

MANUEL ÉLÉMENTAIRE

DE

# DROIT ADMINISTRATIF

CONFORME AUX NOUVEAUX PROGRAMMES

SUIVI :

D'un résumé en tableaux synoptiques ;  
d'une liste chronologique  
des lois, ordonnances et décrets les plus importants,  
relatifs au droit administratif,  
et d'un Recueil méthodique des principales questions  
d'examen

PAR

**RENÉ FOIGNET**

Docteur en droit.

---

DEUXIÈME ÉDITION

REVUE, AUGMENTÉE ET MISE AU COURANT DES LOIS LES PLUS RÉCENTES

---

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

**ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR**

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

---

1893

MANUEL ÉLÉMENTAIRE  
DE  
DROIT ADMINISTRATIF

DU MÊME AUTEUR :

---

**Des gains conventionnels de survie entre époux**, en droit romain, dans l'ancien droit français et dans le droit français actuel (ouvrage couronné par la faculté de droit de Toulouse) 1887. . . . . épuisé.

**Manuel élémentaire de droit international public à l'usage des étudiants en droit et des candidats aux carrières diplomatique et consulaire** (Arthur Rousseau éditeur 1892) . . . . 6 fr.

**Examen critique d'une proposition de loi de M. Edouard Le Roy tendant à combattre la dépopulation** . . . . . 1 fr.

---

no. 20571

BIBLIOTECA CENTRALA

UNIVERSITATEA  
BUCURESTI

MANUEL ÉLÉMENTAIRE

Mar. 13943.

DE

# DROIT ADMINISTRATIF

CONFORME AUX NOUVEAUX PROGRAMMES

SUIVI :

1891

D'un résumé en tableaux synoptiques ;  
d'une liste chronologique  
des lois, ordonnances et décrets les plus importants,  
relatifs au droit administratif,  
et d'un Recueil méthodique des principales questions  
d'examen.

PAR

RENÉ FOIGNET

Docteur en droit.



DEUXIÈME ÉDITION

DONAȚIUNEA  
AL. DJUVARA

REVUE, AUGMENTÉE ET MISE AU COURANT DES LOIS LES PLUS RÉCENTES

86761  
1918.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE  
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1893

35(02) = 4



1956

1961

L

B.C.U. Bucuresti



C19198

299/91

## INTRODUCTION

On divise communément le droit, en droit privé et droit public.

Le droit privé est l'ensemble des règles qui déterminent les rapports des particuliers les uns à l'égard des autres.

Le droit public est l'ensemble des règles qui président à l'organisation des pouvoirs publics au sein d'un État et aux rapports des particuliers avec les pouvoirs publics.

Le droit public comprend : le droit constitutionnel et le droit administratif.

Le droit constitutionnel est « cette partie du droit public qui détermine la forme de l'État, ses organes supérieurs et l'étendue de leurs pouvoirs à l'égard des particuliers (1) ».

Le droit administratif est cette partie du droit public qui détermine les organes inférieurs de l'État et l'étendue de leurs pouvoirs à l'égard des particuliers.

Il y a donc un lien étroit entre le droit constitutionnel et le droit administratif. Le premier se borne à tracer le plan d'ensemble du fonctionnement des pouvoirs publics au sein de l'État ; le second présente le plan détaillé de ce fonctionnement dans ses moindres organes.

On peut dire encore que le droit constitutionnel pose les principes et que le droit administratif en détermine les règles d'application.

Exemple : Le droit constitutionnel pose le principe de la souveraineté nationale, mais c'est le droit administratif qui s'occupe d'en faire l'application en déterminant les conditions dans lesquelles se font les élections.

Aussi, avant d'entrer dans l'étude de nos lois administratives, il convient, sous forme d'introduction, de donner quelques notions de droit constitutionnel.

(1) Esmein à son cours.

## NOTIONS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Nous étudierons dans 3 paragraphes :

- 1° Les principes théoriques de droit constitutionnel ;
- 2° L'histoire des diverses constitutions qui se sont succédées en France depuis 1789 jusqu'à la constitution de 1875 ;
- 3° Les règles de l'organisation des pouvoirs publics d'après la constitution de 1875.

### § 1. — Principes théoriques de droit constitutionnel.

On peut ramener à sept les divers principes qui forment la base du droit constitutionnel moderne ; ce sont :

- a) Le principe de la souveraineté nationale.
- b) Le principe de la séparation des pouvoirs.
- c) Le régime représentatif avec deux assemblées législatives.
- d) La responsabilité ministérielle.
- e) Le gouvernement parlementaire.
- f) La théorie des pouvoirs constituants.
- g) La théorie des droits du citoyen.

a) **Principe de la souveraineté nationale.** — C'est le principe en vertu duquel tout pouvoir dans un état émane de la nation. A raison du trop grand nombre d'individus composant chaque nation, ce n'est pas directement en général que la souveraineté nationale est exercée, mais indirectement, par le droit de votation : la nation nomme les membres des assemblées législatives.

b) **Principe de la séparation des pouvoirs.** — C'est le principe en vertu duquel les divers pouvoirs de l'état doivent se trouver répartis entre plusieurs autorités indépendantes les unes des autres.

Combien y a-t-il de pouvoirs distincts ? Cette question est

très controversée. Nous nous bornerons à indiquer les théories principales.

1<sup>o</sup> *Théorie des trois pouvoirs*. — D'après Montesquieu (1) il y aurait trois pouvoirs distincts : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

2<sup>o</sup> *Théorie des deux pouvoirs* (2). — D'autres auteurs soutiennent au contraire qu'il n'y a que deux pouvoirs distincts : le pouvoir législatif ou pouvoir de faire les lois, et le pouvoir exécutif ou pouvoir de les appliquer.

Seulement, le pouvoir exécutif à son tour se subdivise en trois branches distinctes : *gouvernement, administration et justice*.

Le *gouvernement* comprend les organes supérieurs du pouvoir exécutif auxquels est confiée la direction des intérêts généraux du pays, soit au point de vue intérieur, soit au point de vue de ses relations extérieures.

L'*administration* comprend les organes inférieurs du pouvoir exécutif auxquels, dans une sphère moins élevée, sous l'autorité ou le contrôle du gouvernement, est confiée la direction des intérêts généraux du pays au point de vue intérieur.

Cette séparation absolue entre le gouvernement et l'administration n'existe qu'en théorie : elle s'efface dans la réalité des faits. Nous verrons en effet que le chef du pouvoir exécutif fait indifféremment des actes gouvernementaux et des actes administratifs. Cependant il importe beaucoup, nous le verrons, de distinguer les uns des autres.

Enfin, la *justice* est le pouvoir de trancher les contestations qui s'élèvent entre les particuliers et les autorités administratives, et celles qui naissent dans les rapports privés des particuliers entre eux : dans le premier cas, elle s'appelle justice administrative, dans le deuxième cas, elle s'appelle justice judiciaire.

Le pouvoir judiciaire, d'après les partisans de cette deuxième opinion, n'est pas un pouvoir distinct du pouvoir exécutif : car tous deux tendent au même but, à l'exécution des lois.

Dans cette opinion, à la théorie du droit constitutionnel de la séparation des pouvoirs correspond, dans le droit administratif, la théorie fondamentale de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative.

### c) Régime représentatif avec deux assemblées législatives.

(1) *Esprit des lois*, L. XI, ch. IV, sur la constitution de l'Angleterre.

(2) Ducrocq, t. 1, n<sup>o</sup> 34.



— Le régime représentatif est un régime constitutionnel dans lequel le pouvoir législatif est exercé par des délégués élus par la nation : d'ordinaire, le pouvoir législatif est partagé entre deux Chambres dont les membres sont nommés d'une façon différente. En France, il est exercé par la Chambre des députés, élue par le suffrage universel, et par le Sénat élu par le suffrage restreint.

d) **Responsabilité ministérielle.** — C'est le principe en vertu duquel les ministres sont responsables, civilement et au point de vue pénal, des actes qu'ils font dans l'exercice de leurs fonctions. Cette responsabilité existe dans la constitution qui nous régit. D'après l'article 12 § 2 de la loi du 16 juillet 1875, les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crime commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat, érigé en Haute Cour de justice.

e) **Gouvernement parlementaire.** — On entend par gouvernement parlementaire un régime particulier de gouvernement dans lequel les ministres, choisis par le chef du pouvoir exécutif, doivent avoir la confiance de la majorité du parlement ou tout au moins de la Chambre des députés, et sont responsables devant cette Chambre au point de vue politique. Ils doivent être pris, autant que possible, parmi les membres du Parlement. Cette responsabilité politique se traduit par la nécessité pour le cabinet de démissionner, quand il n'a plus la confiance de la majorité.

Il ne faut pas confondre le gouvernement représentatif avec le gouvernement parlementaire; un gouvernement peut être représentatif et n'être pas parlementaire; il en est ainsi aux États-Unis. Le gouvernement est représentatif: car le pouvoir législatif est entre les mains des délégués de la nation; mais le gouvernement n'est pas parlementaire: car les ministres ne sont pas pris dans le parlement et ne sont pas responsables devant lui. Ils sont pris en dehors du parlement et sont responsables devant le président. Au contraire l'Angleterre et la France vivent sous un gouvernement parlementaire.

f) **Théorie des pouvoirs constituants.** — C'est celle qui établit une différence entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles.

Tandis que les lois ordinaires sont votées par les assemblées législatives, les lois constitutionnelles émanent d'une assemblée

constituante qui est composée des membres des deux Chambres réunis en une seule.

Tandis que les lois ordinaires sont abrogées ou modifiées par suite du fonctionnement régulier et normal du pouvoir législatif, une procédure spéciale est nécessaire pour les lois constitutionnelles. Ainsi, d'après la constitution de 1875, il faut que les deux Chambres aient séparément déclaré qu'il y avait lieu de réviser les lois constitutionnelles : ce n'est qu'après ce double vote, que les deux Chambres sont convoquées en Assemblée nationale pour opérer la révision elle-même.

g) **Théorie des droits du citoyen.** — Elle consiste dans la reconnaissance des droits individuels des citoyens. Elle a été pour la première fois formulée en France dans la célèbre *déclaration des droits de l'homme et du citoyen* en 17 articles qui fut placée en tête de la constitution de 1791.

On peut les ramener à deux principaux : l'égalité de tous devant la loi, et la liberté individuelle, sous ses différentes formes, liberté de conscience, liberté de la parole, liberté d'écrits.

## § 2. — Exposé historique des diverses constitutions qui se sont succédées en France depuis 1789 jusqu'à la constitution de 1875.

Onze constitutions ont été successivement établies en France depuis 1789 jusqu'à celle de 1875 qui nous régit actuellement. Nous allons les passer en revue rapidement.

1<sup>o</sup> *Constitution monarchique des 3-14 septembre 1790.* — Aux termes de cette constitution, le pouvoir exécutif était exercé par le roi, le pouvoir législatif par une assemblée unique élue par le suffrage restreint au deuxième degré. Les décrets de l'assemblée pour avoir force de loi devaient être revêtus de la sanction du roi. Mais le roi n'avait qu'un droit de *veto* suspensif. Si le roi avait refusé successivement de sanctionner un décret deux fois voté par l'assemblée et si l'assemblée le votait une troisième fois, le décret était par lui-même obligatoire.

2<sup>o</sup> *Constitution républicaine du 24 juin 1793.* — D'après cette constitution, le pouvoir législatif était confié à une assemblée unique élue tous les ans par le suffrage universel direct. Le pouvoir exécutif était aux mains d'une Commission de 24 membres nommés par des élections à deux degrés. Les lois votées

par l'assemblée n'étaient obligatoires que si, dans le délai de 40 jours, dans la moitié des départements plus un, le 1/10 des assemblées primaires de chacun d'eux n'avait pas réclamé.

Cette constitution ne fut pas appliquée.

3° *Constitution directoriale du 5 fructidor an III.* — Le pouvoir législatif était réparti entre deux assemblées, le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens : le pouvoir exécutif était exercé par un directoire exécutif de cinq membres nommés par le Conseil des Anciens, sur une liste de présentation dressée par le Conseil des Cinq-Cents.

4° *Constitution consulaire du 22 frimaire an VIII.* — Le pouvoir exécutif était entre les mains du premier consul : deux autres consuls lui étaient adjoints, mais avec voix consultative seulement. Le pouvoir législatif était réparti entre plusieurs assemblées : Corps législatif, Tribunat, Conseil d'État et Sénat conservateur.

Le gouvernement proposait la loi : le projet était soumis au Conseil d'État qui le discutait, et au besoin l'amendait, et qui chargeait 3 de ses membres de le soutenir devant le Corps législatif. Le projet était transmis au Tribunat qui le discutait, sans pouvoir l'amender, et nommait à son tour 3 membres, soit pour soutenir, soit pour combattre le projet. Devant le Corps législatif il y avait débat entre les 3 membres du Conseil d'État et les 3 membres du Tribunat. Après ce débat, et sans pouvoir y prendre part, les membres du Corps législatif adoptaient et rejetaient sans discussion et sans pouvoir amender. On l'appelait pour cela *corps muet*.

5° *Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII* établissant l'empire héréditaire dans la famille de Napoléon-Bonaparte.

6° *Charte constitutionnelle du 4 juin 1814.* — Elle organise la monarchie constitutionnelle ; le roi est le chef du pouvoir exécutif ; le pouvoir législatif est confié à 2 assemblées : la Chambre des pairs, qui est héréditaire, et la Chambre des députés élue par un suffrage très restreint.

7° *Acte additionnel aux constitutions de l'empire du 22 avril 1815*, par lequel Napoléon, de retour de l'île d'Elbe, essaya d'organiser le gouvernement parlementaire, mais qui n'eût qu'une durée éphémère d'application et laissa de nouveau place, après les Cent jours, à la charte constitutionnelle de 1814.

8° *Charte constitutionnelle du 14 août 1830.* — Elle organise

les pouvoirs publics dans les mêmes conditions que la charte de 1814 avec deux réformes seulement : l'une sur l'hérédité de la pairie qu'elle supprime, l'autre sur l'élection des députés pour laquelle elle augmente le corps électoral.

9° *Constitution républicaine du 4 novembre 1848.* — Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République : le pouvoir législatif à une seule assemblée : le président et les membres de l'Assemblée nationale sont élus directement par le suffrage universel.

10° *Constitution du 14 janvier 1852.* — Modifiée par le sénatus-consulte des 21 novembre-2 décembre 1852 qui rétablit l'empire. D'après ce dernier acte, à l'empereur appartenait le pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif était partagé entre le Conseil d'État, chargé d'élaborer les projets de loi et de les discuter, et le Corps législatif qui devait les voter. Le Sénat avait la garde de la constitution. C'était lui qui avait le pouvoir de modifier les lois constitutionnelles.

Des modifications y furent apportées par les sénatus-consultes du 2 février 1861, du 14 mars et du 8 sept. 1869.

11° *Constitution du 21 mai 1870,* qui rétablit le gouvernement parlementaire combiné avec le régime impérial. Cette constitution prit fin le 4 septembre 1870, jour de la proclamation de la République.

### § 3. — Règles de l'organisation des pouvoirs publics d'après la constitution de 1875.

La Constitution de 1875 est composée de trois lois :

1° Loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, modifiée par la loi du 14 août 1884, qui a enlevé le caractère constitutionnel aux art. 1 à 7 ;

2° Loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics ;

3° Loi du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics.

La constitution de 1875 organise le gouvernement de la République en France sur les bases suivantes :

Le pouvoir exécutif est confié à un Président de la République, qui l'exerce avec l'aide de Ministres.

Le pouvoir législatif appartient à deux Chambres : la Chambre des députés et le Sénat.

a) **Président de la République.**1° *Nomination.*

Il est élu par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale, à la majorité absolue des suffrages. La durée de ses fonctions est de 7 ans : mais il est rééligible indéfiniment.

2° *Attributions.*

2 ordres : les unes au point de vue législatif, les autres au point de vue exécutif.

a) *Au point de vue législatif.*

1° Il a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres.

2° Il promulgue les lois votées par les Chambres.

3° Il a le droit de demander aux deux Chambres une nouvelle délibération relativement à une loi votée par elles.

4° Il a le droit de provoquer une délibération des Chambres touchant la révision de la constitution, etc., etc.

b) *Au point de vue exécutif.*

1° Il surveille l'exécution des lois.

2° Il nomme et révoque les ministres.

3° Il nomme et révoque les fonctionnaires.

4° Il a le droit de grâce.

5° Il dispose de la force armée.

6° Il négocie et ratifie les traités : mais, pour certains traités, (les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger) une loi est nécessaire pour qu'ils soient définitifs.

7° Il a le droit de dissoudre la Chambre des députés sur l'avis conforme du Sénat, etc., etc.

Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de crime de haute trahison : dans ce cas, il est mis en accusation par la Chambre des députés et jugé par le Sénat érigé en Haute Cour de justice.

Hors ce cas, il est irresponsable : voilà pourquoi chacun de ses actes doit être contresigné par un ministre.

b) **Des Ministres.**1° *Nomination et révocation.*

Ils sont nommés et révoqués par le Président de la République. Ils peuvent être pris soit dans le sein du parlement soit en dehors.

Ils sont responsables au point de vue politique devant la

Chambre, solidairement des actes concernant la politique générale du cabinet et individuellement, chacun pour les actes qui concernent son département.

Cette responsabilité se traduit par le droit d'interpellation et par la nécessité pour le ministère ou pour un ministre de se retirer devant un vote de blâme de la Chambre des députés.

Pour les crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres ne peuvent être poursuivis que, sur la mise en accusation votée par la Chambre des députés, devant le Sénat comme Haute Cour.

#### 2<sup>o</sup> *Attributions.*

Ils sont les auxiliaires immédiats du chef du pouvoir exécutif, dans ses attributions législatives et exécutives. Ils ont entrée dans les deux Chambres, et ont le droit d'y prendre la parole quand ils le jugent convenable.

#### c) *Chambre des députés.*

Elle est composée de 580 membres élus par le suffrage universel au scrutin uninominal.

La durée du mandat législatif est de 4 ans.

Sont électeurs : tous les Français âgés de 21 ans inscrits sur la liste électorale et n'étant pas dans un cas d'incapacité.

Sont éligibles : tous les électeurs âgés de 25 ans à moins qu'ils ne se trouvent dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par la loi.

#### d) *Sénat (1).*

Il est composé de 300 membres.

(1) *Différences entre la Chambre des députés et le Sénat* : — 1<sup>o</sup> au point de vue du nombre des membres : le Sénat se compose de 300 membres, la Chambre des députés de 580 membres; 2<sup>o</sup> au point de vue du mode de suffrage, c'est le suffrage restreint au 2<sup>o</sup> et même au 3<sup>o</sup> degré qui s'applique à l'élection des sénateurs, le suffrage universel direct à l'élection des députés; 3<sup>o</sup> au point de vue de la circonscription électorale, c'est le département pour les sénateurs, l'arrondissement pour les députés; 4<sup>o</sup> au point de vue de la durée du mandat, les sénateurs sont élus pour 9 ans, et il est procédé à un renouvellement par tiers tous les trois ans; les députés sont élus pour 4 ans, et, après ce délai, il est opéré un renouvellement intégral; 5<sup>o</sup> au point de vue de la dissolution, la Chambre des députés peut être dissoute, non le Sénat; 6<sup>o</sup> au point de vue des attributions, le Sénat a des attributions judiciaires, comme Haute Cour de justice, non la Chambre des députés; 7<sup>o</sup> au point de vue de la règle de la simultanéité de session, la Chambre des députés ne peut jamais siéger lorsque le Sénat n'est pas en séance; au contraire le Sénat siège seul: 1<sup>o</sup> lorsqu'il est constitué en Haute Cour de justice; 2<sup>o</sup> lorsque la Chambre des députés est dissoute, au moment où la présidence de la République est vacante. 8<sup>o</sup> au point de vue des lois de finances, elles doivent être votées par la Chambre des députés avant d'être soumises au Sénat.

Sous l'empire de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 on distinguait deux catégories de sénateurs : les uns, au nombre de 225, élus par les départements par voie d'élections au deuxième degré, pour une période de 9 ans, avec renouvellement par 1/3 tous les trois ans : les autres, au nombre de 75, inamovibles, élus d'abord par l'Assemblée nationale, puis, après la dissolution de l'Assemblée nationale, par le Sénat lui-même.

Ces règles ont été modifiées par la loi du 9 décembre 1884 portant révision de la constitution.

Aux termes de cette loi, tous les sénateurs sont nommés par les départements pour une période de 9 ans. Il n'y a plus, dans l'avenir, de sénateurs nommés par le Sénat et inamovibles. Quant aux sénateurs inamovibles qui existaient au moment de la promulgation de la loi nouvelle, ils conservent leur titre jusqu'à leur mort. Mais à leur mort le siège laissé vacant est attribué par voie de tirage au sort à l'un des départements entre lesquels ont été répartis les 75 sièges d'inamovibles.

o Le collège électoral pour l'élection des sénateurs se compose :

1<sup>o</sup> des députés du département ;

2<sup>o</sup> des conseillers généraux ;

3<sup>o</sup> des conseillers d'arrondissement ;

6<sup>o</sup> des délégués élus parmi les électeurs de la commune par le conseil municipal dans une proportion qui varie suivant le nombre de ses membres (art. 6, loi du 9 déc. 1884).

En dehors de ses attributions législatives, le Sénat peut être constitué en Haute Cour de justice, pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

#### e) Procédure de la confection des lois.

La confection des lois comprend trois phases principales : 1<sup>o</sup> l'initiative de la loi ; 2<sup>o</sup> la discussion de la loi ; 3<sup>o</sup> le vote de la loi.

1<sup>o</sup> *Initiative de la loi.* — D'après la constitution de 1875 l'initiative des lois appartient au pouvoir exécutif et aux membres des deux Chambres. Lorsque c'est le pouvoir exécutif qui prend l'initiative d'une loi, on dit qu'il y a *projet de loi* : lorsque c'est un membre de l'une des Chambres ; c'est une *proposition de loi* (1).

o (1) *Différences entre les projets de loi et les propositions de loi* : 1<sup>o</sup> les projets de loi peuvent être portés, au choix du gouvernement, devant l'une ou l'autre Chambre : la proposition de loi ne peut être portée que devant la Chambre

2° *Discussion de la loi.* — Le gouvernement peut indifféremment saisir de ses projets de loi la Chambre des députés ou le Sénat, sauf en ce qui concerne les lois de finances qui doivent être votées d'abord par la Chambre des députés. Le projet est examiné et discuté dans une commission nommée par les bureaux de la Chambre à laquelle le projet est soumis. On sait que les membres de la Chambre des députés sont répartis en 41 bureaux et les membres du Sénat en 9 bureaux. La Commission peut amender le projet de loi : elle nomme un rapporteur chargé de soutenir ses décisions devant la Chambre.

3° *Vote de la loi.* — Pour être parfaite la loi doit être votée successivement par les deux Chambres ; dans chaque Chambre il doit y avoir deux délibérations successives, sauf lorsque l'urgence a été déclarée : dans ce cas une seule délibération suffit.

Dès que la loi a été votée par la Chambre qui en a été saisie en second lieu, la loi est parfaite : le pouvoir exécutif n'a pas, d'après la constitution de 1875, comme sous les constitutions monarchiques qui l'avaient précédée, le droit d'empêcher la mise à exécution de la loi en refusant de sanctionner un projet voté par les deux Chambres. Tout ce que le chef du pouvoir exécutif peut faire c'est imposer aux Chambres une nouvelle délibération dans le délai fixé pour la promulgation.

• *Promulgation et publication, date des lois.* — La promulgation des lois est l'acte par lequel le Président de la République atteste au pays qu'une loi a été votée par les deux Chambres. Elle doit avoir lieu dans le mois du dernier vote, et, en cas d'urgence, dans les trois jours.

La publication est le mode employé pour porter à la connaissance des citoyens le vote et la promulgation de la loi.

D'après le décret des 5-11 novembre 1870, la loi doit être insérée au *Journal officiel*, ou au *Bulletin des lois*. Lorsqu'elle est insérée au *Journal officiel*, elle est censée connue et elle est obligatoire, à Paris, un jour franc après l'insertion : et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un

à laquelle appartient son auteur. 2° Les propositions de loi sont soumises à une Commission dite *d'initiative parlementaire* et il y a 3 délibérations successives devant la Chambre saisie la première de la proposition : une 1<sup>re</sup> délibération sur la prise en considération et les deux autres délibérations sur le vote même de la loi. 3° Lorsqu'un projet de loi a été voté par une Chambre c'est le gouvernement qui le transmet à l'autre Chambre pour être discuté et voté : une proposition de loi au contraire est transmise par le président de la Chambre qui l'a votée au président de l'autre Chambre.



jour franc après que le *Journal officiel* qui la contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement (1).

On désigne en pratique les lois par la date de leur promulgation. M. Ducrocq a fait remarquer avec raison que c'est là une pratique défectueuse (2) ; la date exacte de la loi est celle du dernier vote par la Chambre saisie en dernier lieu : car c'est à ce moment que la loi est parfaite. La promulgation et la publication n'y ajoutent rien. Il en est autrement dans les constitutions qui reconnaissent au pouvoir exécutif le droit de sanction : comme alors la loi n'est parfaite qu'une fois sanctionnée, c'est la date de la sanction qui est la date exacte de la loi.

(1) Sur cette matière de la promulgation et de la publication de la loi consulter Baudry-Lacantinerie, I, p. 20 et suivantes.

(2) Ducrocq, *Cours de droit administratif*, I, n° 20. *Contrà*, Bathie, *Précis de droit public administratif*, page 41, note 2.

8616r  
19198.



# DROIT ADMINISTRATIF

---

## NOTIONS PRÉLIMINAIRES

**Divisions administratives de la France.** — Au point de vue administratif la France est divisée en départements — au nombre de 87 (1), — les départements en arrondissements; les arrondissements en cantons, et les cantons en communes. La division de la France en départements est l'œuvre de l'Assemblée Constituante (décret du 22 décembre 1789) : elle substitua cette division à la division ancienne par provinces, pour assurer l'unité nationale et rendre plus facile le maintien du nouvel ordre des choses.

D'après le décret du 22 décembre 1789, le département était divisé en districts, le district en cantons et le canton en communes. Le district a été supprimé par la Constitution du 5 fructidor an III, mais il a été rétabli, sous le nom d'arrondissement, par la loi fondamentale de notre organisation administrative du 28 pluviôse an VIII.

**Importance de ces divisions administratives.** — Ces divisions n'ont pas toutes, il s'en faut, la même importance.

Le département et la commune présentent avec l'Etat un triple caractère : ils constituent, chacun :

- 1<sup>o</sup> Une circonscription territoriale ;
- 2<sup>o</sup> Une unité administrative ;
- 3<sup>o</sup> Une personne morale.

(1) En y comprenant le territoire de Belfort.

Au contraire, l'arrondissement n'est pas une personne morale, et nous verrons qu'elle n'est pas non plus, quoiqu'on en ait dit, une unité administrative (1).

Quant au canton, c'est plutôt une division judiciaire qu'une division administrative ; au point de vue administratif, il ne présente guère qu'un intérêt, pour l'élection au Conseil général et au conseil d'arrondissement qui a lieu à raison d'un conseiller par canton.

**Historique de l'organisation administrative de la France de 1789 à la loi du 28 pluviôse an VIII.**

1<sup>o</sup> *Décret des 22 décembre 1789-13 janvier 1790.*

L'administration du département comprenait :

1<sup>o</sup> Un conseil de département de trente-six membres élu pour 4 ans et renouvelé tous les deux ans par moitié. Il représentait le pouvoir délibérant ;

2<sup>o</sup> Un directoire permanent de huit membres élu par le Conseil dans son sein, pour la même période de 4 ans, avec renouvellement par moitié tous les deux ans. Il représentait l'administration active, et avait en outre des pouvoirs de juridiction ;

3<sup>o</sup> Un procureur général syndic, nommé par les électeurs pour 4 ans, dont le rôle était de requérir l'application des lois et de représenter le département en justice (2).

Le district était administré :

1<sup>o</sup> Par un Conseil élu, représentant le pouvoir délibérant ;

2<sup>o</sup> Par un directoire de 4 membres, élu par le Conseil dans son sein, chargé comme le directoire de département de l'action et de la juridiction ;

3<sup>o</sup> Par un procureur général syndic.

La commune était administrée :

Par le corps municipal, un maire et un procureur de la commune : pour les affaires les plus importantes, au corps municipal était adjoind un Conseil général de la commune, composé de notables.

(1) On entend par unité administrative un centre d'administration complet, ayant une existence propre et se suffisant à lui-même.

(2) *Différences entre le Procureur général syndic du département et le Préfet actuel.* — 1<sup>o</sup> Le Procureur général syndic était élu, le préfet est nommé par le gouvernement ; 2<sup>o</sup> le Procureur général syndic était simplement chargé de requérir l'application des lois et de représenter le département en justice ; il n'avait pas l'action administrative qui appartenait au directoire du département. Le préfet au contraire, est précisément chargé de l'action administrative dans le département.

*2<sup>o</sup> Constitution du 5 fructidor an III.*

Elle modifie l'Administration du département : l'action et la délibération sont confiées à un Conseil unique de 5 membres élu pour 5 ans et renouvelé par 1/5 tous les ans ; à côté de ce corps électif, elle place un commissaire nommé par le directoire exécutif, pour surveiller et requérir au besoin l'exécution des lois.

Le district est supprimé.

L'administration de la commune subit une importante modification. Les communes de moins de 5.000 habitants perdent leur individualité et sont groupées en municipalité de canton. Chaque commune élit un agent municipal et un adjoint, chargés de l'administration active et de la police. Tous les agents municipaux du même canton se réunissent au chef-lieu en une assemblée qui délibère sur les affaires de la municipalité cantonale. Un commissaire nommé par le directoire exécutif était placé près de cette assemblée, pour surveiller et requérir l'exécution des lois.

Les communes de 5.000 à 100.000 habitants conservaient leur administration spéciale distincte, composée de 5 à 7 membres, élus par les électeurs du canton.

Les communes de plus de 100.000 habitants avaient trois administrations municipales de 7 membres chacune, et un bureau central de 3 membres pour les objets indivisibles.

En résumé, ce qui caractérise l'organisation administrative de 1789 à l'an VIII, c'est :

1<sup>o</sup> Que l'action, au lieu d'appartenir à un seul, est confiée à une commission exécutive composée de plusieurs membres.

2<sup>o</sup> Que les membres de cette Commission sont nommés par le corps délibérant, dans son sein, et qu'ils sont chargés de trancher les contestations que soulèvent les actes administratifs, en sorte qu'il y a confusion de l'action, de la délibération et de la juridiction.

3<sup>o</sup> Qu'il n'y a pas un lien étroit entre ces diverses administrations locales et le pouvoir central.

**Loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII. — Principes qui résultent de cette loi.** — La loi du 28 pluviôse an VIII est la loi fondamentale sur laquelle repose, aujourd'hui encore, notre organisation administrative : nous verrons en effet, qu'un seul organe nouveau a été établi depuis : la Commission départementale, par la loi du 10 août 1871.

Les principes qui se dégagent de cette loi peuvent être ramenés à trois règles fondamentales :

1<sup>re</sup> Règle : Agir est le fait d'un seul.

En conséquence, cette loi a placé à la tête de chaque centre d'administration un agent unique :

A la tête du département, un préfet ;

A la tête de l'arrondissement, un sous-préfet ;

A la tête de la commune, un maire.

2<sup>e</sup> Règle : L'action doit être distincte de la délibération et de la juridiction ; en sorte que les divers organes de l'administration doivent être divisés en : *autorités, conseils et tribunaux*.

En conséquence, dans le département, à côté du préfet représentant l'action, elle a placé le Conseil général représentant la délibération, et le Conseil de préfecture représentant la juridiction ;

Dans l'arrondissement, à côté du sous-préfet, le Conseil d'arrondissement ;

Dans la commune, à côté du maire et de ses adjoints, le Conseil municipal.

3<sup>e</sup> Règle : Il doit exister entre les divers organes de l'administration active un lien de hiérarchie qui les rattache tous directement ou indirectement au chef du pouvoir exécutif, dans l'ordre suivant :

Chef du pouvoir exécutif.

Ministres.

Préfets.

Sous-préfets.

Maires.

**Centralisation et décentralisation administratives.** — De la tutelle administrative. — La centralisation est la subordination étroite des autorités locales à l'autorité centrale, soit au point de vue de leur nomination, soit au point de vue de leurs attributions.

La décentralisation au contraire, est l'indépendance plus ou moins grande des autorités locales à l'égard de l'autorité centrale.

La loi du 28 pluviôse an VIII a organisé l'administration dans le sens d'une centralisation excessive : d'une part, les membres des Conseils locaux (Conseil général, Conseil d'arrondissement ou Conseil municipal), étaient nommés par le pouvoir central ou par le préfet, son délégué ; d'autre part, ces Conseils n'avaient

aucun pouvoir propre de décision ; ils constituaient de simples Conseils consultatifs.

Toutes les lois qui se sont succédées depuis cette époque, ont tendu d'une façon constante, vers le système de la décentralisation.

1<sup>re</sup> période de décentralisation de 1831 à 1838. — De 1831 à 1838 se place une période importante de décentralisation.

Elle se manifeste par les lois suivantes :

1<sup>o</sup> Lois du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale et du 22 juin 1833 sur l'organisation des Conseils généraux et d'arrondissement, qui substituent le principe de l'élection à celui de la nomination pour les membres du Conseil général, du Conseil d'arrondissement et du Conseil municipal ;

2<sup>o</sup> Lois du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale et du 19 mai 1838 sur les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement, qui accordent à ces divers Conseils un pouvoir propre pour délibérer sur les affaires locales. Seulement la délibération ne peut être exécutée qu'en vertu d'une autorisation du pouvoir central. C'est le système du contrôle qui est ainsi substitué au système de l'intervention directe.

Ce système de l'autorisation par le pouvoir central des actes des autorités locales est généralement connu sous le nom de *tutelle administrative*. Ce terme est inexact : car le tuteur n'autorise pas le pupille : il agit en son nom et pour son compte, sans même avoir à le consulter.

On peut ajouter que la tutelle est établie au profit du mineur ou de l'incapable, tandis que le pouvoir de contrôle, connu sous le nom de tutelle administrative est moins établi dans l'intérêt du département ou de la commune que dans celui des particuliers — pour empêcher les abus d'autorité — et dans l'intérêt général — pour empêcher les dilapidations ou les prodigalités, au détriment de la fortune publique.

2<sup>e</sup> période de décentralisation en 1848. — En 1848, en vertu de la loi du 3 juillet 1848, une nouvelle décentralisation s'opère, par l'établissement du suffrage universel pour les élections, au lieu du suffrage restreint organisé en 1831 et en 1833.

3<sup>e</sup> période de décentralisation : Décret du 25 mars 1852. — Le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative a transporté du pouvoir central au préfet, son délégué, le droit de terminer de nombreuses affaires locales. On a fait observer avec raison qu'il constituait moins une mesure de décentralisa-

tion, qu'une mesure de *déconcentration*. Ce décret a été modifié par le décret du 13 avril 1864, qui, d'une part, a augmenté les attributions du préfet, et, d'autre part, a transporté du préfet au sous-préfet le pouvoir de statuer sur certaines affaires.

4<sup>e</sup> période de *décentralisation en 1866 et en 1867*. — La loi du 18 juillet 1866 sur les Conseils généraux, et la loi du 24 juillet 1867 sur les Conseils municipaux ont fait, surtout la première, un pas décisif dans la voie de la véritable décentralisation, en écartant dans de nombreuses affaires la nécessité de l'autorisation.

5<sup>e</sup> période de *décentralisation en 1871 et en 1884*. — Enfin on peut dire que la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux et la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, sous l'empire desquelles nous vivons, ont achevé l'œuvre de la décentralisation administrative.

**Division fondamentale des actes de l'administration.** — Les actes de l'administration peuvent être divisés en trois classes :

- 1<sup>o</sup> Les actes réglementaires ;
- 2<sup>o</sup> Les actes administratifs proprement dits ;
- 3<sup>o</sup> Les actes contractuels.

Les *actes réglementaires* sont des actes quasi législatifs, par lesquels l'autorité administrative, par voie de dispositions générales, détermine les détails d'exécution de la loi. Ils sont faits : par le Président de la République pour toute l'étendue du pays, par le préfet pour le département, par le maire pour la commune.

Les *actes administratifs* sont, comme les actes réglementaires, des actes d'autorité et de commandement ; ils en diffèrent en ce qu'ils sont spéciaux et individuels. Ils sont faits par tous les administrateurs à quelque degré de la hiérarchie qu'ils soient.

Les *actes contractuels* sont des actes de gestion et non des actes de commandement ou d'autorité, accomplis par les personnes morales du droit administratif : par exemple actes de vente, baux, marchés de travaux publics, etc.

L'intérêt pratique de cette distinction existe au point de vue du contentieux (1). Les actes réglementaires ne peuvent être attaqués devant les tribunaux administratifs que pour incompétence ou excès de pouvoir : les actes contractuels, en

(1) Voir *infra*, p. 241.

principe, sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Seuls, les actes administratifs peuvent donner lieu devant les tribunaux administratifs à un recours contentieux proprement dit, sur le fond même de l'affaire.

**Plan de l'ouvrage (1).** — Nous diviserons l'étude du droit administratif en cinq parties :

*I<sup>o</sup> partie* : Organisation des autorités administratives et des conseils administratifs.

*II<sup>o</sup> partie* : Des personnes morales du droit administratif.

*III<sup>o</sup> partie* : Du domaine de l'Etat, du département et de la commune.

*IV<sup>o</sup> partie* : Des restrictions apportées, dans un intérêt général, au droit de propriété ou au droit de jouissance des particuliers.

*V<sup>o</sup> partie* : Du contentieux administratif et des tribunaux administratifs.

(1) Nous nous sommes inspiré, pour établir ce plan, du cours professé, il ya quelques années, à la Faculté de Toulouse par notre savant maître, M. Wallon, aujourd'hui professeur de droit civil à la même faculté.



## PREMIÈRE PARTIE

### ORGANISATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET DES CONSEILS ADMINISTRATIFS

- I<sup>o</sup> Section : Organisation administrative du pouvoir central  
— II<sup>o</sup> Section : Organisation administrative du département  
— III<sup>o</sup> Section : Organisation administrative de l'arrondissement. — IV<sup>o</sup> Section : Organisation administrative de la commune.

#### I<sup>o</sup> SECTION. — ORGANISATION DU POUVOIR CENTRAL.

Dans le pouvoir central l'action est représentée par le Président de la République et les ministres, et la délibération par le Conseil d'État.

Nous nous occuperons successivement du Président de la République, des ministres et du Conseil d'État.

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>. — PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

**Des actes du Président de la République.** — Nous ne revenons pas sur le mode de nomination et sur les attributions du Président de la République. Nous nous occuperons seulement des actes qu'il fait. Les actes du Président de la République sont des décrets.

*Division des décrets.* — On peut diviser les décrets en deux grandes classes (1) :

(1) Wallon à son cours. Ducrocq, I, n<sup>os</sup> 60 et suivants.

- 1° Les décrets généraux ou réglementaires ;
- 2° Les décrets spéciaux ou individuels.

### 1<sup>re</sup> classe : Décrets généraux ou réglementaires.

Ce sont ceux par lesquels le Président de la République détermine dans ses moindres détails les conditions d'application de la loi.

#### • *Comparaison entre le décret réglementaire et la loi.*

##### I. *Différences.*

1° La loi se borne à poser les principes, le décret en organise les détails d'application.

2° La loi émane du pouvoir législatif, le décret du pouvoir exécutif.

3° Le décret ne peut se mettre en contradiction avec la loi : au contraire une loi peut modifier une autre loi.

##### II. *Ressemblances.*

1° Le décret comme la loi est établi dans un intérêt général ;

2° Comme la loi, il régleme l'avenir ;

3° Comme elle, il porte sur un ensemble de matières ;

4° Comme la loi, il est obligatoire pour tous, sur toute l'étendue du territoire.

L'observation des décrets réglementaires est assurée par le Code pénal (art. 471, § 15) à l'aide d'une peine de simple police prononcée contre le contrevenant.

*A quel titre le Président de la République a le pouvoir de faire des décrets réglementaires ?* Ce pouvoir lui appartient à un double titre :

1° En sa qualité de chef du pouvoir exécutif chargé de pourvoir à l'application des lois, le Président de la République a le pouvoir réglementaire pour toute l'étendue du territoire : le même pouvoir appartient pour le département au préfet, sous le contrôle des ministres, et pour la commune au maire, sous le contrôle du préfet ;

2° Ce pouvoir lui appartient en second lieu en vertu d'un mandat qui lui est conféré expressément par de très nombreuses lois.

Par exemple la loi du 27 juin 1889, sur la nationalité, s'est déchargée sur le pouvoir exécutif du soin de déterminer dans tous ses détails les diverses formalités à remplir pour la naturalisation.

Quelques lois vont même plus loin : elles confèrent au chef du pouvoir exécutif de véritables attributions législatives en lui déléguant le droit de régler par simples décrets des matières qui exigeraient une loi.

Nous citerons, à titre d'exemple, la loi du 22 ventôse an XII permettant au pouvoir exécutif de fixer par décret le montant des frais d'étude dans les Facultés de Droit.

† *Subdivision des décrets généraux ou réglementaires.*

Ils se subdivisent en :

1<sup>o</sup> *Décrets portant règlement d'administration publique.* Ce sont ceux pour lesquels la délibération préalable du Conseil d'Etat est une condition de légalité : ils doivent être accompagnés de ces mots : le Conseil d'Etat entendu ;

2<sup>o</sup> *Décrets réglementaires proprement dits.* Ce sont ceux pour lesquels le Conseil d'Etat n'a pas besoin d'être consulté.

Les premiers sont rendus par le président de la République en vertu d'une délégation expresse de la loi. Les seconds sont rendus en vertu de son pouvoir réglementaire.

• 2<sup>me</sup> classe : **Décrets spéciaux ou individuels.**

On entend par là les décrets relatifs à une personne déterminée ou à un objet déterminé et spécial.

*Subdivision des décrets spéciaux.* — Ils se subdivisent en :

1<sup>o</sup> *Décrets gouvernementaux.* — Ceux que le chef de l'Etat rend comme gouvernement et non comme administrateur ;

2<sup>o</sup> *Décrets administratifs.* — Ceux que le chef de l'Etat rend comme administrateur supérieur de l'Etat.

*Intérêt pratique de la subdivision.* — Les décrets gouvernementaux ne sont susceptibles d'aucun recours par la voie contentieuse. Ils donnent seulement lieu au contrôle politique des deux Chambres. Les décrets administratifs sont au contraire susceptibles du recours contentieux.

*Critérium de la distinction.* — Il n'est pas possible de donner une formule précise qui permette de distinguer *à priori* un décret gouvernemental d'un décret administratif. Il faut se borner à des énumérations.

Ainsi le Conseil d'Etat considère comme actes de gouvernement : les décrets par lesquels le chef de l'Etat promulgue les

lois, ratifie les traités, convoque ou ajourne les Chambres, constitue le Sénat en Haute Cour de justice, etc.

De même il a reconnu ce caractère aux décrets portant sur des mesures de sûreté publique, sur des faits de guerre, sur les relations extérieures, etc., etc.

*Formes des décrets spéciaux.* — Au point de vue de la forme on peut ranger les décrets spéciaux en deux catégories :

1<sup>o</sup> Les uns sont rendus sur le rapport d'un ou plusieurs Ministres, sans avoir besoin de consulter le Conseil d'Etat.

Exemple : décret portant la nomination de fonctionnaires, dispense *en matière* de mariage, etc.

2<sup>o</sup> Les autres, au contraire, doivent être rendus après avis préalable du Conseil d'Etat. — On les appelle, *décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.*

Exemple : décret accordant un changement de nom.

Si le décret était rendu sans consultation préalable du Conseil d'Etat, il serait entaché d'excès de pouvoir.

**Recours contre les actes du Président de la République.** — On peut exercer plusieurs espèces de recours :

1<sup>o</sup> *Recours gracieux* devant le chef de l'Etat lui-même pour le prier de revenir sur son acte ;

2<sup>o</sup> *Recours par voie de pétition* aux Chambres ;

3<sup>o</sup> *Recours contentieux* devant le Conseil d'Etat. Tandis que les deux premiers sont toujours possibles quel que soit le caractère du décret, le recours contentieux n'est pas toujours admissible.

Rappelons d'abord que les *décrets gouvernementaux* ne sont susceptibles d'aucun recours au Conseil d'Etat.

Les *décrets généraux ou réglementaires* ne peuvent être déférés au Conseil d'Etat que pour excès de pouvoir ou incompétence.

Cependant les particuliers ont une garantie de leur droit, en ce que ces décrets ne donnent lieu à la sanction pénale de l'article 417, § 15, P., qu'autant qu'ils ont été légalement faits. Par une exception remarquable au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, le Tribunal de simple police est juge de la légalité de l'acte.

Les décrets *administratifs* peuvent, seuls, et à la différence des autres, être attaqués devant le Conseil d'Etat : 1<sup>o</sup> pour incompétence ou excès de pouvoir ; 2<sup>o</sup> pour violation d'un droit.

Notons enfin que, s'il s'élève une difficulté d'interprétation

relativement à un décret, c'est le Conseil d'Etat qui est seul compétent pour la trancher.

## CHAPITRE II. — MINISTRES.

Les Ministres sont des délégués immédiats du chef du pouvoir exécutif ; ils forment au-dessous de lui le deuxième degré de la hiérarchie de l'administration active. Chacun d'eux, pour tout ce qui concerne son *département ministériel*, exerce son autorité sur toute l'étendue du territoire.

### § 1. — Attributions des Ministres.

Les Ministres ont trois ordres d'attributions :

1° Gouvernementales.

2° Administratives.

3° Contentieuses.

Nous n'avons pas à parler des premières qui rentrent dans le droit constitutionnel, et nous renvoyons l'étude des dernières à notre cinquième partie, relative au contentieux.

**Attributions administratives.** — Quant aux attributions administratives, elles peuvent être ramenées à trois principales qui sont : 1° l'administration proprement dite ; 2° le contrôle ; 3° le contre-seing.

1° *L'administration.* — Chaque ministre est l'administrateur supérieur de l'État pour tout ce qui concerne son département ministériel. Il doit assurer l'exécution des lois et des règlements qui émanent du chef de l'État. Il passe des traités au nom de l'État avec les particuliers. Il représente l'État devant le Conseil d'État.

2° *Le contrôle.* — Il surveille les actes de ses subordonnés, préfets, sous-préfets, maires.

3° *Le contre-seing,* qu'il doit apposer sur les actes du Président de la République, à raison de la règle de l'irresponsabilité du chef de l'État et de la responsabilité ministérielle.

### § 2. — Actes des Ministres.

1° A l'égard de leurs subordonnés, agents de l'administration, les actes des Ministres consistent dans des circulaires, des ins-

tructions ou des ordres qui ne sont obligatoires que pour eux.

2° A l'égard des particuliers, administrés, ils agissent par voie d'arrêtés ministériels.

*Le Ministre peut-il faire des arrêtés réglementaires?* C'est là une question très débattue.

Dégageons d'abord deux points certains : 1° le Ministre a certainement ce pouvoir lorsqu'il lui a été conféré par un texte de loi. Par exemple le règlement d'administration publique du 15 novembre 1846 sur la police des chemins de fer (art. 25, 29, 30), reconnaît au Ministre des travaux publics le droit de déterminer le nombre de voitures composant un convoi, etc., etc. 2° Le ministre exerce son contrôle sur les arrêtés réglementaires du préfet qu'il peut suspendre ou annuler, sans pouvoir cependant les modifier.

En dehors de ces deux cas, la question est très controversée. D'après certains auteurs, le pouvoir réglementaire appartient aux ministres parce qu'ils sont chargés comme auxiliaires du chef de l'Etat de procurer l'exécution des lois et des règlements.

D'autres auteurs (1), avec plus de raison, refusent le pouvoir réglementaire au ministre. Le chef du pouvoir exécutif réglemente pour toute l'étendue du territoire, le préfet pour le département, le maire pour la commune. Il n'y a pas place pour le pouvoir réglementaire du ministre.

### § 3. — Recours contre les actes des ministres.

1° *Recours gracieux* auprès du ministre lui-même.

2° *Recours contentieux* devant le Conseil d'Etat pour incompétence ou excès de pouvoir.

3° *Recours contentieux* proprement dit, pour violation d'un droit acquis, devant le Conseil d'Etat.

## CHAPITRE III. — CONSEIL D'ÉTAT.

**Triple caractère du Conseil d'Etat.** — Actuellement le Conseil d'Etat présente un triple caractère :

1° Il est un *Conseil de gouvernement*, pouvant être appelé

(1) Wallon à son cours, Ducrocq, I, n° 73, Bathie, p. 54.

à donner son avis sur les projets de loi et à concourir à leur rédaction et même à leur discussion devant les Chambres.

2° Il est un *Conseil administratif*, placé auprès du chef du pouvoir exécutif et que celui-ci peut toujours et, dans certains cas, est obligé de consulter, pour les décrets qu'il est appelé à rendre.

3° Il est un *tribunal administratif*, ayant pour mission de statuer sur les contestations auxquelles peuvent donner naissance les actes administratifs (1).

Nous renvoyons à notre 5<sup>e</sup> partie, consacrée au contentieux, tout ce qui est relatif à ce 3<sup>e</sup> caractère du Conseil d'État.

Pour étudier le Conseil d'État, en tant que Conseil de gouvernement et Conseil administratif, nous diviserons nos matières de la façon suivante :

- 1° Notions historiques ;
- 2° Organisation actuelle du Conseil d'État ;
- 3° Attributions du Conseil d'État.

## § 1. — Notions historiques.

**Origine historique.** — Le Conseil d'État a une double origine : 1° le Conseil du roi antérieur à 1789 ; 2° le Conseil d'État de la Constitution du 22 frimaire an VIII.

En 1789 le Conseil du roi était divisé en cinq Conseils : Conseil des affaires étrangères, Conseil des dépêches, Conseil des finances, Conseil du commerce, Conseil privé ou Conseil des parties.

L'assemblée constituante supprima le Conseil du roi. La Constitution de l'an VIII le rétablit sous le nom de Conseil d'État.

**Constitution du 22 frimaire an VIII.** — Sous cette constitution le Conseil d'État était investi d'une autorité prépondérante. Il avait des attributions législatives, administratives et contentieuses.

Les attributions législatives sont très importantes :

1° Il rédige les projets de loi, les amende et les soutient devant le Corps législatif.

2° Il a le pouvoir d'interpréter la loi d'une façon obligatoire pour les tribunaux et les particuliers.

Au point de vue administratif, son pouvoir consiste à rédiger les règlements d'administration publique.

(1) Ducrocq, I, n° 74.

**Monarchie constitutionnelle de 1814 et de 1830.** — Ni la charte de 1814, ni la charte de 1830 n'en faisaient mention. Il fut organisé par plusieurs ordonnances (ordonnances des 2 février-12 mars 1831 et ordonnance du 18 septembre 1839), et par une loi du 19 juillet 1845.

Le Conseil d'Etat a perdu son ancienne prépondérance. Au point de vue législatif, il était privé depuis longtemps du pouvoir d'interpréter les lois obligatoirement, il n'avait plus le pouvoir de rédiger les projets de loi et de les discuter devant le Corps législatif. Il était descendu au rang d'assemblée purement consultative dont l'avis était toujours facultatif.

Au point de vue administratif il ne rédigeait plus les règlements d'administration publique : il donnait seulement son avis sur les règlements faits par le roi.

**Constitution de 1848.** — Dans l'esprit de la constitution, le Conseil d'Etat était destiné à servir de contre-poids au gouvernement du Président de la République et à contrôler ses actes. Ses membres étaient nommés par l'Assemblée nationale et pouvaient être pris dans son sein. Ses attributions sont augmentées d'une façon notable.

Au point de vue législatif, le Conseil d'Etat devait être consulté sur tous les projets de loi émanant de l'initiative gouvernementale : il pouvait être appelé à donner son avis sur les propositions de lois émanant de l'initiative parlementaire par un renvoi de l'Assemblée nationale. Mais, ni dans un cas ni dans l'autre, il ne pouvait être appelé à prendre part à la discussion de la loi devant l'Assemblée nationale.

Au point de vue administratif, le Conseil d'Etat pouvait être chargé de rédiger les règlements d'administration publique, en vertu d'une délégation spéciale de la loi. Hors le cas de délégation, le Conseil d'Etat préparait seulement le règlement que le chef de l'Etat approuvait et publiait.

**Constitution de 1852.** — L'organisation du Conseil d'Etat est établie sur le modèle de celui de la constitution de l'an VIII. Ainsi c'est lui qui est chargé de rédiger les projets de loi et de les discuter devant le Corps législatif.

**Législation actuelle.** — Supprimé par le gouvernement de la Défense nationale et remplacé par une commission provisoire, le Conseil d'Etat a été rétabli par la loi du 24 mai 1872 modifiée par la loi du 13 juillet 1879. Il faut joindre à ces deux lois le décret réglementaire du 2 août 1879.



## § 2. — Organisation actuelle du Conseil d'État.

**Composition.** — Le Conseil d'État se compose (art. 1<sup>er</sup>, loi du 13 juillet 1879) (1) :

- 1<sup>o</sup> de 32 conseillers d'État en service ordinaire ;
- 2<sup>o</sup> de 18 conseillers d'État en service extraordinaire ;
- 3<sup>o</sup> de 30 maîtres des requêtes ;
- 4<sup>o</sup> de 36 auditeurs, dont 12 de première classe et 24 de seconde classe.

Il comprend en outre : un président qui est le garde des sceaux, ministre de la justice ; un vice-président nommé par décret du Président de la République parmi les conseillers d'État en service ordinaire.

Enfin un secrétaire général, ayant le rang et le titre de maître des requêtes, dirige les bureaux : auprès de chaque section est un secrétaire spécial.

*Nomination des membres du Conseil d'État, conditions de capacité et incompatibilités.* — D'après la loi de 1872 les conseillers d'État en service ordinaire étaient nommés et révoqués par l'Assemblée constituante, comme sous la constitution de l'an VIII. La constitution de 1875 a modifié cette règle et a établi que désormais les conseillers d'État en service ordinaire seraient nommés et révoqués par décret du chef de l'État rendu en Conseil des ministres.

Les conseillers d'État en service extraordinaire sont de hauts fonctionnaires de l'administration centrale nommés et révoqués par décret. Ils perdent de plein droit leur titre de conseillers d'État, dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active ; ils ne reçoivent aucun traitement (art. 5, loi de 1872).

Pour être nommé conseiller d'État en service ordinaire ou en service extraordinaire, il faut avoir trente ans accomplis (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1887, art. 2).

Les maîtres des requêtes, le secrétaire général et le secrétaire spécial du contentieux sont nommés par décret, sur présentation du vice-président et des présidents de section. Ils sont révoqués par décrets individuels sur l'avis des présidents de section. Il faut avoir 27 ans accomplis pour être nommé maître des requêtes.

(1) Cette loi a augmenté le nombre des membres du Conseil d'État. D'après la loi de 1872 il y avait 22 conseillers en service ordinaire, 15 conseillers en service extraordinaire, 24 maîtres des requêtes et 30 auditeurs.

Les auditeurs de seconde classe sont nommés par voie de concours : depuis 1879, les auditeurs de 1<sup>re</sup> classe sont nommés par décret, sur présentation du vice-président et des présidents de section (art. 2, loi de 1879). Les uns et les autres ne peuvent être révoqués que par décret individuel, et après avoir pris l'avis du vice-président, délibérant avec les présidents de section (art. 5, loi de 1872).

Les auditeurs de 2<sup>e</sup> classe ne peuvent rester que 8 ans en fonctions, les auditeurs de 1<sup>re</sup> classe indéfiniment. Pour être nommé auditeur de 2<sup>e</sup> classe, il faut avoir au moins 21 ans et au plus 25 ans : pour être nommé auditeur de 1<sup>re</sup> classe, avoir au plus 33 ans (art. 2, loi du 1<sup>er</sup> juillet 1887).

D'après la loi de 1879 article 3, qui a modifié sur ce point la loi de 1872, les conseillers d'Etat en service ordinaire, maîtres des requêtes et auditeurs de 1<sup>re</sup> classe, peuvent, après 3 années, être nommés à une fonction publique pour une durée qui n'excèdera pas 3 ans, sans perdre leur rang. Le nombre des membres ainsi nommés à des fonctions publiques ne pourra excéder 1/5 du nombre des conseillers, maîtres des requêtes ou auditeurs.

Les fonctions de conseillers ou de maîtres des requêtes sont incompatibles avec celles d'administrateur de toute compagnie privilégiée ou subventionnée (art. 7, loi de 1872).

**Division du Conseil d'État en sections.** — D'après la loi de 1872 le Conseil d'Etat était divisé en quatre sections, une section du contentieux et trois sections administratives (art. 10).

La loi de 1879, augmentant le nombre des membres du Conseil d'Etat, a augmenté le nombre des sections ; il l'a porté à cinq : une section du contentieux et quatre sections administratives (art. 4).

Le décret du 2 août 1879, rendu en exécution de cette dernière loi, a réparti de la façon suivante les quatre sections administratives entre les divers ministères (art. 1) :

1<sup>o</sup> Section de législation de la justice et des affaires étrangères.

2<sup>o</sup> Section de l'intérieur, des cultes, de l'instruction publique et des beaux-arts.

3<sup>o</sup> Section des finances, des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine, et des colonies ;

4<sup>o</sup> Section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce.

Chaque section est composée d'un président de section, de

5 Conseillers d'Etat en service ordinaire — sauf la section du contentieux qui en comprend 6 — d'un certain nombre de Conseillers en service extraordinaire, de maîtres de requêtes, d'auditeurs de première et de seconde classe et enfin d'un secrétaire (art. 4, loi de 1879).

Le président de section est nommé par décret du Président de la République et choisi parmi les Conseillers d'Etat en service ordinaire. Le Ministre de la justice peut présider les sections, sauf la section du contentieux.

Les Conseillers d'Etat sont répartis entre les diverses sections par décret du chef de l'Etat. Les Conseillers d'Etat en service extraordinaire ne peuvent être attachés à la section du contentieux.

Les maîtres des requêtes et les auditeurs sont distribués entre les sections par arrêté du Ministre de la justice suivant les besoins du service (art. 10, loi de 1872).

Tous les trois ans, il peut être procédé à une nouvelle répartition des Conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes entre les diverses sections. Cette répartition est faite par décret du Président de la République en ce qui concerne les Conseillers d'Etat, et par arrêté du Ministre de la justice, sur la proposition du vice-président et des présidents de section, en ce qui concerne les maîtres des requêtes. En dehors des époques fixées pour le roulement, les Conseillers d'Etat ne peuvent être déplacés par décret du Président de la République, que sur leur demande et sur l'avis du vice-président du Conseil d'Etat.

Chaque année, au 15 octobre, le Ministre de la justice arrête, sur la proposition du vice-président, la répartition des auditeurs entre les sections (art. 5, décret du 2 août 1879).

**Divers modes de réunion et de délibération du Conseil d'Etat.** — Le Conseil d'Etat se réunit et délibère de trois façons différentes :

- 1° En assemblée générale ;
- 2° En sections ;
- 3° En assemblée spéciale du contentieux.

Nous réservons tout ce qui concerne la section du contentieux et l'assemblée spéciale du contentieux pour en parler dans notre cinquième partie.

1° *Assemblée générale.* — C'est la réunion de tous les membres du Conseil d'Etat. Pour délibérer valablement, elle doit

comprendre au moins 16 Conseillers d'Etat en service ordinaire (art. 6, loi de 1879) (1).

La présidence appartient au Ministre de la justice, à son défaut au vice-président du Conseil d'Etat, et à son défaut au président de section le plus ancien dans l'ordre du tableau.

Les jours et heures des assemblées générales sont fixées par le Conseil d'Etat sur la proposition du Ministre de la justice. En cas d'urgence, le Conseil est convoqué par le vice-président (art. 13, décret du 2 août 1879).

Il est dressé par le secrétaire général pour chaque séance un rôle des affaires qui doivent être délibérées en assemblée générale. Ce rôle mentionne le nom du rapporteur et contient la notice de chaque affaire rédigée par le rapporteur (art. 14).

Il est imprimé et adressé aux membres du Conseil deux jours au moins avant la séance.

Les séances de l'assemblée générale ne sont pas publiques. Le rapport est fait à l'assemblée générale par un maître des requêtes.

Quant aux auditeurs, leur rôle consiste en principe à préparer l'instruction des affaires : mais ils peuvent être chargés de faire le rapport.

Le Président a la police de l'assemblée, il dirige les débats, résume la discussion et pose les questions à résoudre (art. 17, même décret).

Ont voix délibérative à l'assemblée générale :

1° Les Conseillers d'Etat en service ordinaire, toujours.

2° Les Conseillers d'Etat en service extraordinaire, seulement dans les affaires qui dépendent du département ministériel auquel ils appartiennent : dans les autres affaires, ils n'ont que voix consultative.

3° Les maîtres des requêtes, dans les affaires dont le rapport leur a été confié : ils n'ont que voix consultative dans les autres affaires.

Quant aux auditeurs, ils n'ont jamais que voix consultative en assemblée générale et seulement, dans les affaires dont ils ont été rapporteurs (art. 11, loi de 1872).

En cas de partage, la voix du Président est prépondérante (art. 6, loi de 1879).

Le secrétaire général du Conseil d'Etat dirige les travaux des

(1) D'après la loi de 1872, il suffisait de la présence de 13 membres.

bureaux et tient la plume à l'assemblée générale du Conseil. Il dresse procès-verbal de la séance avec le nom des Conseillers d'Etat présents.

Il signe et certifie les expéditions des actes, des décrets et des avis du Conseil d'Etat délivrés aux personnes qui ont qualité pour les réclamer (art. 6, décret de 1879).

Les décrets rendus après délibération de l'assemblée générale mentionnent que le Conseil d'Etat a été entendu (art. 13, loi de 1872).

2<sup>o</sup> *Assemblées de sections.* — Pour délibérer valablement, la section doit comprendre au moins 3 conseillers en service ordinaire (art. 12, loi de 1872). La loi est plus exigeante, nous le verrons plus tard, pour la section du contentieux. La section est présidée par le président de la section ; et en cas d'empêchement, par le conseiller d'Etat le plus ancien dans l'ordre du tableau.

Le Ministre de la justice ou le vice-président du Conseil d'Etat peut toujours réunir à la section compétente soit la section de législation, soit telle autre section qu'il croira devoir désigner (art. 2, décret de 1879).

Lorsque plusieurs sections sont ainsi réunies, la présidence appartient, en l'absence du Ministre de la justice, au vice-président ou à celui des présidents de section qui est le premier dans l'ordre du tableau (art. 12, même décret).

