat aux mœurs et n'avoir subi aucune des peines prévues par l'article 5 de la loi sur le recrutement, à moins qu'il ne s'engage dans l'infanterie légère d'Afrique;

4° Jouir de ses droits civils;

5° Être de bonnes vie et mœurs;

6° S'il a moins de vingt ans, être pourvu du consentement de ses père, mère ou tuteur, ce dernier autorisé par délibération du conseil de famille. Le consentement du directeur de l'Assistance publique dans le département de la Seine et du préfet dans les autres départements est nécessaire et suffisant pour les jeunes gens moralement abandonnés.

L'engagé doit justifier des conditions de capacité civile et de moralité, par un extrait de son casier judiciaire et un certificat du maire de son domicile.

La faculté de contracter un engagement volontaire cesse dès que le jeune homme est inscrit par le conseil de révision sur la liste du recrutement cantonal. Toutefois, il peut encore à ce moment devancer l'appel et entrer dans la marine, ou dans les troupes coloniales.

Les hommes exemptés ou classés dans les services auxiliaires peuvent, jusqu'à trente-deux ans accomplis, contracter des engagements volontaires, s'ils réunissent les conditions physiques exigées.

Il ne peut être reçu d'engagements volontaires que pour la marine et les troupes coloniales et pour les corps d'infanterie, de cavalerie, d'artillerie et du génie.

L'engagé volontaire admis après concours à l'école normale supérieure, à l'école centrale des arts et manufactures ou à l'une des écoles spéciales énumérées à l'article 23 de la loi du 15 juillet 1889, peut bénéficier des dispositions de cet

article, c'est-à-dire être renvoyé dans ses foyers après un an de service, à la condition que la demande ait été faite au moment de l'engagement.

Ainsi cet engagé, pour quelque durée qu'il se soit engagé, ne reste qu'un an sous les drapeaux.

La durée de l'engagement volontaire est de trois, de quatre, ou de cinq ans.

Le temps du service militaire légal commence à courir du jour où l'acte d'engagement est signé.

En cas de guerre, tout Français, ayant accompli le service actif, celui de la réserve et celui de l'armée territoriale, est admis à contracter dans un corps, à son choix, un engagement pour la durée de la guerre. Cette faculté cesse pour les hommes de la réserve de l'armée territoriale, quand leur classe est rappelée à l'activité.

L'engagement volontaire est un contrat de droit civil, passé devant le maire du chef-lieu de canton, dans la forme réglée par les articles 34-40, 42 et 44 du Code civil.

§ 7.

Du conseil de révision.

Chaque année les tableaux de recensement de tous les jeunes gens, ayant atteint vingt ans révolus dans l'année précédente, sont dressés par les maires. Il est procédé au tirage au sort au chef-lieu de canton, en séance publique, sous la présidence du sous-préfet, assisté des maires.

Après le tirage au sort, le conseil de révision se réunit dans les divers cantons, pour statuer sur : 1° les réclamations auxquelles les opérations de recensement et de tirage au sort ont pu donner lieu ;

2° Sur les exemptions qui sont invoquées ;

3° Sur les causes de dispenses prévues par la loi et dont

le bénéfice, on l'a vu au § 4, ne peut plus être accordé à l'ayant-droit qu'après une année de service effectif.

Le conseil de révision est un véritable tribunal administratif, statuant sauf recours au Conseil d'État.

Il est composé :

1° Du préfet, président, à son défaut, du secrétaire général, et, exceptionnellement, du vice-président du conseil de préfecture, ou d'un conseiller de préfecture, délégué par le préfet;

2° D'un conseiller de préfecture, désigné par le préfet;

3° D'un conseiller général, autre que le représentant du canton, désigné par la commission départementale;

4° D'un conseiller d'arrondissement, autre que celui du canton, désigné de la même manière;

5° D'un officier général ou supérieur, désigné par l'autorité militaire.

Un sous-intendant militaire, le commandant de recrutement, un médecin militaire, ou, à défaut, un médecin civil, désigné par l'autorité militaire, assistent aux opérations du conseil. Celui-ci ne peut statuer qu'après avoir entendu l'avis du médecin. Le sous-intendant militaire est entendu dans l'intérêt de la loi, toutes les fois qu'il le demande. Le sous-préfet et les maires peuvent également présenter des observations.

Si par suite d'absence, le conseil de révision est réduit à quatre membres, il peut néanmoins délibérer, si le président, l'officier général ou supérieur et deux membres civils restent présents. La voix du président n'est pas prépondérante; la décision doit être prise à la majorité de trois voix; s'il y a partage, la décision est ajournée.

Lorsqu'une question d'état civil est soulevée devant le conseil par la réclamation d'un jeune conscrit, le conseil de révision ajourne sa décision ou ne prend qu'une décision conditionnelle.

La question est jugée par le tribunal civil du domicile du

réclamant, contradictoirement avec le préfet, sur la requête de la partie la plus diligente et après conclusions du ministère public.

S'il y a appel, l'appel doit être formé au plus tard quinze jours francs après la signification du jugement.

En cas de pourvoi en cassation, le délai du pourvoi est également de quinze jours francs à dater de la signification de l'arrêt.

Dans l'un et l'autre cas, il n'y a pas lieu à consignation d'amende.

Le pourvoi est directement porté devant la chambre civile de la Cour de cassation, comme nous l'avons vu pour les pourvois en matière électorale et en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les actes sont visés pour timbre et enregistrés *gratis*.

A l'exception des cas où il y a lieu au jugement d'une question préjudicielle d'état ou de droits civils, les décisions du conseil de révision sont définitives. Néanmoins, elles peuvent être, et de la part de tous aujourd'hui, de la part des intéressés aussi bien que de la part du ministre de la Guerre, attaquées devant le Conseil d'État pour incompétence, excès de pouvoirs ou violation de la loi.

Le recours au Conseil d'État n'a et ne peut jamais avoir d'effet suspensif.

Si l'annulation a été prononcée sur le recours du ministre, elle profite à la partie lésée.

§ 8.

De l'incorporation dans l'armée de terre ou de mer.

Outre les engagés volontaires et la partie permanente, qui ne se recrute ni par voie d'appel, ni par voie d'engagement, l'armée reçoit chaque année un contingent incorporé d'après la répartition faite par le ministre de la Guerre.

Le contingent à incorporer est formé par les jeunes gens inscrits dans la première partie des listes du recrutement cantonal.

L'armée de mer comprend :

1° Les hommes fournis par l'inscription maritime, conformément à la loi du 3 brumaire an IV;

2° Les engagés ou les rengagés dans les équipages de la flotte;

3° Les conscrits qui, au moment des opérations du conseil de révision, ont demandé à entrer dans les équipages de la flotte et ont été reconnus aptes à ce service;

4° Enfin, à défaut d'un nombre suffisant d'hommes compris dans les catégories qui précèdent, les hommes qui ont obtenu les numéros les moins élevés au tirage au sort.

Sont affectés aux troupes coloniales;

a) Les contingents coloniaux provenant des colonies autres que la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion;

b) Les hommes admis à s'engager ou à se rengager dans les troupes coloniales, conformément aux articles 59 et 63 de la loi du 15 juillet 1889;

c) Les jeunes gens qui, au moment des opérations du conseil de révision, ont demandé et ont été admis à entrer dans les troupes coloniales;

d) Enfin, s'il le faut, un nombre suffisant de jeunes gens pris parmi ceux dont les numéros suivent immédiatement les numéros des hommes affectés à l'armée de mer.

Les jeunes gens qui, après une année de service, sont en droit de réclamer l'application d'une dispense légale, ne sont incorporés ni dans l'armée de mer, ni dans les troupes coloniales.

La durée ordinaire du service actif ne peut être interrompue par aucun congé, sauf le cas de maladie, ou de convalescence.

S'il y a excédent, le nombre d'hommes sous les drapeaux est ramené à l'effectif déterminé par les lois, au moyen du

renvoi, après une année de service, des hommes dont les numéros précèdent immédiatement ceux que le ministre de la Guerre désigne, chaque année, pour la disponibilité.