Il est tenu un rôle dans chaque section sur lequel toutes les affaires sont inscrites dans l'ordre de date. Le président distribue les affaires entre les rapporteurs.

Les séances ne sont pas publiques.

Tout ce que nous avons dit sur le rôle des membres du Conseil d'Etat réuni en assemblée générale s'applique aux assemblées de sections. Une seule différence existe : c'est pour les auditeurs ; tandis qu'ils n'ont que voix consultative dans les affaires dont ils sont les rapporteurs, en assemblée générale, ils ont voix délibérative pour ces affaires, dans l'assemblée de section (art. 11, loi de 1872).

Le président a voix prépondérante en cas de partage (art. 12, même loi).

Le secrétaire de chaque section tient note sur un registre spécial des affaires délibérées à chaque séance et de la décision prise par la section. Il y fait mention des membres présents (art. 10, décret 1879).

Les décrets rendus après délibération d'une ou plusieurs sections mentionnent que ces sections ont été entendues (art. 13, loi de 1872).

### § 3. — Attributions du Conseil d'État.

**Trois ordres d'attributions.** — Le Conseil d'Etat a des attributions en trois ordres de matières :

- 1° En matière législative ;
- 2° En matière administrative ;
- 3° En matière contentieuse.

En matière législative, il apparait comme un Conseil de gouvernement pouvant être appelé à donner son avis sur un projet de loi.

En matière administrative, c'est un Conseil d'administration qui peut toujours être consulté et qui, dans certains cas, doit l'être nécessairement, pour la rédaction des décrets émanant du chef de l'Etat.

En matière contentieuse, c'est un tribunal administratif. Dans l'exercice de ses deux premières attributions, le Conseil d'Etat n'a pas de pouvoir propre : il donne de simples avis qui n'obligent nullement.

Au contraire en matière contentieuse, le Conseil d'Etat a un pouvoir propre de décision : il ne donne pas des avis, il rend des arrêts obligatoires.

Nous renvoyons l'étude des attributions contentieuses du Conseil d'Etat à notre 5<sup>e</sup> partie.

**Attributions en matière législative.** — L'avis du Conseil d'Etat en matière législative est toujours facultatif.

D'après l'article 8 de la loi de 1872, le Conseil d'Etat donne son avis :

1° Sur les projets d'initiative parlementaire que les Chambres jugent à propos de lui renvoyer ;

2° Sur les projets de loi préparés par le gouvernement et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil d'Etat.

Des Conseillers d'Etat peuvent être chargés par le gouvernement de soutenir devant les Chambres les projets de lois qui ont été renvoyés à l'examen du Conseil.

Le Conseil d'Etat actuel a donc en matière législative des attributions moins importantes que le Conseil d'Etat de l'an VIII et que le Conseil d'Etat de 1832 qui composaient un des rouages

principaux de l'appareil législatif (V. *suprà*, notions historiques).

*Mode de délibérer.* — En matière législative, le Conseil d'État délibère toujours, en section d'abord, puis en assemblée générale.

**Attributions en matière administrative.** — En matière administrative, l'avis du Conseil d'État est tantôt nécessaire, tantôt facultatif.

1<sup>o</sup> *Avis nécessaire.* — Le Conseil d'État doit être nécessairement appelé à donner son avis :

1<sup>o</sup> Sur les décrets généraux, portant règlement d'administration publique ;

2<sup>o</sup> Sur les décrets spéciaux ou individuels, rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

Si un de ces décrets était rendu, sans avis préalable du Conseil d'État, il serait entaché d'excès de pouvoir, et pourrait être attaqué devant le Conseil d'État, statuant comme tribunal administratif.

2<sup>o</sup> *Avis facultatif.* — Relativement à tous autres décrets, le gouvernement est libre de demander l'avis du Conseil d'État ou de ne pas le demander.

*Mode de délibérer.* — En matière administrative, le Conseil d'État délibère tantôt en assemblée de section, puis en assemblée générale ; tantôt en assemblée de section seulement.

En section, puis en assemblée générale :

1<sup>o</sup> Pour les décrets généraux portant règlement d'administration publique ;

2<sup>o</sup> Pour les décrets spéciaux ou individuels rendus dans la forme des règlements d'administration publique ;

3<sup>o</sup> Pour toutes les nombreuses affaires énumérées dans l'article 7 du décret de 1879 modifié par un décret postérieur du 3 avril 1886.

En section seulement, pour toutes les autres affaires.

A titre d'exemple, nous pouvons citer : l'acceptation des dons et legs lorsqu'il n'y a pas opposition de la part de la famille ou que la valeur n'excède pas 50.000 francs.

## II<sup>e</sup> SECTION. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU DÉPARTEMENT.

**Triple caractère du département.** — Le département a un triple caractère :

- 1<sup>o</sup> C'est une circonscription territoriale ;
- 2<sup>o</sup> C'est une unité administrative, ayant une organisation propre qui absorbe celle de l'arrondissement ;
- 3<sup>o</sup> C'est une personne morale.

Nous renvoyons l'étude de ce 3<sup>e</sup> caractère à notre 2<sup>e</sup> partie, consacrée aux personnes morales du droit administratif.

Les bases de l'organisation actuelle du département remontent à la loi du 28 pluviôse an VIII. Depuis cette loi, un seul organe nouveau a été créé, la Commission départementale, par la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux.

Dans le département, l'administration active appartient au préfet, assisté de certains auxiliaires, tel que le Secrétaire général.

Près du préfet, sont placés deux conseils, représentant l'administration délibérante : le Conseil de préfecture et le Conseil général.

### CHAPITRE PREMIER. — DU PRÉFET.

Nous étudierons successivement : 1<sup>o</sup> son organisation ; 2<sup>o</sup> ses attributions ; 3<sup>o</sup> les actes qu'il fait.

#### § 1. — Organisation.

Elle est toujours régie par la loi du 28 pluviôse an VIII.

**Place occupée par le préfet dans la hiérarchie administrative.** — Représentant de l'administration active dans le département, le préfet forme le troisième degré de la hiérarchie administrative. Il est placé immédiatement au-dessous des Ministres : son supérieur hiérarchique le plus direct est le Ministre de l'Intérieur : mais il est sous l'autorité de chacun des autres Ministres et communique avec eux pour les affaires qui ressortent spécialement de leur ministère.



**Nomination et révocation.** — Le préfet est nommé et révoqué par décret du Président de la République.

Aucune condition spéciale d'âge ni de capacité n'est exigée ; pour être nommé préfet, il suffit d'être citoyen français.

**Résidence.** — Le préfet doit résider au chef-lieu de son département. Il ne peut s'absenter de son département sans une autorisation du Ministre de l'Intérieur.

**Suppléance.** — En cas d'absence ou d'empêchement, le préfet peut déléguer ses fonctions, soit au secrétaire général, soit à un membre du Conseil de préfecture : lorsque le préfet sort du département, la délégation doit être approuvée par le Ministre. A défaut de délégation, c'est le membre du Conseil de préfecture le plus ancien dans l'ordre du tableau, qui, de plein droit, remplace le préfet.

En cas de vacance d'une préfecture, à suite de mort, révocation ou démission, c'est également le plus ancien membre du Conseil de préfecture dans l'ordre du tableau qui, de droit, est le suppléant du préfet (ord. du 29 mars 1821).

**Division des préfectures en trois classes.** — Les préfectures sont divisées en trois classes, suivant l'importance du département, en vertu du décret du 27 mars 1852. Ces classes sont territoriales et indépendantes de la personne du préfet. Le traitement varie avec la classe. Cependant un décret du 25 juillet 1855 remanié par un décret du 15 avril 1877 permet d'augmenter le traitement d'un préfet sur place.

## § 2. — Attributions.

Régies tout d'abord par la loi du 28 pluviôse an VIII, elles ont été augmentées d'une façon notable par deux décrets : du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861.

Le préfet a deux ordres d'attributions :

1° Des attributions administratives ;

2° Des attributions contentieuses.

Nous renvoyons l'étude de ces dernières à notre cinquième partie.

**Attributions administratives.** — Au point de vue de ses attributions administratives, le préfet est revêtu d'un triple caractère (1) :

(1) Il faut noter que si, au point de vue territorial, l'autorité du préfet est moins étendue que celle du Ministre, puisqu'elle ne dépasse pas les limites

1° Il est l'agent du pouvoir central.

2° Il est le délégué et le représentant du pouvoir central.

3° Il est le représentant des intérêts du département.

1° *Le préfet agent du pouvoir central.* — En cette première qualité, le préfet n'a aucun pouvoir propre : il n'est que l'exécuteur des ordres du Gouvernement. On dit qu'il agit *sous l'autorité* du pouvoir central. C'est en cette qualité qu'il est chargé de soutenir dans le département l'action politique du gouvernement et de lui fournir tous les renseignements qui lui sont demandés. Il a mission de faire exécuter les lois, les décrets et les instructions ministérielles. Il sert d'intermédiaire nécessaire entre les particuliers et l'Administration centrale, pour toutes les demandes qu'ils peuvent avoir à lui adresser.

2° *Le préfet délégué et représentant du pouvoir central.* — En cette qualité, le préfet a un pouvoir propre : il est dépositaire de l'autorité administrative. On dit qu'il agit *sous le contrôle et la surveillance* du pouvoir central. Il règle, en cette qualité, toutes les affaires qui n'ont pas été réservées à l'autorité centrale : il est chargé de la police administrative pour tout le département : il exerce, sur l'administration des communes, un pouvoir de contrôle, qui se manifeste par le droit qui lui appartient d'approuver, de suspendre et même d'annuler les délibérations du conseil municipal, d'autoriser certains arrêtés du maire, de suspendre le maire de ses fonctions et de provoquer sa révocation, etc., etc.

3° *Le préfet représentant des intérêts du département.* — Il n'a pas de pouvoir propre en cette troisième qualité. Son rôle se borne : 1° à l'instruction préalable des affaires qui intéressent le département ; 2° à l'exécution des décisions du Conseil général et de la Commission départementale. Les actes que le préfet passe en cette qualité sont des actes de gestion de la fortune du département, considéré comme personne morale du droit administratif : ainsi, c'est lui qui, en exécution des décisions du Conseil général et sous le contrôle de la Commission départementale, contracte au nom du département ; c'est lui qui le représente en justice soit en demandant soit en défendant.

du département, elle embrasse tous les services administratifs proprement dits, au lieu d'être restreinte à une spécialité comme celle des Ministres. Le préfet a pour supérieur direct le Ministre de l'intérieur, mais il correspond avec les autres Ministres pour les affaires qui ressortissent de leur département.

*Remarque importante* : La qualité dominante chez le préfet, c'est sa qualité de représentant du pouvoir central et non celle de représentant du département. La prédominance de cette qualité apparaît, lorsque l'Etat est en procès avec le département : le préfet représente l'Etat, et c'est un membre de la Commission départementale qui représente le département.

### § 3. — Actes du Préfet.

**Arrêtés du Préfet. — Division.** — Les actes du Préfet sont appelés arrêtés préfectoraux. On les divise, comme les décrets, en deux classes :

- 1° Les arrêtés individuels ou spéciaux ;
- 2° Les arrêtés généraux ou réglementaires.

Les arrêtés *individuels ou spéciaux* sont relatifs à une personne ou à un objet déterminé ; ce sont par exemple : les arrêtés portant nomination de fonctionnaires du département, ou accordant des autorisations : tels que les arrêtés d'alignement individuel.

Les arrêtés *généraux ou réglementaires* sont ceux par lesquels le préfet prescrit des mesures d'intérêt général pour tout le département. Le préfet a le pouvoir réglementaire dans l'étendue du département, comme le Président de la République sur toute l'étendue du territoire de l'Etat (1). Pour l'exercice de ce pouvoir il est soumis non seulement à l'observation des lois, mais à l'observation des décrets réglementaires émanant du Président de la République. Il exerce ce pouvoir sous le contrôle du Ministre ; celui-ci peut les annuler ou en suspendre l'exécution, mais il ne peut les modifier.

**Conditions de légalité des arrêtés réglementaires du préfet.** — Pour être légalement rendus, les arrêtés réglementaires du préfet doivent remplir deux conditions :

1° Présenter le caractère de mesures de sûreté générale et de sécurité publique.

La Cour de cassation a refusé de reconnaître ce caractère aux arrêtés du préfet fixant l'heure du balayage des rues ou le mode de transport des animaux de boucherie (18 juin 1861).

(1) C'est un pouvoir propre qui lui appartient en sa qualité de délégué du pouvoir central ; certaines lois spéciales ont même conféré directement au préfet le pouvoir de faire des règlements pour leur exécution ; notamment la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer.

2° S'appliquer également à toutes les communes du département.

Sur ce second point cependant, la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale a admis un tempérament. Dans son article 99, elle décide que le préfet pourra prendre un arrêté réglementaire, applicable seulement à plusieurs communes du département, lorsqu'il n'y aura pas été pourvu par les autorités municipales. Il pourra même faire un arrêté applicable à une seule commune, mais seulement après une mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat.

**Sanction pénale des arrêtés réglementaires du préfet.** — Elle est établie, comme pour les décrets réglementaires du chef de l'Etat, par l'article 471, § 15 du Code pénal. Elle consiste dans une amende de 1 à 5 francs, prononcée contre ceux qui contreviennent aux arrêtés *légalement* faits. Le tribunal de simple police a le droit de juger la légalité de l'acte, par dérogation au principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire.

**Voies de recours contre les arrêtés du préfet.** — Les arrêtés réglementaires du préfet, comme les arrêtés spéciaux et individuels, sont susceptibles d'un recours gracieux devant le préfet lui-même ou devant le Ministre : ils sont également susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat pour incompétence ou excès de pouvoir.

Les arrêtés individuels et spéciaux — autres cependant que les arrêtés portant nomination ou révocation de fonctionnaires — sont en outre susceptibles d'un recours contentieux proprement dit, pour violation d'un droit, devant le ministre compétent, sauf dans certains cas où le recours doit être porté directement devant le Conseil d'Etat.

## CHAPITRE II. — DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE PRÉFECTURE.

Institué par la loi du 28 pluviôse an VIII, il avait été à plusieurs reprises supprimé ; il a été rétabli dans toutes les préfectures par la loi du 21 juin 1865 (art. 5, § 1).

1° **Organisation.** — Il est nommé par décret. Aucune condition spéciale, ni d'âge, ni de capacité n'est requise ; la qualité de citoyen français suffit. Il y a trois classes de secrétaires généraux, correspondant aux trois classes de préfectures.

2° **Attributions.** — Ils ont la garde des archives de la préfecture et sont chargés de délivrer des expéditions (1).

Ils peuvent être délégués par le préfet, nous l'avons vu, pour le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement. Bien mieux, le préfet peut les charger, sous son contrôle et avec l'approbation du Ministre de l'Intérieur, d'une partie de l'administration départementale (Ordonnance du 6 avril 1817 et loi du 21 juin 1865).

Mais c'est en matière contentieuse, nous le verrons, que le secrétaire général a les attributions les plus importantes. Il joue devant le Conseil de préfecture, siégeant comme tribunal administratif, le rôle de Ministère public (Décret du 30 décembre 1862, art. 3. Loi du 21 juillet 1865, art. 5, § 2).

### CHAPITRE III. — DU CONSEIL DE PRÉFECTURE.

**Double caractère.** — Comme le Conseil d'Etat, le Conseil de préfecture revêt une double qualité : 1° c'est un Conseil administratif (2), n'ayant, en principe, aucun pouvoir propre, donnant au préfet de simples avis ; 2° c'est un tribunal administratif, avec pouvoir propre de rendre des jugements.

Nous renvoyons l'étude de ce qui concerne cette dernière qualité à notre cinquième partie, consacrée au contentieux. Pour le moment nous n'étudierons le Conseil de préfecture que comme Conseil administratif.

**Différence entre le Conseil de préfecture et le Conseil général.** — Une première question peut se présenter à l'esprit : on peut se demander pourquoi il existe auprès du Préfet deux Conseils administratifs, le Conseil de préfecture et le Conseil général et à quel besoin correspondent ces deux Conseils. On peut répondre que la coexistence de deux Conseils auprès du préfet s'explique par la double qualité du Préfet. Le Conseil de

(1) Sauf pour les archives du Conseil de préfecture, dont la garde a été confiée au secrétaire greffier par la loi du 21 juin 1865, et pour les expéditions des arrêtés du Conseil de préfecture qu'il appartient également au secrétaire greffier de délivrer d'après la loi du 22 juillet 1889.

(2) La loi du 28 pluviôse an VIII, qui a créé le Conseil de préfecture, en avait fait un tribunal administratif : sauf pour les autorisations de plaider données aux communes, cette loi ne lui avait pas conféré le pouvoir de délibérer comme Conseil administratif : ce n'est que plus tard, par des lois successives, que ce pouvoir lui a été attribué et qu'il a apparu avec ce second caractère.

préfecture est placé auprès de lui, en tant qu'il agit comme représentant du pouvoir central ; le Conseil général, en tant qu'il est le représentant du département.

On peut indiquer deux autres différences importantes entre les deux Conseils.

Les membres du Conseil de préfecture sont nommés par le pouvoir central ; les membres du Conseil général sont élus par le suffrage universel ;

Le Conseil de préfecture n'émet que de simples avis qui ne lient en aucune façon le préfet ; le Conseil général au contraire a un pouvoir propre : il rend des délibérations dont le préfet n'est que l'exécuteur.

Nous examinerons successivement l'organisation du Conseil de préfecture et ses attributions.

### § 1. — Organisation.

Créé par la loi du 28 pluviôse an VIII, le Conseil de préfecture a été réorganisé par un décret du 30 décembre 1862 et par une loi du 21 juillet 1865 encore en vigueur.

**Composition.** — Le Conseil de préfecture comprend de 3 à 4 membres : 4 membres dans 28 départements les plus importants indiqués par la loi (art. 1<sup>er</sup>, loi de 1865).

Les conseillers de préfecture sont nommés et révoqués par décret du Président de la République. Ils sont comme les préfets répartis en 3 classes.

**Conditions d'âge et de capacité. — Incompatibilité.** — Pour être conseiller de préfecture il faut : 1<sup>o</sup> avoir 25 ans accomplis ; 2<sup>o</sup> Etre licencié en droit, ou bien avoir rempli pendant 10 ans des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire ; ou bien encore avoir été, pendant le même espace de temps, membre d'un Conseil général ou maire (art. 2).

En sorte que, par une bizarrerie de nos lois administratives, on exige plus de garanties d'un conseiller de préfecture que d'un préfet.

Les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec un autre emploi public et avec l'exercice d'une profession (art. 3).

**Présidence. — Vice-présidence.** — La présidence du Conseil de préfecture appartient au préfet, avec voix prépondérante.

Mais, chaque année, un décret doit désigner un membre du

Conseil de préfecture qui devra présider en l'absence ou en cas d'empêchement du préfet (art. 4, loi de 1865).

**Suppléance.** — Pour délibérer valablement les membres du Conseil de préfecture doivent être au moins au nombre de trois.

En cas d'insuffisance des membres du Conseil, ou en cas de partage, c'est un conseiller général qui est appelé à siéger au Conseil de préfecture comme suppléant. Il est désigné à la pluralité des voix — le préfet ou celui qui préside à sa place ayant voix prépondérante — par les membres restant au Conseil (art. 1 à 6, arrêté des consuls du 16 fructidor an IX).

En cas d'absence ou d'empêchement de tous les membres du Conseil de préfecture, ils sont suppléés par un égal nombre de membres du Conseil général désignés par arrêté du Ministre de l'Intérieur sur présentation du préfet (art. 1, 2, décret du 16 juin 1808).

## § 2. — Attributions.

**Attributions administratives.** — Nous avons dit que le Conseil de préfecture a deux ordres d'attributions : des attributions administratives et contentieuses. Nous ne parlerons à cet endroit que des premières.

Au point de vue purement administratif, le Conseil de préfecture n'a pas en principe de pouvoir propre : il donne au préfet de simples avis que le préfet n'est jamais tenu de suivre. Le préfet peut toujours sur toute matière, demander à son Conseil de préfecture son avis.

Sur certaines matières, de nombreuses lois lui font un devoir de consulter le Conseil de préfecture (Loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, art. 14, § 5. — Loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, etc. etc.). — Dans ces cas, si le préfet omettait de demander l'avis du Conseil de préfecture, l'arrêté qu'il prendrait serait entaché d'excès de pouvoir.

Dans certains cas, la loi oblige le préfet de statuer en Conseil de préfecture, sans que celui-ci ait à lui fournir un avis, par mesure de publicité.

Par exception, dans un cas, le Conseil de préfecture a un pouvoir propre de décision : c'est d'après la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 4, § 6) pour autoriser les communes à plaider. Cette disposition a été étendue à certains établissements publics

communaux par des lois postérieures. On dit que dans ce cas le Conseil de préfecture fait un *acte de tutelle administrative* (1).

#### CHAPITRE IV. — DU CONSEIL GÉNÉRAL.

Le Conseil général a été créé par la loi du 28 pluviôse an VIII qui en déterminait à la fois l'organisation et les attributions.

Depuis la loi du 23 juin 1833 jusqu'à la loi actuellement en vigueur, l'organisation et les attributions du Conseil général ont été réglées par des lois différentes.

La loi actuellement en vigueur est la loi du 10 août 1871 : comme la loi du 28 pluviôse an VIII, elle détermine à la fois l'organisation et les attributions du Conseil général.

**Caractère et réformes importantes de la loi du 10 août 1871.** — Le caractère de la loi du 10 août 1871 est d'être une véritable loi de *décentralisation administrative*.

Les réformes de la loi du 10 août 1871 peuvent être ramenées à deux principales :

1<sup>o</sup> Elle restreint pour l'administration départementale le système de la *tutelle administrative*, en réduisant à trois cas seulement la nécessité de l'autorisation pour la mise à exécution des délibérations du Conseil général. Sur ce point, elle a suivi la voie tracée par la loi précédente du 18 juillet 1866, qui avait, pour de nombreuses affaires, permis au Conseil général de rendre des délibérations définitives.

2<sup>o</sup> Elle crée un organe nouveau, le seul qui ait été créé dans notre appareil administratif depuis la loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII, la Commission départementale : commission élue par le Conseil général dans son sein et destinée à fonctionner d'une façon permanente, dans l'intervalle de ses sessions.

Pour donner le commentaire de la loi du 10 août 1871, nous étudierons successivement l'organisation du Conseil général et ses attributions.

#### § 1. — Organisation.

**Historique :** Nous avons dit que la loi du 28 pluviôse an VIII avait déterminé à la fois l'organisation et les attributions du Conseil général.

(1) Nous avons déjà fait remarquer l'inexactitude de ce terme. V. *suprà*, p. 23.



Depuis 1833, l'organisation du Conseil général était réglée par des lois spéciales :

1<sup>o</sup> Par la loi du 22 juin 1833, qui avait posé le principe de l'élection des membres du Conseil général ;

2<sup>o</sup> Par le décret du 3 juillet 1848, qui avait substitué au suffrage restreint et censitaire de la loi précédente le suffrage universel ;

3<sup>o</sup> Par la loi du 7 juillet 1852, d'après laquelle le président et le secrétaire du Conseil général étaient nommés par le chef de l'Etat.

Nous savons qu'aujourd'hui l'organisation, de même que les attributions du Conseil général, sont régies par la loi du 10 août 1871.

#### *a) Formation des Conseils généraux.*

**Composition.** — Le Conseil général se compose d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département : chaque canton élit un conseiller général au scrutin uninominal (art. 1<sup>er</sup>).

L'élection a lieu au suffrage universel : d'après l'article 2, l'élection se faisait sur la liste électorale, spécialement dressée pour les élections municipales, différente de la liste électorale pour les élections législatives. La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale a supprimé la liste électorale spéciale pour les élections municipales. L'élection se fait donc aujourd'hui sur la liste électorale unique qui est la même pour toutes les élections.

**Conditions d'éligibilité.** — Pour être éligible au Conseil général il faut remplir les conditions suivantes (art. 6) :

1<sup>o</sup> Etre citoyen français ;

2<sup>o</sup> Avoir 25 ans accomplis ;

3<sup>o</sup> Etre inscrit sur une liste d'électeurs ou justifier qu'on devait y être inscrit avant le jour de l'élection ;

4<sup>o</sup> Etre domicilié dans le département, ou être inscrit au rôle d'une des contributions directes au 1<sup>er</sup> janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection, ou justifier qu'on devait être inscrit à ce jour, ou avoir hérité depuis la même époque d'une propriété foncière dans le département.

Toutefois, le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne pourra dépasser le quart du nombre total dont le Conseil doit être composé.

**Incapacités.** — L'incapacité est l'inaptitude à être élu ; elle rend l'élection nulle.

Sont frappés d'une incapacité absolue les citoyens pourvus d'un conseil judiciaire (art. 7).

Sont frappés d'une incapacité relative d'être élus, dans le lieu où ils exercent leurs fonctions, certains fonctionnaires de l'Etat, du département ou de la commune énumérés dans l'article 8 (4).

**Incompatibilités.** — A la différence de l'incapacité, l'incompatibilité n'a pas pour effet d'annuler l'élection : mais elle met le conseiller général élu dans la nécessité d'opter entre sa fonction et le mandat de conseiller général.

Sont incompatibles avec le mandat de conseiller général :

1° Les fonctions énumérées dans les nos 1 à 7 de l'article 8 (art. 9) ;

2° Les fonctions dont les agents sont salariés ou subventionnés sur les fonds départementaux : telles que les fonctions d'architecte départemental, d'agents-voyers, etc. La même incompatibilité existe à l'égard des entrepreneurs des services départementaux (art. 10) ;

(1) *Art. 8.* — « Ne peuvent être élus membres du Conseil général : « 1° les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, dans le département où ils exercent leurs fonctions ; — 2° les procureurs généraux, avocats généraux et substituts du procureur général près les Cours d'appel, dans l'étendue du ressort de la Cour ; — 3° les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance, dans l'arrondissement du tribunal ; — 4° les juges de paix, dans leurs cantons ; — 5° les généraux commandant les divisions ou les subdivisions territoriales, dans l'étendue de leurs commandements ; — 6° les préfets maritimes, majors généraux de la marine et commissaires de l'inscription maritime, dans les départements où ils résident ; — 7° les commissaires et agents de police dans les cantons de leur ressort ; — 8° les ingénieurs en chef de département et les ingénieurs ordinaires d'arrondissement dans le département où ils exercent leurs fonctions ; — 9° les ingénieurs du service ordinaire des mines, dans les cantons de leur ressort ; — 10° les recteurs d'académie dans le ressort de l'académie ; — 11° les inspecteurs d'académie et les inspecteurs des écoles primaires, dans le département où ils exercent leurs fonctions ; — 12° les ministres des différents cultes, dans les cantons de leur ressort ; — 13° les agents et comptables de tout ordre employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions ou directes ou indirectes et au paiement des dépenses publiques de toute nature, dans le département où ils exercent leurs fonctions ; — 15° les conservateurs, inspecteurs et autres agents des eaux et forêts dans les cantons de leur ressort ; — 16° les vérificateurs des poids et mesures, dans les cantons de leur ressort. »

3° Un autre mandat de conseiller général dans un autre département. Nul ne peut être membre de plusieurs Conseils généraux (art. 11).

**Procédure des élections.** — Les électeurs sont convoqués par le pouvoir exécutif : il doit y avoir un intervalle de quinze jours francs au moins, entre la date du décret de convocation et le jour de l'élection.

L'élection a toujours lieu un dimanche. Le scrutin est ouvert à sept heures du matin et clos le même jour à six heures. Le dépouillement a lieu immédiatement (art. 12).

Immédiatement après le dépouillement du scrutin les procès-verbaux de chaque commune, arrêtés et signés, sont portés au chef-lieu du canton par deux membres du bureau. Le recensement général des votes est fait par le bureau chef-lieu et le résultat est proclamé par son président qui adresse tous les procès-verbaux et les pièces au préfet (art. 13).

Nul n'est élu membre du Conseil général au premier tour du scrutin, s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ;

2° Un nombre des suffrages égal au 1/4 des électeurs inscrits (art. 14).

Lorsque ces conditions ne sont pas remplies il y a lieu à un second tour de scrutin, auquel il est procédé le dimanche suivant (art. 12 *in fine*).

Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé (art. 14 *in fine*).

**Contentieux des élections.** — Sous l'empire de la loi de 1871, article 16, c'était le Conseil général lui-même qui vérifiait les pouvoirs de ses membres et statuait d'une façon souveraine sur les réclamations élevées contre les élections : il était sur ce point assimilé aux assemblées législatives. La loi du 31 juillet 1875 lui a enlevé ce pouvoir : d'après cette loi, c'est le Conseil d'État, comme premier et dernier degré de juridiction, qui est compétent pour connaître des contestations auxquelles les élections donnent lieu.

*Par qui les élections peuvent être arguées de nullité ?* — Par tout électeur du canton, par les candidats, par les membres du conseil général et par le préfet.

*Délai.* — Si la réclamation n'a pas été consignée dans le

procès-verbal, elle doit être déposée dans les 10 jours qui suivent l'élection, soit au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat, soit au secrétariat général de la préfecture du département où l'élection a lieu. Il en est donné récépissé.

Le préfet transmettra au Conseil d'Etat dans les 10 jours qui suivront leur réception les réclamations consignées au procès-verbal ou déposées au secrétariat général de la préfecture.

Le préfet a, pour réclamer contre les élections, un délai de 20 jours à partir du jour où il aura reçu les procès-verbaux des opérations électorales. Il enverra sa réclamation au Conseil d'Etat, elle ne peut être fondée que sur l'observation des conditions et formalités prescrites par les lois.

La réclamation sera dans tous les cas notifiée à la partie intéressée dans le délai d'un mois à compter du jour de l'élection (art. 15 modifié par la loi de 1875).

*Procédure devant le Conseil d'Etat. — Délai pour sa décision.*

— Les réclamations contre les élections sont jugées sans frais ; elles sont dispensées du timbre et du ministère des avocats au Conseil d'Etat : elles sont jugées définitivement par la section du contentieux ou par la section temporaire du contentieux. Le débat ne peut porter que sur les griefs relevés dans les réclamations, à l'exception des moyens d'ordre public qui pourront être produits en tout état de cause.

Lorsque la réclamation est fondée sur l'incapacité légale de l'élu le Conseil d'Etat surseoit à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été jugée par les tribunaux compétents et fixe un bref délai dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle doit justifier de ses diligences. Les questions préjudicielles seront jugées sommairement par les tribunaux. S'il y a appel, l'acte d'appel devra être notifié, sous peine de nullité, dans le délai de 10 jours à partir du jugement, quelle que soit la distance des lieux.

Le Conseil d'Etat doit rendre sa décision dans le délai de 3 mois à partir de l'arrivée des pièces au secrétariat du Conseil. Lorsqu'il y aura renvoi devant les tribunaux, le délai de 3 mois ne courra que du jour où la décision judiciaire sera devenue définitive (art. 16 nouveau).

**Durée des fonctions.** — Les conseillers généraux sont nommés pour 6 ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et indéfiniment rééligibles.

En cas de renouvellement intégral, — pour cause de dissolu-

tion ou démission collective, — à la session qui suit ce renouvellement, le Conseil général divise les cantons du département en deux séries, en répartissant, autant que possible, dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chaque série, et il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre du renouvellement des séries (art. 21, loi 1871).

**Annulation d'élection. — Option. — Démission volontaire. — Démission forcée.** — Il y a lieu à option de la part du conseiller général qui a été élu dans plusieurs cantons. Il doit faire connaître son option au président du Conseil général dans les 3 jours qui suivront l'ouverture de la session et, en cas de contestation, dans les 3 jours à partir de la notification de la décision du Conseil d'Etat. A défaut d'option dans ce délai, le Conseil général déterminera en séance publique, et par la voie du tirage au sort, à quel canton le conseiller appartiendra.

Lorsque le nombre des conseillers non domiciliés dans le département dépasse le quart du Conseil, le Conseil général détermine également, en séance publique, et par la voie du tirage au sort, celui ou ceux dont l'élection doit être annulée. Si une question préjudicielle s'élève sur le domicile, le Conseil général surseoit et le tirage au sort est fait par la Commission départementale pendant l'intervalle des sessions (art. 17 nouveau).

Lorsqu'un conseiller général donne sa démission, il l'adresse au président du Conseil général ou au président de la Commission départementale, qui en donne immédiatement avis au préfet (art. 20, loi de 1871).

La démission d'un conseiller général est prononcée par le *Conseil général* dans deux cas :

1° Lorsque, par une cause survenue postérieurement à son élection, il se trouve dans un cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévu par les articles 7, 8, 9, 10, ou se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur. La démission est prononcée d'office ou sur la réclamation d'un électeur (art. 18) ;

2° Lorsqu'un conseiller général a manqué à une session ordinaire sans excuse légitime admise par le Conseil. La démission est prononcée dans la dernière séance de la session (art. 19).

La démission d'un conseiller général peut être prononcée dans un cas par le *Conseil d'Etat*, aux termes de la loi du 7 juin 1873 :

C'est lorsqu'il aura refusé, sans excuse valable, de remplir

une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi, par exemple en matière de conseil de révision ou pour la formation de la liste du jury criminel (art. 1<sup>er</sup>). Le refus résultera soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation (art. 2). C'est le Ministre de l'Intérieur, avisé par le préfet, qui saisira le Conseil d'Etat (art. 4).

Le Conseil d'Etat devra statuer dans les trois mois, à peine de déchéance.

Le membre déclaré démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an (art. 3). Cette loi n'est pas spéciale au Conseil général : elle s'applique au Conseil d'arrondissement et au Conseil municipal.

En cas de vacance par option, démission, décès ou toute autre cause, les électeurs devront être réunis dans le délai de 3 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 fera à la même époque. La Commission départementale est chargée de veiller à l'exécution de cette règle ; elle adresse à cet effet ses réquisitions au préfet, et, s'il y a lieu, au Ministre de l'Intérieur.

#### *b) Fonctionnement du Conseil général.*

**Sessions ordinaires.** — Le Conseil général a deux sessions ordinaires par an (art. 23, loi de 1871 combiné avec art. unique, loi du 12 août 1876).

La première a lieu de plein droit, le second lundi qui suit Pâques : elle ne peut excéder 15 jours.

La deuxième a lieu de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août ; elle ne peut être retardée qu'en vertu d'une loi ; sa durée ne peut excéder un mois. C'est la session la plus importante, celle du budget et des comptes.

La loi de 1871 n'avait déterminé que l'époque de la session d'août, laissant au Conseil général ou à la Commission départementale, suivant les cas, le soin de fixer l'autre session : c'est la loi du 12 août 1876 qui l'a fixée d'une façon invariable.

**Sessions extraordinaires.** — Le Conseil général peut être réuni extraordinairement dans deux cas :

1° Par décret du chef de l'Etat.

2° Si les deux tiers des membres en adressent la demande

écrite au président. Le président en donne avis immédiatement au préfet qui devra convoquer d'urgence. La durée des sessions extraordinaires ne peut dépasser 8 jours (art. 24).

**Bureau du Conseil général.** — Le bureau du Conseil général est composé d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents et de secrétaires.

Le bureau est élu chaque année à l'ouverture de la session d'août, par le Conseil général réuni sous la présidence du doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonctions de secrétaire. L'élection a lieu à la majorité absolue, et au scrutin secret (art. 25).

**Séances et délibérations.** — Les séances des Conseils généraux sont *publiques*. Néanmoins, sur la demande de cinq membres, du président ou du préfet, le Conseil général, par assis et levé, sans débats, décide qu'il se formera en *comité secret* (art. 28).

Le préfet a entrée au Conseil général, il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations, excepté quand il s'agit de l'apurement de ses comptes (art. 27).

Le Conseil général fait son règlement intérieur (art. 26).

Le président seul (1) a la police de l'assemblée. Il peut faire expulser ou arrêter tout individu qui trouble la séance (art. 29).

Pour délibérer valablement, il faut la présence de la moitié plus un des membres dont est composé le Conseil général (2). Les votes sont recueillis *au scrutin public*, lorsque le sixième des membres présents le demande : le résultat des scrutins publics énonçant le nom des votants est reproduit dans le procès-verbal. En cas de partage le président a voix prépondérante (art. 30).

Les procès-verbaux des séances sont rédigés par un des secrétaires, arrêtés au commencement de chaque séance et signés

(1) Cependant un avis du Conseil d'Etat du 3 décembre 1874 décide que le président ne peut pas directement requérir la force publique : il doit s'adresser au préfet, qui, sous sa responsabilité, prendra les mesures utiles.

(2) La loi du 31 mars 1886, prévoyant le cas où, le jour fixé par la loi ou le décret de convocation, le Conseil ne se réunit pas en nombre suffisant pour délibérer, décide que, dans ce cas, la session sera renvoyée de plein droit au lundi suivant, sur une convocation d'urgence faite par le préfet. Les délibérations seront alors valables quel que soit le nombre des membres présents ; et la durée légale de la session courra à partir du jour fixé pour la 2<sup>e</sup> réunion. Lorsqu'au cours d'une session les membres présents ne formeront pas la majorité du Conseil, les délibérations seront renvoyées au surlendemain, et alors elles seront valables quel que soit le nombre des votants. Dans les 2 cas les noms des absents seront inscrits au procès-verbal.

par le président et le secrétaire. Ils contiennent les rapports, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et l'analyse de leurs opinions. Tout électeur ou contribuable du département a droit de demander la communication sans déplacement et de prendre copie de toutes les délibérations du Conseil général, ainsi que des procès verbaux des séances publiques et de les reproduire par la presse (art. 32).

**Nullités des délibérations.** — Les délibérations du Conseil général sont nulles dans deux cas :

1<sup>o</sup> Lorsqu'elles sont relatives à des objets qui ne sont pas compris légalement dans ses attributions. La nullité est prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

2<sup>o</sup> Lorsqu'elles ont été prises hors des réunions prévues ou autorisées par la loi.

Dans ce cas, le préfet, par un arrêté motivé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. Il transmet son arrêté au procureur général du ressort, pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines édictées par l'article 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du Conseil et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation (art. 34).

**Dissolution du Conseil général.** — Un Conseil général peut être dissous par *décret* du chef de l'Etat : mais la loi distingue suivant que la dissolution est prononcée pendant les sessions des Chambres ou dans l'intervalle des sessions :

1<sup>o</sup> Pendant les sessions des Chambres, la dissolution d'un Conseil général ne peut être prononcée par le chef du pouvoir exécutif que sous l'obligation expresse d'en rendre compte aux Chambres dans le plus bref délai possible. En ce cas, *une loi* fixe la date de la nouvelle élection, et décide si la Commission départementale doit conserver son mandat jusqu'à la réunion du nouveau Conseil général, ou autorise le pouvoir exécutif à en nommer provisoirement une autre (art. 35).

2<sup>o</sup> Dans l'intervalle des sessions des Chambres, le chef du pouvoir exécutif peut prononcer la dissolution du Conseil général pour des causes spéciales à ce Conseil ; ce décret doit être motivé. Il ne peut jamais être rendu par voie de mesure générale.



Il convoque en même temps les électeurs du département pour le quatrième dimanche qui suit. Le nouveau Conseil général se réunit de plein droit le deuxième lundi après l'élection et nomme sa Commission départementale (art. 36).

## § 2. — Attributions.

**Historique.** — Les attributions du Conseil général ont successivement été réglées :

1<sup>o</sup> Par la loi organique du 28 pluviôse an VIII, qui a créé le Conseil général et en a déterminé l'organisation et les attributions. Cette loi ne reconnaissait au Conseil général aucun pouvoir propre de décision ; elle ne lui donnait le droit d'émettre que des avis. L'administration pouvait prendre dans l'intérêt du département l'initiative des actes à l'encontre des délibérations du Conseil général.

2<sup>o</sup> Par la loi du 10 mai 1838. — Cette loi reconnaît au Conseil général l'initiative d'une façon absolue, en ce sens que son consentement est nécessaire pour qu'un acte concernant le département et soumis à sa délibération puisse être fait par l'administration ; mais aucune de ses délibérations n'est souveraine ; toutes sont soumises à la nécessité d'une autorisation. Depuis le décret de *déconcentration* du 25 mars 1852, c'était le préfet qui donnait l'autorisation (*Tutelle administrative*).

D'après cette loi de 1838 il y avait trois choses à distinguer :

- 1<sup>o</sup> La délibération du Conseil général ;
- 2<sup>o</sup> L'autorisation nécessaire pour son exécution ;
- 3<sup>o</sup> L'exécution par l'administration active.

3<sup>o</sup> Par la loi du 18 juillet 1866. — Cette loi a modifié la loi de 1838 en distinguant deux sortes de délibérations :

- 1<sup>o</sup> Délibérations soumises à autorisation ;
- 2<sup>o</sup> Délibérations définitives, exécutoires sans autorisation.

Actuellement les attributions, comme l'organisation du Conseil général sont régies par la loi du 10 août 1871. L'une des innovations de cette loi a consisté à poser en principe que les délibérations du Conseil général seraient exécutoires sans autorisation : la nécessité de l'autorisation ne subsiste que dans trois cas déterminés. Mais si l'administration n'a plus à autoriser les délibérations du Conseil général : elle exerce sur ses actes un *pouvoir de contrôle*, par le droit qui lui appartient d'annuler ou de suspendre ses délibérations.

On peut envisager les attributions du Conseil général à deux points de vue :

1° Au point de vue de l'autorité qui s'attache à ses délibérations ;

2° Au point de vue de la nature de sa mission.

**I. Attributions du Conseil général au point de vue de l'autorité qui s'attache à ses délibérations.** — A ce premier point de vue, on peut diviser en cinq classes les attributions du Conseil général :

1° Le Conseil général rend des délibérations définitives, sauf annulation :

2° Le Conseil général rend des délibérations exécutoires, sauf le droit de suspension appartenant au pouvoir exécutif ;

3° Le Conseil général rend des délibérations qui ne sont exécutoires qu'après autorisation :

4° Le Conseil général donne des avis ;

5° Le Conseil général émet des vœux et des réclamations.

1° *Délibérations définitives sauf annulation.* — Ces délibérations sont exécutoires, si, dans un certain délai déterminé par la loi, l'annulation n'en a pas été demandée et prononcée.

L'annulation doit être demandée par le préfet dans un délai de vingt jours à partir de la clôture de la session : la demande doit être notifiée au président du Conseil général et au président de la Commission départementale.

L'annulation est prononcée par un *décret* du chef de l'Etat rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

L'annulation ne peut être prononcée que pour excès de pouvoir ou pour violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

L'annulation doit être prononcée dans le délai de deux mois à partir de la notification de la demande au président du Conseil général ou de la Commission départementale : passé ce délai, la délibération est exécutoire (art. 47).

Les matières sur lesquelles le Conseil général rend des délibérations définitives, sauf annulation, sont énumérées dans les articles 37, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, et surtout par l'article 46 (1).

(1) Art. 37, loi du 10 août 1871. — « Le Conseil général répartit chaque année, à la session d'août, les contributions directes, conformément aux règles établies par les lois. — Avant d'effectuer cette répartition, il statue sur

2<sup>o</sup> *Délibérations exécutoires sauf suspension.* — Ce sont celles qui sont de plein droit exécutoires, si, dans un certain délai, la suspension n'en a pas été prononcée.

La suspension n'est pas subordonnée, comme l'annulation, à

les demandes délibérées par les conseils compétents en réduction de contingent. »

*Art. 38 :* « Le Conseil général prononce définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes préalablement soumises au conseil compétent. »

*Art. 40 :* « Le Conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois. — Il peut voter des centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances. — Il peut voter également des emprunts départementaux remboursables dans un délai qui ne pourra excéder quinze années, sur les ressources ordinaires et extraordinaires. »

*Art. 42 :* « Le Conseil général arrête, chaque année, à sa session d'août, dans les limites fixées annuellement par la loi des finances, le maximum du nombre de centimes additionnels que les conseils municipaux sont autorisés à voter, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. — Si le Conseil général se sépare sans l'avoir arrêté, le maximum fixé pour l'année précédente est maintenu jusqu'à la session d'août de l'année suivante. »

*Art. 43 :* « Chaque année dans sa session d'août, le Conseil général, par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département, procède à la révision des sections électorales et en dresse le tableau. »

*Art. 44 :* « Le Conseil général opère la reconnaissance, détermine la largeur et prescrit l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux, de grande communication et d'intérêt commun. Les délibérations qu'il prend à cet égard produisent les effets spécifiés aux articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. »

*Art. 45 :* « Le Conseil général, sur l'avis motivé du directeur et de la commission de surveillance, pour les écoles normales, du proviseur ou du principal et du bureau d'administration, pour les lycées et collèges, du chef d'institution, pour les institutions d'enseignement libre, nomme et révoque les titulaires des bourses entretenues sur les fonds départementaux. — L'autorité universitaire ou le chef d'institution libre peut prononcer la révocation dans les cas d'urgence ; ils en donnent avis immédiatement au président de la commission départementale et en font connaître les motifs. — Le Conseil général détermine les conditions auxquelles seront tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées exclusivement sur les fonds départementaux et les règles des concours d'après lesquels les nominations devront être faites. — Sont maintenus, néanmoins, les droits des archivistes paléographes, tels qu'ils sont réglés par le décret du 4 février 1850. »

*Art. 46 :* « Le Conseil général statue définitivement sur les projets ci-après désignés, savoir : 1<sup>o</sup> acquisition, aliénation et échange des propriétés départementales, mobilières ou immobilières, quand ces propriétés ne sont pas affectées à l'un des services énumérés au n<sup>o</sup> 4 ; — 2<sup>o</sup> mode de gestion des propriétés départementales ; — 3<sup>o</sup> baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ; — 4<sup>o</sup> changement de destination des propriétés et des édifices départementaux autres que les hôtels de préfecture et de sous-préfecture, et des locaux affectés aux Cours d'assises, aux tribunaux,

une cause déterminée : il n'est pas nécessaire, par exemple, pour qu'elle se produise, que la délibération contienne un excès de pouvoir, une violation d'une loi ou d'un règlement. Il suffit qu'elle soit motivée.

aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons ; — 5° acceptation ou refus de dons et legs faits au département, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation ; — 6° classement et direction des routes départementales ; projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification ou l'entretien desdites routes ; désignation des services qui seront chargés de leur construction et de leur entretien ; — 7° classement et direction des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ; désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien desdits chemins, et fixation du contingent annuel de chaque commune ; le tout sur l'avis des conseils compétents ; — répartition des subventions accordées, sur les fonds de l'État ou du département, aux chemins vicinaux de toute catégorie ; — désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et mode d'exécution des travaux à la charge du département ; — taux de la conversion en argent des journées de prestation ; — 8° déclassement des routes départementales des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ; — 9° projets, plans et devis de tous autres travaux à exécuter sur les fonds départementaux et désignations des services auxquels les travaux seront confiés ; — 10° offres faites par les communes, les associations ou les particuliers pour concourir à des dépenses quelconques d'intérêt départemental ; 11° concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental ; — 12° direction des chemins de fer d'intérêt local, mode et conditions de leur construction, traités et dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation ; — 13° Établissement et entretien des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département ; fixation des tarifs de péage ; — 14° assurances des bâtiments départementaux ; — 15° actions à intenter ou soutenir au nom du département, sauf les cas d'urgence dans lesquels la commission départementale pourra statuer ; — 16° transactions concernant les droits des départements ; — 17° recettes de toute nature et dépenses des établissements d'aliénés appartenant au département ; approbation des traités passés avec des établissements privés ou publics pour le traitement des aliénés du département ; — 18° service des enfants assistés ; — 19° part de la dépense des aliénés et des enfants assistés qui sera mis à la charge des communes, et bases de la répartition à faire entre elles ; — 20° création d'institutions départementales d'assistance publique et service de l'assistance publique dans les établissements départementaux ; — 21° établissement et organisation des caisses de retraite ou tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux ; — 22° part contributive du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes ; — 23° difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes du département ; — 24° délibérations des conseils municipaux ayant pour but l'établissement, la suppression ou les changements de foires et marchés ; — 25° délibérations des conseils municipaux ayant pour but la prorogation des taxes additionnelles d'octroi actuel-

Un simple décret suffit pour la suspension, tandis que pour l'annulation, il faut un décret rendu en Conseil d'Etat.

La suspension doit être prononcée dans un délai de 3 mois à partir de la clôture de la session : ce délai passé, la délibération est exécutoire.

Les matières sur lesquelles le Conseil général rend des délibérations exécutoires, sauf suspension, sont énumérées dans l'article 48 (1).

3° *Délibérations exécutoires seulement après autorisation.* — Elles forment une infime exception sous l'empire de la loi de 1871 ; elles sont relatives à trois matières :

1° Aux impositions extraordinaires, qui dépassent la limite du maximum déterminé annuellement par la loi du budget ;

2° Aux emprunts départementaux, remboursables dans un délai supérieur à 15 années.

Dans ces deux cas, la délibération doit être autorisée par une loi (art. 41).

3° A l'acceptation des dons et legs faits au département quand il y a réclamation de la part de la famille.

Dans ce cas, c'est par décret du chef de l'Etat que l'autorisation est donnée (art. 46, n° 5).

lement existantes ou l'augmentation de taxes principales au delà d'un décime, le tout dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général établi conformément à la loi du 24 juillet 1867 (abrogé par la l. 5 avril 1884, art. 107) ; — 26° changements à la circonscription des communes d'un même canton et à la désignation de leurs chefs-lieux, lorsqu'il y a accord entre les conseils municipaux ».

(1) *Article 48* : « Le Conseil général délibère : — 1° sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées aux hôtels de préfecture et de sous-préfecture, aux écoles normales, aux Cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons ; — 2° sur le changement de destination des propriétés départementales affectées à l'un des services ci-dessus énumérés ; — 3° sur la part contributive à imposer au département dans les travaux exécutés par l'Etat qui intéressent le département ; — 4° sur les demandes des Conseils municipaux : 1° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur des matières non comprises dans le tarif général indiqué à l'article 46, 2° pour l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif, 3° pour l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local, 4° pour les modifications aux règlements ou aux périmètres existants (abrogé loi du 5 août 1884, art. 167) ; — 5° sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements, et généralement 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. »

4<sup>o</sup> *Avis*. — L'avis du Conseil général est tantôt obligatoire, tantôt facultatif.

Il est obligatoire, lorsqu'une loi ou un règlement le déclarent. C'est ainsi que l'article 50 (1) énumère une série d'affaires sur lesquelles l'administration est tenue de consulter le Conseil général.

En dehors des cas où son avis est obligatoire, le Conseil général peut être consulté toutes les fois que l'administration juge à propos de le faire.

L'administration n'est jamais liée par les avis du Conseil général : mais un acte qui serait rendu, sans avoir consulté le Conseil général sur une matière pour laquelle son avis est obligatoire, serait entaché d'excès de pouvoir, et pourrait être attaqué devant le Conseil d'Etat.

5<sup>o</sup> *Vœux et réclamations*. — Le Conseil général peut adresser directement au Ministre compétent, par l'intermédiaire de son président, les réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département.

Il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale ; mais tous vœux politiques lui sont interdits (art. 51).

*Différences entre les avis d'une part, les vœux et réclamations d'autre part*. — 1<sup>o</sup> Les avis sont provoqués par l'administration ; les vœux et réclamations émanent spontanément du Conseil général ; 2<sup>o</sup> Les avis sont adressés au Ministre par l'intermédiaire du préfet ; les vœux et réclamations sont adressés directement au Ministre par le président du Conseil général.

**II. Attributions du Conseil général au point de vue de la nature de sa mission.** A ce second point de vue on peut diviser les attributions du Conseil général en 6 classes (2) :

(1) *Art. 50* : « Le Conseil général donne son avis : — 1<sup>o</sup> sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et la désignation des chefs-lieux, sauf le cas où il statue définitivement, conformément à l'article 46, n<sup>o</sup> 26. — 2<sup>o</sup> sur l'application des dispositions de l'article 90 du Code forestier, relatives à la soumission au régime forestier, des bois, taillis ou futaies appartenant aux communes, et à la conversion en bois de terrains en pâturages ; — 3<sup>o</sup> sur les délibérations des Conseils municipaux relatives à l'aménagement, au mode d'exploitation, à l'aliénation et au défrichement des bois communaux ; — et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il est consulté par les ministres.

(2) Ducrocq, I, n<sup>o</sup> 139. Certains auteurs adoptent une autre division ; ils

1° *Le Conseil général agit comme délégué du pouvoir législatif.*

En cette qualité, le Conseil général est appelé à statuer, d'une façon définitive, sur la répartition des impôts entre les arrondissements et sur les demandes en réduction formées par les Conseils d'arrondissement ou par les communes (art. 37, 38, 39).

2° *Le Conseil général exerce un pouvoir de contrôle sur l'administration préfectorale.*

Ce pouvoir se manifeste à l'occasion du vote du budget et de l'apurement des comptes du préfet.

3° *Le Conseil général agit comme représentant légal et direct du département.*

En cette qualité, il rend suivant les cas, ainsi que nous l'avons vu, des délibérations définitives, exécutoires sauf suspension, ou soumises à la nécessité d'une autorisation.

4° *Le Conseil général est chargé du contrôle de la situation et de l'administration financière des communes.*

En cette qualité, il arrête chaque année, dans les limites fixées par la loi des finances, le maximum du nombre des centimes extraordinaires que les Conseils municipaux sont autorisés à voter (art. 42); — il peut diviser la commune en sections électorales (art. 43).

5° *Le Conseil général joue le rôle de comité consultatif de l'administration centrale et de l'administration locale.*

En cette qualité il émet des avis, qui sont tantôt obligatoires, tantôt facultatifs.

6° *Le Conseil général a des attributions politiques.*

1° Il compose l'élément le plus important du collège électoral appelé à élire les sénateurs (loi du 9 décembre 1884, art. 6).

2° D'après la loi du 15 février 1872, le Conseil général peut être appelé exceptionnellement à exercer le pouvoir législatif. — Si les membres des Chambres étaient dispersés par la violence et empêchés de se réunir, les Conseils généraux s'assemblent de plein droit. Ils nomment chacun deux délégués dont la réunion remplace les Chambres dissoutes.

Si dans un délai d'un mois, les Chambres dissoutes ne peuvent

distinguent les attributions relatives : a) aux intérêts généraux ; b) aux intérêts départementaux ; c) aux intérêts communaux ; d) aux affaires politiques. Simonet. *Traité élémentaire de droit public et administratif*, p. 313 et suivantes. M. Henry Michel à son cours.

se réunir, les électeurs seront convoqués pour des élections générales.

L'assemblée des conseillers généraux cesse ses pouvoirs dès que les nouvelles Chambres sont constituées.

## CHAPITRE V. — DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE.

**Définition.** — C'est une commission élue par le Conseil général dans son sein, pour fonctionner d'une façon permanente dans l'intervalle de ses sessions. Sa mission principale consiste à contrôler les actes du préfet, en tant que celui-ci agit comme représentant du département. C'est une innovation importante de la loi du 10 août 1871 : et nous avons fait observer déjà plusieurs fois, que c'était le seul organe de notre machine administrative qui avait été créé depuis la loi du 28 pluviôse an VIII.

Nous étudierons : 1° l'organisation de la Commission départementale ;

2° Ses attributions.

### § 1. — Organisation.

**Composition.** — Elle se compose de quatre membres au moins et de sept au plus, élus par le Conseil général parmi ses membres, chaque année, à la fin de la session d'août. Elle comprend un membre choisi, autant que possible, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans chaque arrondissement. Les membres de la Commission sont indéfiniment rééligibles.

**Incompatibilité.** — Les fonctions de membre de la Commission départementale sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu du département et avec le mandat de député ou de sénateur (art. 70 modifié par la loi du 19 déc. 1878).

**Président de droit — Secrétaire élu.** — Le président n'est élu, ni par le Conseil général, ni par la Commission départementale. C'est le plus âgé des membres de la Commission, qui en est de droit le président. On a adopté cette solution pour empêcher qu'on ne pût mettre à la tête de la Commission un homme ayant une autorité trop considérable et qui aurait pu tenir en échec et annihiler l'autorité préfectorale (art. 71).

C'est le même sentiment de défiance, qui explique que la loi n'ait pas déterminé les pouvoirs du président de la Commission



départementale. La loi ne lui confère expressément que le droit de présider les réunions de la Commission départementale, avec voix prépondérante en cas de partage.

Mais si la Commission n'élit pas son président, c'est elle qui élit son secrétaire.

**Fonctionnement de la Commission départementale.** — Elle se réunit au moins une fois par mois, aux époques et pour un nombre de jours qu'elle-même détermine.

En outre, elle peut être convoquée extraordinairement toutes les fois que le préfet ou son président le juge à propos (art. 73).

Les membres de la Commission départementale ne reçoivent pas de traitement (art. 75).

Tout membre de la Commission départementale, qui s'absente des séances pendant deux mois consécutifs, sans excuse légitime admise par la Commission, est réputé démissionnaire. Il est pourvu à son remplacement à la plus prochaine session du Conseil général (art. 74).

La Commission départementale siège à la préfecture ; elle prend, sous l'approbation du Conseil général et avec le concours du préfet, les mesures propres à assurer son service (art. 71).

Le préfet ou son représentant assiste aux séances de la Commission départementale ; ils sont entendus quand ils le demandent (art. 76).

Les séances de la Commission départementale, à la différence de celles du Conseil général, ne sont pas publiques. — Pour que la Commission départementale puisse délibérer valablement il faut que la majorité de ses membres soit présente.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix : mais en cas de partage, nous savons que la voix du président est prépondérante. Le procès-verbal des délibérations est tenu par le secrétaire : il fait mention du nom des membres présents.

## § 2. — Attributions.

La Commission départementale a des attributions de quatre sortes :

- 1° Elle contrôle l'administration du préfet, en tant que celui-ci agit comme représentant du département ;
- 2° Elle donne des avis au préfet ;
- 3° Elle fait des rapports et des propositions au Conseil général ;

4<sup>o</sup> Elle rend des décisions.

1<sup>o</sup> **Actes de contrôle.** — La mission principale de la Commission départementale consiste à contrôler les actes du préfet, en tant qu'il agit comme représentant du département.

En conséquence, le préfet est tenu d'adresser à la Commission départementale, au commencement de chaque mois, l'état détaillé des ordonnances de délégation qu'il a reçues et des mandats de paiement qu'il a délivrés pendant le mois précédent, concernant le budget départemental. La même obligation existe pour les ingénieurs en chef, sous-ordonnateurs délégués (art. 78).

La Commission départementale vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département (art. 83).

2<sup>o</sup> **Avis.** — La Commission départementale donne son avis au préfet sur toutes les questions qu'il lui soumet. Elle peut même, sans être consultée, donner son avis au préfet sur les questions sur lesquelles elle juge bon d'appeler son attention dans l'intérêt du département (art. 76).

3<sup>o</sup> **Rapports et propositions au Conseil général.** — A l'ouverture de chaque session ordinaire du Conseil général, la Commission départementale lui fait un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes les propositions qu'elle croit utiles.

A l'ouverture de la session d'août, elle lui présente, dans un rapport sommaire, ses observations sur le budget proposé par le préfet (art. 79).

A la même session d'août, elle doit présenter le relevé des emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votées depuis la précédente session d'août, avec indications du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée.

4<sup>o</sup> **Décisions.** — Enfin, la Commission départementale a un pouvoir propre de rendre des décisions.

Ce pouvoir lui appartient ;

1<sup>o</sup> En vertu d'une délégation du Conseil général.

2<sup>o</sup> En vertu d'un texte de loi.

1<sup>o</sup> *En vertu d'une délégation du Conseil général.*

La loi permet au Conseil général de remettre le soin de trancher certaines affaires à sa Commission départementale. Mais le Conseil général ne peut renvoyer, à la Commission départementale toute une catégorie d'affaires, non spécifiées, ni limi-

tées par la délégation (1) (art. 77). Il ne peut non plus déléguer à la Commission départementale certaines affaires, en raison de leur importance considérable, telles que, par exemple, le budget du département, le sectionnement électoral, etc.

Les pouvoirs de décision de la Commission départementale en cette première qualité, varient avec les départements : ils sont plus ou moins étendus, suivant le degré de confiance que le Conseil général place dans sa Commission départementale.

2° *En vertu d'un\* texte de loi.*

Les attributions de la Commission départementale, en cette seconde qualité, à la différence des précédentes, sont les mêmes dans tous les départements.

On peut diviser ces décisions en 3 classes, suivant qu'elles sont relatives à un objet d'intérêt général, d'intérêt départemental ou d'intérêt communal (2).

a) *Objets d'intérêt général.* — La Commission départementale a qualité pour :

1° Assigner à chaque membre du Conseil général et aux membres des autres Conseils électifs le canton pour lequel ils devront siéger dans le Conseil de révision (art. 82).

2° Approuver le tarif des évaluations cadastrales.

b) *Objets d'intérêt départemental.* — La Commission départementale, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet :

1° Répartit les subventions diverses portées au budget départemental, et dont le Conseil ne s'est pas réservé la distribution, les fonds provenant des amendes de police correctionnelle et les fonds provenant du rachat des prestations en nature sur les lignes que ces prestations concernent ;

2° Détermine l'ordre de priorité des travaux à la charge du département, lorsque cet ordre n'a pas été fixé par le Conseil général ;

3° Fixe l'époque et le mode d'adjudication ou de réalisation des emprunts départementaux, lorsqu'ils n'ont pas été fixés par le Conseil général ;

4° Fixe l'époque de l'adjudication des travaux d'utilité départementale (art. 81).

(1) S'il en était autrement, en effet, le Conseil général pourrait, par voie réglementaire, augmenter l'étendue des pouvoirs de la Commission départementale, contrairement à la loi.

(2) Simonet, *op. cit.*, p. 339 et suivantes.

5° Nomme les membres des Commissions syndicales, dans le cas d'entreprises subventionnées par le département.

c) *Objets d'intérêt communal.* — La Commission départementale:

1° Prononce, sur l'avis des Conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture, le redressement, la fixation de la largeur et de la limite des chemins vicinaux ordinaires;

2° Approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux (art. 86).

3° Prend des arrêtés de reconnaissance des chemins ruraux sur la proposition du préfet et après enquête (art. 4 de la loi du 20 août 1881).

**Voies de recours.** — La loi a organisé diverses voies de recours contre les décisions de la Commission départementale (1) : les unes s'appliquent à toutes les décisions de la Commission départementale; les autres sont spéciales à certaines de ses décisions.

a) *Voies de recours communes à toutes les décisions de la Commission départementale :* Toutes les décisions de la Commission départementale sont soumises à deux voies de recours : l'une propre à l'administration, l'autre propre aux parties intéressées.