§ 9.

De l'appel des réserves.

Le rappel de la réserve de l'armée active peut être fait d'une manière distincte et indépendante pour l'armée de terre, pour l'armée de mer, ou pour les troupes coloniales; il peut être fait pour un, pour plusieurs ou pour tous les corps d'armée et, s'il y a lieu, distinctement par arme. Dans tous les cas, il se fait par classe, en commençant par la moins ancienne.

Il en est de même de l'armée territoriale.

La réserve de cette armée n'est rappelée à l'activité qu'en cas de guerre et à défaut de ressources suffisantes fournies par l'armée territoriale. Le rappel se fait par classe, ou par fraction de classe, en commençant par la moins ancienne.

— Les hommes de la réserve de l'armée active sont assujettis, pendant leur temps de service dans ladite réserve, à prendre part à deux manœuvres, chacune d'une durée de quatre semaines.

Les hommes de l'armée territoriale sont assujettis à une période d'exercices, dont la durée est de deux semaines.

Les soutiens indispensables de famille peuvent être dispensés de ces manœuvres et exercices.

Leur demande adressée au maire est soumise au conseil municipal qui exprime son avis. Il est statué par les généraux commandant les subdivisions.

Les dispenses peuvent être accordées, par subdivision de région, jusqu'à concurrence de 6 0/0 du nombre des hommes appelés momentanément sous les drapeaux. Elles n'ont d'effet

que pour la convocation en vue de laquelle elles ont été accordées.

Les fonctionnaires et employés, désignés au tableau B annexé à la loi, peuvent être dispensés de ces manœuvres. Ces fonctionnaires et employés sont fort nombreux; même en cas de mobilisation, ils sont autorisés à ne pas rejoindre leur corps immédiatement : la loi considère, en effet, leur maintien, au moins provisoire, dans le service public, auquel ils appartiennent, comme indispensable à la marche régulière du service.

Les hommes de la disponibilité et de la réserve de l'armée active peuvent se marier sans autorisation. Ils restent soumis néanmoins à toutes les obligations de service imposées à leur classe. Les réservistes, pères de quatre enfants vivants, passent de droit dans l'armée territoriale.

§ 10.

Mobilisation.

Tout homme astreint au service dans la réserve de l'armée active, ou dans l'armée territoriale et dans la réserve, est tenu de rejoindre son corps, en cas de mobilisation, de rappel de sa classe et de convocation pour des manœuvres ou des exercices.

A l'étranger, les ordres de mobilisation sont transmis par les soins des agents consulaires français. En France, ils sont publiés et affichés dans les communes.

A ce moment, nul ne peut se prévaloir de la fonction ou de l'emploi qu'il occupe, pour se soustraire aux obligations de la classe à laquelle il appartient.

Sont seuls autorisés à ne pas rejoindre leurs corps immédiatement, les fonctionnaires et employés désignés aux tableaux A, B et C de la loi du 15 juillet 1889, mais à la condition qu'ils occupent ces fonctions et emplois depuis six mois au moins.

Les fonctionnaires du tableau A, qui ne relèvent pas déjà du ministre de la Guerre ou du ministre de la Marine, sont mis à la disposition de ces ministres et attendent leurs ordres dans leur situation respective.

Les hommes faisant partie du tableau B, qui ne comptent plus dans la réserve de l'armée active, et les hommes du tableau C, même faisant partie de cette réserve, ne rejoignent leurs corps que sur ordres spéciaux.

Or, figurent dans le tableau B, notamment :

Les procureurs généraux;

Les procureurs de la République;

Dans chaque tribunal de première instance, les deux magistrats inamovibles, appartenant aux classes de mobilisation les plus anciennes;

Les ministres des cultes reconnus par l'Etat, chargés du service d'une paroisse;

Les aumôniers des lycées, des hôpitaux et des prisons.

Le tableau C comprend surtout les agents préposés à la recette des contributions publiques, tels sont : les sous-inspecteurs et les receveurs d'enregistrement;

Les receveurs des douanes;

Les commis et préposés des contributions indirectes.

Mais les hommes, autorisés à ne point rejoindre immédiatement leur corps, n'en sont pas moins, dès la publication de l'ordre de mobilisation, soumis à la juridiction des tribunaux militaires.

§ 11.

Du recrutement en Algérie et aux colonies.

La loi du 15 juillet 1889 s'applique aux colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane.

Elle est aussi applicable à l'Algérie et aux autres colonies, mais sous quelques réserves :

Ainsi, à moins de circonstances exceptionnelles, les Français et naturalisés français, résidant en Algérie ou dans une colonie autre que la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, sont incorporés dans les troupes stationnées soit en Algérie, soit aux colonies et, après une année de présence effective sous les drapeaux, envoyés en disponibilité dans leurs foyers, s'ils ont satisfait aux conditions de conduite et d'instruction déterminées par le ministre de la Guerre.

S'il ne se trouve pas de corps de troupe stationné dans la distance fixée par arrêté ministériel, les jeunes gens dont il s'agit sont dispensés de la présence effective sous les drapeaux. Toutefois, dans le cas où la situation serait modifiée avant que les intéressés eussent accompli leur trentième année, ils feraient un an de service dans le corps de troupes le plus voisin.

En cas de mobilisation générale, les hommes valides qui ont terminé leurs vingt années de services sont incorporés avec la réserve de l'armée territoriale, sans qu'ils puissent cependant être appelés à servir hors du territoire de l'Algérie et des colonies.

§ 12.

De la taxe militaire.

Une taxe militaire a été établie par la loi nouvelle sur tous ceux qui bénéficient de l'exonération du service dans l'armée active, par suite d'exemption, d'ajournement, de classement dans les services auxiliaires ou dans la seconde partie du contingent, de dispense ou pour tout autre motif.

La taxe ne frappe point :

1° Les hommes réformés ou admis à la retraite, pour blessures ou infirmités contractées dans le service;

2° Les individus dans un état d'indigence notoire.

Elle comprend un droit fixe et un droit proportionnel. Le premier est de six francs. Le second est égal au principal de la contribution personnelle et mobilière du redevable.

Elle est établie au premier janvier pour l'année entière. Elle n'est plus due en cas de trois ans de présence effective sous les drapeaux ni en cas d'inscription du redevable sur les registres matricules de l'inscription maritime. Elle cesse également à partir du 1^er^ janvier qui suit le passage de la classe de l'assujetti dans la réserve de l'armée territoriale.

Si le redevable a encore ses ascendants du premier degré ou l'un d'eux, la cote est augmentée du quotient obtenu en divisant la cote personnelle et mobilière de celui de ces ascendants qui est le plus imposé à cette contribution en principal, par le nombre des enfants vivants et des enfants représentés dudit ascendant.

Au cas de non-imposition des ascendants du premier degré, il est procédé sur la cote des ascendants du second degré, en tenant compte des enfants de l'ascendant de chaque degré.

On ne tient plus compte de la cote des ascendants, lorsque le redevable a trente ans révolus et qu'il a un domicile distinct de celui de ses ascendants.

Les cotisations imposables sont celles qui sont portées au rôle de la commune du domicile des contribuables. Il n'est pas tenu compte des déductions, dont il a été parlé ci-dessus, à la section III du chapitre précédent, et qui mettent parfois à la charge des grandes villes, sur le produit de leur octroi, une portion notable de la contribution personnelle et mobilière.

La taxe fixe n'est pas due par les hommes exemptés pour infirmités entraînant l'incapacité absolue du travail.

Il est ajouté au principal de la taxe :

1° Cinq centimes par franc pour couvrir les décharges ou remises et les frais d'assiette et de confection des rôles. En cas d'insuffisance, il est pourvu au déficit par un prélèvement sur le montant de la taxe;

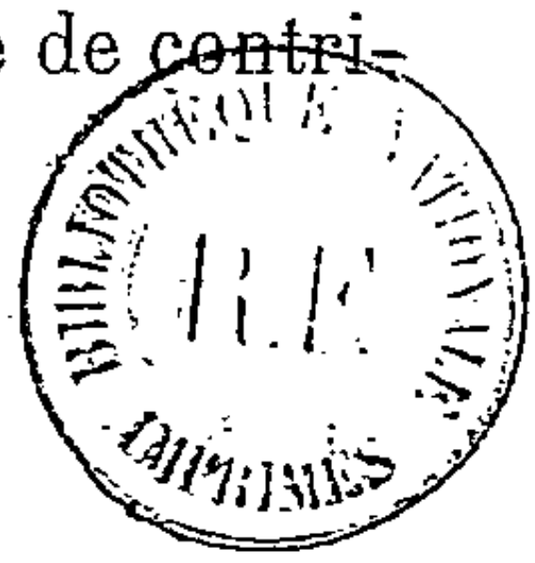
2° Trois centimes par franc, pour frais de perception.

La taxe est exigible dans la commune où le redevable a son domicile au 1er janvier.

En cas de retard de paiement de trois douzièmes consécutifs, constaté par un commandement resté sans effet, la taxe est doublée pour les termes échus et non payés.

La taxe est payée par l'assujetti, qui en est le véritable débiteur. A défaut de paiement constaté par une sommation restée sans effet, la taxe est acquitée par celui des ascendants, dont la cotisation a été prise pour élément du calcul.

Elle est recouvrée et les demandes en remise ou en décharge sont instruites et jugées comme en matière de contributions directes.



FIN.

TABLE DES MATIÈRES.

Pages.

PRÉFACE 1

NOTIONS GÉNÉRALES 5

PREMIÈRE PARTIE.

Droit public.

CHAPITRE Ier. *Exposé des divers principes de droit public; leur réglementation et leurs conséquences pratiques.*

§ 1. Liberté individuelle 7
§ 2. Inviolabilité du domicile 9
§ 3. Inviolabilité du secret des lettres 11
§ 4. Inviolabilité de la propriété 12
§ 5. Égalité civile 13
§ 6. Gratuité et publicité de la justice 14
§ 7. Vote de l'impôt par les mandataires de ceux qui le paient. 15
§ 8. Liberté du travail et de l'industrie 16
§ 9. Liberté de réunion et d'association 17
§ 10. Liberté d'enseignement 21
§ 11. Liberté de conscience 28
§ 12. De l'état de siège 30
§ 13. Droit de pétition 30
§ 14. Liberté de la presse 31

BIBLIOTHÈQUE IMPÉRIALE IMPRIMÉS R.F.

DEUXIÈME PARTIE.

Droit constitutionnel.

Pages.

CHAPITRE II. *Pouvoirs publics*..... 37

Section I. Du pouvoir législatif.

§ 1. Du Sénat..... 39
§ 2. Du collège électoral et de l'élection des sénateurs..... 42
§ 3. Attributions du Sénat..... 45
Attributions d'ordre judiciaire; loi du 10 avril 1889..... 46
§ 4. De la Chambre des députés..... 49
§ 5. De l'élection des députés; loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples..... 52
§ 6. Attributions de la Chambre des députés..... 54

Section II. Du pouvoir exécutif.

§ 7. Du Président de la République..... 65

Section III. Des rapports des pouvoirs publics entre eux.

§ 8. Convocation et réunion des Chambres..... 57
§ 9. Travaux parlementaires..... 58
§ 10. Séparation des pouvoirs législatif et exécutif..... 60
§ 11. De la révision des lois constitutionnelles..... 60

TROISIÈME PARTIE.

Droit administratif.

CHAPITRE III. *Divisions administratives*..... 63

CHAPITRE IV. *Administration générale. Du Président de la République*..... 65

CHAPITRE V. *Des ministres.*

§ 1. Des ministres et des sous-secrétaires d'État..... 68
§ 2. Organisation centrale des ministères..... 69
§ 3. Attributions et actes ministériels..... 70
§ 4. Responsabilité des ministres..... 74

Pages.

CHAPITRE VI. *Du Conseil d'État.*

Section I. Organisation du Conseil d'État.

§ 1. Composition du Conseil d'État..... 75
§ 2. Organisation intérieure du conseil..... 77

Section II. Des attributions du Conseil d'État.

§ 1. Attributions politiques..... 80
§ 2. Attributions législatives..... 81
§ 3. Attributions administratives..... 81
§ 4. Règlements d'administration publique..... 82
§ 5. Décrets en forme de règlement d'administration publique. 84
§ 6. Du Conseil d'État considéré comme conseil de l'administration..... 85
§ 7. De la tutelle administrative exercée par le Conseil d'État. 85

CHAPITRE VII. *Du contentieux administratif.*

Section I. Caractère généraux du contentieux..... 87
Section II. Procédure devant le Conseil d'État statuant au contentieux..... 90
§ 1. Formes du recours..... 91
§ 2. De l'instruction..... 92
§ 3. Du jugement des recours..... 93
§ 4. De l'opposition, de la tierce-opposition, de la révision... 95
Section III. Du recours pour incompétence, ou excès de pouvoirs. 96
§ 1. Des divers cas d'incompétence et d'excès de pouvoirs.... 97
§ 2. Des limites du recours pour excès de pouvoirs..... 99
§ 3. De l'annulation pour excès de pouvoirs..... 101

CHAPITRE VIII. *Des conflits.*

Section I. De la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire..... 102
Section II. Du juge des conflits..... 107
Section III. Procédure des conflits.
§ 1. Dans quel cas y a-t-il lieu à conflit?..... 108
§ 2. Par qui et comment le conflit est-il élevé?..... 110
§ 3. Du jugement du conflit..... 111
§ 4. Du conflit entre l'agent administratif et la section du contentieux, juge administratif..... 113
§ 5. Du conflit négatif..... 114

Pages.

CHAPITRE IX. *De l'administration départementale*..... 116

CHAPITRE X. *Du préfet.*

§ 1. Nomination..... 117
§ 2. Fonctions du préfet..... 118
§ 3. Formes des actes préfectoraux..... 121
§ 4. Du recours contre les arrêtés préfectoraux..... 123

CHAPITRE XI. *Des secrétaires généraux de préfecture. Des sous-préfets.*

§ 1. Des secrétaires généraux de préfecture..... 125
§ 2. Des sous-préfets..... 126

CHAPITRE XII. *Du conseil général.*

§ 1. De l'éligibilité..... 128
§ 2. De l'élection au conseil général..... 130
§ 3. De l'organisation intérieure des conseils généraux..... 133
§ 4. Dissolution des conseils généraux..... 135

CHAPITRE XIII. *Des attributions du conseil général.*

Section I. Du conseil général considéré comme délégué du pouvoir législatif..... 137

Section II. De l'administration du département par le conseil général..... 138

§ 1. Gestion du patrimoine privé du département..... 139
§ 2. Voirie départementale..... 140
§ 3. Institutions de bienfaisance dans le département..... 142
§ 4. Contrôle sur certaines affaires d'intérêt communal..... 144
§ 5. Recours contre les délibérations réglementaires..... 145
§ 6. Délibérations non réglementaires..... 146

Section III. Des avis et des vœux exprimés par le conseil général. 147

CHAPITRE XIV. *Du budget départemental.*

Section I. Budget ordinaire.

§ 1. Recettes..... 148
§ 2. Dépenses; article 3 de la loi du 19 juillet 1889..... 149

Section II. Budget extraordinaire..... 152

Section III. Vote et exécution du budget..... 153

Pages.