*Recours propre à l'administration.*

Il se présente dans le cas où un désaccord ou un conflit s'élève entre la Commission départementale et le préfet.

En cas de simple désaccord, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du Conseil général qui statue définitivement.

Dans le cas plus grave d'un conflit, comme lorsque la Commission départementale a dépassé ses pouvoirs, le Conseil général peut être convoqué immédiatement en session extraordinaire et statuer sur les faits. Il pourra, s'il le juge convenable, procéder à la nomination d'une nouvelle Commission départementale (art. 85).

Quand y aura-t-il désaccord ? quand y aura-t-il conflit ? la loi ne l'a pas déterminé, cela dépendra des circonstances.

(1) En dehors de ces voies de recours, le gouvernement conserve le droit d'annuler ou de suspendre les décisions de la Commission départementale, agissant en vertu de la délégation du Conseil général, comme il pourrait le faire si elles émanaient du Conseil général lui-même. Il peut également annuler les décisions de la commission départementale, lorsqu'elles sont relatives à des objets ne rentrant dans leurs attributions, ou quand elles ont été prises dans des réunions non prévues ni autorisées par la loi. Simonnet, *op. cit.*, p. 343.

*Recours propre aux parties intéressées.*

Les parties intéressées peuvent toujours attaquer les décisions de la Commission départementale devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ou incompétence. C'est en effet une voie de recours générale, qui s'applique à tous les actes de l'administration active et contentieuse, comme de l'administration délibérante.

b) *Voies de recours spéciales à certaines décisions de la Commission départementale.* — Les décisions relatives à l'intérêt communal que nous avons indiquées plus haut sont susceptibles d'une double voie de recours :

1° Appel devant le Conseil général pour cause d'inopportunité ou de fausse appréciation des faits.

L'appel peut être formé soit par le préfet, soit par les Conseils municipaux, soit par toute autre partie intéressée.

L'appel doit être notifié au président de la Commission départementale dans le délai d'un mois, à partir de la Communication de la décision.

Le Conseil général statue définitivement à sa plus prochaine session.

2° Recours au contentieux devant le Conseil d'Etat pour cause d'excès de pouvoir, de violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (1).

Le recours doit avoir lieu dans le délai de 2 mois, à partir de la communication de la décision attaquée. Il peut être formé sans frais. Contrairement aux règles ordinaires, le recours devant le Conseil d'Etat est ici suspensif.

**Attributions individuelles des conseillers généraux.**

Les conseillers généraux ont certaines attributions individuelles :

1° Ils sont électeurs pour l'élection des membres du Sénat ;

2° Ils sont appelés à faire partie du Conseil de révision cantonal ;

3° Ils peuvent faire partie de la Commission chargée d'arrêter, pour chaque arrondissement, la liste annuelle du jury criminel ;

(1) Ce recours diffère du recours ordinaire pour excès de pouvoir ou incompétence : 1° en ce qu'il peut être formé, non seulement pour excès de pouvoir ou incompétence, mais même pour violation de la loi ou d'un règlement ; 2° en ce que le délai est de deux mois, au lieu de trois ; 3° en ce que le recours est suspensif.

4° Ils peuvent être désignés par le préfet pour remplacer provisoirement le sous-préfet ;

5° Ils peuvent siéger comme suppléants au Conseil de préfecture, etc. etc.

#### **Intérêts communs à plusieurs départements.**

Avant la loi de 1871, il était défendu à deux ou plusieurs Conseils généraux de correspondre et d'établir entre eux une entente pour agir dans un but déterminé.

La loi de 1871 a encore innové sur ce point : elle permet à deux ou plusieurs Conseils généraux de s'entendre, par l'entremise de leurs présidents, après en avoir averti les préfets, sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs.

Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune (art. 89).

Les questions d'intérêt commun sont débattues dans les conférences inter-départementales, où chaque Conseil général est représenté par sa Commission départementale ou par une Commission spéciale nommée à cet effet. Les préfets des départements intéressés pourront assister à ces conférences.

Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils généraux intéressés (art. 90).

Si des questions étrangères aux attributions des Conseils généraux étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute : les membres qui persisteraient à délibérer après cette déclaration pourraient être poursuivis en vertu de l'article 258 du Code pénal.

### **III<sup>e</sup> SECTION. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ARRONDISSEMENT**

**Caractère de l'arrondissement.** — A la différence du département et de la commune, l'arrondissement ne constitue : ni une personne morale, ni une unité administrative.

Il n'est qu'une circonscription territoriale.

Il n'est pas une personne morale ; car il n'a et ne peut avoir aucun patrimoine propre.

Il n'est pas une unité administrative ; car son administration ne se suffit pas à elle-même : elle est comprise dans celle du département et absorbée par elle.

Dans l'arrondissement l'administration active est représentée par le sous-préfet ;

L'administration délibérante et consultative par le Conseil d'arrondissement.

Ces deux organes ont été créés par la loi du 28 pluviôse an VIII.

## CHAPITRE PREMIER. — DU SOUS-PRÉFET.

### § 1. — Organisation.

Il y a un sous-préfet dans chaque arrondissement, sauf dans l'arrondissement, chef-lieu du département, pour lequel c'est le préfet qui remplit les fonctions de sous-préfet.

Le sous-préfet est nommé et révoqué, comme le préfet, par décret du chef de l'Etat.

Aucune condition spéciale de capacité n'est requise.

Il y a trois classes de sous-préfets d'après l'importance des sous-préfectures.

En cas d'empêchement du sous-préfet, c'est un conseiller général qui est appelé à le suppléer, en vertu d'un arrêté du préfet.

### § 2. — Attributions.

Le sous-préfet, comme le préfet, a deux ordres d'attributions :

1<sup>o</sup> Attributions administratives ;

2<sup>o</sup> Attributions contentieuses.

Nous n'étudions ici que ses attributions administratives.

**Attributions administratives** — En principe, le sous-préfet n'administre pas, il n'est qu'un agent de transmission, un intermédiaire placé entre le préfet et le maire.

Par exception, le sous-préfet a un pouvoir propre de décision dans les trois cas suivants :

1<sup>o</sup> Lorsque le préfet lui a délégué ses pouvoirs ;

2° Lorsqu'il y a urgence à statuer et qu'on ne peut attendre la délégation du préfet ;

3° Lorsqu'une loi ou un décret réglementaire a attribué pouvoir propre au sous-préfet.

Par exemple : le sous-préfet est chargé d'autoriser les établissements dangereux insalubres ou incommodes de la 3<sup>e</sup> classe (Ordonnance du 14 janvier 1815, art. 3).

Le sous-préfet délivre des alignements individuels en matière de grande voirie, s'il existe un plan général d'alignement (Loi du 4 mai 1864).

Mais c'est surtout le décret de décentralisation du 13 avril 1861 qui a conféré au sous-préfet un pouvoir de décision dans de nombreuses affaires : nous citerons, à titre d'exemple, le droit de légaliser certaines pièces, telles que les actes de l'état civil, de délivrer des passeports, des permis de chasse, etc., etc

## CHAPITRE II. — DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

Créé et organisé par la loi du 28 pluviôse an VIII, le Conseil d'arrondissement est actuellement régi, quant à son organisation, par la loi du 22 juin 1833, modifiée sur certains points par quelques lois postérieures, et, quant à ses attributions, par la loi du 10 mai 1838.

La loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux est entièrement étrangère aux Conseils d'arrondissement.

### § 1. — Organisation.

**Composition.** — Le Conseil d'arrondissement se compose d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, sans que leur nombre puisse être inférieur à 9. Si le nombre des cantons est inférieur à 9, un décret désigne les cantons qui auront à élire plusieurs membres.

**Élections.** — L'élection se fait au suffrage universel. Les électeurs sont les mêmes que pour le Conseil général.

**Conditions d'éligibilité.** — **Incompatibilité.** — Pour être élu conseiller d'arrondissement il faut avoir 25 ans, avoir la jouissance de ses droits civils et politiques, être domicilié dans l'arrondissement ou y payer une contribution directe.



Nul ne peut être membre de deux Conseils d'arrondissement, ni d'un Conseil d'arrondissement et d'un Conseil général.

Les fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller d'arrondissement sont énumérées dans les articles 5 et 23 de la loi de 1833.

**Contentieux des élections.** — C'est le *Conseil de préfecture* qui est compétent pour statuer sur les contestations auxquelles donnent lieu les élections : sa décision peut être attaquée en appel devant le Conseil d'Etat qui statue sans frais et sans constitution d'avocat, dans la section du contentieux ou la section temporaire.

Si une question préjudicielle fondée sur l'incapacité de l'élu est soulevée, le Conseil de préfecture surseoirà jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Tribunal civil d'arrondissement.

Peuvent se pourvoir contre l'élection :

1<sup>o</sup> Tout électeur, soit à l'aide d'une réclamation inscrite au procès-verbal des élections, soit dans les 5 jours qui suivent l'élection, par une réclamation adressée au secrétariat de la sous-préfecture.

2<sup>o</sup> Le préfet, dans les 15 jours à partir de la réception du procès-verbal des élections.

Le Conseil de préfecture doit statuer dans le mois.

**Durée des fonctions.** — Le Conseil d'arrondissement, comme le Conseil général, est élu pour 6 ans et renouvelable par moitié tous les 3 ans (art. 25, loi de 1833).

En cas de vacance, par suite de décès, démission, option, etc., les électeurs sont convoqués dans le délai de 2 mois.

**Sessions.** — Il n'y a qu'une seule session ordinaire par an. Elle est divisée en 2 parties : l'une précède la session d'août du Conseil général, l'autre la suit. Cette division en 2 parties s'explique par la nature des attributions du Conseil d'arrondissement. Il peut y avoir en outre des sessions extraordinaires (loi de 1838, art. 39).

**Séances.** — Le Conseil d'arrondissement nomme son bureau, composé d'un président, de vice-présidents et de secrétaires (loi du 23 juillet 1870, art. 6).

Le sous-préfet a entrée au conseil et peut se faire entendre quand il le veut.

Les séances ne sont pas publiques, à la différence de celles du Conseil général et du Conseil municipal. Tout contribuable peut seulement demander communication des procès-verbaux.

**Suspension. — Dissolution.** — Le Conseil d'arrondissement peut être suspendu par le préfet, sous l'approbation du pouvoir central : il ne peut être dissous que par un décret du chef de l'Etat. Dans le cas de dissolution les électeurs doivent être convoqués avant la session et au plus tard dans le délai de 3 mois.

## § 2. — Attributions.

Trois ordres d'attributions :

1<sup>o</sup> Délibérations ;

2<sup>o</sup> Avis ;

3<sup>o</sup> Vœux.

1<sup>o</sup> *Délibérations.* — Le Conseil d'arrondissement n'a un pouvoir propre de délibération qu'en une seule matière : pour opérer au troisième degré la répartition des contributions directes entre les communes de l'arrondissement. Et encore, en cette matière, ses délibérations ne sont pas définitives : elles sont soumises au Conseil général qui a le dernier mot et dont le Conseil d'arrondissement ne fait ensuite qu'appliquer la décision.

Ainsi, dans la première partie de sa session, le Conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes (art. 40, loi de 1838).

Dans sa session d'août, le Conseil général statue sur les décisions prises par le Conseil d'arrondissement.

Puis, dans la seconde partie de sa session, le Conseil d'arrondissement, conformément à la délibération du Conseil général, répartit les contributions directes entre les communes (art. 45).

Si le Conseil d'arrondissement s'écartait des décisions du Conseil général, le préfet, en Conseil de préfecture, opérerait la répartition d'après ces décisions (art. 46).

2<sup>o</sup> *Avis.* — Ils sont de trois sortes :

1<sup>o</sup> *Obligatoires*, lorsque le sous-préfet est obligé de consulter le Conseil d'arrondissement. S'il rendait un arrêté sans prendre cet avis, l'arrêté sera entaché d'excès de pouvoir et pourrait de ce chef être attaqué directement devant le Conseil d'Etat (art. 41, loi de 1838).

2<sup>o</sup> *Facultatifs*, lorsque le sous-préfet est libre de consulter ou de ne pas consulter son Conseil.

3<sup>o</sup> *Spontanés* ; ce sont ceux que le Conseil d'arrondissement peut donner au sous-préfet sans être consulté (art. 42).

3<sup>o</sup> *Vœux*. — Le Conseil d'arrondissement peut émettre des vœux sur l'état et les besoins des divers services publics de l'arrondissement (art. 44). Il y a cette différence entre les avis spontanés et les vœux que les avis sont transmis au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet, tandis que les vœux sont adressés au préfet directement par le président du Conseil d'arrondissement.

*Conclusion* : notre conclusion, après cette étude rapide sur l'arrondissement, est qu'il constitue un rouage inutile de notre machine administrative et qu'il conviendrait de le faire disparaître.

#### IV<sup>o</sup> SECTION. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE

**Triple caractère de la commune.** — Comme l'Etat et le département, la commune présente trois caractères importants : Elle constitue : 1<sup>o</sup> une circonscription territoriale ; 2<sup>o</sup> Une unité administrative ; 3<sup>o</sup> Une personne morale.

Dans cette première partie, nous examinerons la commune sous ses deux premiers aspects, et dans notre seconde partie, nous l'étudierons en tant que personne morale.

#### CHAPITRE PREMIER. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME UNITÉ ADMINISTRATIVE.

Dans la commune l'administration active est confiée au maire et à ses adjoints ;

L'administration délibérante au Conseil municipal.

**Historique.** — C'est encore la loi de pluviôse an VIII qui est la loi organique de la commune.

Mais cette loi a été modifiée par de nombreuses lois postérieures dans le sens de la *décentralisation administrative* :

L'organisation du maire et du Conseil municipal a été déterminée successivement :

1° Par la loi du 24 mars 1831, qui a substitué le principe de l'élection pour les Conseils municipaux au régime de la nomination par le pouvoir central. D'après cette loi, le maire est nommé par le pouvoir central ; mais il doit être pris dans le Conseil municipal ;

2° Par la loi du 3 juillet 1848, qui établit le suffrage universel à la place du suffrage restreint ;

3° La loi du 7 juillet 1852, qui permet au pouvoir central de nommer les maires même en dehors du Conseil municipal ;

4° La loi du 5 mai 1855, qui refondit toutes les lois précédentes et qui fut modifiée elle-même par plusieurs lois successives. D'après ces lois, le maire était nommé, suivant l'importance de la commune, tantôt par le Conseil municipal, tantôt par le pouvoir central.

Les attributions du maire et du Conseil municipal ont été régies :

1° Par la loi du 18 juillet 1837, qui leur donna un pouvoir propre de décision ;

2° Par le décret de *déconcentration* du 25 mars 1852, qui transporta du pouvoir central au préfet le droit d'approuver les délibérations du Conseil municipal dans des cas très nombreux ;

3° Par la loi du 24 juillet 1867, vraie loi de décentralisation, qui a supprimé la nécessité de l'autorisation pour un grand nombre d'affaires.

**Loi actuellement en vigueur.** — La loi en vigueur est la loi du 5 avril 1884, qui a un double caractère :

1° D'être une loi de décentralisation administrative ;

2° D'être un véritable Code municipal, qui a abrogé toutes les lois antérieures.

**Innovations principales de la loi du 5 avril 1884.** — 1° Le maire dans toutes les communes, sauf à Paris, est nommé par le Conseil municipal (1) ;

2° Le nombre d'affaires sur lesquelles le Conseil municipal statue définitivement est augmenté dans une large proportion ; la *tutelle administrative* est restreinte ;

3° Les séances des Conseils municipaux sont publiques.

Nous étudierons : 1° le maire et les adjoints ; 2° le Conseil municipal.

(1) La loi de 1884 n'a pas entièrement innové : elle n'a fait que reproduire sur ce point l'innovation contenue dans la loi du 28 mars 1882.

## § 1. — Le maire et les adjoints.

Le maire est le représentant de l'administration active dans la commune : à côté de lui sont placés des auxiliaires qu'on nomme adjoints.

### 1° Organisation.

Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du Conseil municipal.

Le nombre des adjoints varie suivant la population de la commune : il ne peut dépasser 12, sauf, nous le verrons, à Lyon où il est de 17 (1) (art. 73, loi de 1884).

**Adjoint spécial.** — Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rendent difficiles, dangereuses, ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué sur la demande du Conseil municipal par un décret rendu en Conseil d'Etat. Cet adjoint est élu comme les autres adjoints ; il est pris parmi les conseillers et à défaut d'un conseiller résidant, dans cette fraction, ou s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction.

Il remplit les fonctions d'officier d'état civil et peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune (art. 75) (2).

**Élection du maire et des adjoints.** — D'après la loi de 1884, le maire et les adjoints sont élus par le Conseil municipal dans toutes les communes de France, sauf à Paris. Ils doivent être pris dans le Conseil municipal.

L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages le plus âgé est élu (art. 76).

(1) D'après l'article 73 le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2500 habitants et au-dessous, de deux dans celles de 2501 à 10.000. Dans les communes d'une population supérieure il y a un adjoint de plus par chaque excédant de 25.000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon où il est de 17.

(2) Il diffère des autres adjoints : 1° en ce qu'il peut être nommé en dehors du Conseil municipal ; 2° en ce qu'il agit en vertu d'un pouvoir propre et non comme délégué du maire. Simonet, p. 464.

La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du Conseil municipal.

Pour toute élection du maire ou des adjoints la convocation des membres du Conseil municipal contiendra la mention spéciale de l'élection à laquelle il sera procédé. Avant cette convocation il sera procédé aux élections qui seraient nécessaires pour compléter le Conseil municipal. Après les élections complémentaires, si de nouvelles vacances se produisent, le Conseil municipal procédera néanmoins à l'élection du maire et des adjoints à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres. En ce cas, il y aura lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y sera procédé dans le délai d'un mois, à dater de la dernière vacance (art. 77).

Les nominations sont rendues publiques par voie d'affiches dans les 24 heures et notifiées au sous-préfet (art. 78).

**Contentieux des élections.** — Il est soumis aux mêmes conditions, formes et délais que le contentieux pour les élections au Conseil municipal. Nous faisons un renvoi à cette matière.

**Conditions d'éligibilité. Incapacités.** — Pour être élu maire ou adjoint il faut faire partie du Conseil municipal ; il faut donc remplir les conditions requises pour être conseiller municipal.

Cependant la loi a établi certaines incapacités spéciales ; ne peuvent être maires ou adjoints, ni en exercer même temporairement les fonctions :

Les agents et employés des administrations financières, les trésoriers généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs :

Les agents des forêts, des postes et télégraphes, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers.

Les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints (art. 80).

**Gratuité des fonctions.** — Les fonctions de maires, adjoints, ainsi que celles de conseillers municipaux sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux.

Cependant, les Conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune des indemnités aux maires pour frais de représentation (art. 74).

**Durée des fonctions.** — Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le Conseil municipal, c'est-à-dire pour 4 ans. Ils continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs. Toutefois, en cas de renouvelle-

ment intégral, les fonctions de maire ou d'adjoints sont, à partir de l'installation du nouveau Conseil municipal jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (art. 81).

**Délégation. — Suppléance.** — Le maire peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du Conseil municipal. Les délégations subsistent tant qu'elles n'ont pas été rapportées.

Dans le cas où les intérêts du maire sont en opposition avec ceux de la commune, le Conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune en justice ou dans les contrats (art. 83).

En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoints, par un conseiller municipal désigné par le Conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau (art. 84).

**Sanction du pouvoir de contrôle et de surveillance de l'autorité supérieure.** — Le pouvoir de contrôle et de surveillance de l'autorité supérieure à l'égard des maires et des adjoints a pour sanction : 1<sup>o</sup> le droit de suspension et de révocation qui appartient au gouvernement ; 2<sup>o</sup> le droit reconnu au préfet de se substituer au maire qui refuse ou néglige de faire un acte qui lui est prescrit par la loi.

**Suspension et révocation.** — Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'exécède pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le Ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret du Président de la République.

La révocation, à la différence de la suspension, entraîne l'inéligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint, pendant une année, à partir du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des Conseils municipaux (art. 86).

**Substitution du préfet au maire.** — D'après l'article 85 de la loi de 1884, lorsque le maire refuse ou néglige de faire un acte prescrit par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

Pour que cet article s'applique, deux conditions sont nécessaires :

Il faut :

- 1° Que l'acte dont il s'agit soit prescrit par la loi ;
- 2° Que le maire ait été mis en demeure de l'exécuter.

Faut-il en outre qu'il s'agisse d'un acte que le maire doit faire comme agent du pouvoir central ? ou suffit-il que l'acte soit un de ceux qui rentrent dans les attributions du maire en tant que représentant de la commune ? C'est là une question controversée. La première opinion nous semble préférable (1).

### 2° Attributions.

Les attributions du maire sont relatives à trois ordres de matières.

1° Dans l'ordre civil ou judiciaire il est officier de l'état civil, officier de police judiciaire, et chargé de remplacer le commissaire de police, comme ministère public, devant le tribunal de simple police ;

2° Il a des attributions administratives ;

3° Il a des attributions contentieuses. Nous en renvoyons l'étude à notre section sur le contentieux.

**Attributions administratives du maire.** — Comme le préfet, le maire, au point de vue purement administratif, a une triple qualité :

- 1° Il est l'agent du pouvoir central ;
- 2° Il est le représentant de la personnalité civile de la commune ;
- 3° Il est un magistrat municipal, délégué du pouvoir central.

1° *Attributions du maire comme agent du pouvoir central.* — En cette première qualité, le maire n'a aucun pouvoir propre. Il ne fait qu'exécuter les ordres du gouvernement. Il n'a qu'à se soumettre ou à se démettre.

En cette première qualité le maire est chargé :

- 1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;
- 2° De l'exécution des mesures de sûreté générale ;
- 3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ; telles que, par exemple, de présider la Commission chargée de réviser les listes électorales, de publier les rôles des contributions directes rendus exécutoires par le préfet, etc., etc.

(1) Dans ce sens M. Ducrocq à son cours.



Nous savons que, si le maire refusait ou négligeait de faire un de ces actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

2° *Attributions du maire comme représentant de la personnalité civile de la commune.* — En cette seconde qualité, le maire n'a pas non plus un pouvoir propre : il n'est que l'exécuteur des délibérations du Conseil municipal.

Si le maire refuse de faire certains actes en cette qualité, l'autorité supérieure peut le suspendre ou le révoquer, mais elle ne peut pas exécuter l'acte en son lieu et place comme dans le cas précédent.

Les actes que le maire fait en cette qualité ne sont pas des *actes d'autorité* : ce sont des *actes de gestion*.

En cette qualité il est notamment chargé de préparer le budget qui doit être voté par le Conseil municipal, de passer des contrats avec des tiers dans l'intérêt de la commune, de représenter la commune, en justice (1).

3° *Attributions du maire comme magistrat municipal, délégué du pouvoir central.* — En cette troisième qualité le maire a un pouvoir propre ; comme le préfet pour le département, il est, pour l'étendue de sa commune, dépositaire de l'autorité admi-

(1) Art. 90, loi du 5 avril 1884 : « Le maire est chargé sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure : 1° de conserver et d'administrer les propriétés de la commune, et de faire en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ; 2° de gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ; 3° de préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses ; 4° de diriger les travaux communaux ; 5° de pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale ; 6° de souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles 68 et 69 de la présente loi ; 7° de passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi ; 8° de représenter la commune en justice, soit en demandant soit en défendant ; 9° de prendre, de concert avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse dans les buissons, bois et forêts, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet pris en vertu de l'article 9 de la loi du 3 mai 1884 ; de faire, pendant le temps de neige, à défaut des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers remis sur le territoire ; de requérir, à l'effet de les détruire, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux ; de surveiller et assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal ; 10° et d'une manière générale d'exécuter les décisions du Conseil municipal ».

nistrative. Il est libre de toute délibération du Conseil municipal ; il n'agit pas non plus pour exécuter des ordres du pouvoir central : il agit seulement sous la surveillance du pouvoir central.

Les actes du maire ne sont pas des *actes de gestion* mais bien des *actes d'autorité*.

C'est en cette troisième qualité que le maire est chargé :

1° De la police municipale ;

2° De la police rurale ;

3° De la police de la voirie (art. 91).

1° *Police municipale*. — La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques au sein de la commune. L'article 97 (1), après avoir donné cette définition de la police municipale énumère d'une façon détaillée toutes les matières qui y sont comprises. Nous renvoyons à la lecture de ce texte.

2° *Police rurale*. — La police rurale a pour objet d'assurer

(1) *Art. 97* : « 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 aux 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 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 ».

le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques dans les campagnes.

Dans ce but, toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes-champêtres. Mais ce n'est qu'une faculté, non une obligation pour la commune.

Les gardes-champêtres sont nommés par le maire : mais ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet, ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu.

Ils peuvent être suspendus par le maire pour une durée qui ne pourra excéder un mois. Le préfet peut seul les révoquer. En dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes-champêtres sont chargés de rechercher, chacun pour le territoire dans lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale (1). Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions (art. 102).

3<sup>o</sup> *Police de la voirie.* — Les pouvoirs du maire sont plus ou moins étendus suivant qu'il s'agit de la grande voirie, de la voirie urbaine ou de la voirie vicinale.

1<sup>o</sup> *Grande voirie.* — En matière de grande voirie le maire a la police seulement en ce qui concerne la circulation. Par exemple, il peut, moyennant le paiement des droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics.

Mais les alignements individuels, les autorisations de bâtir, le droit d'ordonner la démolition des constructions qui menacent ruine rentrent dans les attributions du préfet (2).

2<sup>o</sup> *Voirie urbaine.* — En matière de voirie urbaine les pouvoirs du maire sont les plus étendus. Son pouvoir de police n'est pas limité à ce qui concerne la circulation. Il peut délivrer des alignements individuels, accorder l'autorisation de bâtir, ordonner la démolition des bâtiments menaçant ruine et accorder toutes sortes de permission de voirie.

Si le maire refuse sans motif une permission de voirie, le préfet ne pouvait pas, avant la loi de 1884, l'accorder à sa place.

D'après la loi de 1884, article 90, les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable, sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire, peuvent

(1) D'après les art. 9 et 16 du Code d'Instruction Criminelle, les gardes-champêtres n'avaient dans leurs attributions que la police rurale.

(2) Mais le préfet doit prendre l'avis du maire.

être accordées par le préfet, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général.

3° *Voirie vicinale*. — En ce qui concerne le droit de police du maire, les chemins vicinaux de la 1<sup>re</sup> et de la 2<sup>e</sup> classe sont assimilés à la grande voirie, les chemins vicinaux de la 3<sup>e</sup> classe à la voirie urbaine.

*Sonnerie des cloches* : — La loi de 1884 s'est préoccupée de régler une matière qui donnait lieu en pratique à des conflits fréquents entre le maire et le curé, la sonnerie des cloches.

Elle pose, en principe, que les cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies du culte.

Elle ajoute que, 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 de 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 (art. 100).

Une clef du clocher reste déposée entre les mains des titulaires ecclésiastiques, une autre entre les mains du maire, qui ne peut en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois ou règlements.

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 (art. 101).

**Organisation du personnel de la police.** — La loi distingue les communes ayant plus de 40.000 habitants et celles qui ont moins de 40.000 habitants.

Dans les communes qui ont plus de 40.000 habitants, l'organisation du personnel, chargé du service de la police, est réglée sur l'avis du Conseil municipal, par décret du Président de la République.

Dans les communes qui ont moins de 40.000 habitants, l'organisation du personnel de la police est réglée par le maire.

Les dépenses relatives à la police sont obligatoires. Si un Conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par la dépense, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du Président de la République, le Conseil d'Etat entendu.

Dans toutes les communes les inspecteurs de police, briga-

diers, sous-brigadiers et agents de police sont nommés par le maire avec l'agrément du sous-préfet ou du préfet (au chef-lieu du département).

Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul peut les révoquer.

### 3° Actes du maire.

Les actes du maire sont appelés arrêtés municipaux.

**Division des arrêtés du maire.** — On peut diviser les arrêtés du maire, comme nous avons déjà divisé les arrêtés du préfet et les décrets du chef de l'Etat, en deux grandes classes :

1° Les arrêtés réglementaires ou généraux ;

2° Les arrêtés spéciaux ou individuels.

1° **Arrêtés réglementaires ou généraux.** — Ce sont ceux par lesquels le maire prend des mesures générales dans le but d'assurer l'exécution de la loi et des règlements de l'autorité supérieure, ou dans le but de pourvoir à l'ordre et à la tranquillité sur l'étendue de la commune. Le maire a le pouvoir réglementaire dans sa commune, comme le préfet dans l'étendue du département, comme le chef de l'Etat pour tout le pays (art. 94).

*Conciliation du pouvoir réglementaire du maire et du pouvoir réglementaire du préfet.* — Nous renvoyons à ce que nous avons dit sur ce point à propos des arrêtés réglementaires du préfet (p. 37).

*Subdivision des arrêtés réglementaires.* — Les arrêtés réglementaires du maire se subdivisent à leur tour en :

1° Arrêtés réglementaires *permanents* ;

2° Arrêtés réglementaires *temporaires*.

L'intérêt de cette sous-distinction consiste en ce que les arrêtés temporaires sont exécutoires immédiatement, tandis que les arrêtés permanents ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet. Cependant, en cas d'urgence, le préfet peut autoriser l'exécution immédiate des arrêtés permanents (art. 95).

2° **Arrêtés spéciaux ou individuels.** Ce sont ceux qui sont relatifs à une personne ou à un objet déterminé.

On peut les subdiviser en deux catégories :

1° Les arrêtés portant nominations ou révocations d'employés ;

2° Les arrêtés contenant autorisation, injonction ou prohibition.

L'intérêt pratique de cette sous-distinction réside en ce que les arrêtés emportant nomination ou révocation ne sont susceptibles que d'un recours gracieux, tandis que les seconds sont susceptibles et d'un recours gracieux et d'un recours contentieux.

**Règles communes à tous les arrêtés du maire.** — On peut les ramener à quatre

1° Tous les arrêtés du maire doivent être immédiatement adressés au sous-préfet, ou dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet.

2° Ils peuvent être annulés ou suspendus dans leur exécution par le préfet, mais non modifiés par lui.

3° Ils ne sont obligatoires que quand ils ont été portés à la connaissance des intéressés :

Pour les arrêtés réglementaires, par voie de publications et d'affiches : pour les arrêtés individuels, par voie de notification individuelle. La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire. La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie. Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie (art. 96).

4° Ils sont sanctionnés par l'article 471, § 15, C. P., à l'aide d'une amende prononcée contre les contrevenants par le tribunal de simple police. Le tribunal a le pouvoir d'apprécier, comme pour l'arrêté préfectoral, la légalité de l'arrêté municipal par dérogation au principe de la séparation des autorités judiciaire et administrative,

**Voies de recours contre les arrêtés du maire.** — Les arrêtés réglementaires du maire, comme ses arrêtés spéciaux et individuels, sont susceptibles d'un recours gracieux devant le maire, lui-même, le préfet ou le ministre : ils sont également susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat, pour incompétence ou excès de pouvoir.

Les arrêtés individuels ou spéciaux — autres cependant que les arrêtés portant nomination ou révocation d'employés — sont en outre susceptibles d'un recours contentieux proprement dit, pour violation d'un droit, devant le préfet, sauf appel au ministre et au Conseil d'Etat.

## § 2. — Du Conseil municipal.

Nous nous occuperons : I. de l'organisation du Conseil municipal. — II. de ses attributions.

### I. Organisation du Conseil municipal.

#### 1<sup>o</sup> Formation du Conseil municipal.

**Nombre des membres.** — Le nombre des membres du Conseil municipal varie de 10 à 36, suivant le chiffre de la population de la commune (1).

Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers est augmenté de trois par mairie (art. 10).

**Électorat.** — Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage universel direct.

Sont électeurs, tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

Avant la loi de 1884, la liste électorale pour les élections au Conseil municipal, au Conseil d'arrondissement et au Conseil général, était distincte de la liste électorale politique pour l'élection des députés ; pour y être inscrit il fallait satisfaire à des conditions plus rigoureuses (loi du 7 juillet 1874, art. 5). La loi de 1884 a innové sur ce point en supprimant la liste municipale : désormais la liste politique pour les élections législatives sert également aux élections au Conseil général, au Conseil d'arrondissement et au Conseil municipal.

La liste électorale comprend notamment (2) (art. 14) :

(1) D'après l'article 10 de la loi du 5 avril 1884 le Conseil municipal se compose :

De 10 membres dans les communes de	500 habitants et au-dessous		
De 12	—	501	à 1500
De 16	—	1501	à 2501
De 21	—	2501	à 3501
De 23	—	3501	à 10001
De 27	—	10001	à 30001
De 30	—	30001	à 40001
De 32	—	40001	à 50001
De 34	—	50001	à 60001
De 36	—	60001	et au-dessus.

(2) L'article 14 continue : « Seront également inscrits aux termes du présent paragraphe les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement

1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ;

2° Ceux qui auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer les droits électoraux.

**Conditions d'éligibilité.** — Pour être éligible au Conseil municipal il faut remplir les conditions suivantes :

1° Être citoyen français ;

2° Avoir 25 ans accomplis ;

3° Être électeur de la commune, ou être inscrit au rôle des contributions directes, ou justifier qu'on devrait y être inscrit au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de l'élection.

Toutefois le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du Conseil (art. 31).

**Incapacités.** — Sont incapables d'une façon absolue :

1° Les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service (art. 31 *in fine*) ;

2° Les individus privés du droit électoral ;

3° Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire ;

4° Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance (art. 32).

5° Les domestiques attachés exclusivement à la personne.

Sont incapables, d'une façon relative, d'être élus dans le ressort où ils exercent leurs fonctions, certains fonctionnaires énumérés dans l'article 33 : tels que : le préfet, sous-préfet, secrétaire général, conseillers de préfecture, les commissaires et les agents de police, les agents salariés de la commune, etc., etc. (1).

portés et les habitants qui, à raison de leur âge, ou de leur santé auront cessé d'être soumis à cet impôt ; 3° Ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune conformément à la loi du 19 juin 1871 ; 4° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité soit de ministre des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics. Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive. L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales. »

(1) Article 33 : « Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions :



**Incompatibilités.** — Les fonctions de Conseiller municipal sont incompatibles avec celles :

1° De préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture ;

2° De commissaire et d'agent de police ;

3° De gouverneur, directeur de l'intérieur et de membre du Conseil privé des colonies (art. 34) ;

4° De membre d'un autre Conseil municipal (art. 35).

**Élection au scrutin de liste.** — **Sectionnement électoral.** — En principe, l'élection des membres du Conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune.

Par exception, la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, dans deux cas :

1° Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées.

Dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire.

2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10.000 habitants.

Dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoires appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales.

Aucune de ces sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire.

Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture et, dans les colonies régies par la présente loi, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et membres du Conseil privé ; 2° les commissaires et les agents de police ; 3° 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 ; 4° les juges de paix titulaires ; 5° les comptables de deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux ; 6° les instituteurs publics ; 7° les employés de préfecture et de sous-préfecture ; 8° les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées chargés du service de la voirie urbaine et vicinale et les agents voyers ; 9° les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu ; 10° 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. »

section doit être composée de territoires contigus (art. 11) (1).

*Autorité compétente pour autoriser le sectionnement électoral.*  
— C'est le Conseil général qui autorise le sectionnement électoral, sur l'initiative soit d'un de ses membres, soit du préfet, soit du Conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée (2).

La demande doit être adressée au Conseil général avant la session d'avril, ou au plus tard au cours de cette session.

Dans l'intervalle entre la session d'avril et la session d'août, une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée, et le Conseil municipal est consulté par les soins du préfet.

C'est dans sa session d'août que le Conseil général statue.

Il dresse le tableau des sectionnements à faire. Ce tableau est publié dans les communes intéressées, avant la convocation des électeurs, par les soins du préfet qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue.

Le sectionnement adopté par le Conseil général sera représenté par un plan déposé à la préfecture et à la mairie de la commune intéressée et pourra être consulté et copié par tout électeur. Il est donné avis du dépôt par une affiche à la porte de la mairie.

Le sectionnement ainsi opéré dure jusqu'à une nouvelle décision.

Dans les colonies régies par la présente loi, toute demande ou proposition de sectionnement doit être faite trois mois au moins avant l'ouverture de la session ordinaire du Conseil général. Elle est instruite par les soins du directeur de l'intérieur, dans les formes indiquées ci-dessus.

**Procédure des élections.** — Les électeurs sont convoqués par arrêté du préfet. Cet arrêté doit être publié dans la commune 15 jours au moins avant l'élection. Il indique le local où le scrutin sera ouvert, ainsi que les heures auxquelles il doit être ouvert et fermé (art. 15).

Dix jours au moins avant l'élection, le préfet peut par arrêté spécial diviser la commune en plusieurs bureaux de vote qui concours

(1) Cette réglementation minutieuse a pour but d'empêcher le retour de sectionnements arbitraires faits plutôt dans l'intérêt des candidats que dans celui de la section.

(2) Jusqu'à la loi du 14 avril 1871, c'était le préfet qui avait qualité pour ordonner le sectionnement.

ront à l'élection des mêmes conseillers. Il est délivré à chaque électeur une carte électorale, qui indique le bureau où il devra voter (art. 13).

Lorsqu'il y a lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, ces remplacements sont faits par les sections auxquelles appartiennent ces conseillers (art. 16).

L'élection a toujours lieu un dimanche (art. 15). Le scrutin ne dure qu'un jour (art. 20). Le scrutin doit rester ouvert au moins pendant six heures (art. 26).

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 (art. 17). Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire, remplissent les fonctions d'assesseurs. Le secrétaire est désigné par le président et les assesseurs. Trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations (art. 19).

Le président a seul la police de l'assemblée. Cette assemblée ne peut s'occuper d'autres objets que de l'élection qui lui est attribuée. Toute discussion, toute délibération lui sont interdites (art. 18).

Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. Les décisions sont motivées (art. 21). Dans les délibérations du bureau le secrétaire n'a que voix consultative (art. 19). Toutes les réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal ; les pièces et les bulletins y sont annexés après avoir été paraphés par le bureau (art. 21).

Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs certifiée par le maire contenant les nom, domicile, qualification de chacun des inscrits reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau (art. 22).

Nul ne peut être admis à voter, s'il n'est inscrit sur cette liste. Toutefois seront admis à voter, quoique non inscrits, les électeurs porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation (art. 23).

Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée porteur d'armes quelconques (art. 24).

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 la boîte du scrutin, laquelle doit avant le commencement du vote avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé. Le vote de chaque électeur est constaté sur la liste en marge de son nom, par la signature ou le paraphe avec initiales de l'un des membres du bureau (art. 25).

Le président doit constater au commencement de l'opération l'heure à laquelle le scrutin est ouvert. Le scrutin ne peut être fermé qu'après avoir été ouvert pendant six heures au moins. Le président constate l'heure à laquelle il déclare le scrutin clos; après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu (art. 26).

Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la façon suivante: la boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs. Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement. Ils peuvent y procéder eux-mêmes, s'il y a moins de 300 votants (art. 27).

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 au delà de ce nombre ne sont pas comptés. Ces 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. Mais ils sont annexés au procès-verbal (art. 28).

Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin. Le procès-verbal des opérations est dressé par le secrétaire; il est signé par lui et les autres membres du bureau. Une copie également signée du secrétaire et des membres du bureau en est aussitôt envoyée, par l'intermédiaire du sous-préfet, au préfet, qui en constate la réception sur un registre et en donne récépissé. Extrait en est immédiatement affiché par les soins du maire. Les bulletins autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal doivent être brûlés en présence des électeurs (art. 26).

Nul n'est élu au premier tour s'il n'a réuni :

1<sup>o</sup> La majorité absolue des suffrages exprimés ;

2<sup>o</sup> Un nombre de suffrages égal au 1/4 des électeurs inscrits.

Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, il y a lieu à un second tour de scrutin. L'assemblée des électeurs est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Le maire fait les publications nécessaires.

Au deuxième tour de scrutin l'élection a lieu à la majorité relative, quelque soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé (art. 30).

**Contentieux des élections.** — C'est le *Conseil de préfecture* qui est compétent pour statuer sur les contestations auxquelles donnent lieu les élections au Conseil municipal, avec droit d'appel contre sa décision devant le *Conseil d'Etat*.

*Par qui les élections peuvent-elles être attaquées?* Par tout électeur et tout éligible et par le préfet.

*Délai.* — Les réclamations émanant des électeurs ou des éligibles doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine de nullité, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie, à la sous-préfecture, ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet, et enregistrées par ses soins au greffe du Conseil de préfecture.

Quant au préfet, il a un délai de quinze jours à partir du jour de la réception du procès-verbal pour déférer les opérations électorales au Conseil de préfecture, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies.

Dans l'un et l'autre cas, le préfet donne immédiatement connaissance de la réclamation, par voie administrative, aux conseillers dont l'élection est contestée, les prévenant qu'ils ont cinq jours pour tout délai à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la mairie, de la sous-préfecture ou de la préfecture et de faire connaître s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales. Il est donné récépissé soit des réclamations soit des défenses (art. 37).

*Procédure devant le Conseil de préfecture.* — *Délai pour sa décision.* — Le Conseil de préfecture peut ordonner une enquête ; si la réclamation formée implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le Conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents et la partie doit justifier de ses diligences dans la quinzaine.

Le Conseil de préfecture doit rendre sa décision dans le délai d'un mois à compter de l'enregistrement des pièces au greffe de la préfecture. En cas de renouvellement général le délai est porté à deux mois. Le préfet fait notifier la décision dans la huitaine de sa date.

Le délai d'un mois ou de 2 mois court : dans le cas où il est intervenu une décision ordonnant une preuve, à partir de cette décision ; dans le cas où une question préjudicielle d'état a été soulevée, du jour où le jugement sur la question préjudicielle est devenu définitif ; et dans le cas où la partie ne justifie pas avoir fait des diligences pour la solution de la question préjudicielle, dans le délai de quinzaine, du jour de l'expiration de ce délai.

Faute par le Conseil de préfecture d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est considérée comme rejetée. Le préfet en informe la partie intéressée qui peut porter sa réclamation devant le Conseil d'Etat. Dans ce cas, le recours est notifié au secrétariat de la préfecture dans les cinq jours par le requérant (art. 38).

*Appel devant le Conseil d'Etat. — Formes. — Délai.* — Le recours au Conseil d'Etat contre la décision du Conseil de préfecture est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées.

Il doit, à peine de nullité, être déposé au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture dans le délai d'un mois, qui court, à l'encontre du préfet, à partir de la décision, et à l'encontre des parties à partir de la notification qui leur est faite.

Le préfet donne immédiatement par la voie administrative connaissance du recours aux parties intéressées, en les prévenant qu'elles ont 15 jours, pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture.

Aussitôt ce nouveau délai expiré, le préfet transmet au Ministre de l'Intérieur, qui les adresse au Conseil d'Etat, le recours, les défenses s'il y a lieu, le procès-verbal des opérations électorales, la liste qui a servi aux émargements, une expédition de l'arrêté attaqué et toutes les autres pièces visées dans ledit arrêté ; il y joint son avis motivé. Les délais pour la constitution d'un avocat et la communication au Ministre de l'Intérieur est d'un mois pour le territoire de la Métropole, de 3 mois pour les colonies.

Le pourvoi est jugé comme affaire urgente et sans frais, et dispensé du timbre et du ministère d'un avocat. C'est la section du contentieux du Conseil d'Etat ou la section temporaire qui statue définitivement.

Ou bien l'élection est maintenue, ou bien elle est annulée.

Dans le cas où elle est annulée, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut dépasser deux mois.

Jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur l'élection, le conseiller municipal proclamé reste en fonction (art. 40).

**Durée des fonctions.** — Les Conseils municipaux sont nommés pour quatre ans : ils sont renouvelés intégralement le premier dimanche de mai, dans toute la France, lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle (art. 41).

**Option. — Annulation d'élections. — Démission volontaire.**

**Démission forcée.** — Il y a lieu à *option* dans deux cas :

1<sup>o</sup> Lorsqu'un fonctionnaire, dont les fonctions sont incompatibles avec le mandat de conseiller municipal, a été élu, il a un délai de 10 jours à partir de la proclamation du résultat du scrutin pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de son emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à son supérieur hiérarchique, il est réputé avoir opté pour la conservation dudit emploi (art. 34).

2<sup>o</sup> Lorsqu'un même individu a été élu membre de plusieurs Conseils municipaux :

Il a un délai de 10 jours à partir de la proclamation du résultat du scrutin pour faire sa déclaration d'option. Elle est adressée aux préfets des départements intéressés.

Si, dans ce délai, le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du Conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé (art. 35).

Il y a *annulation* d'élections dans deux cas :

1<sup>o</sup> Lorsque le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection dépasse  $\frac{1}{4}$  des membres du Conseil.

2<sup>o</sup> Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, lorsque des ascendants et des descendants, des frères et des alliés au même degré ont été élus.

Dans ces deux cas, la préférence entre les conseillers élus est déterminée par le rang qu'ils occupent dans l'ordre du tableau (art. 31, 35, 49 combinés).

Lorsqu'un conseiller municipal donne sa *démission*, il l'adresse au sous-préfet : elle est définitive à partir de l'accusé de réception par le préfet, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée (art. 60, *in fine*).

La démission d'un conseiller municipal est déclarée d'*office* par le *préfet* dans deux cas :

1<sup>o</sup> Lorsque, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, il se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la loi ;

2<sup>o</sup> Lorsqu'il a manqué à trois convocations successives sans motifs reconnus légitimes par le Conseil, après avoir été admis à lui fournir ses explications.

Le conseiller municipal peut recourir contre la décision du

préfet, dans les 40 jours de sa notification devant le *Conseil de préfecture*, avec droit d'appel devant le Conseil d'Etat, conformément aux règles que nous avons posées pour le contentieux des élections (art. 36 et art. 60).

**Élections complémentaires.** — Lorsque le Conseil municipal se trouve par suite de décès, d'option, d'annulation d'élection ou de démission de conseillers municipaux réduit au  $\frac{3}{4}$  de ses membres, il y a lieu de procéder à des élections complémentaires dans le délai de 2 mois, à partir de la dernière vacance. Cependant, dans les 6 mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le Conseil municipal aurait perdu plus de la moitié de ses membres.

Dans les communes divisées en sections électorales, il y a toujours lieu de faire des élections partielles, quand la section a perdu la moitié de ses conseillers (art. 42).

### 2° *Fonctionnement du Conseil municipal.*

**Sessions ordinaires.** — Les Conseils municipaux ont quatre sessions ordinaires par an : en *février, mai, août* et *novembre*. La durée de chaque session est de quinze jours ; elle peut être prolongée avec autorisation du sous-préfet.

La session de mai, pendant laquelle le budget est discuté, peut durer six semaines.

Pendant les sessions ordinaires le Conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions (art. 46).

**Sessions extraordinaires.** — Le Conseil municipal peut être réuni en session extraordinaire :

1° Sur l'ordre du préfet ou du sous-préfet ;

2° En vertu d'une convocation spontanée du maire, chaque fois qu'il le juge utile.

3° En vertu d'une demande motivée adressée au maire par la majorité en exercice du Conseil municipal. Le maire est tenu de convoquer le Conseil. Dans ces deux derniers cas, en même temps qu'il convoque le Conseil municipal, il donne avis au sous-préfet et au préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire. La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le Conseil doit s'assembler et le Conseil ne peut s'occuper que de ces objets (art. 47).



**Convocation du Conseil municipal.** — Toute convocation est faite par le maire : elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée, par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet.

**Séances du Conseil municipal.** — Le Conseil municipal est présidé par le maire et, à défaut, par celui qui le remplace.

Cependant, dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le Conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même quand il ne serait plus en fonction, assister à la discussion ; mais il doit se retirer au moment du vote.

Le maire est assisté d'un ou de plusieurs secrétaires qui sont nommés par le Conseil municipal, dans son sein, au début de chaque session et pour sa durée. Le Conseil peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres qui assisteront aux séances, mais sans participer aux délibérations (art. 53).

Les séances des Conseils municipaux sont *publiques*. C'est là une innovation importante de la loi de 1884. Cependant sur la demande de trois membres ou du maire, le Conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en *comité secret* (art. 54).

Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau. L'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales :

- 1° Par la date la plus ancienne des nominations ;
- 2° Par le plus grand nombre de suffrages obtenus, entre conseillers élus le même jour ;
- 3° Par la priorité d'âge, à égalité de voix (art. 49).

Le maire a seul la police de l'assemblée : il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse procès-verbal et le procureur de la République en est immédiatement saisi.

**Délibérations du Conseil municipal.** — Le Conseil municipal ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance. Quand après deux convocations successives, à trois jours d'intervalle, le Conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibéra-

tion prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents (art. 50).

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

Le vote a lieu au *scrutin public* sur la demande du quart des membres présents ; les noms des votants avec la désignation de leurs votes sont insérés au procès-verbal.

Le vote a lieu au *scrutin secret* : 1° sur la demande du tiers des membres présents ; 2° lorsqu'il s'agit de procéder à une nomination ou à une présentation. Lorsqu'après deux tours de scrutin secret, aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix l'élection est acquise au plus âgé.

Notons enfin, que, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante, en cas de partage.

Le compte rendu des séances est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie (art. 56).

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le préfet ou le sous-préfet. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer (art. 57). Expédition de toute délibération doit être adressée dans la huitaine par le maire au sous-préfet, qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement récépissé. Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du Conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité (art. 58).

**Commissions spéciales.** — Le Conseil municipal peut former, au cours de chaque session, des Commissions chargées d'étudier les questions soumises au Conseil, soit par l'administration, soit sur l'initiative d'un de ses membres. Ces Commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions.

Le maire en est le président de droit. Il doit les convoquer dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui la composent. Dans cette première réunion les Commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider, si le maire est absent ou empêché.

Ces Commissions municipales, à la différence de la Commission départementale, n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions : elles préparent seulement la solution des affaires qui leur sont renvoyées par le Conseil municipal : elles font un rapport sur les résultats de leurs travaux devant le Conseil municipal qui statue (art. 59).

**Nullités de droit et annulabilité des délibérations du Conseil municipal.** — La loi déclare certaines délibérations nulles de droit, d'autres simplement annulables.

*Sont nulles de plein droit :* 1° Les délibérations d'un Conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale ;

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 63).

*Sont annulables :* Les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du Conseil municipal intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en a fait l'objet (art. 64).

*Règles communes :* 1° C'est le préfet, en Conseil de préfecture, qui est compétent pour prononcer tant sur la nullité de droit, que sur l'annulabilité ;

2° La décision du préfet sur la nullité de droit et sur l'annulabilité peut être provoquée, soit d'office par le préfet lui-même, soit sur la demande de toute personne intéressée.

3° La décision du préfet sur la nullité de droit et sur l'annulabilité peut être l'objet d'un recours au Conseil d'Etat, soit de la part du Conseil municipal, soit de la part de toute personne intéressée. Le pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir (art. 67).

*Différences entre la nullité de droit et l'annulabilité.* — 1° Le préfet est obligé de déclarer la nullité de droit ; il a au contraire un pouvoir d'appréciation en cas d'annulabilité : il peut ne pas prononcer la nullité.

2° Le préfet peut d'office prononcer la nullité de droit à toute époque : il ne peut d'office prononcer sur l'annulabilité, que dans un délai de 30 jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture.

3° La nullité de droit peut être invoquée à toute époque par les parties intéressées. Au contraire, au cas d'annulabilité, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la préfecture ou à la sous-préfecture, dans un délai

de 15 jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie. Le préfet statue dans le délai d'un mois. Passé le délai de 15 jours, sans qu'aucune demande ait été produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération (art. 66).

**Dissolution. — Démission collective. — Suspension d'un Conseil municipal. — Délégation spéciale.** — Un Conseil municipal peut être *dissous* par un *décret motivé* du Président de la République, rendu en Conseil des ministres et publié au *Journal officiel*.

S'il y a urgence, il peut être provisoirement *suspendu* par *arrêté* motivé du préfet qui doit en rendre compte immédiatement au Ministre de l'Intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois (art. 43).

En cas de *dissolution*, ou en cas de *démission collective* d'un Conseil municipal, il est procédé à la réélection dans le délai de 2 mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission (art. 44).

Jusqu'à la réélection du Conseil municipal ses pouvoirs sont confiés à une *délégation spéciale*. Elle est nommée, par décret du Président de la République, dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission.

Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35.000 habitants. Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure.

Le décret qui l'institue en nomme le président et au besoin le vice-président.

Les pouvoirs de cette délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas il ne lui est permis d'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 personnel ou le régime de l'enseignement public (art. 44).

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le Conseil municipal est reconstitué (art. 45).

## II. Attributions du Conseil municipal.

D'après l'article 61 de la loi de 1884 les attributions du Conseil municipal consistent :

1° A régler par ses délibérations les affaires de la commune.

Dans certains cas déterminés par la loi sa délibération n'est exécutoire qu'après approbation de l'administration supérieure, dans d'autres cas elle est exécutoire sans approbation ;

2° A donner des avis ;

3° A formuler des réclamations ;

4° A émettre des vœux.

1° *Délibérations du Conseil municipal exécutoires après approbation.* — C'est cette nécessité de l'autorisation qu'on appelle, nous le savons, la *tutelle administrative* : nous avons déjà fait observer (1) l'inexactitude de la comparaison. La loi de 1884 a restreint à des affaires peu nombreuses la nécessité de l'autorisation.

En principe, l'approbation doit émaner du préfet.

Par exception, dans certains cas déterminés par les lois et règlements, l'approbation doit résulter d'une loi, d'un décret, d'un arrêté du ministre compétent, ou d'une délibération du Conseil général ou de la Commission départementale.

Lorsque le préfet refuse son autorisation, ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le Conseil municipal peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur (art. 69).

Les affaires sur lesquelles le Conseil municipal rend une délibération soumise à la nécessité de l'autorisation sont énumérées dans l'article 68 (2).

(1) Voir *suprà*, page 23.

(2) Art. 68 : « Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure les délibérations portant sur les objets suivants : 1° les conditions des baux dont la durée dépasse 18 ans ; 2° les aliénations et échanges de propriétés communales ; 3° les acquisitions d'immeubles, les constructions 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 pendant 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 ou de tir ou de course, l'établissement 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 présente loi ; 8° l'acceptation des dons et legs faits à la commune lorsqu'il y a des charges et conditions ou lorsqu'ils donnent lieu à des

A titre d'exemples nous citerons :

Les conditions des baux d'une durée supérieure à 18 ans ; les aliénations et échanges de propriétés communales ; l'acceptation de dons et legs faits à la commune, lorsqu'il y a des charges ou des conditions, ou lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles, etc., etc.

2° *Délibérations du Conseil municipal exécutoires sans approbation.* — Ce sont toutes celles qui portent sur des matières autres que celles qui sont énumérées dans l'article 68. Ce sont de beaucoup les plus nombreuses depuis la loi de 1884.

Elles ne sont exécutoires qu'un mois après le dépôt qui aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Le préfet pourra par un arrêté abrégier ce délai.

3° *Avis.* — Le Conseil municipal peut être appelé à donner son avis toutes les fois que l'administration juge utile de le consulter.

Sur certaines affaires, le Conseil municipal doit être nécessairement consulté. Ces affaires sont énumérées dans l'article 70 (1). Citons à titre d'exemple : les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ; la création de bureaux de bienfaisance, etc., etc.

Si l'administration prenait une décision pour l'un de ces objets, sans avoir au préalable consulté le Conseil municipal, la

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 présente loi ; 12° les octrois dans les cas prévus aux articles 137 et 138 de la présente loi ; 13° l'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement.

(1) Article 70 : « Le Conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants : 1° les circonscriptions relatives aux cultes ; 2° les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics ; 3° les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ; 4° la création des bureaux de bienfaisance ; 5° les budgets et de bienfaisance des fabriques et autres administrations préposées aux cultes et de bienfaisance des fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État ; les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, d'échanger, de plaider ou de transiger demandées par les mêmes établissements ; l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits ; 6° enfin, tous les objets sur lesquels les Conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis, et ceux sur lesquels ils seront consultés par le préfet.

décision serait entachée d'excès de pouvoir et pourrait être déférée de ce chef au Conseil d'Etat.

Lorsque le Conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner son avis, il peut être passé outre (art. 70, *in fine*).

4° *Réclamations*. — Le Conseil municipal réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

Nous avons vu que ces réclamations étaient examinées par le Conseil d'arrondissement dans la première partie de sa session ordinaire et soumises ensuite au Conseil général qui statuait définitivement dans sa session d'août.

5° *Vœux*. — Le Conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local : les vœux politiques lui sont interdits.

Il ne peut même pas, comme le Conseil général, émettre des vœux sur des questions d'administration générale et d'économie politique,

L'article 61 de la loi de 1884 ajoute que chaque année le Conseil municipal dresse une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer. C'est sur cette liste que le sous-préfet choisit les cinq répartiteurs qui composent la Commission chargée, au quatrième degré, de la répartition des impôts entre les contribuables de la commune.

**Actes interdits aux Conseils municipaux.** — La loi interdit aux Conseils municipaux (art. 72) :

1° D'émettre des vœux politiques, nous l'avons dit déjà ;

2° De publier des proclamations et adresses ;

3° Hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec un ou plusieurs Conseils municipaux. Les actes et délibérations prises en violation de ces règles sont frappés de nullité de droit (voir *suprà*, page 101).

**Intérêts concernant plusieurs communes.** — La loi de 1884 a étendu aux communes la faculté que la loi du 10 août 1871 avait antérieurement concédée aux départements : le droit de s'entendre pour trancher de concert, les questions d'intérêt commun.

A cet effet, des conférences intercommunales peuvent être tenues, où chaque Conseil municipal sera représenté par une Commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres élus au scrutin secret.

Les préfets et sous-préfets des départements et arrondisse-

ments comprenant les communes intéressées peuvent toujours assister à ces conférences.

Les résolutions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils municipaux intéressés, et sous les réserves énoncées au chapitre 3 du titre IV de la présente loi (art. 117).

Si des questions autres que celles que prévoit l'article 116 étaient mises en discussion, le préfet du département où la Conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi du 10 août 1871 (art. 118).

## CHAPITRE II. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME CIRCONSCRIPTION TERRITORIALE.

**Diverses modifications possibles.** — Dans cet ordre de matière la loi du 5 avril 1884 s'occupe des modifications qui peuvent être apportées à la circonscription territoriale d'une commune :

Ces modifications peuvent consister :

- 1° A transférer le chef-lieu d'une commune ;
- 2° A réunir plusieurs communes en une seule ;
- 3° A distraire une section de commune pour la réunir à une autre commune ;
- 4° A ériger une section de commune en commune séparée.

La loi de 1884 détermine : 1° les formalités nécessaires pour opérer ces modifications ; 2° les autorités compétentes pour statuer.

**Formalités nécessaires.** — Elles consistent :

1° Dans une *demande adressée* au préfet : soit par le Conseil municipal d'une des communes intéressées, soit par un tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question. Le préfet peut lui-même d'office prendre l'initiative du projet.

2° Dans une *enquête de commodo et incommodo* prescrite par arrêté du préfet.

3° Dans l'*avis* des Conseils municipaux et des Conseils d'arrondissement intéressés : si le projet intéresse une section de commune, le préfet devra convoquer les électeurs domiciliés



dans la section à l'effet d'élire une Commission syndicale qui donnera son avis (art. 4).

**Autorités compétentes pour statuer.** — Elles varient suivant l'importance de la modification :

1<sup>o</sup> Pour *ériger une section de commune en commune séparée*, il faut *une loi* rendue après avis du Conseil général, le Conseil d'Etat entendu.

2<sup>o</sup> Pour les *autres modifications* :

1<sup>o</sup> Il faut *une loi*, rendue après avis du Conseil général, le Conseil d'Etat entendu, lorsque les changements proposés modifient la circonscription d'un *département*, d'un *arrondissement* ou d'un *canton*.

2<sup>o</sup> La *délibération du Conseil général* (statuant définitivement), suffit, à trois conditions :

1<sup>o</sup> Qu'il approuve le projet ;

2<sup>o</sup> Que les communes ou sections de commune soient situées dans le même canton ;

3<sup>o</sup> Que la modification projetée soit approuvée par les Conseils municipaux et les Commissions syndicales intéressées, quant au fond et quant aux conditions de réalisation ;

3<sup>o</sup> Il faut un *décret*, dans le cas précédent, si l'une des trois conditions indiquées fait défaut (art. 6).

**Conséquences des modifications apportées à la circonscription territoriale d'une commune.** — En étudiant les sections de communes comme personnes morales, nous déterminerons les conséquences que ces modifications entraînent quant au patrimoine de la commune. Bornons-nous à constater, ici, que dans tous les cas de fractionnement ou de réunion de communes, les Conseils municipaux sont dissous de plein droit. Il est procédé immédiatement à des élections nouvelles (art. 9).

**Changement de nom d'une commune.** — Le changement de nom d'une commune est décidé par décret du Président de la République, sur la demande du Conseil municipal, le Conseil général consulté et le Conseil d'Etat entendu (art. 2).

Cependant les dénominations nouvelles qui résultent soit d'un changement de chef-lieu, soit de la création d'une commune nouvelle sont fixées par les autorités compétentes pour statuer sur le changement (art. 8).

## APPENDICE.

Organisation particulière du département de la Seine, des arrondissements de Sceaux et St-Denis, de la ville de Paris et de la ville de Lyon.

## I. Département de la Seine.

L'action est confiée à deux préfets : le préfet de la Seine et le préfet de police.

La délibération est confiée, comme dans les autres départements, à deux Conseils : le Conseil de préfecture et le Conseil général.

**1<sup>o</sup> Préfet de la Seine.** — Comme les préfets des départements il a été créé par la loi du 28 pluviôse an VIII.

Il a, en moins que les préfets des départements, la police du département de la Seine.

Il a, en plus que les préfets des départements, la gestion économique de la commune de Paris.

**2<sup>o</sup> Préfet de police.** — Comme le préfet de la Seine et les préfets des départements, il a été créé par la loi du 28 pluviôse an VIII. Comme eux, il est nommé et révoqué par décret du chef de l'Etat.

La préfecture de la Seine et la préfecture de police sont hors classe.

Le préfet de police a la police du département de la Seine.

**3<sup>o</sup> Conseil de préfecture.** — Le Conseil de préfecture de la Seine a été organisé par un décret du 17 mars 1863 qui a été modifié par un décret du 14 septembre 1870, puis par un décret du 12 novembre 1871, enfin par un décret du 3 février 1874.

Voici les règles particulières du Conseil de préfecture de la Seine :

1 Il y a un président ;

2 Il comprend neuf membres, y compris le président, au lieu de 3 ou de 4 comme les Conseils de préfecture des autres départements.

3 Le Conseil de préfecture est divisé en deux sections, qui sont présidées, en l'absence du président, par deux conseillers désignés par le préfet de la Seine. Les autres membres du Conseil sont répartis dans les deux sections par le président

suivant les besoins du service. Cette division en deux sections a été adoptée, pour assurer la prompte expédition des affaires très nombreuses ressortissant à ce Conseil.

Le secrétaire général et quatre commissaires du gouvernement remplissent les fonctions de ministère public (Décret du 28 juillet 1881)

4° Conseil général. — *Composition* (loi du 16 septembre 1871, art. 1.)

Le Conseil général de la Seine se compose :

1° Des 80 membres du Conseil municipal de Paris ;

2° De 8 membres élus dans les arrondissements de Sceaux et St-Denis, à raison d'un membre par canton.

2° *Attributions*. — La loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux ne s'applique pas au département de la Seine (art. 94)

Le Conseil général de la Seine reste soumis à la loi du 10 mai 1838 et au décret du 27 mars 1852.

Cependant, le département de la Seine ne peut établir aucune imposition extraordinaire, ni contracter aucun emprunt sans y être autorisé par une loi (loi du 18 juillet 1866 sur les Conseils généraux, art. 14).

De ce que la loi du 10 août 1871 n'est pas applicable au département de la Seine, il n'y a pas de *Commission départementale*.

Notons enfin, pour terminer avec le département de la Seine, que l'arrondissement de Paris n'a pas de Conseil d'arrondissement. Il ferait double emploi et se confondrait avec le Conseil municipal.

## II. Arrondissements de Sceaux et St-Denis.

Chacun de ces arrondissements a un Conseil d'arrondissement composé de 9 membres.

Les Conseils d'arrondissements de Sceaux et St-Denis se réunissent lors de leurs sessions à la préfecture de la Seine.

Les sous-préfectures de Sceaux et St-Denis sont supprimées. Ces deux arrondissements sont administrés directement par le préfet de la Seine (loi du 2 avril 1880, art. 1, 2).

## III. Ville de Paris.

Au point de vue de l'action, la ville de Paris offre ceci de par-

ticulier qu'elle n'a pas un maire central unique, chargé d'administrer la commune et d'agir en son nom. L'action est répartie entre : 1<sup>o</sup> le préfet de la Seine ; 2<sup>o</sup> le préfet de police 3<sup>o</sup> les maires des 20 arrondissements assistés chacun de 3 adjoints.

La délibération est confiée au Conseil municipal.

1<sup>o</sup> **Préfet de la Seine.** — Il est le véritable maire central de Paris ; c'est lui qui représente la ville en tant que personne morale.

2<sup>o</sup> **Préfet de police.** Il a tous les pouvoirs, en matière de police municipale, qui appartiennent au maire dans toutes les autres communes. Mais, à la différence des maires, il n'est pas soumis, dans l'exercice de ce pouvoir, au contrôle du Conseil municipal. Il exerce également son pouvoir de police sur les communes de Sceaux et de St-Denis, et sur quelques communes du département de Seine-et-Oise : Saint-Cloud, Sèvres, Meudon.

3<sup>o</sup> **Maires et adjoints des 20 arrondissements.** — La ville de Paris est divisé en 20 arrondissements ayant chacun à sa tête un maire et 3 adjoints (1).

Les maires et les adjoints sont nommés par décret du chef de l'Etat. Ils ne peuvent être membres du Conseil municipal (art. 16-17, loi du 14 avril 1871).

Les attributions des maires des arrondissements de Paris sont restreintes à l'état civil, aux élections, à l'instruction primaire, à la formation de la liste du jury criminel, à l'assistance publique, aux cultes et aux contributions directes.

5<sup>o</sup> **Conseil municipal.** — La loi du 5 avril 1884 ne s'applique pas au Conseil municipal de Paris. Il est toujours régi par la loi du 14 avril 1871, par la loi du 24 juillet 1867, et par certaines dispositions du décret du 25 mars 1852 et de la loi du 18 juillet 1837.

1<sup>o</sup> *Composition et fonctionnement.* — Le Conseil municipal de Paris comprend 80 membres.

L'élection n'a pas lieu, comme pour les autres communes, au scrutin de liste pour toute la commune : mais au scrutin uninominal par quartier. Les 20 arrondissements de Paris sont chacun divisés en quatre quartiers ; chaque quartier élit un conseiller municipal (art. 10). Comme les autres Conseils, il tient 4 sessions ordinaires par an : la session du budget dure six semaines comme celles des autres conseils, mais ses autres ses-

(1) D'après la loi du 9 août 1882, il peut être nommé 2 adjoints en plus dans les arrondissements supérieurs à 120.000 habitants.

sions ordinaires, au lieu de pouvoir durer 15 jours, ne peuvent durer que 10 jours (art. 11).

Au commencement de chaque session ordinaire, comme dans les autres communes, le Conseil nomme au scrutin secret et à la majorité, son président, ses vice-présidents et ses secrétaires (art. 12).

Le préfet de police et le préfet de la Seine ont entrée au Conseil et sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent (art. 13).

Les séances du Conseil municipal sont *publiques* seulement depuis la loi du 5 juillet 1886.

2° *Attributions*. — D'après l'article 14 de la loi de 1881, le Conseil municipal de Paris ne pourra s'occuper, à peine de nullité, de ses délibérations, que des matières d'administration communale, telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les attributions municipales. En cas d'infraction, la nullité sera prononcée par décret du chef du pouvoir exécutif (art. 14).

C'est par application de cet article qu'un décret du 1<sup>er</sup> février 1879 a annulé une délibération du Conseil municipal de Paris revendiquant un droit de contrôle direct sur la préfecture de police.

## VI. Ville de Lyon.

La loi du 4 avril 1873 avait supprimé à Lyon la mairie centrale et avait assimilé l'administration de cette ville à celle de Paris : d'après l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, le préfet du département du Rhône avait pour la ville de Lyon les attributions qui appartiennent à Paris au préfet de police et au préfet de la Seine. La loi du 21 avril 1881 a rétabli à Lyon la mairie centrale et l'a fait rentrer dans le droit commun. La loi du 5 avril 1884 a maintenu ce retour au droit commun.

Cependant l'organisation de la ville de Lyon est soumise à certaines règles spéciales :

1° La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux.

2° Le maire est assisté de 17 adjoints.

3° Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints dans chacun des six arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 12 juin 1881.

4° Le Conseil municipal de Lyon comprend 54 membres : soit 36 membres, plus 3 membres par arrondissement, par ap-

plication de la disposition de l'article 10 *in fine* de la loi du 5 avril 1884, d'après laquelle, dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers est augmenté de trois par mairie.

5° Dans les communes de Lyon, Caluire et Cuire, Oullins, Sainte-Foy, Saint-Rambert, Villeurbanne, Vaux-en Velin, Bron, Venissieux et Pierre-Bénite, du département du Rhône et dans celle de Sathonay du département de l'Ain, le préfet du Rhône exerce les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes sururbaines de la Seine (art. 104).

---

## DEUXIÈME PARTIE

### PERSONNES MORALES DU DROIT ADMINISTRATIF.

I<sup>re</sup> Section : Théorie générale sur les personnes morales du droit administratif. — II<sup>e</sup> Section : De l'État considéré comme personne morale. — III<sup>e</sup> Section : Du département considéré comme personne morale. — IV<sup>e</sup> Section : De la commune considérée comme personne morale. — V<sup>e</sup> Section : Des sections de communes. — VI<sup>e</sup> Section : Des syndicats de communes. — VII<sup>e</sup> Section : Des Associations syndicales. — Appendice : Théorie générale des dons et legs au profit des personnes morales du droit administratif.

### I<sup>re</sup> SECTION. — THÉORIE GÉNÉRALE SUR LES PERSONNES MORALES DU DROIT ADMINISTRATIF.

**Définition.** — Une personne morale est un être de raison capable de posséder un patrimoine et de devenir le sujet des droits et des obligations relatifs aux biens (1).

Les personnes morales du droit administratif sont celles dont l'existence se rattache, de près ou de loin, à l'organisation administrative de la France.

Ce sont : *l'Etat, les établissements publics et les établissements d'utilité publique.*

**Critérium de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique.** — Le critérium de cette distinction est l'objet de vives controverses entre les auteurs.

A notre avis, les établissements d'utilité publique sont ceux qui présentent un intérêt général, mais sont en dehors de l'organisation administrative.

Les établissements publics présentent le même caractère

(1) Aubry et Rau, t. I, n<sup>o</sup> 54.

d'utilité générale, mais ils font, de plus, partie intégrante de l'organisation administrative de la France, ou se rattachent à certaines parties de cette organisation, de la façon la plus étroite (1).

**Exemples d'établissements publics.** — A titre d'exemples nous pouvons citer :

- 1° Le département ;
- 2° Les communes, sections de communes et syndicats de communes ;
- 3° Les établissements hospitaliers communaux (hôpitaux, hospices) ;
- 4° Les bureaux de bienfaisance ;
- 5° Les établissements religieux se rattachant à l'organisation des cultes reconnus (fabriques, menses curiales, menses épiscopales, séminaires, chapitres, consistoires protestants ou israélites) ;
- 6° Les établissements se rattachant à l'Université (Institut de France, Académie de médecine).

**Exemples d'établissements d'utilité publique.** — Nous pouvons citer :

- 1° Les associations syndicales, *autorisées* ou *forcées* ;
- 2° Les congrégations religieuses autorisées ;
- 3° Certaines associations d'enseignement supérieur libres (École des Sciences politiques).
- 4° Certaines institutions de prévoyance (caisse d'épargne, monts de piété).

**Principaux points de ressemblance entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique.** — 1° Ils constituent des personnes morales ;

2° Ils ont besoin pour se former d'une autorisation des pouvoirs publics.

En principe, c'est par *décrets* rendus en assemblée générale du Conseil d'Etat que les établissements d'utilité publique sont

(1) Wallon à son cours. Ducrocq, t. II, n° 1333. M. Simonet *op. cit.*, p. 187, indique très clairement cette différence. « Les établissements publics ont, dit-il, pour but de pourvoir directement à certains services publics spéciaux. Ils accomplissent ainsi une partie de la tâche dévolue à l'administration publique, et, à ce titre, ils ont leur place marquée dans l'ensemble de l'organisation administrative... Les établissements d'utilité publique sont au contraire, des établissements privés fondés par des associations de particuliers, mais auxquels il a paru convenable de conférer la personnalité civile, à cause de l'utilité qu'ils présentaient pour le public ».



reconnus : il en est de même pour beaucoup d'établissements publics.

Certains établissements d'utilité publique doivent être autorisés par une *loi* : telles les congrégations religieuses.

3° L'article 910 du Code civil, établissant la nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs, s'applique aux uns et aux autres.

4° Il en est de même de l'article 619 qui fixe à 30 ans la durée de l'usufruit qui n'est pas accordé à des particuliers.

5° Leurs biens sont également soumis à la taxe des biens de mainmorte.

**Points principaux de différence entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique.** — 1° En règle générale, les actes de la vie civile des établissements publics, (sauf ce qui concerne les départements et les communes), sont soumis au régime des autorisations. En règle générale, au contraire, les actes de la vie civile des établissements d'utilité publique sont régis exclusivement par les statuts de chacun d'eux et le décret qui les autorise. Une autorisation n'est nécessaire, que quand une loi spéciale leur en forme l'obligation ;

2° Les travaux exécutés par les établissements publics dans un but d'utilité générale sont des travaux publics. Il n'en est pas de même de ceux qui sont entrepris par les établissements d'utilité publique.

3° Les deniers des établissements publics sont des deniers publics ; non ceux des établissements d'utilité publique.

4° Les comptables des établissements publics sont justiciables de la Cour des comptes ; non ceux des établissements d'utilité publique ;

5° Les établissements publics ont sur les immeubles de leurs comptables une hypothèque légale en vertu de l'article 2121 du Code civil. Il n'en va pas ainsi pour les établissements d'utilité publique.

## II<sup>e</sup> SECTION. — DE L'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME PERSONNE MORALE.

Considéré comme personne morale, l'Etat, comme un particulier, peut être propriétaire, créancier ou débiteur.

## CHAPITRE PREMIER. — DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE.

Le domaine de l'Etat, nous le verrons dans notre 3<sup>e</sup> partie, se divise en domaine public et domaine privé.

C'est seulement des biens de son domaine privé qu'il est propriétaire : il n'est que gardien des biens qui composent son domaine public. Les explications qui vont suivre sont donc applicables seulement au domaine privé.

**A qui est confiée la gestion des biens du domaine privé de l'État.** — La gestion des biens du domaine privé de l'État est confiée, sous l'autorité du Ministre des finances, à la direction générale de l'enregistrement et des domaines. Ce principe comporte deux exceptions :

1<sup>o</sup> L'administration des bois et forêts de l'État est confiée, sous l'autorité du Ministre de l'agriculture, à l'administration des eaux et forêts ;

2<sup>o</sup> L'administration des immeubles affectés à un service public est placée sous la surveillance du ministre dans le département duquel le service est compris.

**Actes relatifs au domaine privé de l'État.** — Sur les biens de son domaine privé, l'Etat peut faire : 1<sup>o</sup> des actes d'administration ; 2<sup>o</sup> des actes d'acquisition ; 3<sup>o</sup> des actes d'aliénation ; 4<sup>o</sup> il peut avoir à exercer des actions en justice.

1<sup>o</sup> **Actes d'administration.** — Le principe fondamental est que l'Etat ne peut régir directement ses immeubles domaniaux ; il est tenu de les affermer : cela, pour éviter des frais et les abus qu'il serait difficile d'empêcher. (Décret des 28 octobre, 5 novembre 1790, titre 2, art. 1<sup>er</sup>).

Les baux des immeubles de l'Etat sont faits par les receveurs de l'administration des domaines, devant le sous-préfet de l'arrondissement où les biens sont situés, après annonces, publications et affiches, publiquement et aux enchères.

Par exception, dans certains cas, le bail est fait à l'amiable : alors on remplace la garantie des enchères publiques par l'approbation du Ministre des finances, lorsque le loyer annuel excède 500 francs : par l'approbation du préfet, en Conseil de préfecture, lorsqu'il est inférieur à 500 francs. Le ministère d'un notaire n'est pas exigé. L'acte est passé dans la forme administrative : procès-verbal dressé par le préfet ou le sous-préfet et

signé par l'adjudicataire. Cet acte emporte exécution forcée ; il peut contenir constitution d'hypothèque.

2° **Actes d'acquisition.** — Comme un particulier, l'Etat peut faire des acquisitions à titre onéreux ou des acquisitions à titre gratuit.

a) *Acquisitions à titre onéreux.*

Lorsque le prix d'acquisition est supérieur à 25.000 francs, c'est le Ministre des finances qui fait l'acquisition : quand il est inférieur à 25.000 francs, c'est le préfet.

Mais il faut toujours, quel que soit le prix d'acquisition, qu'un crédit ait été ouvert par le Parlement pour l'acquisition.

b) *Acquisitions à titre gratuit (dons et legs).*

Pour l'acceptation des dons et legs faits à l'Etat il faut un décret en Conseil d'Etat.

3° **Actes d'aliénation.** — L'Etat peut aliéner ses biens par voie de vente, d'échange, ou de concession.

a) *Vente.*

Jusqu'à la loi du 1<sup>er</sup> juin 1864, le Ministre des finances opérait administrativement la vente des biens de l'Etat sans autorisation spéciale du pouvoir législatif, en vertu d'une délégation législative générale qu'il tenait de deux lois des 15 et 16 floréal an X. D'après la loi du 1<sup>er</sup> juin 1864, en vigueur actuellement, une loi spéciale est nécessaire pour la vente d'immeubles dont la valeur excède 1 million de francs. Pour les autres, une autorisation spéciale n'est pas nécessaire. (1).

La vente est passée par le préfet assisté du directeur des domaines du département, ou par le sous-préfet assisté d'un membre de l'administration des domaines désigné par le directeur.

La vente est soumise aux conditions de formes suivantes :

1° Rédaction d'un cahier des charges approuvé par le Ministre des finances ;

2° Estimation de l'immeuble à vendre par experts ;

3° Affiches annonçant la vente ;

4° Vente aux enchères publiques.

b) *Échange.*

Une loi doit approuver les conditions de l'échange. L'échange est opéré par le Ministre des finances au nom de l'Etat.

(1) Cette loi reste étrangère aux immeubles régis par des dispositions spéciales ; par exemple, elle ne s'applique pas aux forêts pour lesquelles l'aliénation doit être consentie par une loi.

c) *Concession.*

La concession est un contrat d'une nature particulière propre au droit administratif. Si elle est gratuite, c'est une donation ; si elle est à titre onéreux, c'est une vente au profit d'une personne déterminée.

En principe, une loi est nécessaire pour autoriser une concession.

Par exception, dans certains cas, le gouvernement peut, en vertu d'une délégation générale du pouvoir législatif, faire des concessions sur des dépendances du domaine de l'Etat, sans l'autorisation spéciale d'une loi.

C'est ce qui a lieu notamment pour les lais et relais de la mer (loi du 16 septembre 1807).

4<sup>o</sup> **Exercice des actions domaniales.** — (Arrêté du Ministre des finances du 3 juillet 1834).

a) *Par qui l'Etat est-il représenté ?* — En principe, c'est le *préfet* qui représente l'Etat devant les tribunaux judiciaires et devant le Conseil de préfecture.

Par exception : 1<sup>o</sup> devant le Conseil d'Etat, c'est le *Ministre des finances*, ou pour les biens affectés à un service public, c'est le Ministre dans le département duquel le service est compris qui représente l'Etat. 2<sup>o</sup> Lorsqu'il s'agit simplement du recouvrement d'un revenu des immeubles de l'Etat, c'est l'administration des domaines qui agit au nom de l'Etat par voie de contrainte administrative. 3<sup>o</sup> Le trésor public est représenté par l'agent judiciaire du trésor (art. 69, § 2, C. Pr. c.)

b) *Formalités préalables à l'exercice de l'action.* — Il n'y a pas de préliminaire de conciliation (art. 49, 1<sup>o</sup>, Pr. c.). Mais, en revanche, d'autres formalités sont nécessaires : elles diffèrent suivant que l'Etat est défendeur ou demandeur.

*Etat défendeur.*

Le demandeur, quel qu'il soit, doit adresser au préfet un mémoire exposant l'objet de sa demande.

Le préfet doit communiquer le mémoire au directeur des domaines pour que celui-ci fasse ses observations. Puis il décide.

S'il décide qu'il y a lieu de défendre à l'affaire, il agit sans avoir besoin d'autorisation. S'il pense au contraire que le demandeur a raison, il devra en référer au Ministre des finances,

qui, après avoir consulté l'administration des domaines, statuera sur la suite à donner à l'affaire.

Le demandeur ne peut assigner l'Etat qu'un mois après la remise du mémoire au préfet.

*Effets du mémoire* ; Il interrompt la prescription, mais ne fait pas courir les intérêts moratoires (1).

#### *Etat demandeur.*

Le directeur des domaines doit adresser un mémoire au préfet, lui faisant connaître l'objet de la demande avec les pièces à l'appui. Une copie de ce mémoire est aussitôt adressée par le préfet aux parties intéressées, avec invitation de faire connaître leur réponse dans le délai d'un mois. Passé ce délai, le préfet statuera.

S'il y a désaccord entre le préfet et l'administration des domaines, c'est le Ministre des finances qui décidera.

c) *Règles particulières de procédure.* — Le préfet doit toujours adresser au ministère public un mémoire contenant les moyens que l'Etat peut invoquer en faveur de sa demande ou pour sa défense. Le ministère public pourra lire les mémoires à l'audience ; mais il devra toujours donner ses conclusions.

L'Etat est dispensé du ministère des avoués et des avocats : mais c'est pour lui une pure faveur à laquelle il peut renoncer. C'est ce qui a toujours lieu en pratique lorsque la nature de la cause ou son importance l'exige. Dans ces cas l'avoué et l'avocat, chargés de soutenir les intérêts de l'Etat, seront désignés par le préfet sur la présentation du directeur des domaines.

## CHAPITRE II. — DE L'ÉTAT CRÉANCIER.

**Énumération des principales créances de l'Etat.** — En dehors des impôts, auxquels nous consacrerons plus loin une section spéciale, les principales créances de l'Etat sont :

- 1° Les créances contre les acquéreurs des biens domaniaux ;
- 2° Les créances contre les fermiers des mêmes biens ;
- 3° Les créances contre les comptables.

(1) L'interruption de la prescription n'est pas subordonnée, — comme nous verrons plus loin que c'est la règle pour le département et la commune, — à la condition que l'action soit intentée dans les trois mois à partir du dépôt du mémoire.

Cette créance est garantie d'une façon toute particulière :

- a) Par le cautionnement de ces fonctionnaires ;
- b) Par une hypothèque légale qui frappe tous les immeubles présents et à venir des comptables (art. 2121, 4<sup>o</sup>) ;
- 4<sup>o</sup> Les créances contre les fournisseurs, également garanties par le cautionnement qu'ils sont obligés de fournir ;
- 5<sup>o</sup> Les créances contre les entrepreneurs de travaux publics avec la même garantie du cautionnement ;
- 6<sup>o</sup> Les amendes et les frais en matière criminelle.

Les garanties particulières de paiement sont : la solidarité entre tous les auteurs d'une même infraction (art. 53, C. p.) et la contrainte par corps.

**Contraintes administratives.** — Une règle commune à toutes les créances de l'Etat, consiste en ce que l'Etat n'est pas obligé, comme un simple particulier, de poursuivre ses débiteurs devant les tribunaux judiciaires pour exercer son droit. Il peut procéder contre eux à des voies d'exécution (saisie et vente de biens) et d'après beaucoup d'auteurs, inscrire une hypothèque judiciaire sur leurs immeubles, en vertu d'actes administratifs qu'on appelle *contraintes*.

### CHAPITRE III. — DE L'ETAT DÉBITEUR.

**Division des dettes de l'Etat.** — On divise communément les dettes de l'Etat en deux catégories :

- 1<sup>o</sup> Les dettes ordinaires ou courantes ;
- 2<sup>o</sup> Les dettes publiques, se subdivisant en dette flottante, dette fondée ou consolidée, dette viagère.

1<sup>o</sup> **Dettes ordinaires ou courantes.** — Ce sont celles qui résultent des contrats passés par l'Etat avec des particuliers (marchés de travaux publics, marchés de fournitures) et de quasi-contrats (paiement de l'indû).

L'Etat peut également être débiteur à raison des délits et quasi-délits commis par ses agents. Il est responsable des actes que ses agents ont accomplis en vertu d'un ordre de l'administration ou même sans ordre, à l'occasion d'un service public.

Le créancier de l'Etat ne peut pas se faire payer directement ce qui lui est dû : il est soumis, à raison des règles de la comptabilité publique, à l'accomplissement de plusieurs formalités qui sont :

1<sup>o</sup> La déclaration de la dette ;

2<sup>o</sup> Sa liquidation ;

3<sup>o</sup> Son ordonnancement ;

4<sup>o</sup> Son paiement.

1<sup>o</sup> *Déclaration de la dette.* — La déclaration de la dette est pour le créancier la reconnaissance de son titre de créance.

Cette formalité est nécessaire pour les dettes qui sont indéterminées dans leur quantum, telles que les dettes de l'Etat résultant d'un marché de travaux publics ; ou contestées et douteuses, telles que les indemnités qu'on réclame à l'Etat pour la réparation d'un délit ou d'un quasi-délit commis par un de ses agents.

Dans le 1<sup>er</sup> cas la déclaration de la dette résultera d'un contrat ; dans le second cas elle résultera d'un jugement,

Sur ce dernier point une controverse très vive s'élève sur la question de savoir quels sont les tribunaux compétents pour déclarer l'Etat débiteur.

D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, ce sont toujours les tribunaux judiciaires (Cass., 19 décembre 1854).

D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits, ce sont toujours les tribunaux administratifs, à moins d'un texte contraire de loi (C. d'Etat, 7 mai 1862, Vincent. — Trib. des conflits, 29 mai 1875).

2<sup>o</sup> *Liquidation de la dette.* — C'est la vérification par le ministre compétent du titre et du montant de la créance. Cette formalité est exigée pour prévenir les abus et malversations au détriment de l'Etat.

3<sup>o</sup> *Ordonnancement de la dette.* — C'est là un principe fondamental de comptabilité publique que celui qui ordonne le paiement n'est pas celui qui l'effectue ; ce principe a été établi comme une garantie contre les abus et les malversations.

Chaque Ministre est dans son département ministériel l'ordonnateur supérieur des dépenses de l'Etat. Il délivre deux sortes d'ordonnances :

1<sup>o</sup> Les *ordonnances de paiement* sur le vu desquelles le créancier est payé ;

2<sup>o</sup> Les *ordonnances de délégation*, permettant aux sous-ordonnateurs (préfet et chefs de services publics) de disposer du crédit ouvert au ministère pour le service dont s'agit.

A leur tour, les sous-ordonnateurs délivrent des *mandats de paiement*.

4<sup>o</sup> *Paiement*. — Le paiement est effectué par les comptables de derniers publics sur la présentation de l'*ordonnance* ou du *mandat de paiement*.

*Délai spécial de déchéance*. — Pour presser la liquidation et empêcher les arriérés de se cumuler, la loi a établi un délai spécial de déchéance contre les créanciers de l'Etat. Sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, toutes créances qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de *cinq ans* à partir de l'ouverture de l'exercice auquel elles appartiennent, pour les créanciers d'Europe, de *six ans* pour les créanciers résidant hors du territoire européen : à moins que le retard dans l'ordonnancement et le paiement ne provienne du fait de l'administration ou de pourvois formés devant le Conseil d'Etat (Loi du 29 janvier 1831, art. 9, § 1, art. 10).

2<sup>o</sup> **Dettes publiques de l'Etat**. — Ce sont les dettes qui sont à la charge de l'Etat, non en tant que personne morale, mais en tant que puissance publique.

Elles sont de trois sortes : la dette flottante, la dette fondée ou consolidée, la dette viagère.

1<sup>o</sup> *Dette flottante*. — On entend par là les dettes de l'Etat exigibles à bref délai.

Les principales sources de la dette flottante sont :

1<sup>o</sup> Le remboursement aux caisses d'épargne des sommes qu'elles ont versées dans le trésor ;

2<sup>o</sup> Les cautionnements des fonctionnaires versés au trésor et que ceux-ci peuvent reprendre ;

3<sup>o</sup> Les bons du trésor : ce sont des effets publics que le Ministre des finances est autorisé par la loi du budget à émettre. C'est un procédé d'emprunt à court terme. Ils sont remboursables à trois mois, six mois, un an, avec un intérêt de 4 à 4 1/2 0/0.

2<sup>o</sup> *Dette fondée ou consolidée*. — Elle comprend les rentes sur l'Etat. Son nom vient de ce que le capital de la rente ne peut jamais être réclamé à l'Etat. Toutes les rentes de l'Etat sont constatées sur un registre connu sous le nom de *grand livre de la dette publique*. Un extrait d'inscription au grand livre est délivré aux crédi-rentiers sous forme de titres nominatifs ou au porteur.

3<sup>o</sup> *Dette viagère*. — Son trait caractéristique est qu'elle s'éteint avec la mort du créancier de l'Etat.



Elle consiste : 1<sup>o</sup> dans les pensions de retraite concédées à des fonctionnaires qui ont cessé leurs fonctions ; 2<sup>o</sup> dans des pensions concédées à titre de récompense nationale.

### III<sup>e</sup> SECTION. — DU DÉPARTEMENT CONSIDÉRÉ COMME PERSONNE MORALE.

**Historique.** Le département n'est une personne morale que depuis le décret du 9 avril 1811, qui a cédé aux départements les édifices occupés pour le service de l'administration des cours et tribunaux et de l'instruction publique. Ce caractère de personne morale a été confirmé d'une façon définitive par la loi du 10 mai 1838.

C'est le préfet qui représente la personnalité civile du département.

Comme l'Etat, le département est, en tant que personne morale, propriétaire, créancier ou débiteur.

#### CHAPITRE I. — DU DÉPARTEMENT PROPRIÉTAIRE.

Il est propriétaire des biens de son domaine privé, et gardien des biens de son domaine public.

**Actes relatifs au domaine privé.** — Sur les biens de son domaine privé le département peut faire des actes d'administration, faire des actes d'acquisition ou d'aliénation à titre onéreux, recevoir des dons ou des legs, avoir des actions à exercer en justice.

1<sup>o</sup> **Actes d'administration.** — Le mode de gestion des propriétés départementales, les baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée, sont l'objet des délibérations définitives du Conseil général, sauf annulation (art. 46, §§ 2, 3, loi du 10 août 1871).

2<sup>o</sup> **Ventes, échanges, acquisitions à titre onéreux.** — Lorsque ces actes ne sont pas relatifs à des propriétés affectées aux services de la préfecture ou de la sous-préfecture, aux Cours d'assises, aux tribunaux, aux écoles normales, au casernement de la gendarmerie et aux prisons, ils sont exécutés en vertu de délibérations définitives du Conseil général, sauf annulation.

Lorsqu'il s'agit d'un immeuble affecté à l'un de ces services publics, la délibération du Conseil général n'est exécutoire que sauf suspension (art. 46, 1<sup>o</sup> et art. 48, 1<sup>o</sup>).

3<sup>o</sup> **Dons et legs.** — Lorsque le don ou le legs ne donne pas lieu à réclamation de la part de la famille, le préfet accepte en vertu de la délibération du Conseil général qui est définitive sauf annulation.

Lorsque le don ou legs donne lieu à réclamation de la part de la famille, il faut un décret du chef du pouvoir exécutif rendu en Conseil d'Etat, approuvant la délibération du Conseil général (art. 54, loi de 1871).

Si le don ou legs est supérieur à 50.000 francs, c'est en assemblée générale que le Conseil d'Etat délibère; s'il est inférieur à 50.000 francs il délibère en section (art. 7, § 5, décret du 2 août 1879).

Le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs. La décision du Conseil général ou du gouvernement qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation (art. 54, *in fine*).

4<sup>o</sup> **Exercice des actions en justice.** — Le préfet exerce les actions qui appartiennent au département en vertu de la délibération, définitive sauf annulation, du Conseil général. Entre les sessions du Conseil général, s'il y a urgence, le préfet pourra agir, tant en demandant qu'en défendant, sur l'avis conforme de la Commission départementale (art. 46, § 15, art. 54).

Quand le département est en procès avec l'Etat, le préfet représente l'Etat : le département est représenté par un membre de la Commission départementale désigné par elle (art. 54, *in fine*).

*Mémoire introductif d'instance.* — 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 réclamation. Il lui en est donné récépissé.

L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

*Effets du mémoire.* — Le mémoire interrompt la prescription s'il est suivi d'une demande en justice dans les trois mois.

Il ne fait pas courir les intérêts moratoires (art. 55, loi de 1871).

## CHAPITRE II. — DÉPARTEMENT CRÉANCIER ET DÉBITEUR.

Les créances et les dettes du département sont inscrites à son budget : nous sommes donc amené à étudier le budget du département.

### § 1. — Budget départemental.

#### **Préparation et vote du budget. — Son règlement par décret.**

— Le projet de budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui le communique à la Commission départementale avec les pièces à l'appui, 10 jours au moins avant la session d'août. A l'ouverture de la session d'août, la Commission départementale présente au Conseil général dans un rapport sommaire ses observations sur le budget proposé par le préfet.

Le Conseil général délibère. Le budget est ensuite définitivement réglé par décret.

**Budget ordinaire.** — Il se compose des recettes et des dépenses.

*Recettes.* — La principale ressource du département est formée de l'ensemble des centimes additionnels départementaux, qui sont ajoutés au principal des quatre contributions directes pour être affectés aux besoins du département (1).

(1) Le détail des recettes du budget ordinaire du département est énuméré dans l'article 58 que nous reproduisons entièrement :

*Art. 58 :* « Les recettes du budget ordinaire se composent : 1° du produit des centimes ordinaires additionnels dont le nombre est fixé annuellement par la loi des finances ; 2° du produit des centimes autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux et de l'instruction primaire par les lois des 21 mai 1836, 15 mars 1850 et 1<sup>er</sup> avril 1867 dont l'affectation spéciale est maintenue ; 3° du produit des centimes spéciaux affectés à la confection du cadastre par la loi du 2 août 1829 ; 4° du revenu et du produit des propriétés départementales ; 5° du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives ; 6° du produit des droits de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, des autres droits de péage et de tous les autres droits concédés au département par des lois ; 7° de la part allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au budget du ministère de l'intérieur et réparti, conformément à un tableau annexé à la loi des finances, entre les départements qui, à raison de

On distingue trois espèces de centimes additionnels : les centimes *ordinaires*, les centimes *facultatifs* et les centimes *spéciaux*.

Les centimes *ordinaires* sont ceux dont le nombre est fixé annuellement par la loi des finances ;

Les centimes *facultatifs* sont ceux qu'il est loisible au Conseil général de voter ou de ne pas voter dans la limite d'un maximum fixé chaque année par la loi des finances ;

Les centimes *spéciaux* sont ceux que la loi des finances autorise le Conseil général de voter pour être affectés à certaines dépenses déterminées, telles que les dépenses de l'instruction primaire, des chemins vicinaux de 1<sup>re</sup> classe.

*Dépenses* (1). — Les unes sont facultatives ; d'autres sont obligatoires : telles sont par exemple ce qui concerne l'acquittement des dettes exigibles du département ou l'entretien des services publics.

leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget ; 8<sup>o</sup> des contingents de l'Etat et des communes pour le service des aliénés et des enfants assistés et de toute autre subvention applicable au budget ordinaire ; 9<sup>o</sup> du contingent des communes et autres ressources éventuelles pour le service vicinal et pour les chemins de fer d'intérêt local.

(1) Art. 60 : « Le budget ordinaire comprend les dépenses suivantes : 1<sup>o</sup> loyer, mobilier et entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, du local nécessaire à la réunion du Conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie ; 2<sup>o</sup> casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ; 3<sup>o</sup> loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des Cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce, et menues dépenses des justices de paix ; 4<sup>o</sup> 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 ; 5<sup>o</sup> dépenses ordinaires d'utilité départementale ; 6<sup>o</sup> dépenses imputées sur les centimes spéciaux établis en vertu des lois des 2 août 1829, 21 mai 1836, 15 mars 1850, et 10 avril 1867. — Néanmoins les départements qui, pour assurer le service des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, n'auront pas besoin de faire emploi de la totalité des centimes spéciaux pourront en appliquer le surplus aux autres dépenses de leur budget ordinaire. L'affectation de l'excédent du produit des trois centimes spéciaux de l'instruction primaire à des dépenses étrangères à ce service ne pourra avoir lieu qu'à l'une des sessions de l'année suivante et lorsque cette excédent aura été constaté en fin d'exercice..... »

Art. 59 : « Les recettes du budget extraordinaire se composent : 1<sup>o</sup> du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le Conseil général dans les limites déterminées par la loi des finances ou autorisées par des lois spéciales ; 2<sup>o</sup> du produit des emprunts ; 3<sup>o</sup> des dons et legs ; 4<sup>o</sup> des produits des biens aliénés ; 5<sup>o</sup> du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ; 6<sup>o</sup> de toutes autres recettes accidentelles ».

L'intérêt de cette distinction consiste en ce que, si le Conseil général omet d'inscrire au budget un crédit pour une dépense obligatoire, il y est pourvu à l'aide d'une contribution spéciale, portant sur les quatre contributions directes et établie par un *décret*, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi des finances, et par une *loi* si elle doit excéder ce maximum. Le décret est rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des Lois* (art. 61, loi de 1871).

**Budget extraordinaire.** — *Recettes.* — Elles comprennent comme éléments principaux : 1<sup>o</sup> le produit des *centimes additionnels extraordinaires* dans la limite autorisée par la loi des finances ou par des lois spéciales ; 2<sup>o</sup> les dons et legs faits au département ; 3<sup>o</sup> le produit des emprunts. — Le Conseil général peut rendre une délibération définitive sauf annulation, lorsque le délai pour le remboursement de l'emprunt n'excède pas quinze années. Au contraire, sa délibération est soumise à autorisation du pouvoir législatif lorsque le délai de remboursement excède 15 ans (art. 41).

*Dépenses* : les dépenses du budget extraordinaire sont celles qui sont imputées sur les recettes extraordinaires.

## § 2. — Comptes du département.

Les comptes du département se composent des *comptes d'administration* de l'ordonnateur et des *comptes de gestion* du comptable.

**Comptes d'administration de l'ordonnateur.** — L'ordonnateur pour le département est le préfet. Il délivre des *mandats de paiement* par délégation du Ministre de l'Intérieur sous le contrôle de la Commission départementale. Le préfet rend ses *comptes d'administration* au Conseil général dans sa session d'août. Ils sont d'abord communiqués à la Commission départementale avec les pièces à l'appui, 10 jours au moins avant l'ouverture de la session. Le Conseil général entend et débat ces comptes : nous savons que le préfet ne peut assister à la délibération.

Le compte est arrêté provisoirement par le Conseil général : ses observations sont adressées directement par son président au Ministre de l'Intérieur. Le compte est arrêté définitivement par décret (art. 66).

**Comptes de gestion du comptable.** — Le comptable du département est le trésorier payeur général. C'est lui qui touche les recettes et qui paie les mandats de paiement délivrés par le préfet. Il est justiciable de la Cour des comptes.

## VI<sup>e</sup> SECTION. — DE LA COMMUNE CONSIDÉRÉE COMME PERSONNE MORALE.

Nous nous occuperons successivement de la commune propriétaire, créancière et débitrice.

### CHAPITRE PREMIER. — COMMUNE PROPRIÉTAIRE.

**Actes relatifs au domaine privé.** — Nous renvoyons à notre 3<sup>e</sup> partie la détermination du domaine public et du domaine privé de la commune. Nous nous bornerons à parler ici des actes de la vie civile de la commune relativement aux biens qui composent son domaine privé.

C'est le maire, en exécution des délibérations du Conseil municipal et sous le contrôle de l'autorité supérieure, qui fait les actes de gestion pour la commune.

Ces actes peuvent être : 1<sup>o</sup> des actes d'administration ; 2<sup>o</sup> des actes d'aliénation, d'échange ou d'acquisition ; 3<sup>o</sup> l'acceptation de dons ou legs ; 4<sup>o</sup> l'exercice des actions en justice.

1<sup>o</sup> **Actes d'administration.** — Pour les baux dont la durée excède 18 ans, la délibération du Conseil municipal doit être approuvée par le préfet ; pour les baux dont la durée n'excède pas 18 ans, la délibération du Conseil municipal est exécutoire par elle-même (art. 68, § 1, loi de 1884).

2<sup>o</sup> **Actes d'acquisition et d'échange.** — Pour les actes d'aliénation, la délibération du Conseil municipal doit être autorisée par le préfet. Quant aux acquisitions d'immeubles, aux constructions nouvelles, elles doivent également être autorisées par arrêté du préfet, lorsque la dépense totalisée avec les dépenses de même nature, pendant l'exercice courant, dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires, que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale (art. 68, § 3).

3<sup>o</sup> **Dons et legs.** — En principe, le maire accepte en vertu d'une délibération du Conseil municipal, exécutoire par elle-même.

Par exception, dans trois cas, la délibération du Conseil municipal doit être approuvée :

1<sup>o</sup> S'il y a des *charges* ou des *conditions*. La délibération est approuvée par un *arrêté du préfet*, pris en Conseil de préfecture. L'intervention de l'autorité supérieure est prescrite dans l'intérêt de la commune de peur que la libéralité soit plus onéreuse que profitable à la commune.

2<sup>o</sup> S'il y a *réclamation des prétendants droit à la succession*, quelles que soient la nature et la quotité de la donation ou du legs. La délibération dans ce cas doit être approuvée par un *décret* rendu en Conseil d'Etat (art. 111). Cette règle a été établie pour sauvegarder l'intérêt des héritiers légitimes contre une mesure injuste de spoliation prise contre eux par le disposant.

3<sup>o</sup> Lorsqu'un don ou un legs est fait à une commune et à un établissement public ou d'utilité publique d'une façon connexe, de telle sorte que le sort de l'un dépende du sort de l'autre.

Lorsque la délibération du Conseil municipal porte refus du don ou du legs, le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le Conseil municipal à revenir sur sa première délibération. Le refus n'est définitif que si, par une seconde délibération, le Conseil municipal déclare y persister (art. 112).

Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter le don 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 (art. 113).

Cette acceptation provisoire présente cet intérêt en matière de donation, qu'elle empêche le donateur de retirer son offre de donation, et la donation d'être caduque par le décès du donateur.

Elle présente un intérêt en matière de legs pour le droit aux fruits et aux intérêts. On sait, en effet, que le légataire universel a droit aux fruits dès l'ouverture de la succession, s'il a formé la demande en délivrance dans l'année, et à partir de la demande en délivrance. si elle est formée après l'année ; et que le légataire particulier n'a droit aux intérêts et aux fruits de la chose léguée, en principe, qu'à partir de la demande en déli-

vance (art. 1005 et 1015, C. civ. ). Quant au légataire à titre universel, la loi étant muette, on sait que la question est controversée de savoir s'il faut l'assimiler au légataire universel ou au légataire particulier.

*Dons et legs faits à un hameau ou quartier de commune.* — Bien que le hameau ou le quartier de commune n'ait pas de personnalité civile, la loi de 1884, innovant sur ce point, déclare le don ou legs valable. Une commission syndicale, élue par les habitants du quartier ou du hameau conformément à l'article 129 (que nous étudierons plus loin), délibérera sur l'acceptation de la libéralité ; mais pour que la libéralité puisse être acceptée, il faut *dans tous les cas* un décret d'autorisation rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 111, *in fine*).

Ce décret aura pour effet de conférer la personnalité civile au hameau ou quartier de commune, qui sera ainsi érigé en Section de commune.

**4<sup>o</sup> Exercice des actions en justice.** — Comme un simple particulier, la commune peut avoir des actions à exercer en justice. L'exercice de ces actions est soumis à une condition d'autorisation et à des règles particulières de procédure.

*Nécessité d'une autorisation du Conseil de préfecture.* — *Tutelle administrative.* — En principe, une commune ou section de commune ne peut ester en justice sans y être autorisée par le *Conseil de préfecture*. C'est la seule matière pour laquelle le Conseil de préfecture, en tant qu'Conseil administratif, a un pouvoir propre. On dit qu'il exerce en ce cas une mission de *tutelle administrative*.

La nécessité d'une autorisation n'existe pas seulement pour le premier degré de juridiction. Une autorisation est nécessaire à la commune pour se pourvoir en appel ou en cassation contre un jugement intervenu en première instance ou contre un arrêt (art. 121) (1).

Notons cependant que cette autorisation n'est nécessaire que pour ester devant les tribunaux judiciaires : elle n'est pas exigée de la commune pour agir devant les tribunaux administratifs.

*Exceptions à la nécessité de l'autorisation.* — Par exception,

(1) Mais quand la commune a gagné le procès en première instance, elle peut se défendre en appel contre le recours de l'autre partie, sans une nouvelle autorisation.



dans trois cas, l'autorisation du Conseil de préfecture n'est pas nécessaire :

1° Pour intenter une action possessoire ou y défendre ;

2° Pour faire des actes conservatoires ou interruptifs de déchéance. Ainsi, pour empêcher le délai d'appel ou de pourvoi en cassation de courir contre la commune, le maire peut, sans autorisation préalable, former l'acte d'appel ou le pourvoi en cassation. Mais, ainsi que nous l'avons dit plus haut, il faudra une nouvelle autorisation pour suivre l'instance en appel ou devant la Cour de cassation (art. 122) ;

3° Pour défendre aux oppositions formées devant un tribunal judiciaire par un particulier contre les états dressés par le maire pour le recouvrement des recettes municipales (art. 154, *in fine*).

*Règles particulières de procédure.* — Rappelons tout d'abord que les demandes concernant une commune sont dispensées du préliminaire de conciliation (art. 49, Pr. civ.) : elles sont soumises à communication au Ministère public (art. 82, Pr. civ.). Il y a en outre d'autres règles particulières de procédure à observer et qui diffèrent suivant que la commune est défenderesse ou demanderesse.

#### *Commune défenderesse.*

Dans toute action judiciaire dirigée contre une commune, excepté les actions possessoires, le demandeur, à peine de nullité, doit adresser préalablement, au préfet ou au sous-préfet, un *mémoire* exposant l'objet et les motifs de sa réclamation : il lui en est donné récépissé.

L'action ne peut être portée devant les tribunaux, que *deux mois* après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires (art. 124).

Le préfet ou le sous-préfet adresse immédiatement le mémoire au maire, avec l'invitation de convoquer le Conseil municipal dans le plus bref délai, pour en délibérer.

La délibération du Conseil municipal est transmise au Conseil de préfecture qui décide si la commune doit être autorisée à ester en justice. La décision du Conseil de préfecture doit être rendue dans le délai de *deux mois* à partir du dépôt du mémoire (art. 125).

Trois solutions peuvent intervenir :

Où le Conseil de préfecture accorde son autorisation ;

Ou le Conseil de préfecture laisse passer le délai de 2 mois sans statuer : l'expiration du délai équivaut à une autorisation tacite qui est suffisante.

Dans ces deux premiers cas, la commune pourra plaider. Elle est représentée en justice par le maire.

Ou bien le Conseil de préfecture refuse son autorisation. Sa décision devra être motivée. Nous verrons plus loin qu'un recours est ouvert contre sa décision devant le Conseil d'Etat.

Si la commune n'a pas obtenu l'autorisation de plaider ou si elle refuse de plaider, le demandeur obtiendra un jugement par défaut contre elle.

*Effets du mémoire.* — Il interrompt la prescription et toute déchéance, s'il est suivi d'une demande en justice dans le délai de 3 mois ; mais il ne fait pas courir les intérêts (art. 124).

#### *Commune demanderesse.*

*Par qui une action peut être intentée en justice au nom de la commune?* — En principe, c'est le maire qui a seul qualité, comme représentant de la personnalité civile de la commune, pour exercer les actions qui lui appartiennent. Pour qu'il puisse agir il faut une délibération du Conseil municipal et l'autorisation du Conseil de préfecture (1).

Cependant un simple particulier peut, avec l'autorisation du Conseil de préfecture, à ses frais et à ses risques, exercer au nom de la commune les actions qu'il croit lui appartenir, à trois conditions :

- 1° Qu'il soit *contribuable* inscrit au rôle de la commune ;
- 2° Que la commune préalablement appelée à en délibérer ait *refusé* ou *négligé* d'exercer l'action ;
- 3° Que la commune *soit mise en cause*.

La décision qui interviendra produira effet à son égard (art. 123).

*Voie de recours devant le Conseil d'Etat contre le refus d'autorisation du Conseil de préfecture.* — La commune ou le contribuable auquel l'autorisation a été refusée peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Le pourvoi doit, à peine de déchéance, être formé dans le

(1) Toutes les règles précédentes sur l'autorisation du Conseil de préfecture s'appliquent, avec deux différences cependant : 1° l'autorisation est toujours nécessaire ; 2° elle doit être expresse, et ne saurait résulter du silence gardé par le Conseil de préfecture.

délai de *deux mois* à dater de la notification de l'arrêté du Conseil de préfecture. Il doit être statué sur le pourvoi dans le délai de *deux mois* à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du Conseil d'Etat. A défaut de décision rendue dans ce délai, la commune est autorisée à ester en justice.

Ce n'est pas là un recours contentieux, c'est un recours en matière administrative : il est introduit et jugé en la forme administrative (art. 126).

En cas de pourvoi de la commune *défenderesse* contre la décision du Conseil de préfecture, le demandeur peut néanmoins introduire l'action ; mais l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Conseil d'Etat, ou jusqu'à l'expiration du délai dans lequel le Conseil d'Etat doit statuer (art. 127).

## CHAPITRE II. — DE LA COMMUNE DÉBITRICE.

La commune comme l'Etat, peut être débitrice, soit à raison des contrats qu'elle passe, soit à raison de quasi-contrats (paiement de l'indû ou gestion d'affaires) (1), soit à raison des délits et quasi-délits dont elle est civilement responsable.

**Responsabilité civile de la commune.** — La responsabilité civile de la commune est engagée :

1<sup>o</sup> Par le fait de ses agents, par application de l'article 1384 du Code civil ;

2<sup>o</sup> A raison des dégâts et dommages, résultant de crimes ou délits, commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les propriétés privées ou publiques (art. 106).

Cependant cette responsabilité cesse :

1<sup>o</sup> Lorsque la commune peut prouver, que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir, ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs ;

2<sup>o</sup> Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale, ni de la force armée ;

3<sup>o</sup> Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre (art. 108).

(1) Pour qu'une commune soit tenue en vertu du quasi-contrat de gestion d'affaires, il faut que la gestion d'affaires soit relative à une dépense obligatoire.

**Comment sont payés les créanciers de la commune.** — Les créanciers d'une commune ne peuvent pas, comme les créanciers d'un simple particulier, saisir et faire vendre pour se faire payer, les biens appartenant à leur débitrice. Comme les créanciers de l'Etat et du département, ils doivent réclamer l'ordonnement de leurs créances. Cet ordonnancement est opéré par le maire sur les crédits inscrits au budget municipal.

Plusieurs hypothèses peuvent se présenter :

1<sup>o</sup> Un crédit est inscrit au budget pour l'acquittement d'une dette, le maire refuse de délivrer un mandat au créancier.

Dans ce cas, le préfet statue en Conseil de Préfecture, et l'arrêté préfectoral tient lieu du mandat du maire (art. 152, loi de 1884).

2<sup>o</sup> Aucun crédit n'est inscrit au budget pour l'acquittement de la dette et il existe des ressources disponibles pour y faire face.

Comme on se trouve en présence d'une dépense obligatoire, un crédit sera inscrit d'office au budget par le préfet ou par décret du chef de l'Etat, suivant que les revenus de la commune sont inférieurs ou non à trois millions de francs.

3<sup>o</sup> Aucun crédit n'est inscrit au budget pour l'acquittement de la dette et il n'existe pas de ressources disponibles. L'autorité supérieure peut, ou bien établir d'office une contribution extraordinaire, ou bien autoriser par décret, le créancier, porteur d'un titre exécutoire, à vendre les biens mobiliers ou immobiliers de la commune, autres que ceux servant à un usage public (1).

### CHAPITRE III. — DE LA COMMUNE CRÉANCIÈRE.

Les créances de la commune résultent, soit des causes ordinaires, contrats, quasi-contrats, délits ou quasi-délits, soit de son budget.

Elles sont recouvrées en principe sur états dressés par le maire, et qui sont rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet (art. 154).

#### § 1. — Budget de la commune.

Le budget de la commune se divise, comme celui de département, en budget ordinaire et budget extraordinaire.

(1) V. Simonet, *op. cit.*, p. 502.

**Budget ordinaire. — Recettes.** — Elles comprennent (1) surtout : le produit des centimes additionnels, ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances ; le produit des droits de place perçus dans les halles, foires et marchés, et le produit des octrois.

*Des octrois.* — L'octroi est un impôt indirect sur les consommations locales : il ne diffère des contributions indirectes qu'en ce qu'il constitue un impôt municipal.

L'octroi ne peut être établi dans une commune que sur l'initiative du Conseil municipal.

L'établissement des taxes d'octroi votées par un Conseil municipal, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par décret du Président de la République rendu en Conseil d'Etat, après avis du Conseil général ou de la Commission départementale dans l'intervalle des sessions.

Il faut également un décret rendu dans les mêmes formes pour autoriser les délibérations du Conseil municipal concernant :

(1) Art. 133 : « Les recettes du budget ordinaire se composent : 1° de revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ; 2° des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ; 3° du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances ; 4° du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'Etat ; 5° du produit des octrois municipaux affecté aux dépenses ordinaires ; 6° du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs d'après les tarifs dûment établis ; 7° du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ; 8° du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis ; 9° du produit des terrains communaux effectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans le cimetière ; 10° du produit des concessions d'eau et de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communaux ; 11° du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ; 12° de la portion que les lois accordent aux communes dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police ; 13° du produit de la taxe de balayage dans les communes de France et d'Algérie où elle sera établie, sur leur demande, conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873, en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique ; 14° et généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois et décrets. — L'établissement des centimes pour insuffisance de revenus est autorisé par arrêté du préfet lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires. Il est approuvé par décret dans les autres cas.

1° Les modifications aux règlements ou aux périmètres existants ;

2° L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local ;

3° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général ;

4° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le minimum fixé par ledit tarif général ;

5° L'augmentation ou la prorogation de taxes pour une période excédant cinq ans.

Il faut *une loi* (art. 137, *in fine*) :

Pour surtaxes sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools.

Il suffit de l'*approbation du préfet*, après avis du Conseil général ou de la Commission départementale :

Pour suppression ou diminution des taxes d'octroi (art. 138).

Sont *exécutoires par elles-mêmes* les délibérations du Conseil municipal, portant prorogation ou augmentation des taxes d'octroi pour une période qui n'excède pas cinq ans (art. 139).

*Dépenses.* — Les unes sont obligatoires, les autres facultatives. L'intérêt de cette distinction est, comme pour le département, que les dépenses obligatoires peuvent d'office être inscrites au budget communal par l'autorité chargée de régler ce budget.

On peut citer à titre d'exemples, comme dépenses obligatoires, tout ce qui concerne les services publics de la commune et l'acquittement des dettes exigibles (1).

(1) Art. 136. « Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes : 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 *Bulletin des communes* et pour les communes chefs-lieux de cantons, les frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois* ; 3° les frais de recensement de la population ; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales ; les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale de l'état civil à la charge des communes ; 5° le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception ; 6° les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune ; 7° les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ; 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 ; 9° les dépenses relatives à l'instruction publique conformément

**Budget extraordinaire.** — *Recettes* (1) : Elles se composent surtout du produit des centimes additionnels extraordinaires, des dons et legs, et du produit des emprunts.

Pour l'emprunt, tantôt la délibération du Conseil municipal est exécutoire par elle-même ; tantôt elle n'est exécutoire qu'en vertu d'un arrêté préfectoral ; tantôt il faut un décret du chef de l'Etat, qui est rendu, suivant les cas, après avis du Conseil d'Etat, ou sans l'avoir consulté. Toutes ces distinctions sont faites dans les articles 141, 142, 143 (2).

aux lois ; 10° le contingent assigné à la commune conformément aux lois dans la dépense des enfants assistés et des aliénés ; 11° l'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'Etat, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité ; 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 cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux paragraphes 11 et 12, il est statué par décret sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes ; 13° la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique ; 14° les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement ; 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 menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent ; 16° les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux ; 17° l'acquittement des dettes exigibles ; 18° les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi ; 19° dans les colonies régies par la présente loi, le traitement du secrétaire et des employés de la mairie ; les contributions assises sur les biens communaux ; 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 de la présente loi et généralement toutes les dépenses mises à la charge de la commune par une disposition de loi.

(1) Art. 135 : « Les recettes du budget extraordinaires se composent : 1° les contributions extraordinaires dûment autorisées ; 2° du prix des biens aliénés ; 3° des dons et des legs ; 4° du recouvrement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ; 5° du produit des coupes extraordinaires de bois ; 6° du produit des emprunts ; 7° du produit des taxes et des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts ; 8° et de toutes autres accidentelles.

(2) Art. 141 : « Les Conseils municipaux peuvent voter dans la limite du maximum fixé chaque année par le Conseil général des contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant 5 années, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Ils peuvent aussi

*Dépenses.* — Ce sont des dépenses accidentelles ou temporaires imputées sur les recettes extraordinaires.

**Préparation, vote et règlement du budget de la commune.** — Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le Conseil municipal à sa session du mois de mai.

Il est réglé par arrêté du préfet pour les communes dont le revenu est inférieur à trois millions de francs.

Il est réglé par décret du Président de la République rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, pour les communes dont le revenu est égal ou supérieur à trois millions de francs.

Le revenu d'une commune est réputé atteindre trois millions, lorsque les recettes ordinaires, constatées dans les comptes, se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années. Il n'est réputé être descendu au-dessous de trois millions, que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme (art. 145).

**Etendue des pouvoirs de l'autorité supérieure.** — En principe, l'arrêté du préfet ou le décret du chef de l'Etat peut rejeter ou réduire les dépenses qui sont inscrites au budget voté par le Conseil municipal : mais il ne peut les augmenter, ni en introduire de nouvelles.

Exceptions :

*1<sup>o</sup> Cas où elle peut augmenter les dépenses votées ou en introduire de nouvelles.* — C'est lorsque le Conseil municipal n'a pas voté les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou a alloué

voter 3 centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins ruraux reconnus. Ils votent et règlent les emprunts communaux remboursables sur les centimes extraordinaires votés comme il vient d'être dit au premier paragraphe du présent article ou sur les ressources ordinaires quand l'amortissement, en ce dernier cas, ne dépasse pas trente ans.

Art. 142 : « Les Conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet : 1<sup>o</sup> les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes, sans excéder le maximum fixé par le Conseil général et dont la durée excédant cinq années ne serait pas supérieure à trente ans, 2<sup>o</sup> les emprunts remboursables sur les mêmes contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires, dans un délai excédant, pour le dernier cas, trente ans.

Art. 143 : « Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le Conseil général et tout emprunt remboursable sur cette contribution sont autorisés par décret du Président de la République. Si la contribution est établie pour une durée de plus de trente ans ou si l'emprunt remboursable sur ressources extraordinaires doit excéder cette durée, le décret est rendu au Conseil d'Etat. Il est statué par une loi si la somme à emprunter dépasse 1 million, ou si réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés elle dépasse 1 million.



une somme insuffisante : l'allocation est inscrite au budget par l'arrêté du préfet ou le décret du Président de la République. Cependant l'inscription d'office n'aura lieu qu'après que le Conseil municipal aura été appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y est pourvu par le Conseil municipal ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un *décret*, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi des finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder le maximum (art. 149).

2° *Cas où elle ne peut pas rejeter ou diminuer les allocations du budget communal.* — C'est lorsque le budget voté par le Conseil municipal pourvoit aux dépenses facultatives avec le produit des revenus ordinaires de la commune (art. 145, § 2, art. 148).

**Crédits pour dépenses imprévues.** — Les Conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues. La somme inscrite pour le crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face.

Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire.

Dans la première session qui suivra l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rendra compte au Conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeureront annexées à la délibération (art. 147).

**Crédits supplémentaires.** — Les crédits qui sont reconnus nécessaires après le règlement du budget seront votés par le Conseil municipal, et autorisés, soit par le préfet, soit par le décret du chef de l'Etat, suivant les distinctions précédentes (art. 146).

**Budget non réglé.** — **Budget non voté en temps utile.** — Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement réglé avant le com-

mencement de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, le budget serait établi par le préfet en Conseil de préfecture (art. 150).

## § 2. — Comptes des communes.

Les comptes de la commune, comme les comptes du département, se composent : des comptes d'administration de l'ordonnateur et des comptes de gestion du comptable.

**Comptes d'administration de l'ordonnateur.** — L'ordonnateur pour la commune c'est le maire. En cette qualité le maire délivre des mandats de paiement.

S'il refusait d'ordonnancer une dépense, régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en Conseil de préfecture et l'arrêté du préfet tiendrait lieu de mandat du maire (art. 152).

Les comptes du maire pour l'exercice clos sont présentés au Conseil municipal avant la délibération du budget. Nous savons que la séance dans laquelle les comptes du maire sont débattus est présidée par un membre élu par le Conseil municipal. Le maire peut, même quand il ne serait plus en fonction, assister à la discussion ; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet qui la transmet au préfet.

Les comptes du maire sont définitivement approuvés par le préfet (art. 151).

**Comptes de gestion du comptable.** — Le comptable de la commune est le percepteur.

Cependant, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 30.000 francs, un *receveur municipal spécial* peut être chargé des fonctions de comptable sur la demande du Conseil municipal.

Il est nommé sur une liste de trois noms présentée par le Conseil municipal : par le *préfet* dans les communes dont le revenu n'excède pas 300.000 francs ; par le *Président de la République*, sur la proposition du Ministre des finances, dans les communes dont le revenu est supérieur.

En cas de refus, le Conseil municipal doit faire de nouvelles présentations.

Le comptable effectue le recouvrement des recettes municipales (pour lesquelles la loi ou les règlements n'ont pas prescrit un mode spécial) sur les états dressés par le maire et rendus exécutoires par le sous préfet ou le préfet : il acquitte les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés (art. 153, 154).

*Juridiction compétente.* — Lorsque les revenus ordinaires de la commune dans les trois dernières années n'excèdent pas 30.000 francs, les comptes du receveur municipal sont apurés par le *Conseil de préfecture* ; sa décision peut être attaquée en appel devant la Cour des comptes. C'est le seul cas où la Cour des comptes statue comme tribunal d'appel.

Les comptes du receveur municipal sont apurés et définitivement réglés par la *Cour des comptes* pour les communes dont le revenu excède 30.000 francs (art. 157).

La loi prononce une amende contre les comptables en retard pour présenter leurs comptes (1).

Enfin, toute personne, qui, sans autorisation légale se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune sera par ce seul fait constituée comptable (comptable *occulte* ou de fait) et devra répondre de ses actes devant le Conseil de préfecture ou la Cour des comptes suivant la distinction précédente. De plus elle sera poursuivie en vertu du Code pénal pour s'être immiscée dans une fonction publique (art. 155).

## V<sup>e</sup> SECTION. — DES SECTIONS DE COMMUNES.

**Définition.** — On entend par section de commune toute fraction de commune qui a un patrimoine distinct de celui de la commune.

La section de commune n'est pas une circonscription terri-

(1) Art. 159 : « Les comptables qui n'ont pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements peuvent être condamnés par l'autorité chargée de juger lesdits comptes, à une amende de 10 francs à 100 francs par chaque mois de retard pour les receveurs et trésoriers justiciables des Conseils de préfecture et de 50 à 500 francs également par mois de retard, pour ceux qui sont justiciables de la Cour des comptes... »

toriale ni une unité administrative : mais elle constitue une personne morale distincte de celle de la commune (1).

**Origines des sections de communes.** — Les sections de communes sont en général le produit des modifications de territoire apportées à la circonscription de la commune.

Elles résultent :

1° De la réunion en une seule commune de deux communes distinctes. Elles sont confondues quant à l'administration, mais elles conservent leur personnalité civile propre.

2° De la distraction d'une fraction de commune pour la rattacher à une autre commune. La portion distraite constitue une section de commune, si elle apporte avec elle un patrimoine propre.

Nous avons déterminé, en étudiant la circonscription de la commune, quelles formalités étaient nécessaires pour ces modifications de territoire et quelles autorités étaient compétentes pour statuer. Nous n'y revenons pas.