CHAPITRE XV. *De la commission départementale.*

§ 1. Composition et organisation de la commission..... 156
§ 2. Attributions de la commission départementale..... 157
§ 3. Recours contre les délibérations de la commission..... 159

CHAPITRE XVI. *Des intérêts communs à plusieurs départements..* 161

CHAPITRE XVII. *Du conseil général de la Seine*..... 162

CHAPITRE XVIII. *Des conseils généraux de l'Algérie et des colonies.* 163

CHAPITRE XIX. *Des conseils d'arrondissement.*

§ 1. Composition du conseil..... 166
§ 2. Attributions..... 167

CHAPITRE XX. *Des conseils de préfecture.*

Section I. Organisation des conseils de préfecture..... 168
Section II. Attributions administratives du conseil de préfecture. 169
Section III. Attributions contentieuses du conseil de préfecture.. 170

§ 1. De l'interprétation et de l'exécution des marchés de travaux publics..... 171
§ 2. Des torts et dommages résultant de travaux publics.... 174
§ 3. De la servitude d'extraction de matériaux..... 175
§ 4. Établissements dangereux, insalubres et incommodes.. 177
§ 5. Logements insalubres..... 178
§ 6. Pompes funèbres..... 179
§ 7. Marchés pour l'entretien et le travail des détenus dans les prisons..... 180
§ 8. Mines. — Forêts. — Pêche..... 181
§ 9. Contentieux des domaines nationaux..... 183
§ 10. Renvoi..... 184

Section IV. De la procédure devant les conseils de préfecture; loi du 22 juillet 1889.

§ 1. Introduction de la demande..... 185
§ 2. Mesures d'instruction; enquête; expertise..... 186
§ 3. Débat oral et jugement..... 190
§ 4. Voies de recours contre les arrêtés en matière contentieuse..... 192

Pages.

CHAPITRE XXI. *De l'administration communale. De la circonscription des communes*..... 196

CHAPITRE XXII. *De la nomination des maires et des adjoints.*

Section I. Du maire, des adjoints, des adjoints spéciaux..... 202

Section II. De l'éligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint..... 203

Section III. Formes de l'élection..... 204

Section IV. Recours contre l'élection..... 206

Section V. Suspension et révocation des maires et des adjoints... 207

CHAPITRE XXIII. *Des attributions des maires*..... 209

CHAPITRE XXIV. *Du maire considéré comme agent et comme juge administratif.*

§ 1. Du maire, agent administratif..... 211
§ 2. Du maire, juge administratif..... 213

CHAPITRE XXV. *De la police municipale.*

§ 1. Objet de la police municipale..... 215
§ 2. Des conditions de forme des arrêtés de police..... 219
§ 3. Des pouvoirs du préfet en matière de police municipale.. 221
§ 4. De la police municipale relativement à l'exercice des cultes; processions; cloches; cimetières..... 222
§ 5. Organisation et nomination du personnel de la police.... 225
§ 6. Taxe du pain et de la viande..... 226

CHAPITRE XXVI. *De la police rurale*..... 227

CHAPITRE XXVII. *Police de la voirie dans la commune*..... 230

CHAPITRE XXVIII. *Du maire agissant sous le contrôle du conseil municipal et comme représentant de la commune*..... 232

CHAPITRE XXIX. *Des conseils municipaux; de l'électorat.*

§ 1. Des électeurs; loi du 26 juin 1889, sur la nationalité.... 233
§ 2. Formation et révision des listes électorales..... 238

CHAPITRE XXX. *De l'éligibilité au conseil municipal*..... 246

Pages.

CHAPITRE XXXI. *De l'élection des conseils municipaux.*

Section I. Du nombre des membres du conseil municipal..... 249

Section II. Des sections électorales.

§ 1. Des cas où le sectionnement est permis..... 250
§ 2. Comment le sectionnement est opéré..... 250

Section III. Des formes de l'élection des conseils municipaux.

§ 1. Convocation des électeurs..... 252
§ 2. Bureaux de vote..... 253
§ 3. Du scrutin..... 253
§ 4. Dépouillement des votes..... 255
§ 5. Durée du mandat; renouvellement total ou partiel des conseils municipaux..... 256

CHAPITRE XXXII. *Du recours contre l'élection des conseillers municipaux.*

§ 1. Des réclamations contre l'élection..... 258
§ 2. Jugement des recours par le conseil de préfecture et par le Conseil d'État..... 259

CHAPITRE XXXIII. *De la dissolution des conseils municipaux*..... 261

CHAPITRE XXXIV. *De l'organisation intérieure des assemblées municipales.*

Section I. Sessions des conseils municipaux..... 263

Section II. Séances des conseils municipaux..... 264

Section III. Publicité des procès-verbaux des délibérations..... 266

CHAPITRE XXXV. *Des attributions des conseils municipaux*..... 268

CHAPITRE XXXVI. *De la gestion du patrimoine privé de la commune.*

§ 1. Baux..... 271
§ 2. Acquisitions..... 272
§ 3. Aliénations et échanges..... 273
§ 4. Constructions, réparations et travaux..... 274
§ 5. Transactions..... 274
§ 6. Affectation et changement d'affectation d'un immeuble communal..... 275
§ 7. Vaine pâture; loi du 9 juillet 1889..... 276
§ 8. Foires et marchés..... 278

Pages.

CHAPITRE XXXVII. *Recours contre les délibérations des conseils municipaux.*

Section I. Suspension de l'exécution des délibérations règlementaires..... 280

Section II. Des délibérations soumises à approbation..... 281

Section III. Des délibérations nulles et des délibérations annulables..... 282

CHAPITRE XXXVIII. *Des partages des biens communaux.*

§ 1. Nature et formes des partages..... 285

§ 2. Terres vaines et vagues de Bretagne..... 288

CHAPITRE XXXIX. *Du budget communal; budget ordinaire; recettes.* 291

Tableau des recettes communales..... 299

CHAPITRE XL. *Dépenses ordinaires des communes.*

Section I. Dépenses obligatoires..... 301

Section II. Dépenses facultatives..... 315

CHAPITRE XLI. *Recettes du budget extraordinaire.*

Section I. Centimes extraordinaires et emprunts..... 316

Section II. Produit des aliénations..... 319

Section III. Taxes d'octroi affectées aux dépenses extraordinaires. 319

Section IV. Recettes accidentelles..... 320

Tableau des recettes et des dépenses des communes..... 321

CHAPITRE XLII. *Des dons et legs au profit des communes et des autres établissements publics.*

Section I. De la nécessité de l'autorisation..... 323

Section II. Quelles libéralités sont soumises à la nécessité de l'autorisation?..... 325

Section III. Formes de l'autorisation.

§ 1. Appel des héritiers..... 325

§ 2. Pièces à produire par la commune..... 326

§ 3. Par quelle autorité la libéralité est-elle autorisée et acceptée?..... 327

§ 4. Recours contre l'acte d'autorisation et en cas de refus d'autorisation..... 330

Pages.

Section IV. Des effets de l'autorisation; conséquences du défaut d'autorisation 334

Section V. Emploi des sommes et objets donnés..... 333

CHAPITRE XLIII. *Vote et règlement du budget.*

§ 1. Vote du budget primitif de l'exercice..... 335

§ 2. Crédits supplémentaires..... 336

§ 3. Règlement du budget par l'autorité supérieure..... 338

CHAPITRE XLIV. *De la comptabilité des communes et de l'exécution du budget.*

§ 1. Recouvrement des recettes..... 340

§ 2. Délivrance et paiement des mandats..... 342

§ 3. Compte d'administration du maire..... 344

§ 4. Compte de gestion du receveur municipal..... 346

§ 5. Des comptables de fait..... 347

§ 6. Publicité des comptes des communes..... 349

CHAPITRE XLV. *De la responsabilité civile des communes.. .....* 350

CHAPITRE XLVI. *Des actions judiciaires intéressant les communes.*

Section I. De la commune demanderesse.

§ 1. L'action est intentée par la commune elle-même..... 353

§ 2. Du contribuable qui agit pour la commune..... 355

Section II. De la commune défenderesse..... 357

Section III. Du recours au Conseil d'État..... 359

Section IV. Actions judiciaires des sections de commune..... 361

Section V. Actions judiciaires des hôpitaux, fabriques et autres établissements publics..... 362

CHAPITRE XLVII. *De l'instruction primaire dans la commune.*

Section I. De l'obligation de l'instruction primaire..... 364

Section II. De la commission municipale scolaire..... 366

Section III. Des écoles primaires communales..... 368

Section IV. Des dépenses obligatoires pour les communes..... 371

Section V. Établissement et construction des écoles obligatoires.