3° De l'acceptation d'un don ou d'un legs par un hameau ou un quartier de commune, ainsi que nous l'avons dit plus haut. (p. 130).

**Composition du patrimoine des sections de communes.** —

La commune réunie à une autre commune, de même qu'une fraction de commune réunie à une autre commune, conserve la propriété des biens qui lui appartenaient. Les habitants de la commune, ou de la fraction de commune, réunie à une autre commune, conservent la jouissance de ceux de ses biens dont les fruits sont perçus en nature.

Par exception, les édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés sur le territoire de la commune ou de la section de commune réunie à une autre commune, deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion ou de la nouvelle commune.

En cas de division intervenant ultérieurement, la commune ou section de commune réunie à une autre commune reprend la propriété de *tous les biens* sans exception qu'elle avait apportés.

**Exercice des actions en justice.** — Toutes les règles que nous avons indiquées pour l'exercice des actions en justice au nom de la commune s'appliquent aux sections de commune.

Il n'y a de règles particulières que pour les procès qui peuvent

(1) Les sections de commune sont surtout nombreuses dans le centre de la France. Dans la Creuse il y en a 4.394, soit 16 sections par commune.

s'élever entre une section de commune et la commune dont elle dépend, ou une autre section de la même commune.

*Procès entre une section de commune et sa commune, ou une autre section de la même commune.* — Dans ce cas il est formé pour la section ou pour chacune des sections intéressées une Commission syndicale distincte.

Les membres de la Commission syndicale sont élus parmi les éligibles de la commune, par les électeurs de la section qu'il 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 une autre section de la commune. Le nombre des membres de la Commission est fixé par l'arrêté qui convoque les électeurs. Ils élisent parmi eux un président chargé de suivre l'action (art. 189).

Les conseillers municipaux qui sont intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section de commune doivent s'abstenir de prendre part à la délibération du Conseil municipal.

Si par suite de leur abstention le Conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres, le préfet convoque les électeurs de la commune, déduction faite de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui doivent prendre part aux délibérations, aux lieu et place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir (art. 130).

La section qui a obtenu une condamnation contre la commune ou une autre section n'est point passible des charges et contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résultent du procès. Il en est de même à l'égard de toute partie qui plaide contre une commune ou section de commune (art. 131).

**Dons et legs.** — Les formalités pour l'acceptation des dons et legs faits à une section de commune sont les mêmes que pour l'acceptation des dons et legs faits à la commune.

Cependant, lorsque le Conseil municipal est d'avis de refuser la libéralité faite à une section de commune, il y a lieu à la for-

mation, suivant les règles précédentes, d'une commission syndicale qui délibérera sur le refus ou l'acceptation du don ou legs.

Et si elle décide qu'il y a lieu de l'accepter, l'autorisation devra, dans tous les cas, résulter d'un décret rendu dans la forme des réglemens d'administration publique (art. 110, 3<sup>o</sup> et 112, *in fine* combinés).

Cette règle particulière a été établie pour garantir la section de commune contre l'hostilité du Conseil municipal ou contre une pensée de jalousie ou de convoitise qui aurait pour but d'attirer la libéralité sur la commune tout entière (1).

## VI<sup>e</sup> SECTION. — DES SYNDICATS DE COMMUNES

**Définition.** — Les syndicats de communes sont des associations volontaires, que deux ou plusieurs communes du même département ou de deux départements limitrophes forment, en vue d'une œuvre d'utilité commune. Ils constituent des personnes morales, qui doivent être rangées parmi les établissements publics. Ces associations sont autorisées par la loi récente du 22 mars 1890, qui a ajouté à la loi municipale de 1884 un titre VIII sous la rubrique : *des syndicats de communes*.

Le but du législateur de 1890 a été de permettre aux communes pauvres, en mettant en commun leurs ressources, de créer des œuvres d'intérêt général, telles que la construction, et l'entretien d'hôpitaux et d'hospices, qu'avec leurs seules ressources, en restant isolées, elles ne pourraient pas établir et faire fonctionner.

**Précédents historiques : Conférences inter-communales.** — La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale avait déjà fait un pas dans ce sens. Les articles 116 et 119 permettaient en effet aux Conseils municipaux de plusieurs communes de s'entendre par voie de conférences inter-communales sur les objets d'utilité commune : antérieurement, la loi de 1871 avait organisé les conférences inter-départementales. La loi de 1890 va plus loin : elle autorise entre les communes la formation d'une association ayant une existence propre, et investie de la personnalité civile.

(1) Simonet, *op. cit.*, p. 494.

## CHAPITRE PREMIER. — CONDITIONS DE FORMATION DU SYNDICAT DE COMMUNES.

Deux conditions sont requises pour qu'un syndicat de communes puisse se former.

1° La délibération concordante des Conseils municipaux des communes, déclarant qu'elles veulent s'associer en vue d'une œuvre d'utilité inter-communale et consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes.

2° Un décret rendu en Conseil d'Etat.

D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les Conseils municipaux de ces communes et des communes déjà syndiquées sont approuvées par décret simple (art. 169).

Les œuvres pour lesquelles le syndicat peut être formé n'ont pas été indiquées par la loi : elles sont laissées à la libre appréciation du gouvernement qui accorde ou refuse l'autorisation. Ce sont en général des œuvres d'assistance publique ou d'enseignement.

## CHAPITRE II. — ADMINISTRATION DU SYNDICAT.

**Comité.** — Le syndicat est administré par un comité composé, — sauf dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, — de délégués élus par les Conseils municipaux des communes associées à raison de deux délégués par commune.

La durée de leur mandat est la même que celle du Conseil qui les a élus ; ils sont rééligibles (art. 171, 172).

Le comité élit son bureau chaque année : c'est son président qui est chargé de l'exécution de ses décisions et de le représenter en justice.

Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires, un mois avant les sessions ordinaires du Conseil général. Il peut en outre être réuni extraordinairement par son président qui devra en avertir le préfet 3 jours au moins avant la réunion, ou sur la demande du préfet ou de la moitié des membres du comité.

Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et peuvent y prendre la parole (art. 173).

**Conseil de surveillance et gérants.** — Le comité peut choisir, sous l'approbation du préfet, parmi ses membres ou en dehors, soit une Commission de surveillance, soit un ou plusieurs gérants dont elle déterminera l'étendue du mandat (art. 175).

### CHAPITRE III. — BUDGET DU SYNDICAT.

Les recettes du budget du syndicat comprennent :

1° La contribution des communes associées, qui y pourvoient à l'aide de leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles, ou à l'aide de cinq centimes spéciaux qu'elles sont autorisées à voter ;

2° Le revenu des biens, meubles ou immeubles, de l'association ;

3° Les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;

4° Les subventions de l'Etat, du département et des communes ;

5° Les produits des dons ou legs (art. 177).

### CHAPITRE IV. — DURÉE DU SYNDICAT.

Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution.

Il est dissous, soit de plein droit, par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou pour la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les Conseils municipaux intéressés. Il peut en outre être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits Conseils, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat (art. 179).



VII<sup>e</sup> SECTION. — DES ASSOCIATIONS SYNDICALES.

**Définition.** — Ce sont des associations qui se forment entre propriétaires, pour l'exécution et l'entretien de certains travaux d'intérêt collectif.

On leur a donné le nom de syndicales, parce qu'elles sont administrées par des syndics.

**Lois en vigueur.** — Les associations syndicales sont régies actuellement par la loi du 21 juin 1865, qui a été modifiée sur certains points par la loi du 22 décembre 1888.

Antérieurement à 1865, elles étaient soumises à la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais.

**Travaux qui peuvent faire l'objet d'une association syndicale.** — Ils sont énumérés dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 juin 1865 modifié par la loi du 22 décembre 1888.

Ce sont les travaux :

1<sup>o</sup> De défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables ;

2<sup>o</sup> De curage, approfondissement, redressement, et régularisation de canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

3<sup>o</sup> De dessèchement des marais ;

4<sup>o</sup> Des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants ;

5<sup>o</sup> D'assainissement des terres humides et insalubres ;

6<sup>o</sup> D'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux (ajouté par la loi de 1888) ;

7<sup>o</sup> D'ouverture, d'élargissement, de prolongement et de pavage des voies publiques et de toute autre amélioration ayant un caractère d'intérêt public, dans les villes et faubourgs, bourgs, villages ou hameaux (ajouté par la loi de 1888) ;

8<sup>o</sup> D'irrigation et de colmatage ;

9<sup>o</sup> De drainage ;

10<sup>o</sup> De chemins d'exploitation ou de toute autre amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif (1).

(1) La loi du 20 août 1881 autorise la formation d'une association syndicale pour l'ouverture, le redressement, l'élargissement ou l'entretien des chemins ruraux.

Diverses espèces d'associations syndicales. — La loi de 1865 a maintenu la distinction qui existait antérieurement des associations syndicales en trois classes :

- 1° Associations syndicales *libres* ;
- 2° Associations syndicales *autorisées* ;
- 3° Associations syndicales *forcées*.

Nous nous occuperons tout d'abord des deux premières pour déterminer leurs conditions de formation, leurs points de ressemblance et de différence ; nous dirons ensuite un mot des associations syndicales forcées.

#### CHAPITRE PREMIER. — FORMATION DES ASSOCIATIONS SYNDICALES LIBRES.

Les associations syndicales *libres* sont celles qui se forment, sans l'intervention de l'administration, par le *consentement unanime* des propriétaires intéressés.

L'acte d'association doit être constaté par écrit. Il spécifie le but de l'entreprise ; il règle le mode d'administration de la société et fixe les limites du mandat confié aux administrateurs ou syndics. Il détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement des cotisations (art. 5).

Un extrait de l'acte d'association doit, dans un délai d'un mois à partir de sa date, être publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement, ou, s'il n'en existe pas, dans l'un des journaux du département. Il sera en outre transmis au préfet et inséré dans le recueil des actes de la préfecture (art. 6).

Si l'association a été rendue publique, elle constitue une personne morale. C'est là une *innovation importante* de la loi de 1865. Antérieurement à cette loi, en effet, la jurisprudence de la Cour de cassation se refusait à leur reconnaître la personnalité civile.

Mais si les formalités de publicité n'ont pas été remplies, comme antérieurement à 1865, les associations syndicales ne sont pas personnes morales. L'omission de cette formalité ne peut être opposée aux tiers par les associés (art. 7).

CHAPITRE II. — FORMATION DES ASSOCIATIONS  
SYNDICALES AUTORISÉES.

**Formalités requises. — Arrêté du préfet.** — Les associations syndicales autorisées sont celles qui se forment sous le patronage de l'administration, en vertu d'un arrêté d'autorisation émanant du préfet, par le consentement de la *majorité* des propriétaires intéressés.

L'initiative du projet d'association peut être prise par l'un ou plusieurs des propriétaires intéressés, ou par le préfet lui-même.

Le préfet soumet à une enquête administrative les plans, avant-projets et devis des travaux, ainsi que le projet d'association.

Après l'enquête, les propriétaires, qui sont présumés devoir profiter des travaux, sont convoqués en assemblée générale par le préfet qui désigne le président, sans être tenu de le choisir parmi les propriétaires (art. 11).

Pour que l'association soit autorisée, il suffit qu'il y ait une certaine majorité en nombre et en intérêts approuvant le projet d'association (1).

Le procès-verbal de l'assemblée est transmis au préfet qui prend un arrêté autorisant l'association ou refusant son autorisation.

En cas d'autorisation, un extrait de l'acte d'association et l'arrêté du préfet, et en cas de refus, l'arrêté du préfet, sont affichés dans les communes de la situation des lieux et insérés dans le recueil des actes de la préfecture (art. 12).

Pour les travaux énumérés dans les nos 7 à 10, l'arrêté du préfet ne suffit pas, il faut un décret en Conseil d'État, ayant au préalable déclaré l'utilité des travaux.

(1) D'après l'article 12 de la loi de 1865 modifié par la loi de 1888, pour les travaux énumérés aux nos 1 à 5, la majorité doit être de plus de moitié des propriétaires représentant les  $\frac{2}{3}$  de la superficie des terrains, ou bien des  $\frac{2}{3}$  des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie des terrains. Pour les travaux des nos 6 à 10 elle doit être des  $\frac{3}{4}$  des intéressés représentant plus des  $\frac{2}{3}$  de la superficie et payant plus des  $\frac{2}{3}$  de l'impôt foncier afférent aux immeubles ; ou bien des  $\frac{2}{3}$  des intéressés représentant plus des  $\frac{3}{4}$  de la superficie et payant plus des  $\frac{3}{4}$  de l'impôt foncier afférent aux immeubles.

**Recours contre l'arrêté du préfet.** — L'arrêté du préfet peut être attaqué devant le ministre des travaux publics : en cas de refus d'autorisation, par les propriétaires intéressés ; en cas d'autorisation, par les tiers, dans un délai *d'un mois* à partir de l'affichage.

Le recours est déposé à la préfecture et transmis avec le dossier au ministre dans les quinze jours. Il est statué par un décret rendu en Conseil d'État (art. 13).

**Faculté de délaissement.** — Pour tous travaux, autres cependant que ceux spécifiés aux n<sup>os</sup> 1 et 2, qui peuvent, nous le verrons, faire l'objet de syndicats forcés, les propriétaires qui n'ont pas adhéré au projet d'association pourront, dans le délai *d'un mois* à partir de l'affichage, déclarer à la préfecture qu'ils entendent délaisser, moyennant indemnité, les terrains leur appartenant et compris dans le périmètre.

L'indemnité sera payée par l'association : elle sera fixée : pour les travaux indiqués aux n<sup>os</sup> 4, 5, 8, 9, 10, conformément à la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, par un petit jury de quatre membres ; et pour les travaux indiqués aux n<sup>os</sup> 6 et 7, par le jury ordinaire d'expropriation conformément à la loi du 3 mai 1841 (art. 13 modifié par la loi de 1888).

**Transformation d'une association libre en association autorisée.** — Une association syndicale libre peut être convertie en association autorisée, par un arrêté du préfet rendu en vertu d'une délibération prise par l'assemblée générale des propriétaires conformément aux règles précédentes, à moins que l'acte d'association n'ait interdit cette conversion.

**Différences entre les associations syndicales libres et les associations syndicales autorisées.** Intérêts qu'il y a à les distinguer. — Ces différences sont nombreuses et importantes :

1<sup>o</sup> Les associations syndicales autorisées constituent des *établissements d'utilité publique*. — Les associations syndicales libres ne sont que des *sociétés privées*, ayant la personnalité civile comme les sociétés commerciales. Elles ne constituent pas des établissements d'utilité publique, car elles se forment sans l'intervention de la puissance publique (1).

2<sup>o</sup> Les taxes et cotisations des associations syndicales autorisées sont recouvrées, comme les contributions directes, en

(1) Et nous savons que la condition essentielle pour la formation des établissements d'utilité publique c'est une autorisation des pouvoirs publics (V. *suprà*, p. 114).

vertu de rôles dressés par le syndicat, rendus exécutoires par le préfet. — Les taxes ou cotisations des associations syndicales libres sont recouvrées, comme en matière de société purement privée, suivant les règles des statuts.

3° Pour les associations syndicales autorisées, les contestations relatives à la fixation du périmètre des terrains compris dans l'association, à la division des terrains en différentes classes, au classement des propriétés en raison de leur intérêt aux travaux, à la répartition et à la perception des taxes, à l'exécution des travaux, sont jugées par le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat (art. 16) (1). — Au contraire les contestations auxquelles peuvent donner lieu les associations syndicales libres sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

4° L'apurement des comptes des associations syndicales autorisées est fait suivant les règles établies pour les comptes des comptables municipaux (2), tantôt par le Conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes, tantôt directement par la Cour des comptes (art. 16). Au contraire, l'apurement des comptes des associations syndicales libres se fait suivant les règles indiquées aux statuts, et en cas de contestation, devant les tribunaux judiciaires.

5° Les associations syndicales autorisées ont le droit d'exproprier. La loi leur a conféré ce droit, bien qu'elles ne représentent pas un intérêt général, mais l'intérêt privé de plusieurs propriétaires. C'est là une dérogation remarquable aux principes de l'expropriation. Cette expropriation est soumise, quant à la fixation de l'indemnité, à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, c'est-à-dire qu'elle a lieu par le petit jury de quatre membres. Cependant, pour les travaux n<sup>os</sup> 6 et 7, c'est le jury d'expropriation ordinaire conformément à la loi du 3 mai 1841 (art. 18, modifié par la loi de 1888). — Au contraire, les associations syndicales libres n'ont pas le droit d'exproprier.

6° Les travaux entrepris par les associations syndicales autorisées ont le caractère de travaux publics et sont soumis à

(1) Pour les contestations qui ne sont pas attribuées en vertu d'un texte spécial à la compétence du Conseil de préfecture, c'est le Ministre, juge de droit commun en matière administrative, qui en connaît, sauf recours au Conseil d'Etat.

(2) Voir *suprà*, page 141.

toutes les règles sur les travaux publics. — Il n'en va pas ainsi pour ceux des associations syndicales libres.

7° Lorsqu'il y a lieu à l'établissement de servitudes, conformément à la loi, au profit d'associations syndicales autorisées, c'est le juge de paix qui est compétent pour statuer sur les contestations, suivant l'article 5 de la loi du 10 juin 1854 (art. 19). — Pour les associations syndicales libres, c'est le tribunal civil d'arrondissement.

**Ressemblances entre les associations syndicales autorisées et les associations syndicales libres.** — On peut les ramener à quatre :

1° Depuis la loi du 21 juin 1865, l'association syndicale libre constitue, comme l'association syndicale autorisée, une personne morale (art. 3).

2° Les deux espèces d'associations sont soumises pour leur constitution à des conditions de publicité (art. 6 et 12).

3° La loi a rendu plus facile l'adhésion des propriétaires incapables aux deux espèces d'associations.

Ainsi une autorisation du tribunal sur simple requête suffira pour les tuteurs, les envoyés en possession provisoire, et en général pour tout représentant légal d'un incapable (art. 4, loi de 1865).

La loi de 1888 a complété la loi de 1865 en permettant : au préfet, d'adhérer à une association syndicale au nom du département, en vertu d'une délibération du Conseil général ; au maire, pour la commune, en vertu d'une délibération du Conseil municipal ; au Ministre des finances pour l'État.

4° Elles sont administrées par un syndicat élu par l'assemblée générale des propriétaires intéressés. Les syndics élisent l'un d'entre eux pour remplir les fonctions de directeur et, au besoin, un adjoint pour le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement (art. 20 à 25, loi de 1865).

### CHAPITRE III. — ASSOCIATIONS SYNDICALES FORCÉES.

**Définition.** — Ce sont des associations syndicales que l'administration organise, d'autorité, entre plusieurs propriétaires, *contre leur gré*, pour contribuer à l'exécution de certains travaux qui intéressent la sécurité ou la salubrité publiques, lors-

qu'il ne s'est formé, dans ce but, ni une association libre, ni une association autorisée.

**1° Législation antérieure à 1865.** — Avant la loi de 1865, les syndicats forcés avaient été organisés par la loi du 14 floréal an XI, pour le curage des cours d'eau ni navigables ni flottables, et par la loi du 16 septembre 1807, pour le dessèchement des marais (art. 7, 26) et pour les travaux d'endiguement contre la mer, les fleuves, les rivières et les torrents (art. 33 et 34).

Les associations syndicales forcées étaient organisées par un décret en Conseil d'État. Cependant, en vertu du décret de décentralisation du 25 mars 1852 pour le curage, un arrêté du préfet suffisait.

**2° Dispositions de la loi de 1865.** — La loi de 1865 maintient les associations syndicales forcées qui avaient été organisées conformément à la loi du 14 floréal an XI, et du 16 septembre 1807 pour les travaux énumérés aux n<sup>os</sup> 1, 2, 3 :

1° De défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables ;

2° De curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables, ni flottables et des canaux de dessèchement et d'irrigation ;

3° De dessèchement des marais.

Pour l'avenir, elle réserve à l'administration le droit de constituer, dans les mêmes formes, et pour l'exécution des mêmes travaux, des associations syndicales forcées.

**Innovations de la loi de 1865.** — La loi de 1865 a innové sur deux points : ces innovations s'appliquent tant aux associations antérieurement constituées, qu'à celles qui sont postérieures à cette loi :

1° Toutes les contestations qui, d'après la loi du 16 septembre 1807, devaient être jugées par une commission spéciale, sont portées devant le Conseil de préfecture (art. 26).

2° En ce qui concerne la perception des taxes, l'expropriation et l'établissement des servitudes, les dispositions indiquées plus haut s'appliquent aux associations syndicales forcées (art. 26, *in fine*).

## APPENDICE.

## Théorie générale des dons et legs au profit des personnes morales du droit administratif.

**Idee générale. — Nécessité du contrôle du gouvernement.**  
 — **Divers intérêts en présence.** — Les établissements publics et d'utilité publique étant des personnes juridiques, ont, comme les personnes physiques, la capacité d'acquérir par donation entre vifs et par testament. Mais il a paru nécessaire de soumettre au contrôle du gouvernement l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits. C'est ce que décident les articles 910 et 937 du Code civil, d'après lesquels « les dispositions entre vifs ou par testament au profit des hospices, des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par décret ».

Trois intérêts sont en effet en présence, qu'il s'agit de sauvegarder et de concilier :

Celui de l'Etat, qui est opposé au trop grand développement des biens de mainmorte ;

Celui de la famille, qu'il faut défendre contre des libéralités excessives, souvent inspirées par un sentiment de pure vanité, et parfois surprises à la faiblesse ou aux scrupules de la dernière heure.

Celui de la personne morale elle-même, qu'il faut mettre en garde contre des libéralités leur imposant des charges plus onéreuses que n'est grand le bénéfice qu'elle peut en retirer.

De ces trois intérêts celui de la personne morale est sans contredit le moindre : il doit peser d'un poids plus léger dans les décisions à prendre par le gouvernement (1).

*Plan de la matière.* — Nous diviserons l'étude de notre matière en trois parties, de la manière suivante :

I. Etendue de la capacité des établissements publics et d'utilité publique ;

II. De l'autorisation nécessaire ;

III. De l'acceptation des dons et legs.

(1) Ducrocq, *op. cit.*, p. 598 et suivantes. Tissier, *Traité théorique et pratique des dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique*, p. 226.



## § 1. — Étendue de la capacité des établissements publics et des établissements d'utilité publique.

**Diverses questions à examiner.** — Pour déterminer l'étendue de la capacité des établissements publics et d'utilité publique nous avons à résoudre les diverses questions suivantes :

a) Quels établissements sont capables de recevoir par dons ou par legs? b) à l'égard de quelles personnes cette capacité existe? c) quelles choses peuvent être données ou léguées?

a) *Quels établissements sont capables de recevoir par dons ou par legs?*

**Établissements reconnus et non reconnus.** — Sont seuls capables de recevoir un don ou un legs, les établissements qui ont été l'objet d'un acte de reconnaissance de la part de la puissance publique et ont été investis par cet acte de la personnalité civile : sont au contraire incapables les établissements non reconnus.

**Cas d'une libéralité faite à un établissement avant sa reconnaissance.** — On peut supposer, et il arrive en fait quelquefois, qu'un don ou un legs soit fait par un particulier au profit d'un établissement, avant sa reconnaissance définitive comme personne morale. Cette reconnaissance ultérieure doit-elle avoir pour effet de valider la libéralité ainsi faite?

C'est là une question controversée, qui a donné naissance à trois systèmes différents.

Dans une première opinion, on déclare la libéralité valable. On invoque à l'appui de cette solution l'article 906 du Code civil, d'après lequel il suffit pour que la libéralité soit efficace que le légataire soit conçu au moment de la mort du testateur. Or on peut dire, qu'avant sa reconnaissance légale, l'établissement est dans une situation analogue à celle de l'enfant conçu. Il a une existence de fait qui contient en germe la personnalité civile dont il sera doté plus tard, absolument comme l'enfant dans le sein de sa mère a le germe de vie qui lui permettra de venir au jour et de se développer dans la suite (1).

C'est ce système que semble adopter le Conseil d'Etat : il autorise en effet par le même acte l'établissement non reconnu et les legs dont il a été gratifié.

(1) Ce système très ingénieux a été développé par M. Marguerie, conseiller d'Etat, dans une étude sur les libéralités faites aux établissements non reconnus (*Revue critique*, 1878, p. 513. Tissier, *op. cit.*, p. 168 et suivantes).

Dans une seconde opinion, adoptée par la Cour de cassation on établit la distinction suivante : une libéralité faite directement à un établissement non reconnu est et demeure nulle, malgré sa reconnaissance ultérieure : au contraire, la libéralité sera valable si elle constitue une charge imposée par le disposant à un légataire capable : dans ce dernier cas, rien ne s'oppose en effet à ce que cet établissement, une fois autorisé, puisse réclamer l'exécution de la charge insérée à son profit dans la donation ou dans le legs (1).

Enfin, une troisième opinion, à laquelle nous préférons nous ranger, décide d'une façon absolue et sans distinction, que la libéralité est nulle nonobstant la reconnaissance ultérieure de l'établissement gratifié.

Par exception, la loi municipale du 5 avril 1884 admet la validité d'un don ou d'un legs fait à un hameau ou quartier de commune, qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile. Un décret devra intervenir pour autoriser l'acceptation de cette libéralité en même temps que pour conférer l'existence légale au hameau ou quartier de commune qui en est l'objet.

**Cas d'une libéralité faite à un établissement non reconnu :** — La libéralité faite à un établissement non reconnu, par exemple à une congrégation religieuse non autorisée, est nulle : et la nullité dont l'acte est entaché est une nullité d'ordre public, qui peut être invoquée par toute personne intéressée et à toute époque, sans qu'on puisse opposer aucune exception tirée, soit de la confirmation, soit de la prescription.

Bien mieux, si on a fait tradition d'un immeuble en exécution d'une donation entrevifs ou d'un testament, la revendication pourra être exercée valablement contre la congrégation autorisée alors même qu'elle aurait possédé ledit immeuble pendant 30 ans. On ne peut pas écarter les prétentions du revendiquant à l'aide de l'article 2262, aux termes duquel les actions sont prescrites au bout de 30 ans.

Il n'y a pas en effet en droit français, de prescription libératoire à l'égard du droit de propriété : la propriété n'est pas un droit susceptible d'être éteint par non usage. Elle n'est perdue par le véritable propriétaire que lorsqu'elle a été acquise par une autre personne. Or la congrégation religieuse non autori-

(1) Cass. 21 juin 1870. D. 71. 1. 97.

sée n'a pas la capacité d'acquérir même par prescription. Donc la revendication, même après 30 ans, devrait être déclarée recevable.

Nous admettons cette solution, malgré un arrêt contraire de la Cour de cassation du 5 mai 1879 (1).

**Dons et legs au profit des pauvres.** — En dehors des libéralités dont les pauvres bénéficient par l'intermédiaire des établissements de bienfaisance, ils peuvent être directement l'objet de dons ou de legs. Ils constituent en effet une sorte de collectivité à laquelle la loi a conféré, avec la personnalité civile, la capacité de recevoir par donation entre vifs ou par testament (art. 910 et 937, C. C.).

Ainsi est parfaitement valable le legs fait au profit des pauvres d'une commune, d'un arrondissement, d'un département ou à tous les pauvres de France.

Est considéré également comme valable le legs qui ne s'adresse qu'à une certaine catégorie des pauvres d'une commune : par exemple « à 75 vieillards ayant de trop faibles moyens d'existence, sans être réduits à la mendicité » (2).

Un legs ainsi conçu : « Je lègue mes biens aux pauvres », doit être interprété dans l'intérêt des pauvres de la commune dans laquelle résidait le testateur au moment de la confection de son testament (3).

Nous nous bornons à poser ici le principe de la capacité des pauvres à acquérir par dons ou par legs. Nous étudierons plus loin la question si discutée de savoir quel est le représentant légal des pauvres.

b) *A l'égard de quelles personnes existe la capacité des établissements publics ou d'utilité publique ?*

**Principe : Capacité absolue.** — En principe, la capacité des établissements publics ou d'utilité publique est absolue : elle existe à l'égard de toute personne. On ne saurait, en effet, leur appliquer l'article 909 du Code civil qui établit certaines incapacités spéciales. Cet article étant exceptionnel ne saurait être étendu aux établissements publics ou d'utilité publique, qu'elle ne vise pas spécialement, et pour lesquels il n'a pas été rédigé.

Aussi, n'est pas nulle la libéralité faite par une personne à

(1) D. 80.1.145 avec une note de M. Ch. Beudant. Consulter sur cette question Tissier, *op. cit.*, p. 46 et suivantes.

(2) Cassation, 14 juin 1875. D. 76.1.132. Tissier, *op. cit.*, p. 112.

(3) Tissier, *op. cit.*, p. 114.

une commune, bien que le maire de la commune gratifiée ait soigné comme médecin le disposant dans sa dernière maladie.

**Exception concernant les congrégations religieuses de femmes:** — Par exception, la loi du 24 mai 1825 sur les congrégations religieuses de femmes a frappé ces établissements d'une incapacité relative à l'égard des membres qui les composent.

D'après l'article 5 de cette loi, nulle personne faisant partie d'un établissement autorisé ne peut disposer, par donation entre vifs ou par testament, soit en faveur de cet établissement, soit au profit de l'un de ses membres, au delà du quart de ses biens, à moins que le don ou le legs n'excède pas la somme de 10.000 fr.

*c) Choses qui peuvent être données ou léguées ?*

**Principe.** — En principe, on peut donner ou léguer à un établissement reconnu toute espèce de biens, meubles ou immeubles, à titre particulier ou à titre universel, en usufruit ou en nue-propriété.

**Exceptions.** — Par exception, certains établissements ont une capacité plus restreinte :

1<sup>o</sup> Les congrégations de femmes ne peuvent recevoir que des libéralités à titre particulier seulement (art. 4 de la loi du 24 mai 1825) ;

2<sup>o</sup> Les établissements ecclésiastiques ou religieux, sont, en fait (1), sinon en droit, incapables de recevoir une donation contenant une réserve d'usufruit au profit du donateur. Cette incapacité s'explique par la trop grande facilité avec laquelle on se laisserait aller à faire de pareilles libéralités qui ne causent au disposant, lui-même, aucune privation de jouissance.

3<sup>o</sup> Les syndicats professionnels ne peuvent acquérir d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires à leurs réunions, à leurs bibliothèques, et à des cours d'instruction professionnelle (art. 6, loi du 21 mars 1884).

## § 2. — De l'autorisation nécessaire.

**Diverses questions à examiner.** — Nous avons dit au début de cette étude qu'une autorisation était nécessaire pour l'acceptation des dons et legs faits aux établissements publics ou d'utilité publique. Il nous reste à déterminer :

(1) Cela résulte de l'article 4 de l'ordonnance du 14 janvier 1831 qui décide que les donations ainsi conçues ne peuvent être présentées à l'agrément du gouvernement. Ce qui équivaut bien à l'incapacité du fait dont nous parlons.

a) Par qui cette autorisation doit-elle être donnée? b) A quelle règle est soumise l'instruction de l'affaire? c) Quelles solutions peuvent intervenir et quelles en sont les conséquences? d) Le droit de statuer d'office doit-il être admis?

a) *Par qui l'autorisation doit-elle être donnée.*

**Principe de la matière.** — En principe, l'autorisation doit émaner du gouvernement et résulter d'un décret du chef de l'Etat. C'est ce que décide l'article 910 du Code civil.

**Exceptions à l'article 910.** — Mais diverses lois ou décrets ont apporté quelques exceptions à ce principe :

1° *Dons ou legs faits à une commune.* — La délibération du conseil municipal suffit en général pour l'acceptation des dons et legs faits à une commune. Cette délibération n'est soumise à l'approbation de l'autorité supérieure que dans 2 cas :

1° Lorsqu'il y a charges ou conditions. C'est alors le préfet qui a qualité pour autoriser.

2° Lorsqu'il y a réclamation de la part de la famille, on rentre dans le droit commun, et un décret du Président de la République est indispensable (Loi du 5 avril 1884, art. 111).

2° *Dons et legs faits à une section de commune.* — Pour les dons ou legs faits à une section de commune, on suit en général les mêmes règles que pour la commune elle-même.

Cependant, lorsque le Conseil municipal est d'avis de refuser la libéralité faite à une section de commune, il y a lieu à la formation d'une commission syndicale qui, délibère sur le refus ou l'acceptation du don ou legs. Et si elle décide qu'il y a lieu de l'accepter, l'autorisation devra, dans tous les cas, résulter d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (1).

3° *Dons ou legs faits à un département.* — Un décret n'est exigé que lorsque le don ou le legs soulève des réclamations de la part de la famille. En dehors de ce cas, la délibération du Conseil général est suffisant.

4° *Dons ou legs au profit d'un établissement de bienfaisance.* — Comme pour le département, la nécessité d'un décret n'a été maintenue que dans le cas où la libéralité donne lieu à réclamation de la part des héritiers légitimes. Dans tous les autres cas l'autorisation est donnée par le sous-préfet ou par le préfet :

Par le sous-préfet, lorsqu'il s'agit d'objets mobiliers ou de

(1) Voir *suprà*, p. 144.

sommes d'argent d'une valeur n'excédant pas 3.000 francs (décret du 13 avril 1861);

Par le préfet, lorsqu'il s'agit d'immeubles ou d'une valeur mobilière supérieure à 3.000 francs.

5° *Dons et legs au profit d'une fabrique.* — Pour les dons et legs au profit d'une fabrique, l'autorisation du préfet, sur l'avis préalable de l'évêque suffit, lorsque la libéralité n'excède pas la valeur de 1.000 francs, ne donne lieu à aucune réclamation de la part des héritiers et n'est grevée d'autre charge que l'acquit de fondations pieuses dans les églises paroissiales et de dispositions au profit des communes, des pauvres ou des bureaux de bienfaisance (décret du 15 février 1862, art. 1<sup>er</sup>).

Lorsqu'il y a charge de service religieux, il faut l'approbation provisoire de l'évêque.

*Libéralités connexes, complexes, mixtes et collectives.* — Il faut combiner les règles que nous venons d'énoncer avec la jurisprudence du Conseil d'Etat sur les libéralités connexes, complexes, mixtes ou collectives

On entend par libéralités connexes celles qui sont faites par un seul et même acte à deux établissements, lorsque le sort de l'une est subordonné au sort de l'autre.

On entend par libéralités complexes, mixtes ou collectives, celles qui sont faites à deux établissements dans le même acte, sans qu'il y ait entré elles aucun lien de dépendance.

Le Conseil d'Etat décide que lorsqu'il s'agit de libéralités connexes, s'il y a concours de deux compétences, c'est l'autorité la plus élevée qui doit statuer.

Par exemple, voici une libéralité connexe faite à une commune et à une congrégation autorisée; un décret sera nécessaire.

Il en est de même pour les libéralités complexes, multiples ou collectives, sauf en ce qui concerne les communes et les départements qui restent soumis à leurs règles particulières. (Avis C. d'Etat du 27 décembre 1855 et 10 mars 1868.)

b) *Instruction de l'affaire.*

C'est le préfet dans chaque département qui est chargé d'instruire la demande d'autorisation d'accepter les dons ou legs faits aux établissements publics ou d'utilité publique.

En matière de donation entre vifs, il est saisi de la demande soit par le donateur, soit par l'établissement gratifié.

En matière de legs, le notaire doit transmettre sans délai au préfet, après l'ouverture du testament, un état sommaire de

l'ensemble des dispositions, indépendamment de l'avis qu'il doit donner à l'établissement légataire. (Ordonnance du 2 avril 1817, art. 50 et décret du 30 juillet 1863.)

Les héritiers connus doivent être appelés par acte extrajudiciaire à prendre connaissance du testament, donner leur consentement à son exécution ou produire leurs moyens d'opposition. S'il n'y a pas d'héritiers connus, un extrait du testament est affiché de huitaine en huitaine à trois reprises consécutives, au chef-lieu de la mairie du domicile du testateur et inséré dans le journal judiciaire du département avec invitation aux héritiers d'adresser dans le même délai les réclamations qu'ils auraient à présenter.

Ces règles résultent de l'article 3 de l'ordonnance du 14 janvier 1831 relative aux établissements ecclésiastiques et aux communautés religieuses de femmes, mais la jurisprudence les applique à tous les établissements publics sans exception.

Une fois ces formalités remplies, le préfet, suivant les cas, statue, ou bien transmet le dossier au ministre compétent qui fait le nécessaire pour que le décret soit rendu.

c) *Solutions possibles et leurs conséquences.*

**Trois solutions possibles.** — L'autorité compétente peut prendre l'une des trois solutions suivantes :

Autoriser l'établissement à accepter le don ou le legs ; refuser son autorisation ;

Opérer la réduction des legs.

Nous allons indiquer rapidement les effets de la décision prise.

**1° Autorisation.** — Elle permet à l'établissement gratifié d'accepter le don ou le legs qui a été fait en sa faveur. Cette autorisation étant comme une condition mise par la loi à l'exercice de sa capacité de recevoir, elle opère avec effet rétroactif.

En conséquence, quand l'établissement institué légataire universel n'est pas en concours avec des héritiers réservataires, il bénéficie rétroactivement des avantages de la saisine héréditaire par application de l'article 1006 du Code civil, et il a droit aux fruits des biens de la succession dès la mort du testateur.

**2° Refus d'autorisation.** — Lorsque l'établissement n'obtient pas l'autorisation d'accepter, la donation ne se forme pas, le legs est caduc. Dans ce dernier cas, tout se passe comme si l'établissement n'avait jamais été institué.

(1) Tissier, *op. cit.*, p. 290.

3° **Réduction.** — Le gouvernement, qui peut autoriser ou ne pas autoriser l'acceptation des dons et legs, peut aussi prendre une solution intermédiaire, consistant à n'autoriser que pour partie seulement. Cette faculté ne lui appartient que pour les legs. Elle lui échappe en ce qui concerne la donation entre vifs, qui étant un contrat, exige la concordance parfaite de l'offre et de l'acceptation (1)

On s'est demandé si le testateur pourrait, par une clause de son testament, enlever à l'autorité compétente le droit de réduire la libéralité. La jurisprudence est divisée sur cette question. La Cour de Paris a donné une solution négative (2) : la Cour de cassation (3) a répondu au contraire affirmativement. Nous préférons suivre cette dernière opinion plus respectueuse de la volonté du défunt.

**Effets de la réduction.** — La réduction opérée par le gouvernement n'influe en rien sur le caractère du legs. Ainsi le legs n'en reste pas moins universel, bien que l'établissement gratifié n'ait été autorisé à en recueillir qu'une partie seulement, la moitié par exemple (4).

On peut se demander qui profitera de la réduction ainsi opérée ?

Si, à côté de l'établissement institué, il n'y a pas de légataire universel ou à titre universel, la succession *ab intestat* s'ouvrira et ce sont les héritiers légitimes qui recueilleront les biens que ne pourra pas acquérir l'établissement.

Si, au contraire, il existe un légataire universel, la question est controversée de savoir, si le bénéfice de la réduction doit lui profiter, ou profiter aux héritiers légitimes.

Pour attribuer le bénéfice de la réduction aux héritiers légitimes, on fait observer que c'est dans leur intérêt que la réduction a été prononcée. Nous ne saurions admettre ce système. Du moment qu'il y a un légataire universel, la succession *ab intestat* ne s'ouvre pas et il n'y a pas lieu d'appeler l'héritier légitime à bénéficier de la réduction opérée. C'est le légataire universel qui en profite par l'effet normal de droit d'accroissement (5).

(1) Tissier, *op. cit.*, p. 278.

(2) Paris, 2 août 1861. D. 61.2.229.

(3) Cassation, 25 mars 1863. D. 63.1.113.

(4) Cass., 18 nov. 1834. D. 35.1.29.

(5) Cass., 23 février 1886. D. 86.1.242. Tissier, *op. cit.*, p. 294.



c) *Du droit de statuer d'office ?*

On peut se demander si le gouvernement a le droit, en dehors de toute demande formulée par l'établissement, de statuer d'office, soit pour l'autoriser à accepter, soit pour refuser ou réduire la libéralité dont il est l'objet.

**Autorisation d'office.** — La jurisprudence a toujours reconnu au gouvernement le droit d'autoriser d'office un établissement public à accepter les dons et legs pour les défendre contre les erreurs ou les faiblesses de leurs administrateurs.

Par exception, le droit d'autoriser d'office n'appartient pas au gouvernement :

1° *En ce qui concerne les communes.* — D'après l'article 112 de la loi du 5 août 1884, lorsque la délibération du Conseil municipal porte refus de don ou de legs, le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le Conseil municipal à revenir sur sa première délibération. Mais le refus est définitif, si, par une seconde délibération, le Conseil municipal déclare y persister.

2° *En ce qui concerne les départements.* — Aux termes de l'article 46, § 5, le Conseil général statue définitivement sur le refus des dons et legs faits au département, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation.

**Refus d'office.** — Le droit d'autoriser d'office un établissement public à accepter une libéralité a pour corollaire celui de refuser d'office. Car l'intérêt de l'Etat et celui de la famille sont plus dignes encore de considération et doivent être entourés d'autant de garanties que celui de l'établissement public. On ne peut contraindre les héritiers à rester dans l'incertitude pendant 29 ans et onze mois, en attendant que l'établissement veuille bien saisir de la demande d'autorisation l'autorité supérieure ; d'autant plus que pendant tout ce temps, l'administration des biens serait en souffrance, et les moyens d'opposition pourraient s'affaiblir jusqu'à disparaître entre les mains des héritiers (1).

Pour toutes ces raisons, il faut reconnaître au gouvernement le droit de refuser d'office.

**Réduction d'office.** — Il faut aussi lui reconnaître celui de réduire d'office la libéralité : en réduisant en effet, il autorise pour partie et refuse pour une autre partie.

(1) Ducrocq, *op. cit.*, p. 609-610.

### § 3. — De l'acceptation des dons et legs.

Diverses questions à étudier. — L'acceptation des dons et legs par les établissements publics et d'utilité publique nous amène à étudier :

a) Par qui l'acceptation est faite ?

b) A quel moment elle peut intervenir et de l'acceptation provisoire.

c) Du cas de retour légal.

a) *Par qui l'acceptation est faite ?*

**Règle générale.** — Cette question ne donne lieu en général, à aucune difficulté.

Le don ou le legs fait à un établissement public ou d'utilité publique est accepté par celui qui est chargé de la gestion de l'établissement. Nous nous contentons de cette indication en renvoyant à l'énumération que donne l'article 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817 (1). Une seule question nous retiendra, celle de savoir par qui doivent être acceptés les dons et legs au profit des pauvres.

**Dons et legs au profit des pauvres d'une commune :** — Lorsqu'un don ou un legs est fait au profit des pauvres d'une commune, sans désignation d'un établissement pour le recueil-

(1) Ordonnance du 2 avril 1817, art. 3 : « L'acceptation desdits legs ou dons, ainsi autorisée, sera faite savoir : — Par les évêques, lorsque les dons ou legs auront pour objet leur évêché, leur cathédrale, ou leurs séminaires ; — Par les doyens des chapitres, si les dispositions sont faites au profit des chapitres ; — Par le curé ou desservant, lorsqu'il s'agira de legs ou dons faits à la cure ou succursale, ou pour la subsistance des ecclésiastiques employés à la desservir ; — Par les trésoriers des fabriques, lorsque les donateurs ou testateurs auront disposé en faveur des fabriques, ou pour l'entretien des églises et le service divin ; — Par le supérieur des associations religieuses, lorsqu'il s'agira de libéralités faites au profit de ces associations ; — Par les consistoires, lorsqu'il s'agira de legs faits pour la dotation des pasteurs ou pour l'entretien des temples ; — Par les administrateurs des hospices, bureaux de charité et de bienfaisance, lorsqu'il s'agira de libéralités en faveur des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance ; — Par les administrateurs des collèges, quand les dons ou legs auront pour objet les collèges, ou des fondateurs de bourses pour les étudiants, ou des chaires nouvelles ; — Par les maires des communes, lorsque les dons ou legs seront faits au profit de la généralité des habitants, ou pour le soulagement et l'instruction des pauvres de la commune ; — Et enfin par les administrateurs de tous les autres établissements d'utilité publique, légalement constitués, pour tout ce qui sera donné ou légués à ces établissements ».

lir dans leur intérêt, on se demande quel est le représentant qui devra l'accepter. Il faut distinguer deux hypothèses :

1<sup>er</sup> cas : Il y a dans la commune un bureau de bienfaisance. La jurisprudence du Conseil d'Etat a varié sur le point de savoir quel était le représentant légal des pauvres.

Jusqu'en 1873, elle décidait que le représentant légal des pauvres est le bureau de bienfaisance. En conséquence c'est lui qui recueille les dons et legs faits en leur faveur.

En 1873 un avis du 6 mars est venu modifier cette manière de voir. Le Conseil d'Etat attribue au maire de la commune la qualité de mandataire des pauvres et lui reconnaît le droit de recueillir en leur nom les libéralités qui leur sont adressées.

Mais, en 1881, le Conseil d'Etat est revenu à sa première jurisprudence et c'est le bureau de bienfaisance qu'il considère comme le représentant des pauvres.

Cependant il reconnaît au maire le droit d'agir dans leur intérêt, en temps que gérant d'affaires, et de prendre, en cette qualité, des mesures conservatoires de leur droit : telles que : acceptation provisoire, demande en délivrance d'un legs, prise d'inscription hypothécaire.

2<sup>e</sup> cas : Il n'y a pas dans la commune de bureau de bienfaisance. Alors, sans difficulté, c'est le maire qui est le représentant légal des pauvres et qui accepte en leur nom les dons et les legs qui leur sont faits.

b) *A quel moment l'acceptation peut-elle intervenir? De l'acceptation provisoire.*

**Principe général.** — En principe, l'acceptation d'un don ou d'un legs fait à un établissement public ou d'utilité publique ne peut avoir lieu qu'après que l'autorisation lui a été accordée à l'effet d'accepter la libéralité. C'est ce qui résulte formellement de l'art. 910, C. C.

**Exception. Acceptation provisoire.** — Par exception, la loi autorise, par faveur, l'acceptation provisoire de la libéralité au profit de certains établissements publics. Si plus tard le gouvernement refuse d'autoriser le don ou le legs, l'acceptation provisoire qui est intervenue est comme non avenue. Si, au contraire, le gouvernement donne son assentiment, l'acceptation provisoire est confirmée et revêt un caractère définitif.

**Établissements auxquels a été reconnu le bénéfice de l'acceptation provisoire.** — Jouissent du bénéfice de l'acceptation provisoire :

1° Le département, d'après l'art. 53 de la loi du 10 août 1871;  
 2° Les communes, les hameaux, les sections de communes  
 (art. 113, loi du 5 avril 1884).

3° Les hospices et hopitaux. — Le président de la commission administrative peut accepter à titre conservatoire, en vertu de la délibération de la commission (art. 11, loi du 7 août 1851).

4° Les bureaux de bienfaisance. La jurisprudence l'étend aux bureaux de bienfaisance, en vertu de l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, qui l'accorde à la commune et établissements communaux (Cass. 12 nov. 1866. D. 66. 1. 378).

La loi du 5 avril 1884 n'a pas reproduit ces termes. Mais en faveur de cette solution on pourrait encore invoquer aujourd'hui l'article 11 de la loi du 7 août 1851, qui parle « *d'établissements charitables.* »

On reconnaît aussi cette faculté au profit des pauvres.

*Avantages que présente l'acceptation provisoire.* — En étudiant les dons et legs faits à la commune et au département, nous avons fait connaître les avantages que présente l'acceptation provisoire. Nous nous bornons à les rappeler :

1° En matière de donations entrevifs elle empêche le donateur de retirer son offre de libéralité et la caducité de l'acte par le prédécès du donateur à l'autorisation.

2° En matière de legs, il permet de former la demande en délivrance qui fait courir les intérêts ou rendent les fruits exigibles, soit dès la mort du testateur, soit à partir de la demande seulement, suivant le caractère du legs.

c) *Du retour légal.*

Dans certains cas, la loi prononce le retour au donateur ou au testateur des biens donnés ou légués.

C'est ce qui se produit :

1° *A l'égard des congrégations de femmes.* — D'après l'article 7 de la loi du 24 mai 1825, en cas d'extinction d'une congrégation ou maison religieuse de femmes, ou en cas de révocation de l'autorisation qui lui a été accordée, les biens acquis par donation entrevifs ou par disposition à cause de mort font retour aux donateurs ou à leurs parents au degré successible, ainsi qu'à ceux des testateurs au même degré. Cependant, en cas de révocation de l'autorisation, les membres de la congrégation ou maison religieuse ont droit à une pension alimentaire qui est prélevée subsidiairement sur les biens acquis à titre gratuit, les-

quels en ce cas ne font retour aux familles des donateurs ou testateurs qu'après l'extinction desdites pensions.

2<sup>o</sup> *A l'égard des établissements libres d'enseignement supérieur.*  
— D'après l'article 12 de la loi du 12 juillet 1875, en cas d'extinction d'un établissement d'enseignement supérieur reconnu, soit par l'expiration de la société, soit par la révocation de la déclaration d'utilité publique, les biens acquis par donation entrevifs et par disposition à cause de mort font retour aux donateurs ou aux successeurs des donateurs et testateurs, dans l'ordre réglé par la loi, et à défaut de successeurs, à l'Etat.

---

## TROISIÈME PARTIE

### DU DOMAINE DE L'ÉTAT, DU DÉPARTEMENT ET DE LA COMMUNE

- I<sup>re</sup> Section : Théorie générale de la domanialité publique. —  
II<sup>e</sup> Section : Du domaine public et du domaine privé de l'État.  
— III<sup>e</sup> Section : Du domaine public et du domaine privé du  
département. — IV<sup>e</sup> Section : Du domaine public et du  
domaine privé de la commune.

#### I<sup>re</sup> SECTION. — THÉORIE GÉNÉRALE DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE.

**Division.** — Nous essaierons tout d'abord de dégager les caractères constitutifs de la domanialité publique ; puis, nous ferons l'énumération des différences fondamentales qui séparent le domaine public du domaine privé ; enfin, nous traiterons de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public.

#### CHAPITRE I. — CARACTÈRES CONSTITUTIFS DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE.

**Siège de la matière.** — Le siège de la matière est l'article 538 du Code civil, qui s'exprime ainsi :

« Les chemins, routes à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages (lais et relais de la mer), les ports, havres, les rades, et *généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles de propriété privée*, sont considérés comme des dépendances du domaine public ».

Les caractères constitutifs de la domanialité publique se dégagent nettement de ce texte. On peut les ramener à trois (1) :

1<sup>o</sup> « Être non susceptible de propriété privée par sa nature physique ;

2<sup>o</sup> « Être une portion du territoire français ;

3<sup>o</sup> « Être affecté à un *usage* public, et non à un *service* public ».

1<sup>er</sup> CARACTÈRE : « **Être non susceptible de propriété privée par sa nature physique** ». — La domanialité publique n'est pas l'œuvre arbitraire de l'administration ; elle ne résulte pas des arrêtés de classement ou d'affectation ; elle résulte de la nature même des choses. L'administration ne la crée pas ; elle se borne à la constater par des arrêtés déclaratifs. Ainsi, c'est en raison de leur nature propre, de la destination à laquelle elles doivent répondre, que les routes sont non susceptibles de propriété privée. Si la route pouvait appartenir à quelqu'un, par cela seul, elle cesserait d'être une route. Voilà pourquoi la loi les a considérées comme dépendances du domaine public.

Il est très important de faire cette observation : il en résulte notamment qu'une route ou un chemin de fer n'a le caractère de bien du domaine public, non du jour des décrets d'ouverture ou de concession, mais du jour où la route ou le chemin de fer existent réellement comme route ou chemin de fer (2).

De l'avis de tous les commentateurs, les rédacteurs du Code civil ont commis une erreur en rangeant *les lais et relais* de la mer dans le domaine public : car ils sont susceptibles de propriété privée ; il faut les considérer comme biens du domaine privé (art. 41, loi du 16 septembre 1807).

2<sup>e</sup> CARACTÈRE : « **Être une portion du territoire français** ». — On est cependant d'accord pour comprendre également dans le domaine public, ce qui est l'accessoire d'une dépendance du domaine public sans être par lui-même une portion du territoire, par exemple les phares, fanaux, balises. On va même jusqu'à faire rentrer dans le domaine public, en vertu de cette *théorie de l'accessoire*, les gares de voyageurs et de marchandises, les quais couverts ou découverts de débarquement ou d'embarquement, etc., qui sont des dépendances nécessaires des voies ferrées (3).

(1) Ducrocq, II, nos 916 et suivants

(2) Ducrocq, II, n<sup>o</sup> 917.

(3) Ducrocq, II, n<sup>o</sup> 946.

3<sup>e</sup> CARACTÈRE : « **Etre affecté à un usage public et non à un service d'utilité publique.** » — En conséquence, il ne faut pas ranger dans le domaine public, *à moins d'un texte contraire*, les édifices appartenant à l'État, au département, à la commune, tels que les ministères, préfectures, mairies, etc.

Par exception, l'article 540 du Code civil met au nombre des dépendances du domaine public les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses.

De même l'art. 12 du Concordat met dans le domaine public, les églises cathédrales et métropolitaines.

L'existence de ces deux textes prouve d'une façon décisive l'exactitude du 3<sup>e</sup> caractère que nous assignons à la domanialité publique. S'il a fallu un texte spécial de loi pour comprendre les forteresses, les églises dans le domaine public, c'est qu'en principe les édifices servant à un service public n'en font pas partie.

La solution que nous adoptons n'est cependant pas admise par tous les auteurs. Un parti considérable dans la doctrine considère comme les dépendances du domaine public les immeubles affectés à un service public.

A l'appui de leur opinion ces auteurs (1) disent : l'article 540 n'est pas, comme on le prétend, un article apportant une dérogation à l'article 538 ; c'est un article de principe en matière de domanialité publique, comme l'article 538. L'article 538 pose une règle pour les choses affectées à un usage public : l'article 540 pose une règle identique pour les choses affectées à un service public ; les forteresses, portes, murs, fossés des places de guerre n'ont été cités qu'à titre d'exemples.

Il suffit de comparer la rédaction de l'article 540 avec celle de l'article 538 pour se convaincre de la faiblesse de cet argument. L'article 538, après avoir cité quatre dépendances du domaine public, pose bien un principe par le membre de phrase final : « Et généralement..... » Rien de semblable au contraire dans l'article 540, qui se borne à une énumération absolument limitative, sans un mot qui permette à l'interprète de faire une généralisation.

(1) Aubry et Rau, t. 2, n<sup>o</sup> 169 ; Demolombe, IX, 458, *in fine* et 460 ; Troplong, *Prescription*, I, 169. Vallon à son cours.



CHAPITRE II. — DIFFÉRENCES ENTRE LES BIENS  
DU DOMAINE PUBLIC ET LES BIENS DU DOMAINE PRIVÉ.

On peut les ramener à cinq principales :

1° L'Etat, le département et la commune sont propriétaires des biens de leur domaine privé : au contraire, ils ne sont pas propriétaires, mais seulement gardiens de leur domaine public, avec mission de le conserver aux générations futures (1).

2° Les biens du domaine privé sont aliénables ; les biens du domaine public sont inaliénables.

3° Les biens du domaine privé sont prescriptibles ; les biens du domaine public sont imprescriptibles.

4° C'est en qualité de personnes morales que l'Etat, le département et la commune ont un domaine privé : c'est en qualité d'unités administratives, dépositaires de la puissance publique, qu'ils ont un domaine public.

5° La délimitation des biens du domaine privé se fait comme celle des biens d'un simple particulier, par voie d'action en bornage ; la délimitation des biens du domaine public se fait par l'autorité administrative.

6° En ce qui concerne *spécialement l'Etat*, les biens du domaine privé sont confiés à la gestion de l'administration des domaines sous l'autorité du Ministre des finances (2) (sauf pour les forêts et les immeubles affectés à un service public). — Au contraire, les biens du domaine public sont confiés à la garde de trois ministres :

Le Ministre de la guerre, pour les portes, murs, fossés des places de guerre et des forteresses, etc. ;

Le Ministre de la marine, pour les rivages de la mer et les ports militaires :

Le Ministre des travaux publics, pour toutes les autres dépendances du domaine public, routes nationales, chemins de fer, etc.

(1) Car ces biens, par leur nature physique, ne sont pas plus susceptibles de propriété privée de la part de l'Etat, du département ou de la commune que de la part d'un simple particulier.

(2) Voir *suprà*, page 116.

CHAPITRE III. — DE L'INALIÉNABILITÉ ET DE L'IMPRES-  
CRIPTIBILITÉ DU DOMAINE PUBLIC.

Nous étudierons :

- 1° L'état de la législation, avant l'ordonnance de Moulins de 1566 ;
- 2° L'ordonnance de Moulins de 1566 ;
- 3° L'œuvre de l'Assemblée constituante ;
- 4° L'état actuel de la législation.

**1° État de la législation avant l'ordonnance de Moulins de 1566.** — Avant l'ordonnance de Moulins de 1566, le roi avait le pouvoir absolu de disposer du domaine de l'Etat, et il usait largement de son pouvoir.

Dès lors toutes les aliénations, toutes les constitutions de droits réels consenties à des particuliers sur le domaine public, ou les acquisitions par prescription réalisées avant l'ordonnance de Moulins doivent être respectées aujourd'hui.

**2° Ordonnance de Moulins de 1566** (rendue sous Charles IX et rédigée par Michel de l'Hôpital). — Elle pose le principe de l'indisponibilité de tous les biens du domaine de l'Etat, sans distinguer comme aujourd'hui le domaine public du domaine privé.

Une seule dérogation est faite au principe de l'indisponibilité, pour les biens du *petit domaine*, dans un édit rendu à la même époque.

**3° Œuvre de l'Assemblée constituante.** — 1° *Pour le passé.* — Elle prononce la nullité des aliénations opérées sur le domaine public depuis l'ordonnance de Moulins, en violation de cette ordonnance, et prononce la restitution des biens aliénés à l'Etat. (Loi du 22 novembre. — 1<sup>er</sup> décembre 1790, art. 13).

2° *Pour l'avenir.* — Elle abroge, pour l'avenir, le principe de l'indisponibilité proclamé par l'ordonnance de Moulins.

Deux raisons de cette abrogation :

1° Puisque désormais c'est la nation elle-même qui gouverne, l'ordonnance de Moulins, qui devait servir de frein à l'omnipotence des rois pour les empêcher de disposer des domaines de la nation, n'a plus de raison d'être.

2° Il est préjudiciable à l'intérêt économique que l'Etat possède des immeubles dont il ne peut tirer aucun profit. Il faut

lui permettre de les livrer à l'industrie privée, plus à même de les rendre productifs.

(Loi des 22 novembre; 1<sup>er</sup> décembre 1790).

L'Assemblée constituante ne se contenta pas de poser le principe; elle en fit des applications nombreuses en autorisant la vente des biens nationaux.

4<sup>o</sup> **État actuel de la législation.** — Aujourd'hui on distingue avec soin dans les biens de l'Etat : les biens du domaine public et les biens du domaine privé.

Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.

Cela résulte notamment de l'article 538 du Code civil qui les déclare non susceptibles de propriété privée.

**Conséquences de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public.** — 1<sup>o</sup> Impossibilité pour les pouvoirs publics d'opérer l'aliénation des biens du domaine public, même en vertu d'une loi, et impossibilité pour un particulier d'acquérir, sur un de ces biens, un droit de propriété par une possession même immémoriale.

2<sup>o</sup> Impossibilité aussi, de la part des pouvoirs publics, de constituer sur les biens du domaine public aucun droit réel, servitudes, hypothèques : les concessions qui sont faites sur ces biens aux particuliers ne sont que des droits de jouissance essentiellement précaires et révocables.

3<sup>o</sup> Impossibilité aussi de la part d'un particulier d'acquérir un de ces droits par une possession, qu'elle qu'en soit la durée. Ainsi l'article 661, qui permet à tout propriétaire d'acquérir la mitoyenneté du mur contre le gré du voisin, ne s'applique pas aux dépendances du domaine public.

## II<sup>e</sup> SECTION. — DU DOMAINE PUBLIC ET DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT.

Nous nous occuperons d'abord du domaine public de l'Etat, puis de son domaine privé.

CHAPITRE PREMIER. — DOMAINE PUBLIC DE L'ÉTAT.

Notre étude portera successivement sur les quatre points suivants :

- 1<sup>o</sup> Composition du domaine public de l'Etat.
- 2<sup>o</sup> Délimitation du domaine public de l'Etat.
- 3<sup>o</sup> De la garde et de la gestion du domaine public de l'État.

§ 1. — Composition du domaine public de l'État.

Le domaine public de l'Etat comprend (1) :

- 1<sup>o</sup> Le domaine public terrestre ;
- 2<sup>o</sup> Le domaine public fluvial ;
- 3<sup>o</sup> Le domaine public maritime ;
- 4<sup>o</sup> Certains édifices placés dans le domaine public par des lois particulières.

1<sup>o</sup> **Domaine public terrestre.** — Il comprend :

- 1<sup>o</sup> Les routes nationales et les rues des villes, bourgs et villages qui leur font suite ;
- 2<sup>o</sup> Les chemins de fer d'intérêt général ;
- 3<sup>o</sup> Les ponts sur fleuves, canaux, rivières navigables ou flottables.

1<sup>o</sup> *Routes nationales et les rues des villes, bourgs et villages qui leur font suite.* — D'après le décret du 16 décembre 1811 on distingue trois classes de routes nationales :

- 1<sup>o</sup> Celles qui vont de Paris à l'étranger et aux grands ports militaires ;

(1) Toutes les dépendances que nous allons énumérer ne font pas partie du domaine public de l'État au même chef.

Certaines sont énumérées dans l'article 538 : elles sont au nombre de 4 :

- 1<sup>o</sup> Routes nationales et rues qui leur font suite ;
- 2<sup>o</sup> Fleuves navigables et flottables ;
- 3<sup>o</sup> Les rivages de la mer ;
- 4<sup>o</sup> Les forts, havres et rades ;

D'autres, quoique non énumérées dans l'article 538, font partie du domaine public par leur nature propre :

- 1<sup>o</sup> Chemins de fer d'intérêt général ;
- 2<sup>o</sup> Ponts ;
- 3<sup>o</sup> Canaux de navigation.

Enfin, il y en a qui n'en font partie qu'en vertu de textes formels, malgré leur nature :

- 1<sup>o</sup> Portes, murs, fossés, etc. (art. 540).
- 2<sup>o</sup> Eglises métropolitaines (art. 12, Concordat 1800).

2° Celles qui vont également de Paris vers les frontières, mais d'une largeur moindre ;

3° Celles qui vont de Paris vers l'intérieur ou qui relient les grandes villes.

Il ne suffit pas pour qu'une route fasse partie du domaine public qu'elle soit classée ; il faut qu'elle ait été ouverte et qu'elle soit livrée au public.

Lorsque la route est déclassée ou délaissée, elle passe du domaine public dans le domaine privé de l'Etat, et devient aliénable et prescriptible.

*Droit de préemption des riverains.* — C'est le droit pour les riverains de la route délaissée d'acquérir de préférence à toute autre personne, et même de forcer l'Etat à leur céder les portions de la route attenantes à leur propriété. Ce droit leur est accordé par la loi du 24 mai 1842, article 3, pour conserver aux propriétaires la qualité de riverains.

Ils doivent exercer leur droit dans le délai de 3 mois à partir d'une notification qui leur est adressée par l'administration.

Ce droit de préemption est absolu : il ne s'exerce pas seulement à l'encontre des tiers acquéreurs, dans le cas où l'Etat met en vente la portion de terrain délaissée : il s'exerce aussi à l'encontre de l'Etat lui-même, dans le cas où il voudrait s'en servir, pour y établir un dépôt de matériaux, par exemple ; car autrement, en s'interposant entre la route nouvelle et les propriétaires riverains de l'ancienne route, l'Etat leur ferait perdre leur qualité de riverains contrairement au vœu de la loi.

Nous retrouverons un droit de préemption analogue en matière d'alignement, aux termes de la loi du 16 septembre 1807, article 53.

2° *Chemins de fer d'intérêt général.* — Ils sont compris dans le domaine public, soit que l'Etat les construise et les exploite lui-même, soit qu'ils soient construits ou exploités par des Compagnies privées concessionnaires de l'Etat. Nous rappelons qu'il faut comprendre aussi dans le domaine public les constructions accessoires qui font corps avec le chemin de fer et en sont des dépendances nécessaires, telles que les gares de voyageurs et de marchandises, les quais d'embarquement et de débarquement.

La concession de la construction et de l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général a lieu en principe en vertu d'une loi. Cependant un décret du chef de l'Etat rendu dans la forme

des règlements d'administration publique suffit pour autoriser des travaux de chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres.

La concession est en général faite pour une période de 99 ans.

Tant que dure la concession, la Compagnie n'est ni propriétaire, ni usufruitière de la voie ferrée : elle a seulement le droit d'exploiter à son profit le transport sur la voie ferrée des personnes et des marchandises.

Lorsqu'une Compagnie fait des travaux de construction d'un chemin de fer, elle peut être considérée comme un entrepreneur d'un *travail public* ; lorsqu'elle exploite une ligne construite, elle est un entrepreneur d'un *service public*.

A l'expiration de la concession, le chemin de fer fait retour à l'Etat, qui peut l'exploiter directement ou accorder une nouvelle concession.

Jusqu'en 1878, l'Etat avait toujours évité d'exploiter directement les voies ferrées. Une loi du 18 mai 1878 est venue ordonner le rachat de 1.638 kilomètres. Concédées à diverses Compagnies, ces lignes sont aujourd'hui directement exploitées par l'Etat, sous le nom de *chemins de fer de l'Etat* (décret du 25 mai 1878).

3° *Ponts sur fleuves, canaux, rivières navigables ou flottables*, à moins qu'ils ne se trouvent dans le parcours d'une route départementale ou d'un chemin vicinal ; car alors ils seraient compris : au premier cas, dans le domaine public départemental, au deuxième cas, dans le domaine public communal.

2° **Domaine public fluvial.** — Il comprend :

1° Les cours d'eau (fleuves ou rivières) navigables ou flottables.

2° Les canaux de navigation.

1° *Cours d'eau (fleuves ou rivières) navigables ou flottables.* Un cours d'eau est navigable, quand il peut supporter des bateaux ; il est flottable, quand il peut supporter des trains de bois et des radeaux. La navigabilité ou la flottabilité d'un cours d'eau est déclarée par décrets du chef de l'Etat. Ces décrets doivent se borner à constater l'aptitude physique des cours d'eau à être navigables ou flottables, d'après leur état matériel. Le lit des cours d'eau comprend les rives jusqu'au point où arrivent les plus grandes eaux, dans leur état normal et sans débordement.

Lorsqu'un cours d'eau est supprimé, le terrain qui composait son lit passe, comme le terrain des routes délaissées, du

domaine public dans le domaine privé de l'Etat et devient aliénable. On se demande s'il y a lieu de reconnaître aux riverains un droit de préemption analogue à celui qui leur appartient dans le cas de délaissement d'une route nationale. En l'absence de tout texte, ce droit doit leur être refusé : car c'est là une faveur exceptionnelle qui ne saurait être étendue par voie d'analogie (1).

A côté des cours d'eau navigables ou flottables sont les cours d'eau ni navigables ni flottables qu'on appelle aussi *petites rivières*. Sur bien des points leur régime est différent, sur certains points ils se ressemblent (2).

**Différences entre les cours d'eau navigables ou flottables et les cours d'eau ni navigables ni flottables.** — Nous pouvons les ramener aux huit chefs qui suivent :

**1<sup>er</sup> chef.** — *Différence capitale* (3). — *Caractère juridique.* — Les cours d'eau navigables ou flottables font partie du domaine public de l'Etat. Les cours d'eau ni navigables ni flottables n'en font pas partie. Cette 1<sup>re</sup> différence s'évince d'une façon formelle des termes de l'article 538 du Code civil, qui, faisant l'énumération des dépendances du domaine public de l'Etat, ne parle que des cours d'eau navigables et flottables.

Reste à déterminer à qui appartiennent les rivières ni navigables ni flottables. Or c'est là une question des plus controversées.

**1<sup>re</sup> opinion** (4). — Les riverains sont propriétaires du lit et de l'eau. Cette opinion ne peut se soutenir en présence des articles 557, 561, 644 du Code civil qui ont pris soin de déterminer les droits qui appartiennent aux riverains dans les diverses modifications que le cours d'eau peut subir. C'eût été bien inutile, si les riverains devaient être considérés comme propriétaires du lit et de l'eau.

(1) Dans ce sens, Ducrocq, nos 936 et suivants. *Contra*, décisions du Ministre des travaux publics et des finances.

(2) Beaucoup d'auteurs distinguent une 3<sup>e</sup> catégorie de cours d'eau, qu'ils appellent *ruisseaux*, qui sont la propriété privée des riverains ; ils différencieraient des cours d'eau ni navigables ni flottables par leur peu d'étendue et l'intermittence de leur cours (Ducrocq, II, n° 979. En sens contraire, Aubry et Rau, II, n° 168).

(3) Elle est capitale, parce que les autres s'en déduisent logiquement, comme autant de conséquences. Ainsi, c'est parce que les cours d'eau navigables ou flottables font partie du domaine public de l'Etat, que les îles et îlots qui s'y forment lui appartiennent, de même que le droit de pêche ; c'est pour la même raison que le curage de ces cours d'eau est à sa charge, etc., etc.

(4) Demante, n° 374 bis. Troplong, *De la prescription*, I, 145.

2<sup>e</sup> *opinion*. — Le lit appartient aux riverains, l'eau est *res nullius*. Cette opinion ne peut être non plus admise, comme contraire au principe formulé dans l'article 552: *superficies solo cedit*.

3<sup>e</sup> *opinion*. — Le lit et le cours d'eau sont des *res nullius* dont l'usage est commun à tous. C'est dans ce sens que se prononce la jurisprudence de la Cour de cassation (1).

Elle en tire des conséquences pratiques importantes :

1<sup>o</sup> En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, les riverains ne peuvent demander une indemnité pour la valeur du lit ni du cours d'eau.

2<sup>o</sup> En cas de concession de mine sous le lit d'un cours d'eau ni navigable ni flottable, aucune redevance n'est due aux riverains.

2<sup>e</sup> *chef*. — *Curage*. — Le curage des cours d'eau navigables ou flottables est à la charge de l'Etat ; le curage des cours d'eau ni navigables ni flottables est à la charge des riverains.

*Curage des cours d'eau ni navigables ni flottables*. — Le curage est une mesure de sécurité publique destinée à prévenir l'envahissement des eaux. Aussi est-ce une mesure obligatoire pour les riverains.

*Autorité compétente pour ordonner le curage*. — C'est le préfet qui a qualité pour ordonner le curage.

S'il existe des règlements anciens ou des usages locaux, le préfet s'y réfère : il peut même prendre un arrêté général pour assurer l'exécution de ces règlements ou usages.

S'il n'existe ni règlements anciens, ni usages locaux, le préfet doit *annuellement* pourvoir au curage : mais il n'a pas qualité pour prendre un arrêté réglementaire *permanent* sur ce point. Il faut pour cela un décret du chef de l'Etat, le Conseil d'Etat entendu (Loi du 14 floréal an XI, art. 1<sup>er</sup>. Décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861, tableau D, n<sup>o</sup> 6).

*Procédés d'exécution du curage*. — Trois procédés peuvent être employés :

1<sup>o</sup> Le curage par chaque intéressé, individuellement ;

2<sup>o</sup> Le curage par les soins de l'administration, sauf recours contre les intéressés pour le paiement d'une taxe ;

3<sup>o</sup> Le curage par formation d'une association syndicale forcée entre les intéressés (voir *suprà*, p. 153).

(1) Cass. Req. rej. 6 novembre 1866. S. 66. 1. 427. Wallon à son cours. Du-crocq, II, n<sup>o</sup> 1010. Demolombe, X, 128 à 143.



*Part contributoire des riverains.* — S'il n'existe pas de règlements ou d'usages locaux contraires, le curage est supporté par chaque intéressé dans la proportion de son intérêt.

Les contestations qui peuvent s'élever pour le recouvrement des taxes en matière de curage sont jugées par les Conseils de préfecture dans les mêmes formes que pour les contributions directes (Loi du 14 floréal an XI, art. 4).

**3<sup>e</sup> chef.** — *Droits de pêche.* — Dans les cours d'eau navigables ou flottables le droit de pêche appartient à l'Etat qui l'affirme à des particuliers (Loi du 15 avril 1829. Loi du 14 floréal an XI). — Dans les cours d'eau ni navigables ni flottables le droit de pêche appartient aux riverains (Loi du 31 mai 1865).

**4<sup>e</sup> chef.** — *Iles, Ilots.* — Dans les cours d'eau navigables ou flottables, ils appartiennent à l'Etat et font partie de son domaine privé (art. 560, C. c.). — Dans les cours d'eau ni navigables ni flottables, ils appartiennent aux propriétaires riverains (art. 561).

**5<sup>e</sup> chef.** — *Concessions et autorisations pour établissements d'usines ou d'appareils hydrauliques.* — Il faut examiner trois points.

**1<sup>o</sup> Autorités compétentes.** — Dans les cours d'eau ni navigables ni flottables, c'est toujours le préfet qui a qualité pour accorder des concessions ou autorisations.

Dans les cours d'eau navigables ou flottables on distingue :  
Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour les établissements permanents.

Un arrêté du préfet suffit, pour les établissements temporaires d'une année ou pour les établissements permanents qui ne peuvent altérer le cours de l'eau.

**2<sup>o</sup> Redevances.** — Dans les cours d'eau ni navigables ni flottables, la concession ou autorisation est toujours gratuite. — Dans les cours d'eau navigables et flottables la concession ou autorisation est accordée moyennant une redevance dont le montant est proportionnel à la valeur de la force motrice (Loi du 16 juillet 1840, art. 8).

**3<sup>o</sup> Indemnité au cas de révocation de la concession.** — Les concessions ou autorisations sur les cours d'eau navigables ou flottables, comme sur les cours d'eau navigables ni flottables, peuvent être supprimées par l'administration. Mais sur les cours d'eau navigables ou flottables, la révocation a lieu sans indemnité, à moins qu'elle n'ait été faite avant l'ordonnance de 1566, parce qu'à raison du caractère d'imprescriptibilité et d'inalién-

nabilité des dépendances du domaine public, la concession ou autorisation était essentiellement précaire et de pure tolérance.

Au contraire, sur les cours d'eau ni navigables ni flottables, la révocation de l'autorisation ou de la concession donne droit à une indemnité, à moins qu'elle n'ait lieu pour l'exécution de travaux publics, qui seraient nécessaires pour la police et la répartition des eaux.

D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'indemnité est fixée :

1<sup>o</sup> S'il y a *suppression de la force motrice* par suite de l'exécution de travaux publics, par le *Conseil de préfecture*, qui, nous le verrons plus loin, a une compétence générale en matière de travaux publics ;

2<sup>o</sup> S'il y a *suppression de bâtiments*, par le jury d'expropriation ;

3<sup>o</sup> S'il y a à la fois *suppression de la force motrice et suppression de bâtiments*, par le Conseil de préfecture pour la première cause, par le jury d'expropriation pour la 2<sup>e</sup> cause (1) (Conseil d'Etat, 27 août 1857, 15 mai 1858).

**6<sup>e</sup> chef.** — *Concessions et autorisations pour irrigations.* — Sur les cours d'eau navigables ou flottables, les concessions ou autorisations sont accordées suivant les distinctions faites pour les usines, tantôt par le préfet, tantôt par décret du chef de l'Etat, en Conseil d'Etat.

Sur les cours d'eau ni navigables ni flottables, sous l'empire du Code civil (art. 644, 645, Code civ.), les riverains avaient un droit exclusif à l'usage de l'eau : aucune concession ne pouvait être faite au profit des non-riverains. Depuis la loi du 29 avril 1845, contrairement aux articles 644, 645 du Code civil, des concessions d'eau peuvent être accordées aux non-riverains. La concession est toujours faite par le préfet.

Dans l'intérêt de l'agriculture, pour faciliter l'irrigation, cette loi du 29 avril 1845 a établi la *servitude d'aqueduc*. Elle consiste dans le droit, pour tout propriétaire qui veut se servir pour ses propriétés des eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit de disposer, de forcer le propriétaire intermédiaire à subir le passage des eaux, moyennant une juste et préalable indemnité (art. 1).

(1) La Cour de cassation décide que dans ce cas c'est le jury d'expropriation qui est compétent pour le tout, parce qu'il y a indivisibilité (Cass. ch. civ., 2 août 1865).

La loi du 11 juillet 1847 a établi la *servitude d'appui*. Elle consiste dans le droit, pour tout propriétaire, qui veut se servir pour l'irrigation de ses propriétés des eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit de disposer, de forcer le propriétaire riverain à lui laisser appuyer sur sa rive des ouvrages d'art, afin d'élever le niveau de l'eau et d'en faciliter l'écoulement, moyennant une juste et préalable indemnité (art. 1).

Enfin la loi du 10 juin 1854 sur le *drainage* (1) donne le droit, à tout propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage ou un autre mode d'assèchement, d'en conduire les eaux souterrainement ou à ciel ouvert à travers les propriétés qui séparent son fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement, moyennant juste et préalable indemnité (art. 3).

Toutes les autres distinctions que nous avons faites pour les usines s'appliquent à l'irrigation.

**7<sup>e</sup> chef.** — *Servitudes de halage et de marchepied.* — Ces servitudes existent sur les propriétés privées qui sont riveraines des cours d'eau navigables ou flottables; elles n'existent pas sur les propriétés riveraines des cours d'eau ni navigables ni flottables.

Cependant, sur les cours d'eau flottables à bûches perdues, il existe la servitude de flottage ou de passage pour la conduite du flot.

**8<sup>e</sup> chef.** — *Contraventions.* — *Juridiction compétente.* — Les cours d'eau navigables ou flottables font partie de la grande voirie: en conséquence, c'est le Conseil de préfecture qui est compétent pour la répression des contraventions. Les cours d'eau ni navigables ni flottables ne font pas partie de la grande voirie. Ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents pour la répression des contraventions. La poursuite pour contraventions n'est d'ailleurs possible que s'il existe un arrêté ordonnant des mesures de police, et pour violation de cet arrêté en vertu de l'article 471 § 15 du Code pénal.

**Règle commune aux cours d'eau navigables et flottables et aux cours d'eau ni navigables ni flottables.** — Elle consiste dans le droit de police qui appartient à l'administration sur les deux espèces de cours d'eau, pour prescrire des mesures dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité.

C'est comme conséquence de ce droit de police, que l'admi-

(1) Le drainage est l'opération qui consiste à dessécher un sol humide au moyen de conduits souterrains présentant de nombreuses solutions de continuité, de façon à soutirer l'eau pour la conduire à une voie d'écoulement.

nistration a le droit de faire des concessions et autorisations sur ces cours d'eau ; qu'elle peut astreindre les riverains au curage (Loi de floréal an XV) ; qu'elle peut les obliger à faire des travaux d'endiguement en les constituant au besoin en associations syndicales forcées (Loi du 16 septembre 1807 et loi du 21 juin 1865).

C'est aussi en vertu de ce droit de police que l'administration a le droit de faire des règlements d'eau.

*Règlements d'eau — Autorité compétente. — Rôle des tribunaux judiciaires.* — On entend par règlements d'eau, des arrêtés administratifs contenant un ensemble de mesures, destinées à faciliter le libre écoulement des eaux et à régler les rapports des concessionnaires d'eau ou des usiniers, les uns à l'égard des autres,

C'est le *préfet* seul qui a qualité pour faire des règlements d'eau. En usant de son pouvoir, il doit, autant que possible, respecter les droits acquis. Mais s'il avait agi autrement, l'arrêté ne pourrait pas, à raison de son caractère d'arrêté réglementaire, être l'objet d'un recours contentieux proprement dit, comme portant atteinte à un droit acquis.

Le préfet ne peut pas, dans un règlement d'eau, statuer sur les réclamations d'un intérêt privé. S'il le faisait, il empiéterait sur les attributions des tribunaux judiciaires, son arrêté serait entaché d'excès de pouvoir et pourrait de ce chef être attaqué, pour être annulé, devant le Conseil d'Etat.

Lorsqu'il a été fait par l'autorité administrative un règlement d'eau, les tribunaux judiciaires doivent en assurer l'exécution : d'une part, en réprimant les contraventions commises par application de l'article 475, n° 11 du Code pénal ; d'autre part, en ne prenant aucune décision qui porterait atteinte à l'arrêté, — par exemple, si le tribunal modifiait les répartitions d'eau établies par l'administration entre les usiniers, — alors même que l'arrêté violerait un droit acquis, tant qu'il n'a pas été annulé.

Cependant, on est d'accord pour reconnaître que les tribunaux judiciaires peuvent, sans aller à l'encontre du principe de la séparation des autorités judiciaires et administratives, accorder des dommages-intérêts aux particuliers, dont les droits auraient été méconnus par l'arrêté préfectoral (1).

(1) Aubry et Rau, III, n° 58 b ; Foucart, III, 1452.

Ce n'est qu'en l'absence de réglemens d'eau faits par l'administration, qu'il y a place pour le pouvoir réglementaire conféré aux tribunaux judiciaires par l'article 645 du Code civil.

2° *Canaux de navigation*. — Ils font partie du domaine public, comme les chemins de fer, soit que l'Etat les exploite lui-même, soit qu'ils soient exploités par une compagnie privée concessionnaire de l'Etat. Ils sont compris dans la grande voirie.

3° **Domaine public maritime** (1). — Il comprend :

1° Les rivages de la mer ;

2° Les ports, havres et rades.

1° *Rivages de la mer*. — Le rivage de la mer est la portion du littoral que le flot couvre et découvre. Les limites en sont déterminées : dans la Méditerranée, par le plus grand flot d'hiver, suivant la règle du Droit romain (2) ; dans l'Atlantique, par le plus grand flot de mars, suivant l'ordonnance sur la marine de 1681 (3).

Les *lais et relais* de la mer diffèrent des rivages en ce qu'ils ne sont pas couverts par le flot.

On entend par *lais* les alluvions qui se forment sur les propriétés riveraines : les *relais* sont les terrains que l'eau, insensiblement, abandonne en se retirant.

Il est très important de bien faire cette distinction : puisque nous savons que les *lais et relais* de la mer font partie du domaine privé de l'Etat, et, pour cela, sont aliénables et prescriptibles, à la différence des rivages de la mer.

2° *Ports, havres et rades* (4). — Ils sont compris dans la grande voirie.

(1) Il ya un grand intérêt, à l'endroit où un cours d'eau se jette dans la mer, de savoir à quel point cesse le domaine public fluvial et à quel point commence le domaine public maritime. Les alluvions qui se forment sur les propriétés riveraines, le long du domaine public fluvial, appartiennent aux riverains ; les alluvions qui se forment le long du domaine public maritime sont des *lais et relais* qui appartiennent au domaine privé de l'Etat.

(2) « *Litus publicum est eatenus, qua maxime fluctus exoestuat.* (L. 112. D. de verb. sign. L. XVI).

(3) Art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance d'août 1681 : « Sera réputé bord et rivage de la mer, tout ce que la mer couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'ou le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ».

(4) Un port est un lieu de refuge, creusé par la main de l'homme ou naturel, destiné à abriter les navires et à faciliter le chargement ou le déchargement des marchandises. — Le havre est un port de mer, situé à l'embouchure d'un fleuve. — Une rade est une étendue de mer enfoncée dans les terres et qui sert d'abri aux navires.

Nous avons déjà fait observer qu'il fallait comprendre aussi dans le domaine public les accessoires, tels que phares, fanaux, etc.

4<sup>o</sup> **Édifices placés dans le domaine public par des lois particulières.** — Ce sont :

1<sup>o</sup> D'après l'article 540, les murs, portes, fossés des places de guerre et des forteresses.

2<sup>o</sup> D'après l'article 12 du Concordat de 1801, les églises cathédrales métropolitaines.

1<sup>o</sup> *Portes, murs, fossés des places de guerre et des forteresses.* — Il faut ajouter : et tout ce qui se rattache d'une façon directe et d'une manière étroite au système des fortifications, tels que remparts, parapets, chemins couverts, ouvrages avancés, terrains vides, etc., etc. (art. 13, tit. 1, lois des 8-10 juillet 1791).

Mais il ne faut pas y comprendre les édifices militaires, casernes, hôpitaux, etc., à moins qu'ils ne concourent d'une façon directe au système de défense de la place, ou qu'ils ne fassent partie des ports de la marine militaire. En dehors de ces deux cas, ils font partie du domaine privé.

2<sup>o</sup> *Eglises cathédrales métropolitaines.*

## § 2. — Délimitation du domaine public de l'État.

Nous examinerons successivement :

1<sup>o</sup> Quelle est l'autorité compétente pour délimiter le domaine public ;

2<sup>o</sup> Quel doit être le rôle de l'administration ;

3<sup>o</sup> Quels sont les pouvoirs des tribunaux judiciaires.

1<sup>o</sup> **Autorité compétente pour délimiter le domaine public de l'État.** — Tandis que pour la délimitation de son domaine privé, l'État, comme un simple particulier, est obligé de procéder par voie d'action en bornage, c'est lui-même qui délimite les dépendances de son domaine public.

En principe, c'est le *préfet* qui a qualité pour délimiter le domaine public de l'État.

Ce droit lui appartient d'après le Conseil d'État en vertu de l'article 2, section III, de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790. Il agit sous le contrôle de l'un des trois ministres auxquels est confiée la garde du domaine public, suivant la nature du bien qu'il s'agit de délimiter.

Par exception, depuis le décret-loi du 21 février 1852, il faut

un décret du chef de l'Etat rendu dans la forme des règlements d'administration publique pour la *délimitation des rivages de la mer*.

**2° Rôle de l'administration chargée de délimiter le domaine public.** — Il consiste seulement à constater les limites naturelles de chaque dépendance du domaine public, d'après son état matériel : mais il ne va pas jusqu'à permettre à l'administration, dans un but d'utilité publique, d'attribuer arbitrairement au domaine public des portions de terrain, qui n'en font pas naturellement partie.

Si l'étendue du domaine public n'est pas suffisante et s'il est besoin de l'élargir dans un but d'utilité publique, ce n'est pas par voie d'arrêtés de délimitation que l'administration peut y parvenir. Un seul moyen existe, c'est l'expropriation pour cause d'utilité publique, spécialement organisée par la loi dans ce but.

En conséquence, il faut décider que tout acte de délimitation qui tend à faire entrer par voie d'autorité des parcelles de propriété privée dans le domaine public de l'Etat est entaché d'excès de pouvoir, et peut être déféré au Conseil d'Etat pour être annulé.

Ces principes ont de tout temps été proclamés par la jurisprudence du Conseil d'Etat (voir notamment C. d'Etat, 15 décembre 1866).

Au contraire, la Cour de cassation pendant très longtemps les a méconnus, attribuant à l'administration un *pouvoir discrétionnaire* pour la délimitation du domaine de l'Etat. Elle ne s'est rangée à la jurisprudence du Conseil d'Etat que depuis un arrêt du 19 juin 1872. Le Tribunal des conflits, appelé à se prononcer, a statué dans le même sens (décision du 11 janvier et 1<sup>er</sup> mars 1873).

**3° Pouvoirs des tribunaux judiciaires.** — Les tribunaux judiciaires ne peuvent pas aller à l'encontre d'un acte de délimitation émanant de l'autorité administrative, en ordonnant la restitution de terrains que cet acte a compris dans le domaine public; ils n'ont pas qualité pour prendre une semblable décision, cet acte fût-il entaché d'excès de pouvoir, et eût-il ainsi arbitrairement dépouillé un particulier de son droit de propriété. Tant que l'acte administratif n'est pas annulé, il s'impose à l'autorité judiciaire. Autrement il y aurait atteinte portée au principe de la séparation des autorités, judiciaire et administrative.

Longtemps, la Cour de cassation a hésité à admettre cette solution : elle s'y est résignée depuis son arrêt déjà cité du 19 juin 1872.

Il faut aller plus loin encore : il faut dire que non seulement les tribunaux judiciaires ne peuvent pas ordonner la restitution au particulier dépossédé de la portion de son terrain, indûment comprise par l'arrêté de délimitation dans le domaine public ; il faut dire encore qu'ils n'ont pas qualité pour accorder au particulier, qui se prétend ainsi lésé, une indemnité pécuniaire.

Cette dernière déduction est rejetée tant par la Cour de cassation que par le Tribunal des conflits (même arrêt de cass. 19 juin 1872. Trib. des conflits, 11 janvier et 1<sup>er</sup> mars 1873).

### § 3. — De la garde et de la gestion du domaine public de l'Etat.

**Répartition entre trois ministres.** — La garde du domaine public est confiée à trois Ministres :

Le Ministre de la guerre ;

Le Ministre de la marine ;

Le Ministre des travaux publics.

Au Ministre de la guerre, est confiée la garde des portes, murs, fossés des places de guerre et des forteresses et de toutes les dépendances du domaine public qui se rattachent au système défensif terrestre.

Au Ministre de la marine, est confiée la garde des rivages de la mer (à l'exception cependant de ceux qui avoisinent les embouchures des fleuves et rivières, qui entrent dans les attributions du Ministre des travaux publics) et les ports militaires.

Au Ministre des travaux publics, est confiée la garde de toutes les autres dépendances du domaine public de l'Etat. On les appelle quelquefois *domaine public des ponts et chaussées*, parce que sous les ordres du Ministre des travaux publics est placée l'administration des Ponts et chaussées, spécialement chargée du soin de cette partie du domaine national.

Quant au Ministre des finances, il n'intervient que très accessoirement pour le domaine public. Son rôle consiste à s'occuper des revenus de ce domaine.

Ces revenus sont les droits que paient les particuliers en échange des concessions qui leur sont faites sur le domaine public : tels, le droit de pêche, de chasse etc., etc. La percep-



tion de ces revenus est effectuée, sous l'autorité du Ministre des finances, par l'administration de l'enregistrement et des domaines.

## CHAPITRE II. — DOMAINE PRIVÉ.

Le domaine privé de l'Etat comprend :

- 1<sup>o</sup> Des immeubles ;
- 2<sup>o</sup> Des meubles ;
- 3<sup>o</sup> Des droits.

### § 1. — Immeubles.

On peut les diviser en 3 classes suivant le mode particulier de jouissance auquel ils sont soumis et l'autorité compétente pour les administrer :

1<sup>re</sup> classe : Immeubles administrés, sous l'autorité du Ministre des finances, par la direction générale de l'enregistrement et des domaines, et qui sont affermés par l'Etat à de simples particuliers.

2<sup>e</sup> classe : Bois et forêts, administrés, sous l'autorité du ministre de l'agriculture, par la direction générale des eaux et forêts.

3<sup>e</sup> classe : Immeubles affectés à des services publics, sous l'autorité du Ministre, dans le département duquel est compris le service auquel ils sont affectés.

1<sup>re</sup> CLASSE : *Immeubles administrés, sous l'autorité du Ministre des finances, par la direction générale de l'enregistrement et des domaines.* — L'Etat ne jouit pas en nature de ces biens ; il les afferme à de simples particuliers et en retire des fruits civils.

On peut citer :

- 1<sup>o</sup> Les lais et relais de la mer (art. 538) (1) ;
- 2<sup>o</sup> Les biens vacants et sans maître, les successions en déshérence et celles qui sont abandonnées (art. 539) ;
- 3<sup>o</sup> Les terrains, fortifications et remparts des places qui ne sont plus places de guerre (art. 541) (2) ;

(1) Ils ont été compris par erreur dans le domaine public par l'article 538. (V. *suprà*, page 170).

(2) L'article 539 par erreur encore emploie l'expression domaine public. C'est « domaine privé » qu'il est exact de dire. L'article 541, venant après l'article 540 qui énumère une dépendance du domaine public, semble par ses

4° Les îles, îlots, qui se forment dans le lit des rivières navigables ou flottables ;

5° Les routes ou portions de routes délaissées.

2° CLASSE : *Bois et forêts administrés, sous l'autorité du Ministre des finances, par l'administration des eaux et forêts.* — L'Etat en jouit directement, en percevant les fruits naturels.

Sont également soumis au régime forestier : les bois et forêts appartenant aux communes et autres établissements publics.

Le régime forestier présente les particularités suivantes :

1° Les bois et forêts qui y sont soumis ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi (art. 8, loi des 22 novembre — 1<sup>er</sup> décembre 1790) ;

2° Il est interdit de créer dans les bois et forêts de l'Etat aucun droit d'usage de quelque nature et sous quelque prétexte que ce puisse être (art. 62, C. forestier) ;

3° Tous les bois et forêts soumis au régime forestier sont grevés au profit de l'Etat de la servitude de *martelage*, ou droit pour l'administration de la marine, de choisir et marteler les arbres propres aux constructions navales parmi ceux qui n'auront pas été marqués en réserve par les agents forestiers (art. 122, C. f.).

3° CLASSE : *Immeubles affectés à des services publics, sous l'autorité du Ministre dans le département duquel est compris le service.* — Ce sont par exemple :

Le Palais-Bourbon, affecté à la Chambre des députés ;

Le Palais de Luxembourg, affecté au Sénat ;

Le Palais de l'Elysée, résidence officielle du Président de la République ;

Les ministères, les musées, bibliothèques, etc., etc.

Les règles de l'affectation d'un immeuble à un service public ont varié : depuis 1852 on est revenu à l'ordonnance du 14 juin 1833 en vigueur encore aujourd'hui. L'affectation est faite par décret du chef de l'Etat, après entente du Ministre qui demande l'affectation et du Ministre des finances.

## § 2. — Biens meubles.

Ce sont, par exemple :

1° Le mobilier des palais et ministères ;

premiers mots : « Il en est de même..... » se référer également au domaine public. Cependant, comme en terminant il parle d'aliénation et de prescription, on ne peut douter qu'il ait entendu faire allusion au domaine privé.

2° Le matériel des divers services publics, postes et télégraphes, imprimerie nationale, etc. ;

3° Œuvres d'art des musées de l'Etat, manuscrits et livres des bibliothèques appartenant à l'Etat ;

4° Navires de l'Etat, et le matériel de la marine de l'Etat ;

5° Armes, fournitures et objets d'équipement de l'armée de terre, etc., etc.

### § 3. — Droits.

Ce sont, par exemple :

1° Le droit de pêche dans les cours d'eau navigables et flottables ;

2° Droit de péage et de navigation sur les canaux ;

3° Droit de chasse dans les forêts de l'Etat.

## III<sup>e</sup> SECTION. — DU DOMAINE PUBLIC ET DU DOMAINE PRIVÉ DU DÉPARTEMENT.

### CHAPITRE PREMIER. — DOMAINE PUBLIC.

Le domaine public du département comprend :

1° Les routes départementales et les rues qui y font suite :

2° Les chemins de fer d'intérêt local départemental.

1° *Routes départementales et les rues qui y font suite.* — Les routes départementales sont celles qui mettent en communication le chef-lieu du département avec les divers arrondissements dont il se compose, ou qui relie deux départements entre eux. Elles sont comprises dans la *grande voirie*.

Avant la loi du 10 août 1871 on distinguait 2 classes de routes départementales :

1° Certaines routes qui, connues antérieurement sous le nom de routes impériales de 3<sup>e</sup> classe, avaient été par le décret du 16 décembre 1811 comprises dans le domaine public départemental ;

2° Les routes construites avec les ressources du budget départemental.

Cette distinction avait une très grande importance au cas de déclassement ou de délaissement de la route. Le sol des routes

de la 1<sup>re</sup> classe devenait la propriété de l'Etat, le sol des routes de la 2<sup>e</sup> classe, la propriété du département.

La loi du 10 août 1871, art. 59, a fait disparaître l'intérêt de cette distinction. En vertu de cette loi, le sol d'une route départementale de la 1<sup>re</sup> catégorie tombe dans le domaine privé du département quand la route est déclassée.

Le classement, ou le déclassement des routes départementales est opéré en vertu de délibération définitive du Conseil général.

Lorsque la route excède les limites du département il y a lieu à des conférences inter-départementales et le classement ou déclassement n'est effectué qu'après avoir été voté par tous les Conseils généraux intéressés (art. 46, §§ 6 et 8, loi du 10 août 1871).

2<sup>o</sup> *Chemins de fer d'intérêt local départemental.* — D'après la loi du 11 juin 1880, il faut une loi qui déclare l'utilité : mais c'est le Conseil général qui arrête la direction, le mode et les conditions de construction des chemins. — Ces chemins de fer font également partie de la *grande voirie*.

## CHAPITRE II. — DOMAINE PRIVÉ.

Il comprend des immeubles et des meubles.

**I. Immeubles.** — 1<sup>o</sup> Immeubles non affectés à un service public et dont le département tire des revenus. Ils sont peu importants.

2<sup>o</sup> Immeubles affectés à un service public, tels que : hôtels de préfecture et sous-préfecture, casernes de gendarmerie, prisons départementales, Cours d'assises, tribunaux de première instance.

**II. Meubles.** — Ce sont : le mobilier de la préfecture et de la sous-préfecture, des casernes de gendarmerie, des tribunaux et Cours d'assises, etc.

IV<sup>e</sup> SECTION. — DOMAINE PUBLIC ET DOMAINE  
PRIVÉ DE LA COMMUNE.

CHAPITRE PREMIER. — DOMAINE PUBLIC.

Le domaine public de la commune comprend :

- 1<sup>o</sup> Chemins vicinaux ;
- 2<sup>o</sup> Chemins ruraux ;
- 3<sup>o</sup> Places, rues et passages des villes ou villages ;
- 4<sup>o</sup> Chemins de fer d'intérêt local communal ;
- 5<sup>o</sup> Canaux de navigation communaux ;
- 6<sup>o</sup> Eglises catholiques et chapelles paroissiales ;
- 7<sup>o</sup> Temples protestants consistoriaux.

§ 1. — Chemins vicinaux.

**Définition.** — **Loi du 21 mai 1836.** — Ce sont des voies publiques d'intérêt communal, qui mettent les communes en communication entre elles et les relient aux routes nationales et aux routes départementales. Ils font partie de la *petite voirie*.

La loi fondamentale en matière de chemins vicinaux est la loi du 21 mai 1836.

« C'est, dit M. Ducrocq, l'une des lois administratives les » plus importantes et les plus bienfaisantes, dont ait jamais été » dotée la France » (1).

D'après le savant professeur, les innovations principales de cette loi peuvent être ainsi caractérisées :

1<sup>o</sup> Procédure plus rapide, en matière d'expropriation pour chemins vicinaux ;

2<sup>o</sup> Décentralisation du service de la vicinalité, confié à des agents voyers nommés par le préfet ;

3<sup>o</sup> Etablissement de ressources spéciales formant le budget de la vicinalité ;

4<sup>o</sup> Division des chemins vicinaux en 3 classes, d'après leur importance (2).

C'est une loi du 8 juin 1864 qui a compris dans les chemins

(1) Ducrocq, II, n<sup>o</sup> 1369.

(2) Ducrocq, II, *ibid.*

vicinaux les rues des villes qui y font suite. Enfin, la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux, a complété l'œuvre de décentralisation entreprise par la loi de 1836, en transportant dans tous les cas, au Conseil général ou à la Commission départementale, statuant sur l'avis des Conseils municipaux, les attributions qui appartenaient antérieurement au préfet (1).

**Division des chemins vicinaux en trois classes :** Les chemins vicinaux se divisent en trois classes :

1<sup>o</sup> Chemins vicinaux de *grande communication* (ou de *grande vicinalité*) ;

2<sup>o</sup> Chemins vicinaux d'*intérêt commun* (ou de *moyenne vicinalité*) ;

3<sup>o</sup> Chemins vicinaux ordinaires (ou de *petite vicinalité*).

Les chemins vicinaux de grande communication, sont ceux qui traversent plusieurs communes et plusieurs cantons, se reliant souvent aux routes nationales et départementales.

Les chemins vicinaux d'intérêt commun, sont ceux qui traversent plusieurs communes. A la différence des premiers, qui présentent un intérêt à la fois départemental et communal, ils ne présentent qu'un intérêt purement communal.

Les chemins vicinaux ordinaires, sont ceux qui relient une commune à une autre. Antérieurement à la loi du 8 juin 1864, ils s'arrêtaient à l'entrée des villes, bourgs et villages. Depuis cette loi de 1864, art. 1<sup>er</sup>, toute rue, qui est déclarée dans les formes légales être le prolongement d'un chemin vicinal, en fait partie intégrante.

**Intérêts pratiques de cette division.** — On peut les ramener à quatre chefs :

1<sup>o</sup> *En ce qui concerne les subventions.* — Les chemins vicinaux de grande communication peuvent *toujours* recevoir des subventions sur les fonds départementaux. Les chemins vicinaux d'intérêt commun et les chemins vicinaux ordinaires, seulement dans des *cas extraordinaires* (art. 8, loi de 1836).

2<sup>o</sup> *En ce qui concerne les centimes additionnels.* — Les Conseils municipaux peuvent voter *trois centimes additionnels extraor-*

(1) L'art. 21 de la loi de 1836 délègue au préfet le pouvoir de faire des règlements pour son exécution, sous l'approbation du ministre. C'est là une dérogation aux règles ordinaires. On peut l'expliquer en disant que chaque département a en matière de voirie vicinale ses besoins particuliers, qui seront mieux appréciés par les pouvoirs locaux que par l'administration centrale. (Simonet, *op. cit.*, p. 661).

*dinaires* pour les chemins vicinaux ordinaires. Une disposition analogue n'existe ni pour les chemins de grande communication, ni pour les chemins d'intérêt commun (Loi du 5 avril 1884, art. 141).

3° *En ce qui concerne l'autorité compétente* pour statuer sur les diverses mesures relatives aux chemins vicinaux (reconnaissance et fixation de largeur, ouverture ou redressement, déclassement, etc., etc.). Pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, c'est le *Conseil général* statuant définitivement, sur l'avis des Conseils municipaux et d'arrondissement. Pour les chemins vicinaux ordinaires, c'est la *Commission départementale* sur l'avis des Conseils municipaux.

4° *En matière d'alignement*. — Pour les chemins vicinaux de grande communication et pour les chemins vicinaux d'intérêt commun, l'alignement individuel est délivré : par le préfet s'il n'y a pas un plan général d'alignement, et si un plan général d'alignement existe, par le sous-préfet.

Pour les chemins vicinaux ordinaires, l'alignement est délivré par le maire, sous l'approbation du sous-préfet.

**Reconnaissance et fixation de la largeur des chemins vicinaux.** — La reconnaissance et la fixation de la largeur des chemins vicinaux sont effectués : par délibération définitive du Conseil général, pour les deux premières classes des chemins vicinaux : et par délibération de la Commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires.

*Terrain non bâti.* — S'il s'agit d'un terrain non bâti, l'effet de la délibération du Conseil général ou de la Commission départementale est d'attribuer définitivement au chemin, le sol compris dans les limites que cette délibération détermine. Le propriétaire riverain est ainsi exproprié, sans les garanties qui entourent l'expropriation ordinaire, telle qu'elle est organisée par la loi du 3 mai 1841, sans formalités préalables, sans l'intervention de l'autorité judiciaire.

L'indemnité est fixée, à défaut d'entente amiable, entre l'administration et le propriétaire, non par le jury d'expropriation, mais par le juge de paix, sur le rapport d'experts. On dit qu'il y a expropriation dans *la forme administrative*.

*Terrain bâti.* — Il y a toujours lieu à procéder aux formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais nous verrons dans un instant que l'expropriation en matière de chemins vicinaux est soumise à des règles particulières.

**Ouverture et redressement des chemins vicinaux.** —

L'ouverture et le redressement des chemins vicinaux a lieu : en vertu d'une délibération du Conseil général pour les deux premières classes de chemins vicinaux ; et en vertu d'une délibération de la Commission départementale, pour les chemins vicinaux ordinaires.

Mais si ces opérations nécessitent l'emprise de terrains appartenant aux riverains, sans distinguer comme pour la reconnaissance et la fixation de la largeur entre les terrains bâtis et non bâtis, il faut toujours procéder aux formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais nous avons déjà fait observer que, sur certains points, ces formalités étaient moins rigoureuses.

**Règles particulières de l'expropriation en matière de chemins vicinaux.** — Elles sont au nombre de six :

1<sup>o</sup> La déclaration d'utilité publique résulte, en matière de chemins vicinaux, de la délibération du Conseil général ou de la Commission départementale, lorsqu'il s'agit de *terrains non bâtis* ; tandis qu'en général, nous le verrons, il faut au moins un décret du chef de l'Etat.

2<sup>o</sup> L'indemnité est fixée par un *petit jury de quatre membres*, au lieu de l'être par le jury ordinaire de douze membres.

3<sup>o</sup> Les jurés sont toujours *choisis* par le *tribunal civil d'arrondissement* sur la liste du Conseil général et désignés dans le jugement d'expropriation. Tandis que, pour les expropriations ordinaires, c'est la Cour ou le tribunal du chef-lieu du département qui désigne les jurés.

4<sup>o</sup> L'administration et le propriétaire n'ont chacun *qu'une récusation* à faire : tandis qu'en matière ordinaire chacun a droit à deux récusations.

5<sup>o</sup> Le tribunal peut commettre et en général commet un *juge de paix* pour être directeur du jury. Tandis que, pour l'expropriation ordinaire, c'est un juge du tribunal civil qui doit être désigné.

6<sup>o</sup> Le directeur du jury *assiste* à la délibération et il a voix *délibérative* en cas de partage. Tandis qu'en matière ordinaire le directeur du jury n'assiste pas à la délibération et n'a jamais voix délibérative, même au cas de partage (art. 16, loi de 1836).

**Déchéance du droit à l'indemnité.** — L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui auront servi à la confection des chemins vicinaux et pour extraction de matériaux est



prescrite au bout de *deux ans*. Bien que la loi ne parle expressément que de « confection » des chemins vicinaux, on applique cette déchéance au cas de reconnaissance, de fixation de la largeur ou de redressement des chemins vicinaux (art. 18).

**Droit de préemption.** — En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal en tout ou en partie, la loi accorde aux riverains un droit de préemption, c'est-à-dire la faculté d'acquérir, de préférence à tout autre, la portion de route abandonnée.

Le prix à payer pour l'acquisition, est déterminé par des experts nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire : en cas de désaccord c'est le Conseil de préfecture qui désigne le tiers expert (art. 17).

**Budget de la vicinalité.** — Les chemins vicinaux sont à la charge de la commune, comme les routes départementales à la charge du département, les routes nationales à la charge de l'Etat (art. 1<sup>er</sup>, loi de 1836).

Les communes y pourvoient à l'aide de leurs ressources ordinaires.

Si les ressources ordinaires sont insuffisantes, il y est pourvu à l'aide de ressources particulières qui sont :

1<sup>o</sup> *Les prestations en nature*, dont le maximum est fixé à trois journées de travail.

Elles peuvent être imposées à tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, régisseur, fermier ou colon partiaire, porté au rôle des contributions directes :

1<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> Pour chacune des charrettes ou voitures attelées et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune (art. 3, loi de 1836).

La prestation peut être acquittée en argent ou en nature au gré du contribuable : il doit opter dans le mois qui suit la publication du rôle.

Si le contribuable a laissé passer le délai sans opter, la prestation est de droit exigible en argent. La valeur en argent de 3 journées de travail, est fixée par le Conseil général, sur la proposition du Conseil d'arrondissement (art. 4).

2° *Les centimes additionnels* au principal des quatre contributions directes (dont le maximum est fixé à cinq), que le Conseil municipal peut voter pour servir aux chemins vicinaux des trois classes.

3° *Les centimes additionnels extraordinaires*, que le Conseil municipal, jusqu'à trois, peut voter pour servir spécialement aux chemins vicinaux ordinaires (loi du 24 juillet 1867).

4° *Les subventions accordées par les Conseils généraux* (art. 8, loi de 1836).

5° *Les subventions accordées par l'Etat*. — Une loi de 1861 a accordé 25 millions répartis sur 7 années pour les chemins vicinaux d'intérêt commun.

Une loi du 11 juillet 1868 a fait plus encore : elle a accordé un nouveau crédit de 15 millions pour les chemins d'intérêt commun et un crédit de 100 millions pour les chemins vicinaux ordinaires. Sa réforme capitale a été surtout de créer une *caisse de chemins vicinaux* destinée à faire des prêts aux communes à concurrence de 200 millions au maximum, avec faculté de remboursement en 30 annuités à 4 0/0.

Cette loi de 1868 a subi des modifications successives en 1873, en 1880, en 1883. La caisse des chemins vicinaux est gérée par la caisse des dépôts et consignations.

6° *Les subventions spéciales* qui peuvent être imposées aux propriétaires ou industriels, pour dégradations habituelles ou temporaires causées à un chemin vicinal, entretenu à l'état de viabilité, par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute entreprise industrielle.

Ces subventions sont réglées annuellement sur la demande des communes par le *Conseil de préfecture* après des expertises contradictoires ; elles sont recouvrées comme en matière de contributions directes.

Ces subventions peuvent, au gré du propriétaire, être acquittées en argent ou en prestations en nature. Elles peuvent également être déterminées par voie d'abonnement : mais dans ce cas, ce n'est pas le Conseil de préfecture qui statue, c'est le préfet en Conseil de préfecture (art. 14).

## § 2. — Chemins ruraux.

**Définition.** — Deux classes de chemins ruraux. — Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes,

affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux (art. 1<sup>er</sup>, loi du 20 août 1881).

La loi du 20 août 1881, qui régit aujourd'hui les chemins ruraux, les divise en deux catégories :

1<sup>o</sup> Les chemins ruraux qui ont été l'objet d'*arrêtés de reconnaissance* ;

2<sup>o</sup> Les chemins ruraux *non reconnus*.

La reconnaissance des chemins ruraux a lieu, en vertu d'un arrêté pris par la Commission départementale, sur la proposition du préfet, après enquête publique, et sur l'avis du Conseil municipal.

L'intérêt de cette distinction consiste, en ce que les chemins ruraux reconnus, sont imprescriptibles : tandis que les chemins ruraux non reconnus sont prescriptibles (1). C'est bien ce qui résulte à *contrario* de l'article 6.

**Différences entre les chemins vicinaux et les chemins ruraux.** — 1<sup>o</sup> La reconnaissance, la fixation de la largeur, l'ouverture ou le redressement des chemins vicinaux sont effectués, tantôt en vertu d'une délibération du Conseil général, tantôt en vertu d'une décision de la Commission départementale, suivant la catégorie à laquelle appartient le chemin vicinal. — Au contraire, c'est toujours la Commission départementale qui prononce sur la reconnaissance, la fixation de largeur, l'ouverture ou le redressement d'un chemin rural.

2<sup>o</sup> Pour les chemins vicinaux, la délibération du Conseil général ou la décision de la Commission départementale emportant *élargissement* d'un chemin, opère par elle-même expropriation des riverains, pour les portions de terrain *non bâties* qui ont été comprises dans les limites de la route, et l'indemnité qui leur est due est fixée par le juge de paix. — Pour les chemins ruraux, au contraire, la décision de la Commission départementale ne vaut que comme déclaration d'utilité publique : il faut procéder à l'expropriation, suivant les règles particulières que nous avons déterminées pour le cas d'ouverture ou de redressement des chemins vicinaux (art. 13).

3<sup>o</sup> En cas d'ouverture ou de redressement des chemins vicinaux, nous avons vu qu'un décret déclarant l'utilité publique

(1) Cette solution est contraire aux principes généraux de la domanialité publique. On ne peut l'expliquer que par l'intention de faire reste de raison à la jurisprudence de la Cour de cassation qui, antérieurement à cette loi de 1881, déclarait les chemins ruraux prescriptibles.

est nécessaire, seulement lorsqu'il s'agit d'exproprier un terrain bâti ou clos de murs. Pour les chemins ruraux, en cas d'ouverture ou de redressement, un décret d'utilité publique est nécessaire, même lorsqu'il ne s'agit d'exproprier que des cours ou jardins, attenants à une maison ou des terrains clos de haies vives (art. 13).

4<sup>o</sup> L'anticipation sur les chemins vicinaux donne lieu à une double compétence : à la compétence du Conseil de préfecture, pour ordonner la réintégration au sol des portions de la route qui ont été usurpées, et à la compétence du tribunal de simple police pour prononcer l'amende. Pour les chemins ruraux, au contraire, c'est le tribunal de simple police qui est compétent à la fois pour ordonner la réintégration au sol de la route des portions usurpées et pour prononcer l'amende.

## CHAPITRE II. — DOMAINE PRIVÉ.

**Composition du domaine privé.** — Le domaine privé de la commune comprend trois éléments :

1<sup>o</sup> Les biens *patrimoniaux* ; ce sont ceux que la commune donne à bail à des particuliers et dont elle tire des fruits civils.

2<sup>o</sup> Les biens *communaux* proprement dits ; ce sont ceux dont la commune laisse la jouissance en nature aux habitants : tels par exemple, les bois, les prairies, les landes, etc. (1)

3<sup>o</sup> Les *immeubles affectés à un service public* : tels, par exemple, la mairie, la justice de paix, les casernes, halles et marchés, les presbytères, etc., etc.

**Cimetières communaux.** — Les cimetières communaux font-

(1) C'est une question très délicate de savoir si la commune peut valablement opérer le partage de ses biens communaux entre ses habitants. Rien ne s'oppose bien évidemment au partage fait à titre onéreux, c'est en réalité une vente ; rien ne s'oppose non plus à un partage quant à la jouissance. Mais *quid* d'un partage en propriété, à titre gratuit ?

Diverses lois de l'époque révolutionnaire avaient prévu et autorisé ces actes de partage. Actuellement, dans le silence de la législation en vigueur, la question est controversée de savoir s'ils peuvent être considérés comme licites. La négative est admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Cette opinion nous semble la meilleure. D'une part, en effet, les biens communaux n'appartenant pas par indivis aux habitants de la commune, le partage n'a pas de base juridique. D'autre part, autoriser le partage c'est sacrifier les intérêts de la génération future à ceux de la génération actuelle. Consulter sur cette question, Simonet *op. cit.*, p. 411 et suivantes.

ils partie du domaine public ou du domaine privé de la commune ? L'intérêt de cette question réside dans la nature juridique du droit que confère aux particuliers la concession d'un terrain dans les cimetières. Si les cimetières sont une dépendance du domaine public de la commune, la concession ne confère qu'un droit de jouissance, essentiellement précaire et révocable. Si, au contraire, on range les cimetières dans le domaine privé de la commune, on doit considérer le droit des concessionnaires comme constituant un véritable droit de propriété.

C'est cette dernière solution qui est admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation (C. d'Etat, 19 mars 1863).

Cependant, le droit de propriété qui appartient à un concessionnaire de terrain dans un cimetière présente certaines particularités : d'abord, il est affecté à un usage spécial, la sépulture des morts. D'autre part, son étendue est déterminée par les termes mêmes du contrat de concession. Enfin, ce droit est dominé et limité dans son exercice, par le droit de police qui appartient à l'administration municipale.

#### **Des biens et droits indivis entre plusieurs communes.**

Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis l'administration de ces biens est confiée, si l'une d'elles le réclame, à une commission syndicale instituée par décret, et composée de délégués des Conseils municipaux des communes intéressées. Cette commission est présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle est renouvelée après chaque renouvellement des Conseils municipaux.

Les attributions de la Commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent. Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions demeurent réservés aux Conseils municipaux, qui pourront autoriser le président de la Commission à passer les actes qui y sont relatifs. (art. 162).

La répartition des dépenses votées par la Commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les Conseils municipaux, sauf approbation du préfet. En cas de désaccord, le préfet statue sur l'avis du Conseil général, ou, dans l'intervalle des sessions, de la Commission départementale. Si les Conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il est statué par décret (art. 163).

## QUATRIÈME PARTIE

### DES RESTRICTIONS APPORTÉES DANS UN INTÉRÊT GÉNÉRAL AU DROIT DE PROPRIÉTÉ ET AU DROIT DE JOUISSANCE DES PARTICULIERS

I<sup>re</sup> Section : Des servitudes légales d'utilité publique. — II<sup>e</sup> Section : De la réglementation des établissements dangereux insalubres ou incommodes. — III<sup>e</sup> Section : De l'expropriation pour cause d'utilité publique. — IV<sup>e</sup> Section : Des impôts.

#### I<sup>re</sup> SECTION. — DES SERVITUDES LÉGALES D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Énumération. — Les servitudes légales les plus importantes (1) sont :

(1) Nous pouvons encore citer :

4<sup>o</sup> Le nivellement : servitude établie par le décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris, soumise à toutes les règles de l'alignement.

5<sup>o</sup> Servitudes établies dans le voisinage des grandes routes comportant : 1<sup>o</sup> l'obligation pour les riverains de recevoir l'écoulement naturel des eaux de la route ; de recevoir le jet des fossés ou le produit du curage ; 2<sup>o</sup> d'essarter et couper les arbres sur les routes qui traversent une forêt pour laisser le chemin libre sur une largeur de 60 pieds ; 3<sup>o</sup> défense de planter des arbres sur son propre terrain, à moins de six mètres de la route, sans autorisation. D'après les anciens règlements de voirie, les propriétaires riverains d'une route étaient tenus de faire des plantations sur le sol même de la route. Le décret du 16 décembre 1811 impose cette obligation aux riverains sur leur propre terrain. Mais en fait l'administration n'use du droit qui lui appartient, que lorsqu'il ne lui est pas possible de faire elle-même la plantation sur la route.

Les arbres plantés sur le sol de la voie publique sont présumés appartenir à l'Etat ou au département, à moins que des particuliers ne prouvent qu'ils les ont acquis à titre onéreux ou qu'ils les ont plantés par application des an-

- 1° L'alignement ;
- 2° La servitude de fouille, d'extraction de matériaux et d'occupation temporaire ;
- 3° Les servitudes militaires.

## CHAPITRE PREMIER. — DE L'ALIGNEMENT.

**Définition.** — L'alignement est la détermination faite, par l'autorité administrative, de la ligne qui sépare la voie publique des propriétés privées qui la bordent.

L'alignement est une opération différente de la délimitation du domaine public. Il emporte le pouvoir pour l'administration d'élargir la voie publique en y réunissant certaines portions de terrains appartenant aux riverains ou de la rétrécir, suivant ce qu'exige l'intérêt général. Tandis que la délimitation du domaine public, nous l'avons vu, se borne à la constatation des limites naturelles du domaine public.

**Textes en vigueur.** — L'Alignement est régi : 1° par l'édit de décembre 1607 ; 2° par l'arrêt du Conseil du 27 février 1763 ; 3° par la loi du 16 septembre 1807 *sur le dessèchement des marais*.

**Diverses sortes d'alignement.** — Il y a deux sortes d'alignement : l'alignement *général*, qu'on appelle encore *plan général d'alignement*, et l'alignement *individuel*.

ciens règlements. Au contraire, les arbres plantés sur le sol du riverain appartiennent à ce dernier. Mais, dans les deux cas, c'est là une propriété soumise à une restriction. Ces arbres ne peuvent pas être coupés ou arrachés qu'en vertu d'une autorisation de l'administration, et à charge de les remplacer.

6° *Servitudes établies dans le voisinage des cours d'eau navigables et flottables.* — Servitude de halage et de marche-pied sur les propriétés riveraines : défense de tirer des terres, sables et autres matériaux à plus de six toises de la rivière. Sur les rivières flottables à bûche perdue, servitude de flottage.

7° *Servitudes établies dans le voisinage des chemins de fer.* — Défense de faire aucune construction autre qu'un mur de clôture dans une distance de 2 mètres du chemin de fer ; d'établir à moins de 20 mètres d'un chemin de fer ; desservi par des machines à feu, des couvertures en chaume, des meules de paille, de foin et autre dépôt de matière inflammable ; d'établir sans autorisation, à moins de 5 mètres, aucun dépôt de pierres ou objets non inflammables, etc., etc.

8° *Servitudes établies dans le voisinage des cimetières.* — Défense d'élever, sans autorisation, aucune habitation, ni creuser aucun puits à moins de 100 mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes : et défense d'augmenter ou restaurer sans autorisation les bâtiments existants.

## § 1. — De l'alignement général ou du plan général d'alignement.

**Définition.** — L'alignement général ou plan général d'alignement est l'indication pour tout ou partie d'une ou de plusieurs voies publiques, de la ligne qui sépare la voie publique des propriétés qui la bordent.

**1° Autorités compétentes pour délivrer un plan général d'alignement.** — Il faut distinguer la grande voirie (1), la voirie vicinale et la voirie urbaine.

**1° Grande voirie.** — C'est le *chef de l'Etat*, par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, qui arrête le plan général d'alignement.

**2° Voirie vicinale.** — C'est le Conseil général, pour les deux premières classes de chemins vicinaux, et la Commission départementale, pour les chemins vicinaux ordinaires.

**3° Voirie urbaine.** — Le maire dresse le plan d'alignement ; il est voté après enquête par le Conseil municipal et approuvé par le préfet.

**2° Effets du plan général d'alignement.** — Les effets du plan général d'alignement varient suivant qu'il tend à élargir ou à rétrécir la voie publique.

**1° Il tend à élargir la voie publique.** — Il faut distinguer les terrains bâtis des terrains non bâtis.

### 1° Terrains non bâtis.

Si le terrain compris par l'alignement dans les limites de la route est un terrain non bâti, le propriétaire en est immédiatement exproprié dans la forme administrative, moyennant une indemnité, dont le montant est établi par le jury d'expropriation, en cas de contestation.

(1) La *grande voirie* comprend : les routes nationales et les rues des villes qui leur font suite. — Les routes départementales et les rues des villes qui leur font suite. — Les rues et places de Paris. — Les chemins de fer d'intérêt même local. — Les fleuves et rivières navigables ou flottables. — Les canaux de navigation. — Les ports, havres et rades et les rivages de la mer.

La *petite voirie* comprend : les chemins vicinaux, ou voirie vicinale. — Les chemins ruraux, ou voirie rurale. — Les rues et places des villes, bourgs et villages ou voirie urbaine.



2° *Terrains bâtis.*

Si le terrain compris par l'alignement dans les limites de la route est bâti, il est interdit au propriétaire de faire aucun travail confortatif de nature à prolonger la durée de la construction : et lorsque la construction est démolie ou tombe en ruines, le terrain est réuni à la voie publique, moyennant une indemnité que l'administration paie, pour la valeur du terrain seulement. C'est ce qu'on appelle la servitude de *reculément*.

2° *Il tend à rétrécir la voie publique.* — Dans ce cas, le propriétaire, qui se trouve, par suite du plan d'alignement, en retraite de la voie publique, a un droit de préemption sur la portion de la voie qui est abandonnée. Ce droit lui est accordé pour qu'il ne perde pas la qualité de riverain. En conséquence, ce droit lui appartient *d'une façon absolue*, même contre l'administration si elle voulait par exemple se servir du terrain pour y établir un dépôt de matériaux (art. 53, loi du 16 septembre 1807).

Si le propriétaire ne voulait pas exercer le droit de préemption, l'administration pourrait l'exproprier.

En résumé, les effets du plan général d'alignement sont tantôt une expropriation dans la forme administrative, tantôt une servitude de reculement, tantôt un droit de préemption.

On peut ajouter qu'il a en outre pour effet de servir de base à l'alignement individuel.

## § 2. — De l'alignement individuel.

**Définition.** — C'est l'indication, pour chaque riverain, de la ligne qui sépare sa propriété de la voie publique.

**Autorités compétentes pour délivrer l'alignement individuel.** — Il faut distinguer la grande voirie, la voirie vicinale et la voirie urbaine.

1° *Grande voirie.* — Sur la grande voirie, l'alignement individuel est délivré par le préfet, s'il n'y a pas de plan général d'alignement. Depuis la loi du 4 mai 1864, c'est le sous-préfet qui délivre l'alignement individuel, lorsqu'il existe un plan général d'alignement, conformément à ce plan.

1° *Voirie vicinale.* — Pour les chemins vicinaux des deux premières classes, c'est le préfet, et depuis 1864, le sous-préfet, lorsqu'il y a un plan général d'alignement.

Pour les chemins vicinaux ordinaires, c'est le maire sous l'approbation du sous-préfet.

3° *Voirie urbaine.* — C'est toujours le maire qui délivre l'alignement individuel, sur les dépendances de la voirie urbaine, qu'il existe ou qu'il n'existe pas de plan général d'alignement. Dans le premier cas, il doit se conformer à ce plan. Dans le second cas, il doit conserver à la route sa largeur actuelle. Son arrêté serait entaché d'excès de pouvoir, s'il avait pour effet soit d'élargir, soit de rétrécir la voie publique.

### § 3. — En quoi consiste exactement la servitude d'alignement.

Elle consiste : 1° Dans l'*expropriation* en la forme administrative que subit le riverain pour les terrains non bâtis compris par l'alignement dans les limites de la voie publique :

2° Dans la *servitude de reculement* que subit le riverain pour les terrains bâtis compris par l'alignement dans les limites de la voie publique et qui l'empêche de faire aux constructions situées sur la partie retranchable aucun travail confortatif ;

3° Dans l'obligation pour tout riverain de *demandeur un alignement individuel* pour faire une construction en bordure de la voie publique ;

4° Dans l'obligation pour le riverain de demander une *autorisation* pour faire un travail même *non confortatif* à un *mur de face* (1).