§ 1. Construction avec le concours de la commune..... 372

§ 2. Établissement d'office d'une école communale..... 373

Pages.

Section VI. De la suppression d'une école établie..... 375

Section VII. Des ressources mises à la disposition des communes en vue de leurs obligations scolaires.

§ 1. Ressources communales proprement dites..... 376

§ 2. Dépenses à la charge de l'État; loi du 19 juillet 1889 377

Section VIII. Du conseil départemental de l'instruction publique.

§ 1. Composition du conseil départemental..... 381

§ 2. Attributions du conseil départemental..... 382

§ 3. Des délégués cantonaux..... 383

Section IX. Du conseil supérieur de l'instruction publique 384

CHAPITRE XLVIII. *Des biens et droits indivis entre plusieurs communes.*

§ 1. Commissions syndicales..... 387

§ 2. Conférences entre plusieurs communes sur des objets d'utilité communale..... 388

CHAPITRE XLIX. *Des avis et des vœux des conseils municipaux....* 390

CHAPITRE L. *Des sections de commune..... .....* 392

CHAPITRE LI. *Organisation municipale de la ville de Lyon .....* 394

CHAPITRE LII. *De la ville de Paris.*

Section I. Administration municipale..... 397

Section II. Du conseil municipal de Paris..... 400

CHAPITRE LIII. *Organisation municipale en Algérie et aux colonies.*

Section I. Algérie..... 402

Section II. Administration municipale aux colonies.

§ 1. La Martinique, la Guadeloupe et la Réunion..... 406

§ 2. Des autres colonies..... 406

CHAPITRE LIV. *De l'assistance publique dans la commune.*

Section I. Des hôpitaux et hospices..... 408

§ 1. Des commissions administratives des établissements hospitaliers..... 409

Pages.

§ 2. Composition et administration du patrimoine hospitalier. 411
§ 3. Admission dans les hôpitaux et hospices..... 415

Section II. Des bureaux de bienfaisance..... 417

CHAPITRE LV. *De l'assistance publique à Paris.*

§ 1. Organisation de l'administration de l'assistance publique. 421
§ 2. Organisation des secours à domicile..... 422

CHAPITRE LVI. *Des fabriques.*

§ 1. Composition et organisation de la fabrique..... 425
§ 2. Attributions de la fabrique..... 427

CHAPITRE LVII. *Des autres établissements publics et d'utilité publique dans la commune.*

Section I. Établissements publics..... 432

Section II. Etablissements d'utilité publique.

§ 1. Caractères distinctifs..... 433
§ 2. Caisses d'épargne..... 434
§ 3. Caisse nationale d'épargne..... 437
§ 4. Sociétés de secours mutuels..... 438

QUATRIÈME PARTIE.

Matières administratives proprement dites.

CHAPITRE LVIII. *De l'expropriation pour cause d'utilité publique..* 441

Section I. Qui peut exproprier?..... 442

Section II. Quelles choses peuvent être expropriées?..... 443

CHAPITRE LIX. *Des formes de l'expropriation.*

Section I. De la déclaration d'utilité publique..... 445

Section II. Désignation des terrains à exproprier..... 446

CHAPITRE LX. *Du jugement d'expropriation.*

Section I. De la cession amiable..... 449

Section II. Des formes du jugement d'expropriation..... 450

Pages.

Section III. Recours en cassation contre le jugement..... 451

Section IV. Effets du jugement d'expropriation.

§ 1. Publicité 452
§ 2. Effets du jugement 453

Section V. Effets de la cession amiable..... 455

CHAPITRE LXI. *Du règlement et du paiement de l'indemnité.*

Section I. Opérations préalables au règlement..... 457

Section II. Procédure du règlement de l'indemnité.

§ 1. Par qui l'indemnité est-elle réglée?..... 459
§ 2. Suivant quelles formes statue le jury?..... 460
§ 3. Recours contre la décision du jury..... 462

Section III. Règles de fonds relativement à l'appréciation de l'indemnité 463

Section IV. Du paiement de l'indemnité..... 466

Section V. Dispositions spéciales.

§ 1. Réquisition d'expropriation totale..... 467
§ 2. Du droit de préemption au profit des anciens propriétaires. 469
§ 3. Formes et immunités des actes, en matière d'expropriation. 470

CHAPITRE LXII. *Des exceptions à la loi du 3 mai 1841*..... 472

§ 1. Dans quels cas s'applique l'article 16 de la loi du 21 mai 1836?..... 473
§ 2. Règlement de l'indemnité par le petit jury..... 475

CHAPITRE LXIII. *Du domaine public et du domaine de l'État*..... 477

Section I. Du domaine public.

§ 1. Composition du domaine public..... 478
§ 2. Administration du domaine public..... 479
§ 3. Inaliénabilité et imprescriptibilité du domaine public.... 484

Section II. Des monuments historiques et des objets d'art; loi du 30 mars 1887.

§ 1. Des monuments historiques..... 487
§ 2. Objets d'art..... 489

Pages.

Section III. Du domaine de l'État.

§ 1. Composition du domaine de l'État..... 491
§ 2. Administration des biens du domaine de l'État..... 492
§ 3. Aliénation du domaine de l'État..... 495
§ 4. Des actions domaniales..... 497

Section IV. Des bois et forêts..... 498

§ 1. Des forêts de l'État..... 499
§ 2. Des droits d'usage dans les forêts..... 500
§ 3. Des bois des communes et de l'affouage communal..... 503
§ 4. Des bois des particuliers..... 505
§ 5. Restauration et conservation des terrains en montagnes.. 506

Section V. Des mines..... 509

Section VI. Du dessèchement des marais.

§ 1. Concession des travaux de dessèchement..... 512
§ 2. Des associations syndicales; loi du 22 décembre 1888... 513

CHAPITRE LXIV. *Servitudes et contraventions de voirie.*

Section I. Grande voirie..... 517

Section II. Du contentieux de la grande voirie.

§ 1. Des contraventions..... 521
§ 2. Pénalités..... 523
§ 3. Procédure de la poursuite..... 524

Section III. De la voirie vicinale.

§ 1. Établissement des divers chemins vicinaux..... 525
§ 2. Ressources pour la construction et l'entretien..... 528
§ 3. De la prestation en nature..... 529
§ 4. Police des chemins vicinaux..... 530

Section IV. Des chemins ruraux..... 532

Section V. Des rues et places dans les villes..... 535

Section VI. Des rues de Paris..... 539

Pages.

CHAPITRE LXV. *Du budget de l'État.*

Section I. Dette publique..... 545

Section II. Des impôts..... 550

Section III. Des impôts directs et des taxes assimilées.

§ 1. Des impôts directs..... 552
§ 2. Des centimes additionnels et du budget sur ressources spéciales..... 559
Tableau des contributions directes..... 561
§ 3. Des taxes assimilées aux contributions directes..... 562
§ 4. Des contributions directes et taxes assimilées en Algérie. 565

Section IV. Recouvrement des contributions directes et taxes assimilées.

§ 1. Paiement de l'impôt..... 568
§ 2. Des poursuites..... 570
§ 3. Privilège du Trésor..... 571

Section V. Du contentieux des contributions directes..... 573

Section VI. Des contributions indirectes..... 581

Section VII. Des octrois municipaux..... 591

Section VIII. De l'exercice financier..... 595

§ 1. Durée de l'exercice..... 597
§ 2. De la déchéance quinquennale au profit du Trésor public. 598
§ 3. De la spécialité des crédits..... 600
§ 4. De l'ordonnancement..... 601
§ 5. Des comptes administratifs..... 603

Section IX. De la Cour des comptes..... 604

CHAPITRE LXVI. *De la force armée*..... 614

§ 1. Du service militaire..... 615
§ 2. Etat des militaires..... 616
§ 3. Durée du service militaire..... 617
§ 4. Des dispenses..... 619

Pages.
§ 5. De l'exemption du service militaire 624
§ 6. Des engagements volontaires 625
§ 7. Du conseil de révision 627
§ 8. De l'incorporation dans l'armée de terre ou de mer..... 629
§ 9. De l'appel des réserves..... 631
§ 10. Mobilisation 632
§ 11. Du recrutement en Algérie et aux colonies..... 633
§ 12. De la taxe militaire..... 634

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS R.F.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

A LA MÊME LIBRAIRIE.