### § 4. — De la répression des infractions en matière d'alignement.

1° *Des diverses infractions possibles.* — 1<sup>er</sup> Cas : Un propriétaire fait une construction qui *empiète sur la voie publique*.

Il encourt : 1° l'amende et 2° la démolition de la construction.

2<sup>e</sup> Cas : Un propriétaire fait une construction en observant l'alignement, mais *sans avoir demandé un alignement individuel*.

Il encourt une amende, mais non la démolition.

(1) Par là on voit que le mot servitude appliqué à l'alignement est détourné du sens qu'il a en droit civil. En principe, en effet, le droit de servitude ne va jamais jusqu'à priver le propriétaire du fonds servant de son droit de propriété. D'autre part, d'après les principes, la servitude consiste toujours *in patiendo*, jamais *in faciendo*.

3<sup>e</sup> Cas : Un propriétaire fait des travaux à un mur de face sans avoir demandé l'autorisation ou avec des matériaux autres que ceux qui lui étaient indiqués dans l'acte d'autorisation.

La Cour de cassation décide, que le propriétaire doit être condamné : 1<sup>o</sup> à l'amende, 2<sup>o</sup> à la démolition de la *besogne mal plantée*, sans distinguer entre les *travaux confortatifs* ou *non confortatifs*.

Le Conseil d'Etat, au contraire, distingue :

Si les travaux sont *confortatifs*, il condamne à l'amende et à la démolition ;

S'ils sont *non confortatifs*, il ne condamne qu'à l'amende.

4<sup>e</sup> Cas : Un propriétaire construit en *retraite de l'alignement*.

D'après la Cour de cassation, il encourt pour ce fait l'amende et la démolition.

D'après le Conseil d'Etat, au contraire, il n'y a lieu ni à l'amende ni à la démolition : parce que la nécessité d'obtenir un alignement n'est obligatoire d'après lui que pour les constructions qui bordent la voie publique.

2<sup>o</sup> **Jurisdiction compétente.** — Pour la *grande voirie*, c'est le Conseil de préfecture.

Pour la *petite voirie* c'est le tribunal de simple police.

Remarquons cependant que pour les *chemins vicinaux* le tribunal de simple police aura compétence pour prononcer l'amende seulement ; c'est le Conseil de préfecture qui est compétent pour ordonner la *démolition*.

C'est toujours le Conseil de préfecture qui est compétent pour apprécier le caractère confortatif ou non confortatif des travaux.

## CHAPITRE II. — SERVITUDE DE FOUILLE, D'EXTRACTION DE MATÉRIAUX ET D'OCCUPATION TEMPORAIRE.

**Définition.** — Cette servitude consiste dans le droit, pour l'administration, ou pour l'entrepreneur subrogé à l'administration, de prendre sur place les matériaux nécessaires à l'exécution des travaux publics, tels que pierres, terre, etc., et d'occuper les terrains nécessaires, pour y faire des dépôts de matériaux et y établir des chantiers de construction.

**Textes.** — Cette servitude a été établie par les arrêts du Conseil des 22 juin 1706, 7 septembre 1755 et 20 mars 1780. Elle a été

maintenue par la loi du 16 septembre 1807; enfin la loi du 21 mai 1836 et la loi du 20 août 1881 en ont fait application : la première aux chemins vicinaux, la seconde aux chemins ruraux.

**But.** — Cette servitude grève les propriétés près desquelles des travaux publics sont exécutés. Elle a été établie pour rendre plus facile et plus économique l'exécution de ces travaux.

### § 1. — Conditions d'exercice de la servitude.

Elles sont au nombre de trois :

- 1° Il faut qu'il s'agisse de terrains non clos ;
- 2° Il faut un arrêté préfectoral désignant les terrains ;
- 3° Il faut un avertissement donné au propriétaire.

**Il faut qu'il s'agisse de terrains non clos.** — Cependant la jurisprudence distingue deux sortes de terrains :

1° *Pour les cours, jardins, vergers*, la condition de clôture suffit pour les exempter de la servitude.

2° *Pour les terres labourables, herbages, prés, bois, vignes, etc.*, il n'y a exemption de la servitude qu'à deux conditions :

- 1° Il faut d'abord la *clôture* ;
- 2° Il faut que le terrain soit *attenant à une habitation*.

Mais cette seconde condition est examinée d'une façon très large : on considère comme attenant à une habitation un terrain qui serait séparé de l'habitation par une route, pourvu que la clôture existât de tous côtés.

2° **Il faut un arrêté préfectoral d'autorisation.** — Cet arrêté indique : le nom de la commune où le terrain est situé, les numéros que les parcelles dont il se compose portent sur le plan cadastral et le nom du propriétaire. Le préfet envoie copie de son arrêté au maire de la commune et à l'ingénieur en chef.

3° **Il faut un avertissement donné au propriétaire.** — Depuis le décret du 8 février 1868, un avertissement *individuel* est nécessaire. A cet effet le maire notifie l'arrêté préfectoral au propriétaire.

A défaut de convention amiable entre l'entrepreneur et le propriétaire, l'entrepreneur doit notifier au moins dix jours à l'avance son intention de se rendre sur les lieux. Au jour fixé, un procès-verbal de l'état des lieux est dressé contradictoirement par deux experts nommés : l'un par l'entrepreneur, l'autre par le propriétaire.

L'entrepreneur ne peut exercer la servitude qu'après cette

expertise. A la fin des travaux, une nouvelle expertise sera faite. Et c'est par le rapprochement de ces deux procès-verbaux, qu'on aura les éléments nécessaires pour évaluer la dépréciation du terrain résultant de l'exercice de la servitude et pour fixer l'indemnité (art. 4 à 9, décret de 1868).

## § 2. — Indemnité due au propriétaire pour l'exercice de la servitude.

Cette servitude n'est exercée que moyennant une indemnité ; mais l'indemnité n'est pas *préalable* comme en matière d'expropriation.

**Jurisdiction compétente.** — C'est le *Conseil de préfecture* qui fixe l'indemnité (Loi du 28 pluviôse, an VIII, art. 4, § 4). Il statue d'après les procès-verbaux des experts (1). C'est également le Conseil de préfecture qui est compétent, en cas de contestation, pour décider s'il y a lieu à l'exercice de la servitude, et notamment pour apprécier la condition de clôture ou d'attente à une habitation.

**Règles à suivre pour la fixation de l'indemnité.** — Il faut distinguer suivant qu'il y a extraction de matériaux ou seulement occupation temporaire.

1<sup>o</sup> *Extraction de matériaux.* — Il y a toujours lieu à indemnité, à raison du préjudice causé par suite de l'ouverture des tranchées.

Il n'y a indemnité pour la valeur des matériaux extraits que si le terrain est une *carrière en exploitation*. Le Conseil d'État interprète cette expression d'une façon très large : pour qu'un sol constitue une carrière en exploitation il suffit, qu'antérieurement, on ait tiré de ce sol des matériaux même d'une manière irrégulière pour servir à des travaux analogues (Loi, 16 sept. 1807, art. 55).

2<sup>o</sup> *Occupation temporaire.* — Il y a indemnité pour préjudice résultant de la privation de jouissance.

## § 3. — Sanction des formalités exigées par la loi pour l'exercice de la servitude.

Si l'entrepreneur ou l'administration exerçait la servitude

(1) Sur les règles à suivre pour l'expertise, voir *infra*, les modifications apportées par la loi de 1889 sur la procédure devant le Conseil de préfecture.

de fouille, extraction de matériaux ou occupation temporaire, sans avoir rempli les formalités ou en dehors des conditions indiquées par la loi, il y aurait violation du droit de propriété, et dans ce cas ce serait le *tribunal civil*, institué gardien du droit de propriété, qui serait compétent : il accorderait une indemnité au propriétaire par application de l'art. 1382 du Code civil. Mais il faudrait au préalable que le Conseil de préfecture ait constaté le non accomplissement des formalités légales.

### CHAPITRE III. — DES SERVITUDES MILITAIRES.

**Définition.** — On entend par servitudes militaires des charges imposées aux propriétés qui avoisinent les places de guerre, dans l'intérêt de la défense nationale.

Elles ont été établies sur l'initiative de Vauban par ordonnance du 16 juillet 1670.

Elles sont régies aujourd'hui par la loi du 10 juillet 1850 et par le décret du 10 août 1853.

Les places de guerre sont divisées en deux séries, et dans la deuxième série entrent tous les postes militaires.

**Division des places de guerre en trois zones.** — Toute place de guerre est divisée en trois zones commençant toutes aux fortifications :

La première zone s'étend à 250 mètres,

La deuxième zone s'étend à 487 mètres,

La troisième zone s'étend à 974 mètres.

Pour les postes militaires, la troisième s'étend à 584 mètres.

A Paris, la division en trois zones n'existe pas : il n'y a qu'une seule zone d'une étendue de 250 mètres (Loi du 27 mars 1874).

**Importance différente de la servitude suivant la zone.** — La servitude est plus ou moins lourde, suivant que le terrain grevé est compris dans l'une ou l'autre des trois zones.

*1<sup>re</sup> zone* : Dans la première zone, il ne peut être fait aucune construction de quelque nature qu'elle puisse être : les haies vives et les plantations d'arbres ou d'arbustes formant haies sont spécialement interdites. Il est permis cependant, d'établir librement des haies sèches ou des clôtures en planches à claire voie, sans pans de bois ni maçonnerie (art. 7, décret de 1853).

*2<sup>e</sup> zone* : On distingue les places de guerre de 1<sup>re</sup> ou de

2<sup>e</sup> série. S'il s'agit d'une place de guerre de la 1<sup>re</sup> série, il est interdit de faire aucune construction quelconque en maçonnerie ou en pisé. On ne peut établir que des constructions en bois et en terre, sans y employer des pierres ni des briques, ni de chaux ou de plâtre, autrement qu'en crépissage.

S'il s'agit d'une place de guerre de la 2<sup>e</sup> série, toute construction quelconque est permise.

Mais pour les places de guerre de 1<sup>re</sup> ou de 2<sup>e</sup> série, lorsque la place est déclarée en état de guerre, les constructions élevées suivant les règles précédentes doivent être démolies *sans indemnité* sur première réquisition de l'autorité militaire, si la démolition est jugée nécessaire (art. 8).

3<sup>e</sup> zone : Il ne peut être fait aucun chemin, aucune levée ni chaussée, ni exhaussement de terrain, aucune fouille ou excavation, aucune exploitation de carrière, aucune construction au-dessous du niveau du sol, avec ou sans maçonnerie, enfin aucun dépôt de matériaux ou autres objets, sans que leur alignement ou leur position n'ait été concerté avec les officiers du génie et que, d'après ce concert, le Ministre de la guerre n'ait déterminé ou fait déterminer, par un décret, les conditions auxquelles les travaux doivent être assujettis dans chaque cas particulier, afin de concilier les intérêts de la défense avec ceux de l'industrie, de l'agriculture ou du commerce, etc., etc. (art. 9).

**Compétence du Conseil de préfecture.** — Le Conseil de préfecture est compétent :

1<sup>o</sup> Pour statuer sur les *réclamations* élevées par les propriétaires riverains *contre la délimitation des zones* dressée par le chef du génie et l'ingénieur des ponts et chaussées. La réclamation doit être faite dans les trois mois qui suivent l'avis donné aux intéressés du dépôt du plan à la mairie (art. 20, décret de 1853).

2<sup>o</sup> Pour prononcer l'*amende* pour les *contraventions* aux règles précédentes constatées par procès-verbaux des gardes du génie et *ordonner la démolition* des constructions illégalement faites aux frais des contrevenants (art. 40 à 49, décret de 1853).

## II<sup>e</sup> SECTION. — DE LA RÉGLEMENTATION DES ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INSALUBRES ET INCOMMODES.

La réglementation à laquelle sont astreints les établissements dangereux, insalubres et incommodes (fabriques, usines, ateliers etc.) constitue une restriction considérable apportée au droit de propriété individuelle et à la liberté du travail et de l'industrie, dans un intérêt général de sécurité et de salubrité. Le texte fondamental de la matière est le décret du 15 octobre 1810.

**Division en trois classes des établissements dangereux, insalubres et incommodes.** — Le décret du 15 octobre 1810 divise en trois classes les établissements dangereux, insalubres et incommodes :

La première classe comprend : ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières :

La deuxième classe comprend : ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude, que les opérations qu'on y pratique sont exécutées, de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages ;

La troisième classe comprend : ceux qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent être soumis à la surveillance de la police (établissements seulement incommodes).

La répartition des divers établissements dans les trois classes est opérée par *décret du chef de l'État* rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Ce tableau général résulte actuellement d'un décret du 3 mai 1886 complété par les décrets du 5 mai 1888 et du 15 mars 1890 (1).

(1) Ce classement subit des modifications fréquentes à raison d'un double courant en sens contraire, résultant des progrès de la science et des découvertes nouvelles. D'une part en effet, des établissements réputés tout d'abord dangereux ont cessé de l'être ou le sont à un moindre degré ; et d'autre part, de nouvelles applications de la science à l'industrie donnent le jour à des établissements, qui n'avaient pas été prévus et dont le classement n'avait pas été opéré.



Un point commun aux trois classes d'établissements consiste dans la nécessité d'une autorisation. Mais l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation et les formes dans lesquelles l'autorisation est donnée, ainsi que les conséquences de l'autorisation varient suivant les diverses classes d'établissements (1).

#### CHAPITRE PREMIER. — ÉTABLISSEMENTS DE LA PREMIÈRE CLASSE.

**Définition.** — Ce sont ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières.

**Autorité compétente pour délivrer l'autorisation.** — C'est le *préfet* (2) qui a qualité pour délivrer l'autorisation, depuis le décret du 25 mars 1852 sur la *décentralisation administrative*.

**Formalités qui doivent précéder l'arrêté préfectoral.** — Il faut :

1° Une *demande adressée au préfet*, désignant le siège de l'établissement, la nature des opérations, et un plan en deux expéditions ;

2° *Affichage de la demande* dans toutes les communes, à cinq kilomètres de rayon, pendant un mois : pendant ce délai, toute personne intéressée et les maires des communes peuvent former opposition : il en est dressé procès-verbal par le maire de chaque commune à l'expiration du délai ;

3° *Enquête administrative* faite par les soins du maire de la commune sur le territoire de laquelle doit être établi le siège de l'établissement (ordonnance du 14 janvier 1815, art 2) ;

4° *Avis du Conseil de préfecture* obligatoire seulement, quand il y a eu des oppositions au cours de l'affichage ou de l'enquête ;

5° *Avis du Conseil d'hygiène et de salubrité* de l'arrondissement.

**Diverses solutions possibles de l'arrêté préfectoral.** — Il peut intervenir l'une de ces deux solutions :

1° Le préfet refuse son autorisation ;

2° Le préfet accorde son autorisation.

1<sup>re</sup> *Solution* : *Le préfet refuse son autorisation* (3). — L'indus-

(1) A Paris c'est le préfet de police qui a qualité pour autoriser les trois classes d'établissements.

(2) D'après le décret de 1810 il fallait un décret en Conseil d'Etat (art. 2).

(3) Ou n'accorde qu'une autorisation restreinte.

triel lésé peut recourir contre l'arrêté du préfet *directement devant le Conseil d'Etat*, qui statue comme premier et dernier degré de juridiction.

Le délai pour le recours est de 3 mois depuis la notification de l'arrêté.

Les tiers qui sont intéressés à ce que l'arrêté préfectoral de refus soit maintenu, peuvent intervenir à l'instance devant le Conseil d'Etat : et même si le Conseil d'Etat a levé l'interdiction ils peuvent attaquer son arrêt par *voie de tierce opposition*.

2<sup>e</sup> Solution : *Le préfet accorde son autorisation*. — Dans ce cas, ce sont les tiers, auxquels cette autorisation peut préjudicier, qui ont la faculté d'attaquer l'arrêté du préfet.

C'est le *Conseil de préfecture* qui est compétent, dans ce cas, sauf appel contre sa décision devant le Conseil d'Etat.

Il n'y a pas de délai pour le recours devant le Conseil de préfecture : mais il pourrait y avoir déchéance du recours, quand l'établissement a fonctionné librement pendant quelques années.

L'appel devant le *Conseil d'Etat* doit être formé dans un délai de deux mois, depuis la notification de la décision du Conseil de préfecture.

## CHAPITRE II. — ÉTABLISSEMENTS DE LA DEUXIÈME CLASSE.

**Définition.** — Ce sont ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe néanmoins de ne permettre la formation, qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées, de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages.

**Autorité compétente pour délivrer l'autorisation.** — C'est le préfet qui a qualité pour délivrer l'autorisation, *d'après le décret de 1810 même*.

**Formalités qui doivent précéder l'arrêté préfectoral.** — Elles sont moins nombreuses : on n'exige pas *l'affichage de la demande* et *l'avis du Conseil de préfecture* n'est jamais obligatoire.

Sur tous les autres points, on suit les règles que nous avons indiquées pour les établissements de la première classe.

### CHAPITRE III. — ÉTABLISSEMENTS DE LA TROISIÈME CLASSE.

**Définition.** — Ce sont ceux qui peuvent sans inconvénient rester auprès des habitations, mais doivent être soumis à la surveillance de la police, établissements simplement *incommodes*.

**Autorité compétente pour délivrer l'autorisation.** — C'est le *sous-préfet* (art. 2, décret de 1810).

**Formalités qui doivent précéder l'arrêté du sous-préfet.** — Il doit seulement prendre *l'avis des maires* et de la police locale.

**Voie de recours contre l'arrêté du sous-préfet.** — Le recours est *toujours* porté devant le *Conseil de préfecture* avec faculté d'appel devant le Conseil d'Etat, que l'arrêté accorde ou refuse l'autorisation d'ouvrir l'établissement. (Décret de 1810, art. 8, § 2).

### CHAPITRE IV. — RÈGLES COMMUNES AUX TROIS CLASSES D'ÉTABLISSEMENTS.

Ces règles communes ont trait : 1<sup>o</sup> au droit de police de l'administration ; 2<sup>o</sup> à la compétence des tribunaux judiciaires.

#### § 1. — Droit de police de l'administration.

**Autorité compétente.** — C'est le *préfet* (1) qui a qualité pour prendre des mesures de police relativement aux 3 classes d'établissements.

**En quoi consiste le droit de police du préfet.** — En vertu du droit de police qui lui appartient, le préfet peut :

- 1<sup>o</sup> Ordonner la *fermeture* d'un établissement *non autorisé* ;
- 2<sup>o</sup> Ordonner la *fermeture* d'un établissement autorisé, lorsque l'industriel ne se *conforme pas* aux *prescriptions* de l'arrêté d'autorisation.

(1) Le maire, en vertu de son droit de police municipale, conserve le pouvoir de prendre certaines mesures dans l'intérêt de la salubrité : par exemple, il peut interdire l'écoulement dans un cours d'eau, d'eaux nuisibles provenant d'un établissement.

L'arrêté du préfet ordonnant la fermeture d'un établissement peut être attaqué devant le Ministre de l'agriculture.

**Suppression d'un établissement de 1<sup>re</sup> classe, fonctionnant régulièrement, en vertu d'une autorisation pour inconvénient imprévu.** — Pour les établissements de 1<sup>re</sup> classe, l'administration est armée d'un droit plus redoutable encore, qui peut causer la ruine d'un industriel. Elle peut ordonner la suppression d'un établissement fonctionnant régulièrement, en vertu d'une autorisation, pour inconvénient imprévu. Mais cette mesure ne peut avoir lieu que par *décret en Conseil d'Etat*, après avoir entendu la police locale, pris l'avis des préfets, et reçu la défense des manufacturiers ou fabricants. La suppression a lieu *sans indemnité* (décret de 1810, art. 12).

## § 2. — Compétence judiciaire.

Il y a lieu, suivant les cas, à la compétence du Tribunal de simple police, du tribunal civil d'arrondissement, et du tribunal de justice de paix.

**1<sup>o</sup> Compétence du tribunal de simple police.** — Le tribunal de simple police est compétent, pour prononcer *l'amende* contre les industriels qui *contreviennent* au décret de 1810 en ouvrant sans autorisation un établissement dangereux, insalubre ou incommode, ou bien qui *contreviennent* à l'arrêté préfectoral qui a soumis le fonctionnement de l'établissement à certaines prescriptions (art. 471, § 15, C. pén.).

Mais si l'industriel soulevait une question préjudicielle, touchant au caractère de l'établissement et à la nécessité de l'autorisation préalable pour son ouverture, le tribunal devrait surseoir, jusqu'à ce que le Conseil de préfecture ait statué.

**2<sup>o</sup> Compétence du tribunal civil d'arrondissement.** — Le tribunal civil d'arrondissement est compétent pour connaître des actions en indemnité que les propriétaires voisins d'un établissement, fonctionnant en vertu d'une autorisation régulière, exercent contre l'industriel pour préjudice causé au *fond*.

L'arrêté d'autorisation ne met pas l'industriel à l'abri de ces demandes en dommages, car il ne constitue de la part de l'administration qu'un simple « *je n'empêche* », sous la réserve des droits des tiers.

**3<sup>o</sup> Compétence du juge de paix.** — Le juge de paix est compétent pour les demandes en indemnité à raison du préjudice

causé aux *fruits et récoltes*, par le fonctionnement d'un établissement régulièrement autorisé.

### III<sup>e</sup> SECTION — DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

**Notions préliminaires.** — L'expropriation pour cause d'utilité publique constitue l'atteinte, la plus grave, qui puisse être portée — au nom de la prédominance de l'intérêt général sur l'intérêt privé, — au droit de propriété des particuliers.

Elle consiste dans le droit pour l'administration de priver un particulier d'une chose qui lui appartient et de se l'appropriant moyennant une indemnité.

Cette restriction au principe de l'inviolabilité du droit de propriété a été formellement consacrée dans toutes les constitutions qui se sont succédées en France depuis 1789. Seule la constitution de 1875 — qui n'est pas précédée d'un exposé de principes théoriques de droit constitutionnel, — n'en fait pas une mention expresse.

Il est curieux de noter que la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, ainsi que les constitutions de l'époque révolutionnaire qu'elle a directement inspirées, se montraient gardiennes plus soucieuses du droit de propriété que le Code civil de 1804 et la loi actuelle (1) sur l'expropriation. Ces diverses constitutions n'admettaient, en effet, l'expropriation que « lorsque la *nécessité publique*, légalement constatée, l'exige évidemment ». Tandis que le Code civil (art. 545) et la loi du 3 mai 1841 permettent l'expropriation pour cause « *d'utilité publique* ».

**Loi actuellement en vigueur et énoncé des lois qui l'ont précédé.** — La loi actuellement en vigueur en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique est la loi du 3 mai 1841.

Antérieurement, l'expropriation pour cause d'utilité publique a été successivement régie par les lois suivantes :

1<sup>o</sup> *Loi du 28 pluviôse an VIII, article 4, combinée avec la loi*

(1) Constitution de 1791 (titre II) ; Constitution de 1793 (art. 19) ; Constitution de l'an III (art. 358).

du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais. — Sous l'empire de ces lois, la déclaration d'utilité publique résultait d'un simple arrêté préfectoral. L'indemnité due aux intéressés était fixée par un arrêté du Conseil de préfecture, après expertise. Tout se passait administrativement, sans l'intervention des tribunaux judiciaires. On était exproprié « par la préfecture » (1). Les abus qui en résultèrent amenèrent un changement de législation.

2<sup>o</sup> *Loi du 8 mars 1810* : — Cette loi fut inspirée par Napoléon I<sup>er</sup> lui-même qui rédigea à cet effet une note célèbre datée du château de Schœnbrunn. Désormais un décret du chef de l'Etat est nécessaire pour la déclaration d'utilité publique, et c'est aux tribunaux judiciaires qu'est confiée la mission de prononcer l'expropriation et de fixer l'indemnité. Ce système qui avait l'avantage de sauvegarder les droits des intéressés, avait l'inconvénient de retarder la solution des affaires. Il disparut à son tour.

3<sup>o</sup> *Loi du 7 juillet 1833* : — Cette loi enlève la fixation de l'indemnité aux tribunaux judiciaires pour la confier à un jury composé de propriétaires. Mais il y eut tant d'abus dans l'exagération de la valeur de la propriété, qu'une réforme devint bientôt nécessaire. Elle a été réalisée par la loi du 3 mai 1841.

**Division de la matière.** — Nous traitons de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les quatre chapitres suivants :

- I. Qui peut exproprier et choses susceptibles d'expropriation ?
- II. Procédure ordinaire de l'expropriation.
- III. Faveurs spéciales faites au propriétaire dans la procédure ordinaire.
- IV. Exceptions à la procédure ordinaire de l'expropriation.

## CHAPITRE PREMIER. — QUI PEUT EXPROPRIER ? CHOSES SUSCEPTIBLES D'EXPROPRIATION.

1<sup>o</sup> **Qui peut exproprier ?** — Peuvent exproprier :

- 1<sup>o</sup> L'Etat, le département et la commune ;
  - 2<sup>o</sup> Les concessionnaires de travaux publics de l'Etat, du département et de la commune ;
  - 3<sup>o</sup> Les associations syndicales autorisées.
- 1<sup>re</sup> *Catégorie* : l'Etat, le département et la commune.

(1) Simonet, p. 521.

Ils peuvent exproprier, non comme personnes morales, mais en tant qu'unités administratives, constituées gardiennes de l'intérêt général (1).

*2<sup>e</sup> Catégorie : les concessionnaires des travaux publics de l'Etat du département et de la commune.*

Ils ne font qu'agir comme représentants de l'Etat, du département et de la commune : en sorte que cette 2<sup>e</sup> catégorie peut être confondue avec la 1<sup>re</sup>.

*3<sup>e</sup> Catégorie : les associations syndicales, autorisées ou forcées.*

Pour les associations syndicales, autorisées ou forcées, le droit de recourir à l'expropriation est une concession exorbitante, car elles ne représentent qu'un intérêt collectif de plusieurs propriétaires et non un intérêt général.

D'abord accordé aux associations formées pour les opérations de drainage (loi du 10 juin 1854, art. 4), ce droit a été étendu par la loi du 21 juin 1865 à toutes les associations syndicales autorisées ou forcées (art. 18 et art. 26).

**2<sup>o</sup> Choses susceptibles d'expropriation.** — La loi du 3 mai 1841 et les lois qui l'ont précédée ne s'occupent que des immeubles et non des meubles. C'est qu'en général on peut se procurer des meubles de même nature et valeur que ceux qu'un particulier possède, sans avoir besoin de recourir à l'expropriation. Nous verrons d'ailleurs plus loin que des lois particulières ont organisé une véritable expropriation en matière mobilière, dans certains cas où l'utilité publique l'exige.

En ce qui concerne les immeubles, on peut se demander si l'expropriation s'applique à toute espèce d'immeubles, aux immeubles par nature, par destination et par l'objet auquel ils s'appliquent (2).

Pour les immeubles par nature, la réponse affirmative est évidente. Quant aux immeubles par destination, il faut distinguer : Ceux qui sont attachés à perpétuelle demeure au fond sont expropriés avec le fond, comme accessoires, mais ne peu-

(1) On reconnaît cependant à la commune le droit d'exproprier non pas seulement pour elle-même mais aussi pour ses établissements publics communaux (hospices, hôpitaux, etc.).

(2) On peut cependant rechercher si le tréfonds peut être exproprié indépendamment de la superficie. Cette question s'est posée en pratique à l'occasion du percement de tunnels. La Cour de Paris avait statué dans le sens de la négative en invoquant l'article 552 du Code civil. La Cour de cassation a admis au contraire l'affirmative pour cette raison qu'on peut acquérir par prescription un souterrain (art. 553, C. c.).

vent pas l'être d'une façon distincte et séparée. Ceux qui sont affectés à un immeuble pour l'exploitation du fond ne doivent pas être compris dans l'expropriation de ce fond : ils ne peuvent pas à *fortiori* être l'objet d'une expropriation spéciale.

Quant aux immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent, ils sont compris dans l'expropriation qui frappent le fonds ; quelques-uns, tels que l'usufruit, l'action en revendication ou en résolution, peuvent même faire l'objet d'une expropriation distincte. Au contraire, ne peuvent être expropriés séparément les droits insaisissables, tels que les servitudes prédiales, ou des droits incessibles, tels que l'usage et l'habitation.

## CHAPITRE II. — PROCÉDURE ORDINAIRE DE L'EXPROPRIATION.

**Idées maîtresses qui ont guidé le législateur.** — On peut ramener à quatre principales, les idées maîtresses qui ont inspiré le législateur et qui expliquent les diverses formalités requises pour l'expropriation.

1° Ne permettre l'expropriation que lorsque l'*utilité publique* en aura été constatée d'une façon non équivoque ;

2° Exiger l'*intervention des tribunaux judiciaires*, institués gardiens de la propriété privée, lorsque le propriétaire refuse une cession amiable ;

3° Assurer toute *garantie* au propriétaire pour la fixation de l'indemnité en confiant ce soin, en cas de contestation, à un jury composé de citoyens indépendants ;

4° N'autoriser la prise de possession de l'immeuble exproprié par l'expropriant, qu'après le *paiement préalable* de l'indemnité.

**Tableau des diverses phases de la procédure d'expropriation.** — Elles sont au nombre de six :

1° Déclaration d'utilité publique ;

2° Arrêté de cessibilité ;

3° Transmission de la propriété de l'exproprié à l'expropriant ;

4° Fixation de l'indemnité ;

5° Paiement de l'indemnité ;

6° Prise de possession par l'expropriant.



### Première phase : Déclaration d'utilité publique.

**Autorité compétente.** — L'autorité compétente pour déclarer l'utilité publique des travaux qui nécessitent l'expropriation n'est pas dans tous les cas la même : c'est tantôt le *pouvoir législatif*, tantôt le *pouvoir exécutif* (Loi du 27 juillet 1870, art. 1<sup>er</sup>) (1).

1° *Une loi est nécessaire :*

1° Pour tous les *grands travaux publics* (routes nationales, canaux, chemins de fer, canalisation des rivières, bassins et docks, *entrepris par l'Etat* ou par des compagnies particulières.

2° Pour travaux quelconques, dont la *dépense* doit être supportée en tout ou en partie par le *trésor*.

2° *Un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique suffit :*

1° Pour les travaux publics de moindre importance entrepris par l'Etat (canaux et chemins de fer d'embranchement *de moins de 20 kilomètres*).

2° Pour tous travaux du département (2) ou de la commune.

**Formalité qui doit précéder la loi ou le décret déclarant l'utilité publique.** 1<sup>re</sup> *enquête*. — La loi ou le décret qui déclare les travaux d'utilité publique doit être précédé d'une enquête administrative dont les règles sont indiquées par les ordonnances des 18 février 1834 et 15 février 1835 pour les travaux de l'Etat et des départements, et l'ordonnance du 23 août 1835 pour les travaux de la commune.

#### a) *Travaux de l'Etat et du département.*

**Avant-projet.** — L'enquête s'ouvre sur un avant-projet où l'on fait connaître le tracé général de la ligne des travaux, les dispositions principales des ouvrages les plus importants, et l'appréciation sommaire des dépenses. S'il s'agit d'un canal, d'un chemin de fer, ou d'une canalisation de rivière, l'avant-projet doit être accompagné d'un nivellement en longueur; et si le canal est à point de partage, les eaux qui doivent l'alimenter (art. 2 de l'ordon. de 1834).

(1) Cette loi a abrogé le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 d'après lequel un décret en Conseil d'Etat suffisait pour toute espèce de travaux : la loi de 1870 a reproduit une distinction que faisait déjà la loi du 3 mai 1841.

(2) Cependant pour les chemins de fer d'intérêt local une loi est nécessaire (loi du 11 juin 1880).

A l'avant-projet sera joint, dans tous les cas, un mémoire descriptif indiquant le but de l'entreprise et les avantages qu'on peut s'en promettre ; on y annexera le tarif des droits, dont le produit serait destiné à couvrir les frais des travaux projetés, si ces travaux devaient devenir la matière d'une concession (art. 3).

*Commission d'enquête.* — Il sera formé au chef-lieu de chacun des départements que la ligne des travaux devra traverser, une commission de neuf membres au moins et de treize au plus, pris parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels.

Les membres et le président de cette commission seront désignés par le projet dès l'ouverture de l'enquête (art. 4).

*Ouverture de l'enquête.* — Des registres destinés à recevoir les observations auxquelles pourra donner lieu l'entreprise projetée, seront ouverts, pendant 1 mois au moins et 4 mois au plus, au chef-lieu de chacun des départements et des arrondissements que la ligne des travaux devra traverser. Les pièces de l'avant-projet resteront déposées pendant le même temps et aux mêmes lieux.

Cependant, lorsque les travaux intéressent plus de deux départements, les pièces ne sont déposées qu'au chef-lieu de chaque département.

La durée de l'ouverture des registres sera déterminée dans chaque cas particulier par l'autorité supérieure. Cette durée, ainsi que l'objet des enquêtes, seront annoncés par affiches (art. 5).

*Rôle de la commission d'enquête.* — A l'expiration de ce délai, la commission d'enquête se réunit sur le champ. Elle examine les déclarations consignées aux registres. Elle entend les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines employés dans le département ; et, après avoir recueilli auprès des personnes qu'elle juge utile de consulter, les renseignements dont elle croit avoir besoin, elle donne son avis motivé, tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions qui auront été posées par l'administration. Ces diverses opérations, dont il est dressé procès-verbal, doivent être terminées dans un délai d'un mois (art. 6).

Le procès-verbal de la Commission d'enquête est clos immédiatement. Le président le transmet sans délai, avec les registres

et les autres pièces, au préfet, qui l'adresse avec son avis, à l'administration supérieure, dans les 15 jours qui suivent la clôture du procès-verbal.

Les chambres de commerce, et au besoin les Chambres consultatives des arts et manufactures des villes intéressées à l'exécution des travaux, doivent être appelés à délibérer et à exprimer leur opinion sur l'utilité des travaux.

*Cas particulier* : Si la ligne des travaux n'exécède pas les limites de l'arrondissement, la Commission d'enquête se compose de 5 à 7 membres. Elle se réunit au chef-lieu de l'arrondissement. Le délai d'ouverture des registres et du dépôt des pièces est fixé, au plus à un mois 1/2 et au moins à 20 jours.

*b) Travaux d'intérêt communal.*

*Avant-projet* : L'enquête s'ouvre sur un projet où l'on fait connaître le but de l'entreprise, le tracé des travaux, les dispositions principales des ouvrages et l'appréciation sommaire des dépenses (art. 2, ord. 23 août 1875) ;

*Ouverture de l'enquête. Commissaire délégué à cet effet* : Le projet est déposé à la mairie pendant 15 jours, pour que chaque habitant puisse en prendre connaissance. A l'expiration de ce délai un commissaire désigné par le préfet, reçoit à la mairie, pendant trois jours consécutifs, les déclarations des habitants sur l'utilité publique des travaux projetés. Ces délais peuvent être prolongés par le préfet. Ils ne courent que depuis un avertissement donné par voie d'affiche et de publication. L'observation de cette formalité est constatée par un certificat du maire (art. 3).

Après avoir clos et signé le registre des réclamations, le commissaire l'adresse au maire avec son avis motivé et les autres pièces de l'instruction. Si le registre d'enquête contient des déclarations contraires à l'adoption du projet ou si l'avis du Commissaire lui est opposé, le Conseil municipal doit les examiner et émettre son avis par une délibération motivée dont le procès-verbal est joint aux pièces.

Dans tous les cas, le maire transmet tout le dossier au sous-préfet ; et celui-ci à son tour au Préfet, avec son avis motivé (art. 4).

Le préfet, après avoir pris, suivant les règlements, l'avis des chambres de Commerce et des Chambres consultatives d'art et manufacture, adresse les pièces de l'affaire au Ministre de l'in-

térieur, avec son avis motivé, pour, sur son rapport, être statué par décret sur la déclaration d'utilité publique (art. 5).

## 2<sup>e</sup> Phase : Arrêté de cessibilité.

**Définition.** — On entend par arrêté de cessibilité, l'arrêté par lequel le préfet détermine les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

Si la loi ou le décret n'a pas désigné les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, avant l'arrêté de cessibilité, le préfet doit rendre un premier arrêté faisant cette désignation.

**Autorité compétente pour prendre l'arrêté de cessibilité.** — C'est le *préfet*, comme délégué du pouvoir exécutif, qu'il s'agisse de travaux exécutés pour l'Etat, le département ou la commune.

**Importance de l'arrêté de cessibilité.** — L'arrêté de cessibilité est une *formalité essentielle* à l'expropriation : on ne peut s'en passer, alors même que la loi ou le décret ferait la détermination des propriétés particulières sur lesquelles devrait porter l'expropriation (art. 2, loi de 1844).

**Formalités qui doivent précéder l'arrêté de cessibilité.** 2<sup>e</sup> **enquête.** — On peut les ramener à cinq :

1<sup>o</sup> **Dépôt à la mairie de la localité**, où doit avoir lieu l'expropriation, du *plan parcellaire* des terrains ou des édifices dont la cession paraît nécessaire, avec indication des noms de chaque propriétaire tels qu'ils sont inscrits sur la matrice des rôles.

Ce plan parcellaire est levé par les soins des ingénieurs ou autres gens de l'art chargés de l'exécution des travaux (art. 4 et 5).

2<sup>o</sup> **Avertissement donné collectivement aux parties intéressées du dépôt du plan parcellaire** à son de trompe ou de caisse dans la commune, par voie d'affiche à la principale porte de l'église et de la mairie, et par insertion dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement ou, s'il n'en existe pas, dans l'un des journaux du département (art. 6).

3 Pendant un délai de huit jours depuis cet avertissement, *le maire reçoit les déclarations et réclamations* : il les mentionne dans un procès-verbal qu'il rédige (art. 7).

4<sup>o</sup> A l'expiration du délai de huitaine, *une commission d'en-*

quête se réunit à la sous-préfecture sous la présidence du sous-préfet ; elle est composée : du maire, de quatre conseillers généraux ou d'arrondissement, et de l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux (art. 8).

5° Un nouveau délai de huit jours est ouvert aux propriétaires pour présenter leurs observations. A l'expiration du délai, le procès-verbal de la Commission est transmis par le sous-préfet au préfet (art. 8, 9).

C'est alors seulement, que le préfet peut rendre son *arrêté de cessibilité*.

Si la commission proposait quelque changement au plan proposé par les ingénieurs, elle devrait en donner avertissement aux propriétaires d'après les règles précédentes : ceux-ci auraient un nouveau délai de huit jours depuis l'avertissement pour présenter leurs observations (art. 10).

Dans cette même hypothèse où la commission propose de modifier le plan projeté, le préfet devra surseoir à l'arrêté de cessibilité et en référer à l'administration supérieure, laquelle, ou bien statuera définitivement, ou bien ordonnera une nouvelle enquête (art. 11).

**Travaux d'intérêt purement communal.** — Lorsque l'expropriation est demandée par une commune et dans un intérêt purement communal, ou lorsqu'il s'agit de l'ouverture ou du redressement des chemins vicinaux, les art. 8, 9, 10 de la loi de 1841 ne s'appliquent pas. La commission d'enquête est remplacée par le Conseil municipal. Le maire transmet son procès-verbal, avec l'avis du Conseil municipal, au sous-préfet qui l'adresse à son tour au préfet avec ses observations.

Seulement, l'arrêté de cessibilité doit être rendu par le préfet, en Conseil de préfecture (art. 12).

### 3<sup>e</sup> Phase : Transmission de la propriété de l'exproprié à l'expropriant.

La transmission de la propriété de l'exproprié à l'expropriant peut-être effectuée de deux façons :

- 1<sup>o</sup> Par voie de cession amiable ;
- 2<sup>o</sup> Par voie de jugement d'expropriation.

#### 1<sup>o</sup> De la cession amiable.

**Définition.** — La cession amiable est un contrat par lequel

le propriétaire, dont les terrains sont compris dans le plan parcellaire dressé à fin d'expropriation, déclare consentir à céder à l'expropriant la propriété de ces terrains.

Quelquefois, en même temps qu'il consent à la cession amiable, le propriétaire accepte les offres d'indemnité qui lui sont faites par l'administration : alors tout sera terminé par le paiement de l'indemnité, qui sera suivi de la prise de possession de l'immeuble exproprié.

Quelquefois, au contraire, le propriétaire, tout en consentant à une cession amiable, refuse les offres d'indemnité qui lui sont faites : alors l'indemnité devra être fixée, comme nous le dirons plus tard, par le jury d'expropriation.

**Forme de la cession amiable.** — La cession amiable est faite dans la forme notariée, ou dans la forme des contrats administratifs.

Comme tous les actes faits en vue de l'expropriation, ainsi que nous le dirons plus loin, elle est visée pour timbre et enregistrée gratis.

**Adhésion des incapables favorisée par la loi.** — La cession amiable est une solution heureuse, car elle rend plus rapide la procédure. Aussi la loi a facilité cette solution en simplifiant les formalités pour l'adhésion des incapables auxquels peuvent appartenir les biens désignés pour l'expropriation.

Ainsi, les tuteurs, les envoyés en possession provisoire et, d'une façon générale, les représentants des incapables peuvent consentir pour les mineurs, interdits, absents ou autres incapables la cession amiable, en vertu d'une autorisation du tribunal donnée sur simple requête (1), en la chambre du Conseil, le ministère public entendu.

Ces dispositions sont applicables aux majorats et aux immeubles dotaux.

Enfin, les administrateurs des établissements publics peuvent au nom de ces établissements consentir une cession amiable en vertu d'une autorisation du Conseil d'administration, approuvée par le préfet en Conseil de préfecture ;

Le maire, pour la commune, en vertu d'une délibération du Conseil municipal, également approuvée par le préfet en Conseil de préfecture ;

(1) D'après la circulaire ministérielle du 22 juillet 1843, la requête peut être présentée au tribunal par les parties elles-mêmes, sans ministère d'avoué.

Le préfet pour le département, en vertu d'une délibération du Conseil général ;

Le Ministre des finances pour l'Etat (art. 13).

2° *Du jugement d'expropriation.*

**Cas où il est nécessaire.** — Lorsqu'une cession amiable n'intervient pas, l'expropriation est opérée en vertu d'un jugement rendu par le Tribunal civil d'arrondissement du lieu de la situation des immeubles.

**Procédure à suivre.** — Le préfet transmet au Procureur de la République près le tribunal compétent, la loi ou le décret déclaratif d'utilité publique, l'arrêté de cessibilité et les autres pièces constatant l'accomplissement des formalités exigées par la loi.

Dans les trois jours, le Procureur de la République doit requérir, et le Tribunal prononcer l'expropriation (art. 13, *in fine* et art. 14).

**Mission du tribunal.** — Le tribunal n'a pas à apprécier l'opportunité ou l'utilité des travaux : son rôle consiste uniquement à examiner si les formalités protectrices du droit de propriété, exigées par la loi, ont été accomplies par l'autorité administrative : par exemple, s'il y a eu déclaration d'utilité publique par l'autorité compétente ; si l'arrêté de cessibilité a été rendu par le préfet, après avoir obéi aux prescriptions de la loi (1).

**Mentions contenues dans le jugement.** — Dans son jugement le tribunal :

1° Prononce l'expropriation ;

2° Commet un de ses membres pour être directeur du jury d'expropriation, et un suppléant pour le remplacer au besoin. — En cas d'empêchement de ces deux magistrats il est pourvu à leur remplacement par une ordonnance du président du tribunal civil.

Dans le cas où le propriétaire à exproprier consent à une cession amiable, mais refuse d'accepter l'indemnité offerte par l'administration, le tribunal n'a pas à prononcer l'expropria-

(1) Notons cependant, que le tribunal ne peut se refuser à prononcer l'expropriation pour cause d'absence de la 1<sup>re</sup> enquête. En effet, l'art. 14 de la loi du 3 mai 1841, charge le tribunal d'examiner seulement si les formalités prescrites par l'art. 2 du titre I<sup>er</sup> et par le titre II ont été remplies. Or, ce n'est pas un de ces textes, mais l'art. 3 du titre I<sup>er</sup>, qui prescrit la 1<sup>re</sup> enquête, comme formalité préalable de la déclaration d'utilité publique.

tion : il donne acte de la cession amiable et nomme le magistrat directeur du jury (art. 14).

**Publicité du jugement d'expropriation et de la cession amiable.** — Le jugement d'expropriation et la cession amiable doivent être portés à la connaissance du public, à son de trompe ou de caisse, et par voie d'affiche, suivant l'article 6 : un extrait doit en être inséré dans l'un des journaux de l'arrondissement, ou, à défaut, dans un de ceux du département. Ils doivent, en outre, être *transcrits* au bureau du conservateur des hypothèques.

De plus, le jugement d'expropriation doit être *signifié* au propriétaire, au domicile qu'il a dû élire dans l'arrondissement de la situation des biens : à défaut de cette élection de domicile, la signification aura lieu en double expédition, au maire et au fermier, locataire ou régisseur de la propriété (art. 15 et 16).

**Voie de recours contre le jugement d'expropriation.** — Une seule voie de recours est ouverte contre le jugement d'expropriation : le pourvoi en cassation, et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vices de formes du jugement.

Le délai pour le pourvoi est de trois jours, à partir de la signification du jugement.

Il est porté directement devant la chambre civile de la Cour de cassation.

**Effets du jugement d'expropriation et de la cession amiable.** — 1<sup>o</sup> *A l'égard du propriétaire.* — (*Effet attributif*). — Le jugement d'expropriation et la cession amiable ont pour effet d'enlever au propriétaire son droit de propriété pour l'attribuer à l'expropriant. Le droit du propriétaire est ainsi transformé en un droit à une indemnité pécuniaire (1).

Aussi, dès le jugement d'expropriation ou la cession amiable, les risques de la chose sont à la charge de l'expropriant. L'indemnité sera due, quand même la chose viendrait à périr postérieurement ; et l'indemnité sera fixée d'après sa valeur à ce moment, sans tenir compte des dépréciations fortuites qui pourraient se produire dans la suite.

Mais l'exproprié reste en possession jusqu'au paiement de l'indemnité. Il en résulte des conséquences importantes : il

(1) Même après la loi du 23 mars 1855, c'est en vertu du jugement d'expropriation ou de la cession amiable, et non en vertu de la transcription de ces deux actes, que l'exproprié cesse d'être propriétaire à l'égard des tiers.



continue à prescrire, il a l'exercice des actions possessoires, il fait les fruits siens.

2° *A l'égard des titulaires de droits réels (usufruit, usage, servitudes, etc.)* — Leur droit sera également transformé, comme celui du propriétaire, en un droit sur l'indemnité.

3° *En ce qui concerne l'action en revendication ou l'action en résolution.* — Ces actions continueront à pouvoir être exercées contre l'exproprié, malgré le jugement d'expropriation ou la cession amiable : mais seulement pour l'indemnité et non évidemment pour l'immeuble lui-même (art. 18).

4° *A l'égard des locataires et des fermiers (effet résolutif).* — Les baux consentis sur l'immeuble exproprié par le propriétaire sont résolus de plein droit (1) moyennant une indemnité au profit du locataire et du fermier ;

5° *A l'égard des créanciers hypothécaires et privilégiés.* — Les créanciers hypothécaires ou privilégiés sur l'immeuble doivent inscrire leur droit, dans la quinzaine qui suit la transcription du jugement d'expropriation ou de la cession amiable (2). A défaut d'inscription dans ce délai, l'immeuble exproprié est affranchi des privilèges et hypothèques qui le grevaient.

Cependant, même dans ce dernier cas, les femmes, les interdits et les mineurs conservent le droit de se faire payer à leur rang d'hypothèque 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 (3).

On peut se demander ce que devient le droit de suite des créanciers hypothécaires ou privilégiés. Il consiste dans le droit de faire fixer le montant de l'indemnité par le jury d'expropriation.

(1) Cet effet résolutif est un droit, tant pour l'expropriant que pour les fermiers et les locataires. L'expropriant ne pourrait pas l'éviter en déclarant que son intention est de maintenir les baux (Cass., 2 août 1865).

(2) On pourrait être tenté de soutenir que l'article 17 de la loi du 3 mai 1841 a été modifié par l'article 3 de la loi du 23 mars 1855, et que, depuis cette dernière loi, le cours des inscriptions est arrêté par la transcription même du jugement ou de la cession amiable, et non par l'expiration du délai de quinzaine qui suit : ce n'est pas la solution qui a prévalu, avec raison, parce qu'une loi qui règle des matières spéciales ne peut être abrogée par une loi générale postérieure. *Legi speciali per generalem non derogatur.*

(3) C'est un cas particulier de *survie du droit de préférence au droit de suite.*

#### 4<sup>e</sup> Phase : Fixation de l'indemnité.

**Personnes qui ont droit à une indemnité.** — La loi de 1844 divise en 3 classes les personnes qui ont droit à une indemnité.

1<sup>re</sup> classe : le propriétaire inscrit sur la matrice cadastrale.

2<sup>e</sup> classe : personnes que le propriétaire doit faire connaître à l'administration, sous peine de rester chargé envers elles des indemnités qu'elles peuvent réclamer.

Ces personnes sont : 1<sup>o</sup> les fermiers ou locataires ;

2<sup>o</sup> Titulaires d'usufruit, d'habitation ou d'usage, tels qu'ils sont réglés, par le Code civil ;

3<sup>o</sup> Titulaires de servitudes réelles résultant des titres mêmes du propriétaire actuel, ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu.

Le propriétaire doit les faire connaître à l'administration dans le délai de huitaine, à partir de la notification du jugement d'expropriation ou de la cession amiable.

3<sup>e</sup> classe : personnes qui doivent se faire connaître elles-mêmes à l'administration, sous peine de perdre tout droit à l'indemnité.

Ce sont : 1<sup>o</sup> le véritable propriétaire non inscrit sur la matrice cadastrale ;

2<sup>o</sup> Les sous-locataires ;

3<sup>o</sup> Les titulaires de servitudes réelles non mentionnées dans les titres mêmes du propriétaire actuel, ou non consenties par lui.

##### a) Tentative de fixation de l'indemnité à l'amiable.

**Offres d'indemnité faites par l'administration.** — *Qui a qualité pour faire ces offres ?* — L'autorité compétente pour faire des offres d'indemnité varie suivant la qualité de l'expropriant.

Si c'est au nom de l'État que l'expropriation a lieu, c'est le Ministre des finances ;

Si c'est au nom du département, c'est le préfet en vertu d'une délibération du Conseil général ;

Si c'est au nom de la commune, c'est le maire en vertu d'une délibération du Conseil municipal.

*A qui les offres sont-elles notifiées ?* — Les offres d'indemnité sont notifiées aux propriétaires et à tous autres intéressés qui auront été désignés ou qui seront intervenus dans le délai fixé plus haut. Elles sont en outre affichées et publiées (art. 23).

Dans la quinzaine qui suit, les propriétaires et autres intéressés sont tenus de faire connaître leur acceptation ou, s'ils n'acceptent pas, d'indiquer le montant de leur prétention (art. 24).

Pour faciliter l'acceptation des offres par les incapables dont les biens sont compris dans l'expropriation, la loi a posé ici les mêmes règles exceptionnelles que nous avons fait connaître pour la cession amiable (1) (art. 25, 26). Le délai pour eux est porté à un mois.

**Acceptation des offres.** — Si les offres de l'administration sont acceptées : tout sur ce point est terminé.

**Refus des offres.** — Si les offres faites par l'administration ne sont pas acceptées dans les délais prescrits, l'administration citera les propriétaires et les autres intéressés devant le jury d'expropriation (art. 28).

*b) Fixation de l'indemnité par le jury d'expropriation.*

**Quand y a-t-il lieu à faire fixer l'indemnité par le jury d'expropriation ?** — Il y a lieu à faire fixer l'indemnité par le jury d'expropriation, soit au cas de jugement d'expropriation, soit au cas de cession amiable, lorsque les offres d'indemnité n'ont pas été acceptées.

**Formation du jury d'expropriation.** — Comme pour le jury criminel, il faut distinguer : la liste annuelle, la liste de chaque session, la liste de chaque affaire.

La liste annuelle comprend trente-six à soixante-douze électeurs ayant leur domicile dans l'arrondissement.

Pour le département de la Seine le nombre des jurés est de six cents.

Cette liste est dressée chaque année par le Conseil général du département pour chaque arrondissement (art. 29).

La liste de chaque session est composée de seize jurés titulaires et de quatre suppléants.

Elle est dressée, toutes les fois qu'il y a lieu de recourir à un jury spécial, par la première chambre de la Cour d'appel, pour les départements qui sont le siège d'une Cour, et dans les autres départements, par la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire, non en séance publique, mais en la chambre du Conseil.

Ne peuvent être choisis comme jurés : 1° les propriétaires,

(1) Voir *suprà*, p. 225.

fermiers, locataires des terrains et bâtiments désignés dans l'arrêté de cessibilité ;

2° Les créanciers ayant inscription sur lesdits immeubles ;

3° Tous autres intéressés.

La liste de chaque affaire comprend douze jurés : elle est dressée, après que l'administration et la partie adverse ont exercé les deux récusations auxquelles elles ont droit.

**Fonctionnement du jury.** — C'est le sous-préfet, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, qui convoque les jurés et les parties, en leur indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion. La notification aux parties leur fait connaître le nom des jurés (art. 31).

Au jour fixé par la convocation, il est procédé pour chaque affaire à la formation du jury, par les soins du magistrat directeur du jury ; il est assisté d'un greffier du tribunal civil.

Le magistrat directeur du jury prononce une amende de 100 à 300 francs contre le juré qui, sans motifs légitimes, manque à l'une des séances, ou refuse de prendre part à la délibération. Il statue en dernier ressort sur l'opposition qui serait formée par le juré condamné.

Il prononce également sur les causes d'empêchement que les jurés proposent, ainsi que sur les exclusions ou incompatibilités, dont les causes ne seraient survenues ou n'auraient été connues que postérieurement à la formation de la liste dressée par la Cour ou le tribunal (art. 32).

Les jurés ainsi rayés de la liste sont remplacés par les jurés supplémentaires, dans l'ordre d'inscription. En cas d'insuffisance, le magistrat directeur du jury choisit sur la liste annuelle les personnes nécessaires pour compléter le nombre de seize jurés (art. 33).

Lors de l'appel des jurés, ainsi que nous l'avons déjà dit, l'administration a le droit d'exercer deux récusations péremptoires : la partie adverse a le même droit. Dans le cas où plusieurs intéressés figurent dans la même affaire, ils s'entendent pour l'exercice du droit de récusation, sinon le sort désigne ceux qui doivent en user. Si le droit de récusation n'est point exercé, ou s'il ne l'est que partiellement, le magistrat directeur du jury procède à la réduction des jurés au nombre de douze, en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste (art. 34).

Lorsque le jury est constitué, chaque juré prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité (art. 36).

Le jury fonctionne sous la direction du magistrat directeur du jury. Il lui soumet : 1<sup>o</sup> le tableau des offres et demandes d'indemnité ; 2<sup>o</sup> les plans parcellaires et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes (art. 37).

Les parties peuvent présenter oralement des observations : les débats sont publics. Le jury peut ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il jugera convenables (art. 38).

La clôture de l'instruction est prononcée par le magistrat directeur du jury. Les jurés se retirent immédiatement dans leur chambre pour délibérer sous la présidence de l'un d'eux qu'ils désignent à l'instant même.

Pour délibérer valablement, il faut, mais il suffit, que les jurés soient au nombre de *neuf*.

La décision du jury est prise à la majorité absolue des voix. En cas de partage, la voix du président du jury est *prépondérante* (art. 38).

#### Règles à suivre par le jury pour la fixation des indemnités.

— 1<sup>o</sup> L'indemnité doit être fixée *en argent* d'une manière certaine : le jury ne pourrait pas, par exemple, allouer, même pour partie de l'indemnité, des travaux à effectuer, ou une cession de terrains ou de matériaux, ou des récoltes ou des bois, etc., à moins que l'exproprié n'y consente formellement (1).

2<sup>o</sup> L'indemnité allouée par le jury ne peut, en aucun cas, être *inférieure aux offres de l'administration*, ni *supérieure à la demande de la partie intéressée* (art. 39 *in fine*).

3<sup>o</sup> Le jury prononce des *indemnités distinctes* en faveur des parties qui les réclament à des titres différents, comme propriétaires, fermiers, locataires, usagers et autres intéressés (art. 39).

4<sup>o</sup> Dans le *cas d'usufruit*, une *seule indemnité* est fixée par le jury, eu égard à la valeur totale de l'immeuble ; le nu-propriétaire et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant de l'indemnité au lieu de les exercer sur la chose. L'usufruit se transforme ainsi en *quasi-usufruit* ; l'usufruitier est propriétaire de l'indemnité avec la faculté d'en disposer librement, à charge de la restituer à la fin de l'usufruit au nu-propriétaire. Pour assurer cette restitution, la loi soumet l'usufruitier à la nécessité de fournir caution ; elle en dispense cependant, conformément aux règles du Code civil, les père et mère pour la

(1) Ducrocq, t. II, n<sup>o</sup> 831 *in fine*, Cass., ch. civile, 19 mars 1872, 7 janvier 1874.

jouissance légale des biens de leurs enfants mineurs (art. 39) (1).

5° Lorsqu'aucune contestation ne s'élève, le jury est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité (art. 48).

6° Lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclamants, et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés, étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, le jury fixe l'indemnité indépendamment de ces litiges et de ces difficultés, comme si elle était due, et renvoie les parties à se pourvoir devant le juge compétent (art. 39 et 49).

7° En cas d'expropriation partielle, si l'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation a lieu doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité (art. 51).

Sur ce point la loi de 1841 n'a fait qu'appliquer le principe posé par la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, qui permet à l'administration de réclamer une indemnité de plus-value aux propriétaires qui subissent un dommage à raison de l'exécution de travaux publics.

Mais il y a une différence importante entre le simple dommage et l'expropriation : au cas de dommage, l'existence d'une plus-value résultant des travaux a pour effet de priver le propriétaire de toute indemnité si elle est égale au dommage causé ; elle peut même permettre à l'administration de réclamer au propriétaire une indemnité de plus-value *par voie d'action*, si elle est supérieure, d'une façon notable, au préjudice causé.

Au cas d'expropriation, au contraire, l'existence d'une plus-value a seulement pour conséquence de diminuer le montant de l'indemnité : elle ne peut pas avoir pour effet de priver le propriétaire exproprié de toute indemnité, et encore moins le soumettre à l'obligation d'acquitter une indemnité à l'administration pour le profit qu'il retire de l'exécution des travaux.

8° Enfin, les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité, lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites, ou de toutes autres circonstances dont l'appréciation lui est abandonnée, le jury acquiert la conviction

(1) Cette obligation de fournir caution existe, même lorsque l'usufruitier en a été dispensé par son titre. Au cas où il ne pourrait trouver de répondant, l'art. 602 du Code civil recevrait son application.

qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée (art. 52) (1).

La décision du jury, signée des membres qui y ont concouru, est remise par le président au magistrat directeur qui la déclare exécutoire et statue sur les dépens. La taxe des dépens ne comprend que les actes faits postérieurement à l'offre de l'administration.

Si l'indemnité fixée par le jury ne dépasse pas l'offre de l'administration, les parties qui l'auront refusée seront condamnées aux dépens. Si l'indemnité est égale à la demande des parties, l'administration sera condamnée aux dépens. Si l'indemnité est à la fois supérieure à l'offre de l'administration et inférieure à la demande des parties, les dépens seront compensés de manière à être supportés par les parties et l'administration, dans les proportions de leur offre ou de leur demande avant la décision du jury. Tout indemnitaire, sauf les incapables, doit être condamné aux dépens quelle que soit l'estimation du jury, s'il n'avait pas fait connaître à l'administration dans le délai légal le montant de ses prétentions (art. 40).

**Recours contre les décisions du jury d'expropriation.** — Une *seule voie* de recours est ouverte par la loi contre les décisions du jury et l'ordonnance du magistrat directeur du jury : le pourvoi en cassation ; et seulement, pour violation des règles de la loi sur la formation de la liste du jury, sur le droit de récusation, sur le nombre des jurés présents à la délibération, ou pour violation des six premières règles que nous avons fait connaître pour la fixation de l'indemnité (art. 42). Le délai pour le pourvoi en cassation est de quinze jours à partir de la décision.

Il est porté, comme le pourvoi contre le jugement d'expropriation, *directement* devant la chambre civile (art. 42).

Si la Cour casse la décision du jury, elle renverra l'affaire devant un nouveau jury choisi dans le même arrondissement.

Elle pourra même suivant les circonstances renvoyer l'appréciation de l'indemnité à un jury choisi dans un des arrondissements voisins, quand même il appartiendrait à un autre département (art. 43).

### 5<sup>e</sup> Phase : Paiement de l'indemnité.

L'indemnité est exigible à partir de l'ordonnance qui a rendu

(1) C'est pour cela qu'il est utile de connaître la date exacte de l'arrêt de cessibilité.

exécutoire la décision du jury. Elle est payée par l'expropriant suivant les règles de la comptabilité publique. Si c'est l'Etat qui use de l'expropriation, par ordonnance du Ministre des finances ; si c'est le département, par mandat de paiement délivré par le préfet ; si c'est la commune, par mandat de paiement délivré par le maire de la commune.

Toutes les fois qu'il existera des inscriptions sur l'immeuble exproprié ou s'il existe d'autres obstacles au versement des deniers entre les mains des ayants droit, tels par exemple qu'une saisie-arrêt, l'administration consignera la somme à la caisse des dépôts et consignations, pour être ultérieurement distribuée ou remise aux créanciers hypothécaires ou aux opposants, selon les règles du droit commun (art. 54).

Si l'indemnité n'est ni acquittée ni consignée dans les six mois de la décision du jury, les intérêts courront de plein droit à l'expiration de ce délai (art. 55).

### 6<sup>e</sup> Phase : Prise de possession.

L'expropriant ne peut prendre possession des immeubles expropriés, bien qu'il en soit devenu propriétaire dès la cession amiable ou le jugement d'expropriation, qu'après le paiement de l'indemnité fixée par le jury.

C'est là une garantie importante que la loi donne au propriétaire qui n'est privé de la chose que quand il a déjà reçu l'indemnité qui lui est due. Ce principe était déjà posé par le Code civil, article 545 ainsi conçu :

« 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 ». Cependant, si le propriétaire ou autres intéressés refusent de recevoir le paiement de l'indemnité, la prise de possession a lieu après *offres réelles et consignation*.

Les offres réelles ont lieu au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité délivré par l'ordonnateur compétent et visé par le payeur. Si les ayants droit refusent de recevoir le mandat il y a lieu à la consignation de la somme à la caisse des dépôts et consignations (art. 53).