Traité théorique et pratique de droit public et administratif, contenant l'examen de la doctrine et de la jurisprudence, la comparaison de notre législation avec les principales lois politiques et administratives de l'Angleterre, des États-Unis, de la Belgique, de la Hollande, des principaux États de l'Allemagne et de l'Espagne; la comparaison de nos institutions actuelles avec celles de la France avant 1789, par A. Batbie, membre de l'Institut, sénateur, professeur à la Faculté de droit de Paris. 2e *édition,* remaniée et mise au courant de la législation et de la jurisprudence. 1884-1887. 8 vol. in-8° et trois suppléments. 72 fr. »

Précis de droit civil, contenant : *dans une première partie,* l'exposé des principes; *et, dans une deuxième,* les questions de détail et les controverses, suivi d'une table des textes expliqués et d'une table analytique développée, par G. Baudry-Lacantinerie, doyen et professeur de droit civil à la Faculté de droit de Bordeaux, *3e édition*, revue et mise au courant de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence, 1888-1889, 3 vol. grand in-8°..... 37 fr. 50

Chaque volume séparément..... 12 fr. 50

Précis de procédure civile, contenant les matières exigées pour le deuxième examen de baccalauréat; par E. Garsonnet, professeur à la Faculté de droit de Paris, 1885, 1 vol. in-8°..... 12 fr. »

Précis de droit criminel, comprenant l'explication élémentaire de la partie générale du Code penal, du Code d'instruction criminelle et des lois qui ont modifié ces deux Codes, par R. Garraud, avocat à la Cour d'appel, professeur de droit criminel à la Faculté de droit de Lyon, 3e édit., revue et corrigée, 1888, 1 vol. in-8°..... 10 fr. »

Éléments de droit romain à l'usage des étudiants des Facultés de droit, par Gaston May, professeur de droit romain à la Faculté de droit de Nancy, 1889-1890, 2 vol. in-8°..... 16 fr. »

Chaque volume se vend séparément..... 8 fr. »

Cours élémentaire de droit romain, contenant l'explication méthodique des Institutes de Justinien et des principaux textes classiques, pour la préparation aux examens de baccalauréat et de doctorat en droit, par E. Didier-Pailhé, professeur à la Faculté de droit de Grenoble, 3e édition, revue et corrigée par Ch. Tartari, professeur à la même Faculté, 1887, 2 vol. in-8°..... 14 fr. »

Chaque volume séparément..... 7 fr. »

Précis du Cours d'économie politique, professé à la Faculté de droit de Paris, contenant, avec l'exposé des principes, l'analyse des questions de législation économique, par Paul Cauwès, professeur à la Faculté de droit de Paris, 2e édition, revue et augmentée, 1881-1882, 2 vol. grand in-8°..... 20 fr. »

Principes d'économie politique, par Ch. Gide, professeur d'économie politique à la Faculté de droit de Montpellier, 2e édition, 1889, 1 vol. in-18. 6 fr. »

Premiers éléments d'économie politique, par Louis Cossa, professeur à l'Université de Pavie, traduction, d'après la 8e édition, par Louis Paoli, bibliothécaire de la bibliothèque universitaire d'Alger, revue par Charles Gide. 1889, 1 vol. in-18. Prix..... 2 fr. 50

Traité élémentaire de droit international privé, par André Weiss, avocat à la Cour d'appel, professeur agrégé à la Faculté de droit de Dijon, 2e édition, 1890, 1 vol. in-8°..... 10 fr. »

Précis de droit international privé, par Frantz Despagnet, avocat à la Cour d'appel, professeur agrégé à la Faculté de droit de Bordeaux, 1886, 1 vol. in-8°..... 10 fr. »

Cours élémentaire de droit commercial, contenant toutes les matières du Code de commerce et des lois postérieures, exposées dans un ordre méthodique, par Auguste Laurin, professeur de droit commercial à la Faculté de droit d'Aix et à la Faculté des sciences de Marseille, avocat à la Cour d'appel d'Aix, 2e édition, revue et corrigée, 1888, 1 vol. in-8°..... 10 fr. »

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

PREFACE
NOTIONS GENERALES
PREMIERE PARTIE. Droit public.
CHAPITRE I^er^. *Exposé des divers principes de droit public; leur réglementation et leurs conséquences pratiques.*
§ 1. Liberté individuelle
§ 2. Inviolabilité du domicile
§ 3. Inviolabilité du secret des lettres
§ 4. Inviolabilité de la propriété
§ 5. Egalité civile
§ 6. Gratuité et publicité de la justice
§ 7. Vote de l'impôt par les mandataires de ceux qui le paient
§ 8. Liberté du travail et de l'industrie
§ 9. Liberté de réunion et d'association
§ 10. Liberté d'enseignement
§ 11. Liberté de conscience
§ 12. De l'état de siège
§ 13. Droit de pétition
§ 14. Liberté de la presse
DEUXIEME PARTIE. Droit constitutionnel.
CHAPITRE II. *Pouvoirs publics*
Section I. Du pouvoir législatif.
§ 1. Du Sénat
§ 2. Du collège électoral et de l'élection des sénateurs
§ 3. Attributions du Sénat
Attributions d'ordre judiciaire; loi du 10 avril 1889
§ 4. De la Chambre des députés
§ 5. De l'élection des députés; loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples
§ 6. Attributions de la Chambre des députés
Section II. Du pouvoir exécutif.
§ 7. Du Président de la République
Section III. Des rapports des pouvoirs publics entre eux.
§ 8. Convocation et réunion des Chambres
§ 9. Travaux parlementaires
§ 10. Séparation des pouvoirs législatif et exécutif
§ 11. De la révision des lois constitutionnelles
TROISIEME PARTIE. Droit administratif.
CHAPITRE III. *Divisions administratives*
CHAPITRE IV. *Administration générale. Du Président de la République*
CHAPITRE V. *Des ministres.*
§ 1. Des ministres et des sous-secrétaires d'Etat
§ 2. Organisation centrale des ministères
§ 3. Attributions et actes ministériels
§ 4. Responsabilité des ministres
CHAPITRE VI. Du *Conseil d'Etat.*
Section I. Organisation du Conseil d'Etat.
§ 1. Composition du Conseil d'Etat
§ 2. Organisation intérieure du conseil
Section II. Des attributions du Conseil d'Etat.
§ 1. Attributions politiques
§ 2. Attributions législatives
§ 3. Attributions administratives
§ 4. Règlements d'administration publique
§ 5. Décrets en forme de règlement d'administration publique
§ 6. Du Conseil d'Etat considéré comme conseil de l'administration
§ 7. De la tutelle administrative exercée par le Conseil d'Etat
CHAPITRE VII. *Du contentieux administratif.*
Section I. Caractère généraux du contentieux
Section II. Procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux
§ 1. Formes du recours
§ 2. De l'instruction
§ 3. Du jugement des recours
§ 4. De l'opposition, de la tierce-opposition, de la révision
Section III. Du recours pour incompétence, ou excès de pouvoirs
§ 1. Des divers cas d'incompétence et d'excès de pouvoirs
§ 2. Des limites du recours pour excès de pouvoirs
§ 3. De l'annulation pour excès de pouvoirs
CHAPITRE VIII. *Des conflits.*
Section I. De la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire
Section II. Du juge des conflits
Section III. Procédure des conflits.
§ 1. Dans quel cas y a-t-il lieu à conflit?
§ 2. Par qui et comment le conflit est-il élevé?
§ 3. Du jugement du conflit
§ 4. Du conflit entre l'agent administratif et la section du contentieux, juge administratif
§ 5. Du conflit négatif
CHAPITRE IX. *De l'administration départementale*
CHAPITRE X. *Du préfet.*
§ 1. Nomination
§ 2. Fonctions du préfet
§ 3. Formes des actes préfectoraux
§ 4. Du recours contre les arrêtés préfectoraux
CHAPITRE XI. *Des secrétaires généraux de préfecture. Des sous-préfets.*
§ 1. Des secrétaires généraux de préfecture
§ 2. Des sous-préfets
CHAPITRE XII. *Du conseil général.*
§ 1. De l'éligibilité
§ 2. De l'élection au conseil général
§ 3. De l'organisation intérieure des conseils généraux
§ 4. Dissolution des conseils généraux
CHAPITRE XIII. *Des attributions du conseil général.*
Section I. Du conseil général considéré comme délégué du pouvoir législatif
Section II. De l'administration du département par le conseil général
§ 1. Gestion du patrimoine privé du département
§ 2. Voirie départementale
§ 3. Institutions de bienfaisance dans le département
§ 4. Contrôle sur certaines affaires d'intérêt communal
§ 5. Recours contre les délibérations réglementaires
§ 6. Délibérations non réglementaires
Section III. *Des avis et des voeux exprimés par le conseil général*
CHAPITRE XIV. *Du budget départemental.*
Section I. Budget ordinaire.
§ 1. Recettes
§ 2. Dépenses; article 3 de la loi du 19 juillet 1889
Section II. Budget extraordinaire
Section III. Vote et exécution du budget
CHAPITRE XV. *De la commission départementale.*
§ 1. Composition et organisation de la commission
§ 2. Attributions de la commission départementale
§ 3. Recours contre les délibérations de la commission
CHAPITRE XVI. *Des intérêts communs à plusieurs départements*
CHAPITRE XVII. *Du conseil général de la Seine*
CHAPITRE XVIII. *Des conseils généraux de l'Algérie et des colonies.*
CHAPITRE XIX. *Des conseils d'arrondissement.*
§ 1. Composition du conseil

§ 2. Attributions
CHAPITRE XX. *Des conseils de préfecture.*
Section I. Organisation des conseils de préfecture
Section II. Attributions administratives du conseil de préfecture.
Section III. Attributions contentieuses du conseil de préfecture
§ 1. De l'interprétation et de l'exécution des marchés de travaux publics
§ 2. Des torts et dommages résultant de travaux publics
§ 3. De la servitude d'extraction de matériaux
§ 4. Etablissements dangereux, insalubres et incommodes
§ 5. Logements insalubres
§ 6. Pompes funèbres
§ 7. Marchés pour l'entretien et le travail des détenus dans les prisons
§ 8. Mines. - Forêts. - Pêche
§ 9. Contentieux des domaines nationaux
§ 10. Renvoi
Section IV. De la procédure devant les conseils de préfecture; loi du 22 juillet 1889.
§ 1. Introduction de la demande
§ 2. Mesures d'instruction; enquête; expertise
§ 3. Débat oral et jugement
§ 4. Voies de recours contre les arrêtés en matière contentieuse
CHAPITRE XXI. *De l'administration communale. De la circonscription des communes*
CHAPITRE XXII. *De la nomination des maires et des adjoints.*
Section I. Du maire, des adjoints, des adjoints spéciaux
Section II. De l'éligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint
Section III. Formes de l'élection
Section IV. Recours contre l'élection
Section V. Suspension et révocation des maires et des adjoints
CHAPITRE XXIII. *Des attributions des maires*
CHAPITRE XXIV. *Du maire considéré comme agent et comme juge administratif.*
§ 1. Du maire, agent administratif
§ 2. Du maire, juge administratif
CHAPITRE XXV. *De la police municipale.*
§ 1. Objet de la police municipale
§ 2. Des conditions de forme des arrêtés de police
§ 3. Des pouvoirs du préfet en matière de police municipale
§ 4. De la police municipale relativement à l'exercice des cultes; processions; cloches; cimetières
§ 5. Organisation et nomination du personnel de la police
§ 6. Taxe du pain et de la viande
CHAPITRE XXVI. *De la police rurale*
CHAPITRE XXVII. *Police de la voirie dans la commune*
CHAPITRE XXVIII. *Du maire agissant sous le contrôle du conseil municipal et comme représentant de la commune*
CHAPITRE XXIX. *Des conseils municipaux; de l'électorat.*
§ 1. Des électeurs; loi du 26 juin 1889, sur la nationalité
§ 2. Formation et révision des listes électorales
CHAPITRE XXX. *De l'éligibilité au conseil municipal*
CHAPITRE XXXI. *De l'élection des conseils municipaux.*
Section I. Du nombre des membres du conseil municipal
Section II. Des sections électorales.
§ 1. Des cas où le sectionnement est permis
§ 2. Comment le sectionnement est opéré
Section III. Des formes de l'élection des conseils municipaux.
§ 1. Convocation des électeurs
§ 2. Bureaux de vote
§ 3. Du scrutin
§ 4. Dépouillement des votes
§ 5. Durée du mandat; renouvellement total ou partiel des conseils municipaux
CHAPITRE XXXII. *Du recours contre l'élection des conseillers municipaux.*
§ 1. Des réclamations contre l'élection
§ 2. Jugement des recours par le conseil de préfecture et par le Conseil d'Etat
CHAPITRE XXXIII. *De la dissolution des conseils municipaux*
CHAPITRE XXXIV. *De l'organisation intérieure des assemblées municipales.*
Section I. Sessions des conseils municipaux
Section II. Séances des conseils municipaux
Section III. Publicité des procès-verbaux des délibérations
CHAPITRE XXXV. *Des attributions des conseils municipaux*
CHAPITRE XXXVI. *De la gestion du patrimoine privé de la commune.*
§ 1. Baux
§ 2. Acquisitions
§ 3. Aliénations et échanges
§ 4. Constructions, réparations et travaux
§ 5. Transactions
§ 6. Affectation et changement d'affectation d'un immeuble communal
§ 7. Vaine pâture; loi du 9 juillet 1889
§ 8. Foires et marchés
CHAPITRE XXXVII. *Recours contre les délibérations des conseils municipaux.*
Section I. Suspension de l'exécution des délibérations règlementaires
Section II. Des délibérations soumises à approbation
Section III. Des délibérations nulles et des délibérations annulables
CHAPITRE XXXVIII. *Des partages des biens communaux.*
§ 1. Nature et formes des partages
§ 2. Terres vaines et vagues de Bretagne
CHAPITRE XXXIX. *Du budget communal; budget ordinaire; recettes*
Tableau des recettes communales
CHAPITRE XL. *Dépenses ordinaires des communes.*
Section I. Dépenses obligatoires
Section II. Dépenses facultatives
CHAPITRE XLI. *Recettes du budget extraordinaire.*
Section I. Centimes extraordinaires et emprunts
Section II. Produit des aliénations
Section III. Taxes d'octroi affectées aux dépenses extraordinaires
Section IV. Recettes accidentelles
Tableau des recettes et des dépenses des communes
CHAPITRE XLII. *Des dons et legs au profit des communes et des autres établissements publics.*
Section I. De la nécessité de l'autorisation
Section II. Quelles libéralités sont soumises à la nécessité de l'autorisation?
Section III. Formes de l'autorisation.
§ 1. Appel des héritiers
§ 2. Pièces à produire par la commune
§ 3. Par quelle autorité la libéralité est-elle autorisée et acceptée?
§ 4. Recours contre l'acte d'autorisation et en cas de refus d'autorisation
Section IV. Des effets de l'autorisation; conséquences du défaut d'autorisation
Section V. Emploi des sommes et objets donnés
CHAPITRE XLIII. *Vote et règlement du budget.*
§ 1. Vote du budget primitif de l'exercice
§ 2. Crédits supplémentaires
§ 3. Règlement du budget par l'autorité supérieure
CHAPITRE XLIV. *De la comptabilité des communes et de l'exécution du budget.*
§ 1. Recouvrement des recettes
§ 2. Délivrance et paiement des mandats
§ 3. Compte d'administration du maire
§ 4. Compte de gestion du receveur municipal
§ 5. Des comptables de fait
§ 6. Publicité des comptes des communes
CHAPITRE XLV. *De la responsabilité civile des communes*

CHAPITRE XLVI. *Des actions judiciaires intéressant les communes.*
Section I. De la commune demanderesse.
§ 1. L'action est intentée par la commune elle-même
§ 2. Du contribuable qui agit pour la commune
Section II. De la commune défenderesse
Section III. Du recours au Conseil d'Etat
Section IV. Actions judiciaires des sections de commune
Section V. Actions judiciaires des hôpitaux, fabriques et autres établissements publics
CHAPITRE XLVII. *De l'instruction primaire dans la commune.*
Section I. De l'obligation de l'instruction primaire
Section II. De la commission municipale scolaire
Section III. Des écoles primaires communales
Section IV. Des dépenses obligatoires pour les communes
Section V. Etablissement et construction des écoles obligatoires.
§ 1. Construction avec le concours de la commune
§ 2. Etablissement d'office d'une école communale
Section VI. De la suppression d'une école établie
Section VII. Des ressources mises à la disposition des communes en vue de leurs obligations scolaires.
§ 1. Ressources communales proprement dites
§ 2. Dépenses à la charge de l'Etat; loi du 19 juillet 1889
Section VIII. Du conseil départemental de l'instruction publique.
§ 1. Composition du conseil départemental
§ 2. Attributions du conseil départemental
§ 3. Des délégués cantonaux
Section IX. Du conseil supérieur de l'instruction publique
CHAPITRE XLVIII. *Des biens et droits indivis entre plusieurs communes.*
§ 1. Commissions syndicales
§ 2. Conférences entre plusieurs communes sur des objets d'utilité communale
CHAPITRE XLIX. *Des avis et des voeux des conseils municipaux*
CHAPITRE L. *Des sections de commune*
CHAPITRE LI. *Organisation municipale de la ville de Lyon*
CHAPITRE LII. *De la ville de Paris.*
Section I. Administration municipale
Section II. Du conseil municipal de Paris
CHAPITRE LIII. *Organisation municipale en Algérie et aux colonies.*
Section I. Algérie
Section II. Administration municipale aux colonies.
§ 1. La Martinique, la Guadeloupe et la Réunion
§ 2. Des autres colonies
CHAPITRE LIV. *De l'assistance publique dans la commune.*
Section I. Des hôpitaux et hospices
§ 1. Des commissions administratives des établissements hospitaliers
§ 2. Composition et administration du patrimoine hospitalier
§ 3. Admission dans les hôpitaux et hospices
Section II. Des bureaux de bienfaisance
CHAPITRE LV. *De l'assistance publique à Paris.*
§ 1. Organisation de l'administration de l'assistance publique
§ 2. Organisation des secours à domicile
CHAPITRE LVI. *Des fabriques.*
§ 1. Composition et organisation de la fabrique
§ 2. Attributions de la fabrique
CHAPITRE LVII. *Des autres établissements publics et d'utilité publique dans la commune.*
Section I. Etablissements publics
Section II. Etablissements d'utilité publique.
§ 1. Caractères distinctifs
§ 2. Caisses d'épargne
§ 3. Caisse nationale d'épargne
§ 4. Sociétés de secours mutuels
QUATRIEME PARTIE. Matières administratives proprement dites.
CHAPITRE LVIII. *De l'expropriation pour cause d'utilité publique*
Section I. Qui peut exproprier?
Section II. Quelles choses peuvent être expropriées?
CHAPITRE LIX. *Des formes de l'expropriation.*
Section I. De la déclaration d'utilité publique
Section II. Désignation des terrains à exproprier
CHAPITRE LX. *Du jugement d'expropriation.*
Section I. De la cession amiable
Section II. Des formes du jugement d'expropriation
Section III. Recours en cassation contre le jugement
Section IV. Effets du jugement d'expropriation.
§ 1. Publicité
§ 2. Effets du jugement
Section V. Effets de la cession amiable
CHAPITRE LXI. *Du règlement et du paiement de l'indemnité.*
Section I. Opérations préalables au règlement
Section II. Procédure du règlement de l'indemnité.
§ 1. Par qui l'indemnité est-elle réglée?
§ 2. Suivant quelles formes statue le jury?
§ 3. Recours contre la décision du jury
Section III. Règles de fonds relativement à l'appréciation de l'indemnité
Section IV. Du paiement de l'indemnité
Section V. Dispositions spéciales.
§ 1. Réquisition d'expropriation totale
§ 2. Du droit de préemption au profit des anciens propriétaires
§ 3. Formes et immunités des actes, en matière d'expropriation
CHAPITRE LXII. *Des exceptions à la loi du 3 mai 1841*
§ 1. Dans quels cas s'applique l'article 16 de la loi du 21 mai 1836?
§ 2. Règlement de l'indemnité par le petit jury
CHAPITRE LXIII. *Du domaine public et du domaine de l'Etat*
Section I. Du domaine public.
§ 1. Composition du domaine public
§ 2. Administration du domaine public
§ 3. Inaliénabilité et imprescriptibilité du domaine public
Section II. Des monuments historiques et des objets d'art; loi du 30 mars 1887.
§ 1. Des monuments historiques
§ 2. Objets d'art
Section III. Du domaine de l'Etat.
§ 1. Composition du domaine de l'Etat
§ 2. Administration des biens du domaine de l'Etat
§ 3. Aliénation du domaine de l'Etat
§ 4. Des actions domaniales
Section IV. Des bois et forêts
§ 1. Des forêts de l'Etat
§ 2. Des droits d'usage dans les forêts
§ 3. Des bois des communes et de l'affouage communal
§ 4. Des bois des particuliers
§ 5. Restauration et conservation des terrains en montagnes
Section V. Des mines
Section VI. Du dessèchement des marais.
§ 1. Concession des travaux de dessèchement
§ 2. Des associations syndicales; loi du 22 décembre 1888
CHAPITRE LXIV. *Servitudes et contraventions de voirie.*
Section I. Grande voirie
Section II. Du contentieux de la grande voirie.

§ 1. Des contraventions
§ 2. Pénalités
§ 3. Procédure de la poursuite
Section III. De la voirie vicinale.
§ 1. Etablissement des divers chemins vicinaux
§ 2. Ressources pour la construction et l'entretien
§ 3. De la prestation en nature
§ 4. Police des chemins vicinaux
Section IV. Des chemins ruraux
Section V. Des rues et places dans les villes
Section VI. Des rues de Paris
CHAPITRE LXV. *Du budget de l'Etat.*
Section I. Dette publique
Section II. Des impôts
Section III. Des impôts directs et des taxes assimilées.
§ 1. Des impôts directs
§ 2. Des centimes additionnels et du budget sur ressources spéciales
Tableau des contributions directes
§ 3. Des taxes assimilées aux contributions directes
§ 4. Des contributions directes et taxes assimilées en Algérie
Section IV. Recouvrement des contributions directes et taxes assimilées.
§ 1. Paiement de l'impôt
§ 2. Des poursuites
§ 3. Privilège du Trésor
Section V. Du contentieux des contributions directes
Section VI. Des contributions indirectes
Section VII. Des octrois municipaux
Section VIII. De l'exercice financier
§ 1. Durée de l'exercice
§ 2. De la déchéance quinquennale au profit du Trésor public
§ 3. De la spécialité des crédits
§ 4. De l'ordonnancement
§ 5. Des comptes administratifs
Section IX. De la Cour des comptes
CHAPITRE LXVI. *De la force armée*
§ 1. Du service militaire
§ 2. Etat des militaires
§ 3. Durée du service militaire
§ 4. Des dispenses
§ 5. De l'exemption du service militaire
§ 6. Des engagements volontaires
§ 7. Du conseil de révision
§ 8. De l'incorporation dans l'armée de terre ou de mer
§ 9. De l'appel des réserves
§ 10. Mobilisation
§ 11. Du recrutement en Algérie et aux colonies
§ 12. De la taxe militaire
FIN DE LA TABLE DES MATIERES.