Après paiement ou consignation de l'indemnité, l'administration entre en possession en vertu de l'ordonnance du magistrat directeur du jury qui a rendu exécutoire la décision du jury.

Si le propriétaire refusait de livrer la possession, il y serait contraint *manu militari*.



**Règles communes à tous les actes faits à l'occasion de l'expropriation.** — Les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la loi sont visés pour timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à l'enregistrement,

Il n'est perçu aucun droit pour la transcription des actes au bureau des hypothèques.

Bien mieux, les droits perçus sur les acquisitions amiables faites antérieurement à l'arrêté de cessibilité sont restitués, lorsque dans le délai de deux ans, à partir de la perception, il sera justifié que les immeubles acquis sont compris dans cet arrêté. La restitution des droits ne pourra s'appliquer qu'à la portion de l'immeuble qui aura été reconnue nécessaire à l'exécution des travaux (art. 58).

### CHAPITRE III. — FAVEURS SPÉCIALES FAITES AU PROPRIÉTAIRE DANS LA PROCÉDURE D'EXPROPRIATION.

**But de la loi.** — Outre la garantie résultant de l'intervention des tribunaux judiciaires pour prononcer l'expropriation et celle, très précieuse aussi, qui résulte de la règle du paiement *préalable* de l'indemnité, la loi a accordé certaines faveurs spéciales au propriétaire : pour le prémunir contre les retards de l'administration à faire prononcer l'expropriation dont l'utilité aura été déclarée, contre les retards de l'administration à faire fixer par le jury le montant de l'indemnité, contre les dangers d'une expropriation partielle, et enfin pour lui permettre d'effacer les conséquences d'une expropriation qui n'a pas été utilisée par l'administration.

**1<sup>o</sup> Réquisition d'expropriation par le propriétaire.** — Lorsqu'un an s'écoule depuis l'arrêté de cessibilité, sans que l'administration ait poursuivi l'expropriation, tout propriétaire, dont les terrains sont visés par l'arrêté du préfet, pourra présenter une requête au tribunal civil de l'arrondissement de la situation des lieux, pour qu'il rende un jugement d'expropriation.

Cette requête sera communiquée par le procureur de la République au préfet qui devra, dans le plus bref délai, envoyer les pièces. Le tribunal statuera dans les trois jours (art. 14).

On comprend l'intérêt considérable que le propriétaire a de

sortir, relativement au sort réservé à son immeuble, d'un état d'incertitude qui paralyse son administration.

2<sup>o</sup> **Réquisition du règlement de l'indemnité par le propriétaire et les autres intéressés.** — Si, dans les six mois du jugement d'expropriation, l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, le propriétaire et les autres intéressés peuvent exiger qu'il soit procédé à ladite fixation (art. 55).

3<sup>o</sup> **Réquisition de l'emprise totale au cas d'expropriation partielle.** — Le propriétaire peut requérir l'emprise totale de son immeuble :

1<sup>o</sup> S'il s'agit d'un *terrain bâti*, lorsque l'expropriation touche une partie quelconque du bâtiment ;

2<sup>o</sup> S'il s'agit d'un terrain *non bâti* seulement lorsque, par suite de l'expropriation, le terrain se trouve réduit au quart de sa contenance totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun autre terrain immédiatement contigu, et si la parcelle ainsi réduite est inférieure à dix ares (art. 50).

Le propriétaire doit faire la réquisition de l'emprise totale dans le délai de quinzaine, à partir de la notification qui lui a été faite des offres de l'administration, par une déclaration formelle adressée au magistrat directeur du jury (art. 50).

D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, il n'y a pas dans ce cas *expropriation proprement dite*, mais bien plutôt une sorte d'*acquisition imposée* à l'administration par le propriétaire en vertu de la loi.

Il en résulte qu'il n'y a pas lieu à résilier les baux et à accorder une indemnité aux locataires (Cassation, 19 mars 1872).

La loi elle-même en a tiré cette autre conséquence qu'il n'y avait pas lieu dans ce cas au profit du propriétaire à l'exercice du droit de préemption (art. 62) (1).

4<sup>o</sup> **Droit de préemption.** — C'est le droit pour le propriétaire exproprié d'acquérir, par préférence à toute autre personne, les terrains qui lui ont été enlevés pour des travaux d'utilité publique, lorsque ces terrains ne reçoivent pas cette destination.

A cet effet, l'administration fait connaître, par un avis qui

(1) Autres conséquences : 1<sup>o</sup> La portion de l'immeuble dont l'emprise est opérée sur la réquisition du propriétaire arrive entre les mains de l'administration grevée des charges réelles qui y sont établies ; 2<sup>o</sup> La loi du 23 mars 1855 doit recevoir son application pour cette portion de l'immeuble ; 3<sup>o</sup> Les créanciers hypothécaires, qui ne trouveraient pas suffisante l'indemnité, pourraient requérir la mise aux enchères. Simonet, *op. cit.*, p. 543.

est affiché et inséré dans les journaux, les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquiescer la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer.

Le prix des terrains rétrocedés est fixé à l'amiable, ou, à défaut d'entente, par le jury d'expropriation. Il ne peut en aucun cas excéder la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis.

Dans le mois de la fixation du prix, les propriétaires doivent passer le contrat de rachat et payer le prix sous peine de déchéance de leur privilège (art. 60, 61). Ce contrat constitue de la part de l'administration une *aliénation forcée* ; aussi est-elle dispensée des conditions ordinaires d'autorisation.

Reste à trancher deux questions très débattues :

1<sup>o</sup> *Question controversée* : Quand s'ouvre le droit de préemption ? — Le Conseil d'Etat semble subordonner l'ouverture du droit de préemption à la déclaration de l'administration que l'immeuble exproprié n'a pas été employé aux travaux auxquels il était destiné (Conseil d'Etat, 6 mars 1872). Quelques arrêts de la Cour de cassation et de Cours d'appel statuent dans le même sens (Cass., 9 décembre 1861, Agen, 10 décembre 1865). Au contraire, un arrêt de la Cour de Paris du 29 avril 1865 et certains auteurs décident que le droit de préemption appartient sans restriction au propriétaire, par cela seul, qu'en fait, l'administration n'a pas usé des terrains expropriés.

2<sup>o</sup> *Question controversée* : A qui appartient le droit de préemption ? — Cette question se pose, lorsque l'expropriation n'est que partielle et que l'exproprié a vendu, postérieurement, le restant de l'immeuble. Est-ce à celui qui était propriétaire au moment de l'expropriation que le droit de préemption appartient, ou au contraire, est-ce à celui qui a acquis la portion non expropriée de l'immeuble ?

L'opinion qui l'emporte en jurisprudence et en doctrine, est que le droit de préemption appartient à celui qui était propriétaire au moment de l'expropriation, à moins qu'il n'ait cédé *expressément* son droit (dans ce sens Cass., 29 mai 1869).

Notons, en terminant, que toutes les difficultés auxquelles peut donner naissance l'exercice du droit de préemption sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

## CHAPITRE IV. — EXCEPTIONS A LA PROCÉDURE ORDINAIRE DE L'EXPROPRIATION.

**Quatre sortes d'exceptions.** — Il y a quatre sortes d'exceptions à la procédure ordinaire de l'expropriation : les unes sont relatives à la règle de la fixation de l'indemnité par le grand jury ; les autres, à la règle du paiement préalable de l'indemnité ; d'autres, aux formalités relatives à la désignation de terrains ; d'autres enfin, au principe de l'intervention de l'autorité judiciaire.

**1° Exceptions à la règle de la fixation de l'indemnité par le grand jury d'expropriation. Petit jury (1).** — 1° *Expropriation en matière de chemins vicinaux.* — Lorsqu'il y a lieu à expropriation en matière de chemins vicinaux, l'indemnité est déterminée par un petit jury de quatre membres. En étudiant les chemins vicinaux nous avons fait connaître les règles qui président à la composition et au fonctionnement de ce petit jury, ainsi que les autres particularités que présente l'expropriation en cette matière. Nous renvoyons aux explications que nous avons données.

2° *Expropriation poursuivie par une association syndicale autorisée ou forcée.* — Toutes les règles de l'expropriation en matière de chemins vicinaux s'appliquent à l'expropriation poursuivie par une association syndicale autorisée ou forcée, notamment la fixation de l'indemnité par le petit jury. Mais, à la différence de ce qui a lieu pour les chemins vicinaux, la déclaration d'utilité publique doit résulter d'un décret.

2° **Exception à la règle du paiement préalable de l'indemnité.** — 1° *Expropriation, au cas d'urgence, pour toute espèce de*

(1) Le petit jury de quatre membres, organisé par la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, trouve encore son application dans deux autres hypothèses :

1° D'après la loi du 7 avril 1873, sur la conservation des tombes des soldats morts pendant la dernière guerre, en cas d'expropriation ou d'occupation temporaire de terrains situés hors des cimetières, dans lesquelles se trouvent une ou plusieurs tombes militaires, l'indemnité sera fixée par le petit jury (art. 4).

2° D'après la loi du 11 juin 1880, relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways, lorsque, pour l'établissement de tramways, il y a lieu à expropriation pour l'élargissement d'un chemin vicinal, cette expropriation est effectuée suivant les règles établies pour les chemins vicinaux (art. 31). C'est le petit jury qui fixe l'indemnité.

*travaux.* — Lorsqu'il y a urgence, l'administration est autorisée à prendre possession des immeubles expropriés avant le paiement de l'indemnité. La garantie du paiement préalable de l'indemnité est remplacée par la consignation d'une somme égale au montant de l'indemnité.

Pour qu'il en soit ainsi, trois conditions sont nécessaires :

- 1° Il faut qu'il s'agisse de terrains *non bâtis* ;
- 2° Il faut qu'il y ait un *décret spécial* déclarant l'urgence ;
- 3° Il faut la *consignation préalable* d'une somme fixée par le *tribunal*.

*Procédure à suivre.* — On suit les règles ordinaires sur la déclaration d'utilité publique, l'arrêté de cessibilité et le jugement d'expropriation. Après le jugement d'expropriation, le décret qui déclare l'urgence et le jugement d'expropriation sont signifiés aux propriétaires et aux détenteurs, avec assignation devant le tribunal civil, à trois jours au moins : l'assignation énoncera la somme offerte par l'administration (art. 66).

Au jour fixé, le propriétaire et les détenteurs seront tenus de déclarer la somme dont ils demandent la consignation, avant l'envoi en possession : faute par eux de comparaître, il sera procédé en leur absence (art. 67).

Pour éclairer sa religion, le tribunal peut ordonner des mesures d'instruction, telles que : transport sur les lieux, ou commettre un juge pour visiter les terrains et en faire un procès-verbal descriptif. Le juge devra terminer son travail dans les cinq jours à dater du jugement qui l'a ordonné. Le tribunal dans les trois jours de la remise du procès-verbal au greffe fixe le montant de la somme à consigner (art. 68).

La consignation doit comprendre, outre le principal, la somme nécessaire pour assurer, pendant deux ans, le paiement des intérêts à 5 p. 100 (art. 69).

Sur le vu du procès-verbal de consignation de la somme fixée par le tribunal, et sur une nouvelle assignation à deux jours de délai au moins, le président ordonne la prise de possession de l'immeuble exproprié (art. 70).

Le jugement du tribunal et l'ordonnance du président sont exécutoires sur minute et ne peuvent être attaqués par la voie de l'opposition ni de l'appel (art. 71).

Après la prise de possession, il sera, à la poursuite de la partie la plus diligente, procédé à la fixation définitive de l'indem-

nité, par le jury ordinaire d'expropriation conformément aux règles ordinaires (art. 73).

Si cette fixation est supérieure à la somme qui a été déterminée par le tribunal, le supplément doit être consigné dans la quinzaine de la notification de la décision du jury, et, à défaut, le propriétaire peut s'opposer à la continuation des travaux (art. 74).

2° *Expropriation, au cas d'urgence, pour travaux de fortification.* — La loi de 1841 (1) a laissé subsister sur ce point les dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831, sauf en ce qui concerne le règlement définitif de l'indemnité.

L'exception consiste aussi en ce que la prise de possession de l'immeuble exproprié est autorisée avant le paiement de l'indemnité : cette garantie est remplacée par la consignation d'une somme d'argent. Il faut également que l'urgence soit déclarée par décret.

Mais il y a, entre cette deuxième exception et la précédente, trois différences importantes :

1° Les règles particulières de l'expropriation pour travaux de fortification reçoivent leur application *sans qu'il y ait à distinguer les terrains bâtis des terrains non bâtis* ; tandis que la première exception n'a lieu que pour les terrains *non bâtis*.

2° En cas d'expropriation pour travaux de fortification, c'est par un *seul et même* jugement que le tribunal prononce l'*expropriation et fixe la somme à consigner*. — Tandis que, dans le cas précédent, le tribunal doit rendre *deux* jugements succes-

(1) **Occupation temporaire pour travaux de fortification.** — La loi de 1841 renvoie aux règles posées par la loi de 1831 non pas seulement pour l'expropriation mais aussi pour l'occupation temporaire.

Elle ne peut avoir lieu que sur des terrains non bâtis : elle est prescrite par un décret du chef de l'Etat.

Une double indemnité est due au propriétaire ou au fermier suivant les cas :  
1° Indemnité pour privation de jouissance, et qui est payée tous les six mois tant que dure l'occupation des terrains ;

2° Indemnité lors de la remise des terrains au propriétaire ou fermier pour détériorations causées par les travaux.

Cette double indemnité est réglée par le jury d'expropriation suivant le procès-verbal qui a dû être rédigé avant les travaux (art. 13).

Si, dans le cours de la troisième année d'occupation provisoire, le propriétaire ou son ayant droit n'est pas remis en possession, il pourra forcer l'Etat à acheter l'immeuble. L'indemnité qui lui sera due dans ce cas sera réglée, non sur l'état de la propriété à cette époque, mais sur son état au moment de l'occupation tel qu'il aura été constaté par le procès-verbal descriptif (art. 14).

sifs, l'un sur l'expropriation, l'autre sur le montant de la somme à consigner.

3<sup>o</sup> Dans le cas précédent, le tribunal peut, pour s'éclairer, charger un juge-commissaire de se transporter sur les lieux et de dresser un procès-verbal descriptif ; mais c'est pour lui une *pure faculté*. Au contraire, dans le cas d'expropriation pour travaux de fortification, la loi *exige* qu'une expertise soit faite, sous la direction du juge-commissaire, par un expert nommé d'office par le tribunal, contradictoirement : 1<sup>o</sup> avec un agent de l'administration des domaines et un expert désigné par le préfet d'une part, et 2<sup>o</sup> d'autre part, avec les parties intéressées ou un expert choisi par elles, ou à défaut, un expert désigné d'office par le juge-commissaire. Le tribunal fixe la somme à consigner sur le vu des deux procès-verbaux dressés l'un par l'expert désigné par le tribunal, l'autre par le juge-commissaire (art. 4 à 10, loi de 1831).

3<sup>o</sup> **Exception aux formalités ordinaires pour la désignation des terrains.** — *Expropriation pour travaux militaires et travaux de la marine, autres que des travaux de fortification.* — Lorsqu'il y a lieu à expropriation pour travaux militaires et travaux de la marine, autres que les travaux de fortification, (tels par exemple, que la construction d'une caserne), les formalités prescrites par les titres I et II de la loi du 1841, pour la désignation des terrains à exproprier et qui précèdent la déclaration d'utilité publique ou l'arrêté de cessibilité ne sont pas exigées.

Pour remplacer les garanties résultant pour la propriété privée de l'accomplissement de ces formalités, la désignation des terrains est faite, non par *arrêté du préfet*, mais par *décret*. Il n'y a pas, comme d'ordinaire, arrêté de cessibilité, mais *décret de cessibilité* (art. 75, loi de 1841).

4<sup>o</sup> **Exception au principe de l'intervention judiciaire.** — **Expropriation dans la forme administrative.** — Il y a expropriation sans l'intervention judiciaire, *dans la forme administrative*, dans les cas suivants :

1<sup>o</sup> *Alignement.* — Nous avons vu que le plan général d'alignement a pour effet d'exproprier les propriétaires riverains, des terrains *non bâtis*, qu'il a compris dans les limites de la route. L'indemnité due aux riverains est fixée par le jury d'expropriation, tel qu'il est organisé par la loi de 1841.

2<sup>o</sup> *Reconnaissance et fixation de la largeur des chemins vici-*

*naux.* — Nous savons que la délibération du Conseil général ou de la Commission départementale, portant reconnaissance ou fixation de la largeur des chemins vicinaux, a pour effet d'exproprier, sans autre formalité, les propriétaires des terrains *non bâtis*, compris dans les limites de ces chemins. Bien plus, à la différence du cas précédent, l'indemnité n'est pas fixée par le jury d'expropriation, mais par le juge de paix, d'après le rapport d'experts désignés, l'un par le préfet, l'autre par le propriétaire : en cas de désaccord, un tiers expert est désigné par le juge de paix (art. 15 et 17, loi de 1836) (1).

3° *Concession de mines.* — D'après la loi du 21 avril 1810 sur les mines, aucune exploitation de mines ne peut avoir lieu, même de la part du propriétaire du sol sur lequel la mine est découverte, sans une *concession* résultant d'un *décret* en Conseil d'Etat.

Bien plus, la concession de la mine peut être faite à une personne autre qu'au propriétaire du sol.

Lorsqu'une concession est ainsi faite à un *tiers* le propriétaire du sol est exproprié de la propriété du dessous, moyennant une redevance dont le montant est fixé par le décret même de concession (2).

Cette expropriation présente ce caractère particulier qu'elle opère transmission de propriété, au profit non pas de l'Etat, du département ou de la commune, mais au profit d'un simple particulier. Ce n'en est pas moins cependant une expropriation pour cause d'utilité publique, parce qu'elle est opérée, non dans l'intérêt privé du concessionnaire, mais pour assurer dans un intérêt général une exploitation meilleure de la mine.

4° *Expropriation en matière purement mobilière.* — Cette matière est réglée par des lois ou des décrets spéciaux.

Nous pouvons citer :

1° Le droit pour l'autorité militaire de requérir les chevaux, mulets, voitures, les denrées et subsistances nécessaires à l'armée.

L'indemnité n'est pas préalable : elle est fixée par l'autorité militaire sur les propositions d'une Commission mixte composée d'éléments militaires et civils (Loi du 3 juillet 1877).

(1) L'article 17 dit bien que le tiers expert doit être nommé par le Conseil de préfecture ; mais la jurisprudence décide que c'est le juge de paix qui le désigne.

(2) Il y a en même temps exception à la fixation de l'indemnité par le grand jury.



2° Le droit de préemption qui appartient à l'autorité militaire sur les plans, cartes, mémoires trouvés dans la succession des officiers généraux supérieurs ou assimilés.

L'indemnité est fixée par les tribunaux judiciaires en cas de désaccord (arrêté des consuls, 13 nivôse an X, art. 3).

3° Le droit pour les salpêtriers commissionnés par l'Etat d'enlever des matériaux de démolition sous l'obligation d'en rendre, au même lieu, une même quantité des mêmes matériaux (Loi du 13 fructidor an V, art. 2 et 3, loi du 10 mars 1819, art. 5 et 6).

4° Enfin le droit pour l'administration d'ordonner l'abattage des animaux atteints de maladies contagieuses ou la destruction de viandes malsaines (Loi du 3 mai 1822, art. 5. Loi du 28 juin 1866. Décret du 30 sept. 1871 (1).

#### IV<sup>e</sup> SECTION. — DES IMPOTS.

**Définition.** — L'impôt est la quote-part que chaque particulier doit supporter dans les dépenses communes dont l'Etat est chargé (2).

**Division de la matière.** — Pour faire la théorie de l'impôt, au point de vue *purement administratif*, nous diviserons la matière en quatre chapitres :

(1) Une grave restriction est également apportée à la propriété des marais par la loi du 16 septembre 1807 sur le *dessèchement des marais*, qui contient en outre, de si importantes dispositions concernant les travaux publics, qu'on a pu l'appeler un véritable *Code de travaux publics*. Aux termes de cette loi, le gouvernement a le droit d'ordonner le dessèchement des marais : c'est là une mesure prise, tant dans l'intérêt de la salubrité, que pour augmenter les terrains à livrer à l'agriculture. Le dessèchement ainsi ordonné peut être opéré par les propriétaires eux-mêmes s'ils le demandent et se soumettent aux conditions indiquées par l'administration, ou à leur défaut, par l'Etat lui-même ou par des concessionnaires à la suite d'une adjudication avec soumission cachetée. Les tiers auxquels la concession du dessèchement est faite ont droit à une partie de la plus-value résultant des travaux, qui est fixée par le décret de concession. Le montant de la plus-value est déterminé par une commission spéciale dite *Commission de plus-value*, composée de sept membres nommés par décret. Cette estimation est obtenue par la comparaison des deux procès-verbaux, dont l'un est rédigé avant l'exécution des travaux et l'autre, après l'exécution des travaux de dessèchement.

(2) Beauregard, *Précis d'économie politique*, p. 311.

- I. Vote de l'impôt. Le budget de l'Etat.
- II. Théorie générale des impôts.
- III. Des impôts directs. Partie générale. Partie spéciale.
- IV. Des impôts indirects. Partie générale. Partie spéciale.

CHAPITRE PREMIER. — VOTE DE L'IMPOT. LE BUDGET DE L'ÉTAT.

**Principe fondamental du vote de l'impôt par les représentants de la nation.** — Depuis 1789 (1) c'est un principe fondamental de notre droit public que l'impôt ne peut être établi et perçu qu'en vertu d'un vote librement consenti par les représentants de la nation (art. 13 et 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

Le vote de l'impôt forme l'un des éléments principaux du budget de l'Etat.

**Définition du budget et des lois de finances.** — Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que la loi assimile aux mêmes règles (art. 5, décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique).

Le terme de *lois de finances* est employé dans un sens large et dans un sens étroit.

Dans un *sens large*, on entend par loi de finances toute loi relative aux ressources et aux dépenses de l'Etat : loi portant fixation annuelle *du budget*, loi des *comptes*, loi autorisant un *emprunt*, loi accordant ou ratifiant des *crédits supplémentaires* ou *extraordinaires*.

Dans un *sens étroit*, on entend par loi de finances la loi portant fixation annuelle du budget de l'Etat.

§ 1. — Divisions du budget.

**Division en six titres.** — Jusqu'à ces dernières années, la loi portant fixation du budget général des dépenses et des recettes d'un exercice se divisait en six titres :

(1) Avant 1789 les Etats généraux avaient toujours revendiqué le droit de voter les impôts : en fait, dans des époques de crises, en temps de guerre notamment, le roi avait souvent recours à ces assemblées pour obtenir des subsides. Mais normalement, c'était le roi, par des édits enregistrés au Parlement, qui établissait l'impôt.

Titre I. Budget ordinaire.

Titre II. Budget des dépenses sur ressources extraordinaires.

Titre III. Budget des dépenses sur ressources spéciales.

Titre IV. Budgets annexes rattachés par ordre au budget général.

Titre V. Services spéciaux du trésor.

Titre VI. Moyens de service et dispositions diverses.

*Budget ordinaire.* — Le budget ordinaire est destiné à pourvoir aux dépenses régulières et permanentes de l'Etat. C'est son budget normal. Il comprend comme recettes, le produit de l'impôt et des revenus des biens nationaux. Comme dépenses, les crédits destinés à assurer le fonctionnement des divers services publics.

*Budget des dépenses sur ressources extraordinaires.* — Le budget des dépenses sur ressources extraordinaires est destiné à faire face, à l'aide de ressources exceptionnelles, telles qu'un emprunt, à des besoins temporaires et exceptionnels, tels que l'exécution des grands travaux publics, des mesures à prendre en vue d'une guerre déclarée ou imminente. Son but est d'assurer l'équilibre du budget ordinaire, en enlevant de ce budget des dépenses auxquelles le seul rendement de l'impôt et des revenus de l'Etat ne peut suffire.

*Budget des dépenses sur ressources spéciales.* — Il comprend des recettes et des dépenses qui ne faisaient que traverser les caisses de l'Etat sans leur appartenir. Par exemple, les recettes et les dépenses départementales.

*Budgets annexes attachés par ordre au budget général.* — Ce sont les budgets de certains établissements doués d'une existence propre, mais placés sous la surveillance de l'Etat. Tels sont :

1° Les monnaies et médailles;

2° La caisse nationale d'épargne, etc., etc.

*Services spéciaux du trésor.* — Ce sont des comptes de dépenses dont l'Etat fait simplement l'avance, telles que les avances aux compagnies de chemins de fer pour garantie d'intérêts.

*Moyens de services et dispositions diverses.* — Ce dernier titre du budget comprend :

1° L'énumération des services votés ;

2° Les pensions ;

3° Le montant des bons du trésor que le Ministre des finances pourra créer, etc.

**Réformes opérées par les budgets de 1891 et 1892.** — Des réformes ont été établies dans les budgets de l'exercice de 1891 et de 1892 en vue d'assurer l'unité budgétaire.

La loi du 26 décembre 1890, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1891, a clos le budget des dépenses sur ressources extraordinaires, en rattachant le budget extraordinaire de la guerre au budget ordinaire.

La loi du 27 janvier 1892 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1892 a incorporé au budget ordinaire le compte spécial des garanties d'intérêt des chemins de fer.

Enfin, la loi du 18 juillet 1892 a fait un nouveau pas dans cette voie de l'unification ; d'après cette loi, le budget des dépenses sur ressources spéciales a cessé d'être rattaché au budget de l'État.

## § 2. — Opérations relatives au budget de l'État.

**Quatre opérations distinctes.** — Le budget de l'État donne lieu à quatre opérations distinctes qui sont :

- 1<sup>o</sup> La préparation du budget ;
- 2<sup>o</sup> Le vote du budget ;
- 3<sup>o</sup> L'exécution du budget ;
- 4<sup>o</sup> Le contrôle du budget.

Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ont une part égale dans ces diverses opérations : au pouvoir exécutif appartient la préparation et l'exécution du budget ; au pouvoir législatif, le vote et le contrôle du budget.

**1<sup>o</sup> Préparation du budget.** — La préparation du budget est l'œuvre des ministres : mieux que personne ils sont placés pour dresser le tableau des besoins de l'État et indiquer les voies et moyens pour y faire face.

On procède différemment pour les dépenses et pour les recettes.

Pour les *dépenses*, on procède ainsi : chaque Ministre dresse le tableau des sommes nécessaires aux services de son département. Puis le Ministre des finances, d'après ces tableaux partiels qui lui sont remis par chaque Ministre, arrête le tableau d'ensemble.

Pour les *recettes*, au contraire, le tableau d'ensemble est dressé directement par le Ministre des finances. Il évalue d'une

façon approximative les recettes éventuelles, en prenant pour base celles qui ont été opérées dans la dernière année.

2<sup>o</sup> **Vote du budget.** — Le budget étant une loi doit être voté successivement par les deux Chambres législatives.

*Procédure à suivre.* — La procédure à suivre pour le vote du budget est la même que pour les lois ordinaires. Dès que le projet du budget est déposé sur le bureau de la Chambre des députés, une commission est nommée par les députés réunis dans leurs bureaux. Cette commission examine le projet du gouvernement, elle le discute et peut y proposer toutes les modifications qui lui semblent convenables. Elle nomme un rapporteur général et des rapporteurs spéciaux pour chaque ministère, dont le rôle consiste à soutenir devant la Chambre, toutes les résolutions arrêtées par la commission dans ses réunions.

Dans la discussion qui s'élève devant la Chambre tout membre a droit d'intervenir et de proposer des amendements.

La procédure est la même devant le Sénat.

*Prérogative de la Chambre des députés en matière de lois de finances.* — En matière de lois de finances la Chambre des députés est investie d'une prérogative importante : elle consiste en ce que les lois de finances doivent lui être présentées et votées par elle en premier lieu (art. 8, § 2, loi const. du 24 février 1875).

Ne faut-il pas aller plus loin et décider que le Sénat n'a pas qualité pour ajouter de nouveaux crédits ou rétablir ceux que le gouvernement demandait et que la Chambre des députés a refusés, et que tout son pouvoir consiste à ratifier ou à rejeter les crédits votés par la Chambre ? C'est là un point controversé.

L'opinion qui triomphe dans la pratique et qui domine en théorie, est que le Sénat peut voter de nouveaux crédits ou rétablir ceux que la Chambre a refusés au gouvernement. En le faisant, en effet, le Sénat ne vote pas une loi de finances *nouvelle* qui n'aurait pas été *au préalable* soumise à la Chambre, il *modifie* seulement le projet qui a été présenté à la Chambre et voté par elle, suivant les termes de la loi.

*Annualité et spécialité du budget.* — L'annualité et la spécialité du budget sont deux principes fondamentaux du système financier français.

L'*annualité* du budget consiste, en ce que, tous les ans, le budget doit être voté par les deux Chambres.

La *spécialité du budget* consiste, en ce que le budget des dépenses doit être voté par *chapitres*. Le budget des dépenses, nous l'avons vu, se compose du budget particulier de chaque ministère, lequel est subdivisé en *chapitres* comprenant chacun plusieurs *articles*.

Les Chambres délibèrent sur *chaque article*, puis votent l'*ensemble du chapitre*.

Le vote des dépenses par chapitres a été suivi pendant une partie de la Restauration, sous le gouvernement de 1830 et sous la République de 1848 : il a été établi de nouveau par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 (art. 9) et définitivement organisé par la loi des finances du 16 septembre 1871 (art. 30, § 1).

Sous le second empire, de 1852 à 1861, les dépenses étaient votées par *ministères* (sénatus-consulte du 25 décembre 1852).

De 1861 à 1869 les dépenses étaient votées par *sections*, c'est-à-dire par grandes divisions entre lesquelles était réparti le budget de chaque ministère (sénatus-consulte du 21 décembre 1861).

On peut encore imaginer deux autres procédés de votation : le vote *en bloc*, et le vote par *article*.

Le vote des dépenses soit en bloc, soit par ministères, soit par sections, enlève aux Chambres tout pouvoir sérieux de contrôle sur les finances de l'Etat : il permet aux ministres, à l'aide de *virements*, d'affecter à un objet condamné par les Chambres, les économies réalisées sur un autre objet voté par elles.

Le vote par articles est plein d'inconvénients, parce qu'il enlève toute liberté d'action aux ministres. Le vote par chapitres est de beaucoup le meilleur : d'une part, en effet, il assure un droit de contrôle considérable aux Chambres ; et d'autre part il laisse une certaine liberté d'action et une certaine initiative aux ministres, en leur permettant d'opérer, suivant les circonstances, des virements d'un article à l'autre dans le même chapitre.

**3<sup>o</sup> Exécution du budget.** — L'exécution du budget consiste à opérer le recouvrement des recettes et à effectuer les dépenses inscrites au budget. Elle est l'œuvre des ministres ; celle du Ministre des finances pour les recettes ; celle de chacun des ministres et des sous-ordonnateurs, selon la nature des services, pour les dépenses.

*De l'exercice du budget.* — L'exercice d'un budget est la période d'exécution de ce budget.

L'exercice de chaque budget *commence* le 1<sup>er</sup> janvier et *expire* le 31 décembre de chaque année.

Mais à cette dernière époque l'exécution du budget n'est pas encore terminée : il reste des recettes à faire et des dépenses à solder.

D'après la loi du 20 janvier 1889 (1) les créanciers de l'Etat peuvent se faire délivrer des ordonnances ou mandat de paiement jusqu'au 31 mars de l'année suivante et le paiement des ordonnances et des mandats est effectué jusqu'au 30 avril. L'exercice du budget est clos à cette dernière époque seulement.

Les crédits de l'exercice clos non employés sont reportés à l'exercice courant : les ordonnances et mandats délivrés et non payés avant le 30 avril sont annulés : les créanciers de l'Etat peuvent se faire délivrer de nouvelles ordonnances ou de nouveaux mandats de paiement, sur l'exercice courant.

4° **Contrôle de l'exécution du budget.** — Le contrôle de l'exécution du budget appartient aux Chambres, qui sont aidées dans cette tâche délicate et minutieuse par la Cour des comptes dont nous ferons connaître le rôle plus loin (2). Chaque année les ministres doivent présenter aux Chambres une loi, *portant règlement définitif du budget du dernier exercice clos* : cette loi reçoit le nom de *loi de comptes*. Elle doit être présentée, au plus tard, à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice (art. 6, loi de 1889).

Par exemple : le budget de 1893 sera commencé le 1<sup>er</sup> janvier et expirera le 31 décembre ; il sera clos, d'après la loi de 1889 le 30 avril 1894, et la loi des comptes de ce budget devra être présentée avant l'ouverture de la session ordinaire 1895.

### § 3. — Crédits ordinaires, supplémentaires et extraordinaires,

**Définition.** — On entend par *crédit* la somme allouée pour une dépense.

Les crédits *ordinaires* sont ceux qui sont ouverts dans le budget par les Chambres.

(1) Antérieurement à cette loi l'exercice était clos le 31 août et la délivrance des ordonnances ou des mandats de paiement pouvait être faite jusqu'au 31 juillet, cependant comme mesure transitoire, la loi de 1889 a reculé au 21 mai la clôture des exercices 1888, 89 et 90.

(2) V. *infra*, Cour des comptes.

Les crédits *supplémentaires* sont ceux qui sont ouverts, postérieurement au vote du budget, pour des *services prévus* au budget, au cas d'insuffisance des fonds affectés à ces services dans le budget.

Les crédits *extraordinaires* sont ceux qui sont ouverts, postérieurement aussi au vote du budget, pour des services extraordinaires et urgents qui *n'avaient pas été prévus au budget*.

**Procédure à suivre pour l'établissement des crédits supplémentaires et extraordinaires.** — La procédure pour l'établissement des crédits supplémentaires et extraordinaires a beaucoup varié (1). Elle est actuellement régie par la loi du 14 décembre 1879.

En principe, une *loi* est nécessaire pour l'ouverture d'un crédit extraordinaire ou supplémentaire.

Par exception, un *décret* délibéré en Conseil des ministres et rendu après avis du Conseil d'Etat est suffisant, lorsque les Chambres, sont prorogées, à la condition qu'il soit couvert par la ratification des Chambres, dans les quinze jours de leur plus prochaine réunion.

Il faut ajouter, que cette exception n'existe, *en ce qui concerne les crédits supplémentaires*, que pour un petit nombre de services qui sont *expressément visés* par la loi du budget.

Cette exception existe au contraire, sans restriction, *pour toute espèce de crédits extraordinaires* : puisqu'ils sont ouverts pour des services qui ne peuvent pas être prévus dans la loi du budget.

(1) Avant la loi de 1879, la procédure pour l'établissement de crédits supplémentaires ou extraordinaires a passé par trois périodes successives :

1<sup>re</sup> période : Jusqu'au sénatus-consulte du 21 décembre 1861.

Les crédits supplémentaires et extraordinaires étaient ouverts dans le cas de prorogation des Chambres, par décrets confirmés plus tard par la loi ;

2<sup>e</sup> période : Depuis le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 jusqu'à la loi du 16 septembre 1871.

Dans cette période, pratique des virements d'un chapitre à un autre dans le budget de chaque ministère en vertu d'un décret rendu après avis du Conseil d'Etat.

3<sup>e</sup> période : Depuis la loi du 16 septembre 1871 jusqu'à la loi du 14 décembre 1879.

Pratique des virements interdite : on revient aux règles suivies dans la première période.



## CHAPITRE II. — THÉORIE GÉNÉRALE DES IMPÔTS.

**Division des impôts.** — Il existe dans le système financier de la France deux divisions fondamentales des impôts :

- 1° Les impôts directs et les impôts indirects ;
- 2° Les impôts de répartition et les impôts de quotité.

## § 1. — Impôts directs et impôts indirects.

**Définition de l'impôt direct et de l'impôt indirect.** — L'impôt direct est celui qui est exigible en vertu d'un *rôle nominatif*, dressé par la direction des contributions directes et rendu exécutoire par arrêté du préfet.

Il est appelé direct, parce qu'il est réclamé directement à celui que la loi veut atteindre, soit à raison de sa personne, soit à raison de la possession ou de la jouissance de certaines choses.

L'impôt indirect est celui qui est exigible en vertu de la loi, pour la réalisation de certains actes ou de certaines consommations.

Il est appelé indirect, parce qu'il atteint le contribuable indirectement, sans détermination de personne, à l'occasion d'un acte qu'il accomplit ou d'une consommation.

**Intérêts pratiques de cette première division.** — 1° *En ce qui concerne le contentieux.* — Le contentieux des impôts directs est de la compétence des tribunaux administratifs (Conseil de préfecture). Pourquoi ? pour cette raison que les réclamations auxquelles ils donnent lieu tendent, soit à l'interprétation, soit à la rectification du rôle nominatif, qui constitue un *acte administratif* proprement dit.

Au contraire, le contentieux des impôts indirects est de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, parce que les difficultés qu'ils soulèvent tendent uniquement à l'application de la loi.

2° *En ce qui concerne le paiement.* — Le contribuable ne peut se soustraire au paiement des impôts directs, à moins qu'il n'abandonne la matière imposable. — Au contraire, le contribuable peut se soustraire au paiement des impôts indirects, en n'accomplissant pas l'acte ou la consommation qui donne lieu à la perception du droit.

**Énumération des impôts directs.** — Les impôts directs sont au nombre de quatre :

1<sup>o</sup> Impôt personnel et mobilier :

2<sup>o</sup> Impôt foncier ;

3<sup>o</sup> Impôt des portes et fenêtres :

4<sup>o</sup> Impôt des patentes.

La loi y a assimilé certaines taxes qui sont exigibles comme les quatre impôts directs, en vertu d'un rôle nominatif : les principales sont :

Les taxes de chevaux et voitures ;

Les taxes des billards publics et privés :

Les taxes des cercles ;

Droit de visite des pharmacies et drogueries.

**Énumération des impôts indirects.** — Les principaux impôts indirects sont :

Les droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques ;

Les droits de timbre ;

Les droits sur les boissons ;

Les droits de douane, etc., etc.

Notons cependant que l'enregistrement tient à la fois de l'impôt direct et de l'impôt indirect. Il tient de l'impôt direct en ce qu'il est dû nominativement par le contribuable.

Mais son caractère prédominant est d'être un impôt indirect, en ce qu'il n'est dû qu'à l'occasion de l'accomplissement d'un acte, et que le contribuable peut s'y soustraire en ne l'accomplissant pas.

## § 2. — Impôts de répartition et impôts de quotité.

**Définition de l'impôt de répartition et de l'impôt de quotité.**

— L'impôt de répartition est celui dont le *produit* total est connu à l'avance, étant fixé d'autorité par la loi des finances, mais dont la *part* de chaque contribuable est *indéterminée* et ne sera établie que par une opération ultérieure, dite de *répartition*.

L'impôt de quotité, au contraire, est celui dont la *part* de chaque contribuable est *déterminée* par la loi elle-même, mais dont le produit total est *indéterminé*.

Sont impôts de répartition : tous les impôts directs, à l'exception de l'impôt des patentes et de l'impôt foncier sur les propriétés bâties, depuis la loi nouvelle du 11 août 1890. Sont im-

pôts de quotité : tous les impôts indirects, plus l'impôt des patentes et l'impôt foncier sur les propriétés bâties.

**Intérêts pratiques de la 2<sup>e</sup> division :** — 1<sup>o</sup> *Pour la détermination de la part de chaque contribuable.* — C'est la loi elle-même qui détermine la part contributive de chacun quand il s'agit d'un impôt de quotité.

Lorsqu'il s'agit d'un impôt de répartition, cette détermination nécessite une opération spéciale qu'on appelle la répartition.

Il y a quatre degrés dans la répartition :

1<sup>er</sup> *degré* : la loi des finances répartit le montant des impôts de répartition entre tous les départements ;

2<sup>e</sup> *degré* : le Conseil général de chaque département opère la répartition de la somme mise à sa charge, entre tous les arrondissements qui composent le département ;

3<sup>e</sup> *degré* : le Conseil d'arrondissement opère la répartition entre les communes qui composent l'arrondissement ;

4<sup>e</sup> *degré* : une Commission spéciale, dite *des répartiteurs*, opère la répartition entre tous les habitants de la commune.

Cette Commission est composée de sept membres :

1<sup>o</sup> Le maire et son adjoint, dans les communes de moins de 5,000 habitants ;

Le maire et un adjoint, ou au choix du sous-préfet, deux conseillers municipaux désignés par lui, dans les autres communes ;

2<sup>o</sup> Cinq membres nommés par le sous-préfet parmi les contribuables de la commune dont deux au moins non domiciliés dans la commune (Loi du 3 frimaire an VII. Arrêté du 19 floreal an VIII, art. 4).

A Paris, le nombre des répartiteurs, qui était de cinq d'après la loi du 23 frimaire an III, a été porté à sept par la loi du 24 juin 1880.

2<sup>o</sup> *Pour les conséquences du non-paiement.* — La commune étant responsable du contingent qui lui a été assigné dans l'impôt de répartition, en cas de non-paiement par un contribuable, de décharge ou de réduction, l'impôt non recouvré est réparti entre les autres contribuables. S'il s'agit au contraire d'un impôt de quotité, c'est l'Etat qui supporte les conséquences du non-paiement des décharges ou des réductions.

## CHAPITRE III. — IMPOTS DIRECTS.

Nous diviserons ce troisième chapitre en deux parties : une partie générale, contenant l'exposé des principes communs à tous les impôts directs, et une partie spéciale, consacré à une étude détaillée de chacun des impôts directs.

## § 1. — Partie générale.

Dans cette partie générale nous nous occuperons :

1<sup>o</sup> De l'organisation de l'administration des contributions directes ;

2<sup>o</sup> Du mode de recouvrement ;

3<sup>o</sup> Des poursuites organisées contre le contribuable et des garanties spéciales qui assurent le paiement :

4<sup>o</sup> Des voies de recours qui appartiennent au contribuable.

1<sup>o</sup> **Organisation de l'administration des contributions directes.** — Le principe fondamental de cette organisation consiste, en ce que ce ne sont pas les mêmes fonctionnaires qui sont chargés d'établir l'impôt et de le percevoir. Nous trouvons ici une distinction analogue à celle que nous avons rencontrée, en matière de comptabilité publique, entre les ordonnateurs et les comptables. Il y a deux classes bien distinctes de fonctionnaires : les uns chargés d'établir l'*assiette de l'impôt*, les autres chargés du *recouvrement de l'impôt*.

L'ensemble des fonctionnaires chargés du service de l'assiette forme la *direction générale des contributions directes* comprenant :

Un directeur général à Paris,

Des directeurs de départements,

Des inspecteurs,

Des contrôleurs,

Des surnuméraires.

L'ensemble des fonctionnaires, chargés du service de la perception comprend :

Un trésorier payeur général, dans chaque département,

Un receveur particulier des finances, dans chaque arrondissement,

Un percepteur, dans chaque commune.

Il existe en outre à Paris, une *direction du mouvement des*

*fonds*, chargée de distribuer les fonds entre les diverses parties du territoire.

2° **Du rôle nominatif des contributions directes.** — Le rôle nominatif est *préparé* par la direction des contributions directes; il est *rendu exécutoire* par arrêté du préfet. Il constitue un *acte administratif* proprement dit.

La *publication* du rôle a lieu par les soins du maire de la commune, par voie d'avis annonçant aux contribuables que les rôles sont arrivés et qu'ils peuvent en prendre connaissance.

La *notification* en est faite ensuite, individuellement, à chaque contribuable, par voie d'*avertissement* délivré par le percepteur.

Ce n'est qu'après l'accomplissement de toutes ces formalités, que le recouvrement de l'impôt peut commencer.

3° **Du recouvrement de l'impôt direct.** — Le recouvrement de l'impôt est opéré par le percepteur. L'impôt est exigible par *douzièmes* avec faculté pour le contribuable d'anticiper le paiement.

Il y a quatre degrés dans la perception :

Le contribuable paie au *percepteur* ;

Dans les *dix jours*, le *percepteur* remet les fonds qu'il a reçus du contribuable au *receveur particulier* des finances ;

Dans les *dix jours*, le *receveur particulier* des finances remet les fonds qu'il a reçus du percepteur au *trésorier payeur général* ;

Le *trésorier payeur général* tient les fonds qui lui ont été remis à la *disposition du trésor*, avec lequel il est en compte courant.

Et le rôle de la direction du mouvement des fonds, dont nous avons parlé plus haut, consiste précisément à diriger les fonds, ainsi centralisés entre les mains des trésoriers payeurs généraux, sur les points du territoire où le besoin d'argent se fait sentir.

4° **Des poursuites organisées contre le contribuable qui ne paie pas.** — Il y a quatre degrés dans les poursuites : 1° *dix jours* après l'échéance d'un douzième, sans que le contribuable ait payé, le percepteur lui adresse une *sommation sans frais* ;

2° *Huit jours* après cette sommation sans frais, la poursuite avec frais commence, par une *contrainte générale*, délivrée par le receveur particulier des finances et visée par le sous-préfet. Nous savons que la contrainte, comme un jugement, a *force exécutoire*. Elle est dite *générale*, parce qu'elle est délivrée contre tous les contribuables en retard.

En vertu de cette contrainte générale le percepteur peut adres-

ser au contribuable *une sommation avec frais* (loi du 9 février 1877) (1).

3° *Trois jours* après la sommation avec frais, le percepteur peut faire signifier au contribuable, qui continue à ne pas payer, un *commandement* ;

4° *Trois jours* après le commandement, si le paiement n'a pas eu lieu, il peut faire procéder à la *saisie et à la vente* des meubles du contribuable en vertu d'une *contrainte*, non plus générale, mais *individuelle et nominative*, délivrée par le receveur particulier et visée par le sous-préfet.

La *saisie immobilière* ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une *autorisation du Ministre des finances*.

**Prescription libératoire.** — L'action de l'Etat contre le contribuable est prescrite au bout de trois ans, depuis l'époque d'exigibilité de chaque terme. Si dans ce délai l'impôt n'a pas été recouvré, le percepteur en est responsable personnellement : sauf pour les cotes irrecouvrables que le préfet a imputées sur le fond de non-valeur, et pour les cotes indûment imposées dont le Conseil de préfecture a prononcé la décharge.

5° **Garanties du trésor pour le recouvrement des impôts directs.** — Ces garanties n'existent pas également sur les immeubles et sur les meubles.

1° Sur les immeubles des contribuables :

Le trésor n'a pas de privilège : il est simple créancier chirographaire. Certains auteurs sont d'avis qu'il a une *hypothèque judiciaire* résultant de la contrainte administrative.

2° Sur les meubles :

Pour tous les impôts directs de l'année *échue* et de l'année *courante*.

(1) Avant cette loi le percepteur pouvait agir contre le contribuable par voie de *garnison* : la garnison *collective* d'abord, puis la garnison *individuelle*. « La garnison collective s'exerçait contre tous les contribuables en retard de la commune en même temps. Chaque contribuable recevait un bulletin séparé par lequel la garnison lui était notifiée et avait à payer une somme fixe par bulletin : cette somme exigible de chaque redevable pour salaire du garnisaire était fixée par arrêté du préfet. La garnison individuelle était exercée contre un seul contribuable en retard par un garnisaire établi à domicile. Elle ne pouvait être employée que trois jours après la garnison collective, pour les cotes au-dessus de 40 francs et lorsque les arrérages dûs s'élevaient à un minimum fixé d'avance par le préfet. Le garnisaire à domicile avait droit à une somme par jour, d'après le tarif du prix de journée fixé par le préfet » (Batie, *Précis de Droit administratif*, p. 264).

La loi du 9 février 1877 a supprimé la garnison individuelle et elle a remplacé la garnison collective par la sommation avec frais.

Il a un *privilege général* portant sur tous les meubles appartenant au contribuable.

Pour l'*impôt foncier* de l'année échue et de l'année courante, il a en plus, un *privilege spécial* sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution (Loi du 12 novembre 1808).

Le *privilege* du trésor prime tous les autres *privileges* ; il est seulement primé par le *privilege* pour frais de justice et par le *privilege* du bailleur, mais pour *six mois* de loyer seulement.

6° **Voies de recours organisées en matière d'impôts directs.** — Deux voies de recours sont ouvertes au contribuable pour obtenir un dégrèvement total ou partiel d'impôt : un recours gracieux et un recours contentieux.

1° **Recours gracieux ou demande en remise ou en modération d'impôt (1).** — Ce recours n'est pas fondé sur la violation d'un *droit*, mais sur un *intérêt* ; le contribuable ne prétend pas avoir été imposé *illégalement* ; il *sollicite* seulement un dégrèvement intégral ou partiel d'impôt, à raison d'un sinistre, inondation, grêle, etc., dont il a été victime, ou de son état d'indigence.

*Autorité compétente.* — C'est le *préfet* qui a qualité pour connaître de ce recours : on peut en appeler de sa décision au *Ministre*.

*Délai.* — La demande doit être formée dans le délai de *quinze jours* qui suit le sinistre.

*Effets de la remise ou de la modération prononcée.* — Si la remise ou la modération est accueillie par le préfet, il en résulte une *perte sèche* pour l'Etat à laquelle il est pourvu par le *fonds de non-valeur* (2).

2° **Recours contentieux ou demande en réduction ou en décharge (3).** — Ce recours est fondé sur la *violation d'un droit* : le contribuable prétend qu'il ne devait pas être imposé ou qu'il l'a été trop. Il soutient qu'il y a *double emploi*, ou faux emploi, quand il demande sa décharge entière, qu'il y a eu *surtaxe* lorsqu'il demande la réduction.

(1) Arrêté des consuls du 24 floréal an VIII, art. 24 à 28.

(2) Ce fonds de non-valeur est formé à l'aide de centimes additionnels aux impôts directs ; savoir, un centime pour l'impôt foncier et l'impôt personnel et mobilier ; trois centimes pour l'impôt des portes et fenêtres, cinq centimes pour l'impôt des patentes. (Loi du 16 sept. 1807, art. 37 et loi du 4 sept. 1871.)

(3) Loi du 21 avril 1832 (art. 28 à 30). Loi du 4 août 1844 (art. 8).

*Jurisdiction compétente.* — C'est le *Conseil de préfecture* qui est compétent pour connaître de ce recours. Les tribunaux judiciaires (1) sont incompétents, nous l'avons expliqué, parce que ce recours soulève une question d'interprétation du rôle nominatif, qui est un *acte administratif* proprement dit.

La décision du Conseil de préfecture peut être portée en appel devant le Conseil d'Etat.

*Conditions du recours.* — Le recours contentieux est subordonné à trois conditions :

1° Il faut adresser au *sous-préfet ou au préfet* (2), une demande *individuelle et spéciale* pour chaque nature de contribution ; cette demande doit être formée sur papier timbré, lorsqu'elle est relative à une cote de 30 francs ou supérieure à 30 francs.

2° Il faut joindre à cette demande *une quittance des douzièmes échus*, au moment de l'enregistrement de la demande à la sous-préfecture. Pourquoi ? pour que ce recours ne serve pas de moyen indirect de retarder le paiement de l'impôt, au plus grand détriment de la marche des services publics ;

3° La demande doit être formée dans le délai de *trois mois* à partir de la publication du rôle.

*Procédure.* — La demande est envoyée au contrôleur des con-

(1) *Compétence des tribunaux judiciaires.* — Cependant il y a place, même en matière de contributions directes, pour la compétence des tribunaux judiciaires, dans les cas suivants :

1° Pour apprécier la validité des poursuites exercées contre un contribuable qui ne paie pas, telles que commandement, saisies, etc.

2° Pour trancher les difficultés auxquelles peut donner lieu l'application du privilège du trésor ;

3° Pour statuer sur l'action en restitution de contributions indûment perçues, qui est ouverte pendant 3 ans aux contribuables, en vertu de l'article final de la loi annuelle du budget. (Simonet, *op. cit.*, p. 355).

(2) La procédure est simplifiée lorsque la réclamation est fondée sur une erreur qu'un examen sommaire suffit à reconnaître. Elle s'engage par simple déclaration du contribuable faite à la mairie dans le mois qui suit la publication des rôles. Celles de ces réclamations qui, après un examen sommaire, auront pu être immédiatement reconnues fondées seront analysées par les agents des contributions directes sur un état qui sera revêtu de l'avis du maire ou des répartiteurs, suivant le cas, ainsi que celui du contrôleur ou du directeur.

Le Conseil de préfecture prononcera les dégrèvements. Si la réclamation n'a pu être immédiatement reconnue fondée, elle pourra être portée dans la forme ordinaire dans le mois à partir de la notification de la décision (art. 2, loi du 21 juillet 1887).



tributions directes, qui vérifie les faits, et donne son avis après avoir pris celui des répartiteurs.

Si le directeur des contributions directes est d'avis qu'il y a lieu d'admettre la demande, il fait son rapport et le Conseil de préfecture statue.

Dans le cas contraire, le directeur exprime les motifs de son opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture ou à la préfecture, et invite le réclamant à en prendre communication, et à faire connaître dans les dix jours s'il veut fournir de nouvelles observations, ou recourir à la vérification par voie d'experts.

Si l'expertise est demandée, il y est procédé par les soins de deux experts, nommés, l'un par le sous-préfet ou le préfet, l'autre par le réclamant. Le dossier est ensuite transmis au Conseil de préfecture qui statue dans la forme ordinaire. (art. 20, loi du 22 avril 1832) (1).

*Effets de la décharge ou de la réduction prononcée.* — La décharge ou la réduction n'est pas une perte pour le trésor, sauf pour les portes et fenêtres, pour la patente et pour l'impôt foncier sur les *propriétés bâties*. Le montant en est réparti l'année suivante entre les autres contribuables de la commune.

**Autres réclamations possibles de la part des contribuables.** — 1° *Demande de réintégration au rôle.* — C'est celle par laquelle une personne non inscrite au rôle d'une contribution directe demande à y être inscrite.

Le contribuable y a intérêt : 1° pour être éligible au Conseil général, au Conseil d'arrondissement, ou au Conseil municipal, lorsqu'il n'est pas domicilié dans le département, dans l'arrondissement ou dans la commune ; 2° pour pouvoir exercer une action en justice au nom de la commune ; 3° pour faire partie de la commission syndicale d'une section de commune.

C'est encore le Conseil de préfecture qui est compétent pour statuer.

2° *Demande de mutation de cote.* — Cette demande a pour but de remplacer un nom par un autre sur le rôle des contributions directes, par exemple à la suite de la vente d'un immeuble.

(1) Au cas de désaccord entre les experts, le Conseil de préfecture peut recourir à une tierce expertise (Loi du 29 décembre 1884, art. 5). Le tiers expert est désigné par le juge de paix. Cette tierce expertise n'a pas été supprimée par la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure à suivre devant le Conseil de préfecture. Cette loi a laissé subsister les règles spéciales de procédure en matière de contributions directes (art. 11).

Pour l'impôt foncier et pour l'impôt des portes et fenêtres, c'est le Conseil de préfecture qui est compétent ; pour l'impôt des patentes, c'est le préfet ; pour l'impôt personnel et mobilier, c'est l'administration des contributions directes.

**Réclamations des percepteurs en matière de cotes indûment imposées ou de cotes irrecouvrables.** — 1<sup>o</sup> *Cotes indûment imposées.* — Ce sont celles qui ont été par erreur établies par suite d'un *double emploi* ou d'un *faux emploi*.

Le percepteur doit en dresser la liste dans les trois mois de la publication du rôle et l'adresser, par l'intermédiaire du receveur particulier des finances, au préfet ou au sous-préfet.

C'est le *Conseil de préfecture* qui est compétent pour statuer, sur le rapport du directeur des contributions directes, après vérification opérée par les contrôleurs et avis des maires et des répartiteurs. Le montant des décharges prononcées est réimposé l'année suivante, excepté pour la patente, les portes et fenêtres et l'impôt foncier sur les propriétés bâties.

2<sup>o</sup> *Cotes irrecouvrables.* — Ce sont celles dont le recouvrement n'a pu être obtenu pour des circonstances survenues après la publication du rôle (contribuables décédés, absents, indigents, etc.).

Le percepteur en dresse la liste dans les deux mois qui suivent la fin de l'exercice, c'est le *préfet* qui statue sauf recours devant le Ministre des finances.

Les cotes déclarées irrecouvrables sont imputées sur le *fonds de non-valeur*.

## § 2. — Partie spéciale.

Dans cette partie spéciale nous nous occuperons :

- 1<sup>o</sup> De l'impôt foncier ;
- 2<sup>o</sup> De l'impôt personnel et mobilier ;
- 3<sup>o</sup> De l'impôt des portes et fenêtres ;
- 4<sup>o</sup> De l'impôt des patentes.

### 1<sup>o</sup> *Impôt foncier.*

**Définition.** — L'impôt foncier est celui qui est établi sur le revenu des propriétés bâties ou non bâties.

Il n'est établi, ni sur le revenu net, ni sur le revenu brut, mais sur un revenu moyen appelé *revenu imposable*.

L'impôt foncier est dû par le propriétaire ou par celui qui a sur l'immeuble un droit de jouissance, tel que l'usufruitier ou

l'emphytéote : mais il n'est dû, ni par le locataire, ni par le fermier. La loi fondamentale de la matière est la loi du 3 frimaire an VII : mais elle a été modifiée profondément par la loi du 11 août 1890.

**Innovations principales de la loi du 11 août 1890.** — Elle distingue l'impôt foncier des propriétés bâties et l'impôt foncier des propriétés non bâties.

1° **Impôt foncier des propriétés bâties.** — 1° L'impôt foncier des propriétés bâties cesse d'être un impôt de répartition et devient un impôt de quotité. La quotité pour l'exercice 91 est fixée en principal à 3,20 0/0 de la valeur locative (art. 4, 6).

2° Le montant de l'impôt foncier des propriétés bâties est fixé d'après la valeur locative, telle qu'elle a été établie à la suite du recensement qui a été fait par les soins de la direction des contributions directes, en exécution de l'article 34 de la loi du 8 août 1885 : il est fait une déduction d'un quart pour les maisons, et d'un tiers pour les usines (art. 5).

3° Tout propriétaire de propriété bâtie est admis à réclamer contre l'évaluation attribuée à son immeuble pendant les six mois à partir de la publication du premier rôle dans lequel cet immeuble aura été imposé, et pendant les trois mois à partir de la publication du rôle suivant.

En ce qui concerne les rôles subséquents, les propriétaires sont admis à réclamer pendant trois mois de la publication de chaque rôle, lorsque par suite de circonstances exceptionnelles leur immeuble aura subi une dépréciation. Hors ces deux cas, aucune demande en décharge ou en réduction ne sera recevable, pendant les 10 ans qui suivront le recensement, sauf dans le cas où l'immeuble serait en tout ou en partie détruit ou converti en bâtiment rural (art. 7).

4° Les constructions nouvelles, reconstructions, additions de constructions, ne sont imposées que la troisième année après leur achèvement, si le propriétaire a eu soin d'en faire la déclaration à la mairie, dans les quatre mois à partir de l'ouverture des travaux (art. 9, 10).

2° **Impôt foncier des propriétés non bâties.** — La loi du 11 août 1890 dégrève les propriétés non bâties d'une somme de 15 millions de francs environ.

Mais elle conserve à l'impôt foncier sur les propriétés non bâties le caractère d'impôt de répartition. Cet impôt reste donc soumis aux quatre degrés de la répartition. La répartition entre

les contribuables d'une même commune a pour base le *cadastre*.

### *Cadastre.*

**Définition.** — Le cadastre est le tableau de toutes les parcelles de propriété immobilière de France, dressé commune par commune, avec évaluation du revenu imposable de chacune d'elles.

**Confection du cadastre.** — Ordonné par la loi du 15 septembre 1807 le cadastre n'a été terminé en France qu'en 1852.

La confection du cadastre donne lieu à deux ordres d'opérations de nature différente : 1° à des opérations géométriques ; 2° à des opérations administratives.

**1° Opérations géométriques.** — Elles ont pour but de dresser un état descriptif exact des parcelles avec indication de la contenance.

Ces opérations sont : la délimitation de la commune, la division de la commune en sections, la triangulation, l'arpentage et la levée du plan parcellaire.

**2° Opérations administratives.** — Elles ont pour but de déterminer le revenu imposable de chaque parcelle. Elles sont au nombre de trois : la classification, le classement, le tarif des évaluations.

La *classification* est l'indication du nombre de classes entre lesquelles devront être réparties, suivant leur nature, les diverses propriétés de la commune.

Le *classement* est l'indication de la classe dans laquelle est comprise chaque parcelle.

Le *tarif des évaluations* est l'estimation du revenu imposable de chaque classe.

Cette estimation est obtenue, pour les propriétés non bâties, d'après la moyenne de quinze années dont on déduit les deux plus mauvaises et les deux plus productives.

La classification et le classement sont opérés par les soins de cinq classificateurs choisis par le Conseil municipal parmi les propriétaires de la commune, dont deux, s'il est possible, doivent être domiciliés hors de la commune (1).

Le tarif des évaluations est opérée par le Conseil municipal et approuvé par la Commission départementale qui a été substituée au préfet par loi du 10 août 1871 (art. 87, § 1).

(1) La loi du 5 avril 1882 a fait disparaître l'adjonction de droit des plus imposés.

Pour avoir le revenu imposable de chaque propriété, il suffit de multiplier la contenance de la propriété par le revenu à l'hectare de la classe dont elle fait partie.

**États de section. — Matrice cadastrale. — Rôle cadastral.** — On entend, par *état de section*, le relevé des parcelles comprises dans chaque section, avec indication du nom du propriétaire, du numéro, de la situation, et du revenu des propriétés.

La *matrice cadastrale* est un registre sur lequel sont indiqués par ordre alphabétique les noms des propriétaires fonciers de la commune, avec indication du numéro, de la contenance, de la classe, du revenu imposable de toutes les parcelles qui lui appartiennent dans les diverses sections.

Avec beaucoup de justesse on a pu comparer les états de sections au livre-journal et la matrice cadastrale au grand livre des commerçants (1).

Les états de section et la matrice cadastrale sont dressés par le directeur des contributions directes. La matrice cadastrale est vérifiée et arrêtée par le préfet.

Le *rôle cadastral* est le rôle nominatif dressé chaque année par le directeur des contributions directes, et qui indique le nom de chaque propriétaire et le montant de l'impôt foncier qui lui incombe.

**Du rôle joué par le cadastre dans la répartition.** — Le cadastre ne sert de base à la répartition de l'impôt foncier qu'au 4<sup>e</sup> degré, c'est-à-dire entre les contribuables d'une même commune : il reste étranger aux trois premiers degrés de la répartition.

Il en est ainsi, contrairement à l'esprit de la loi du 15 septembre 1807 qui a prescrit la confection du cadastre, parce que le cadastre a été dressé par commune, à des époques différentes pour chacune d'elles, par des agents différents et sans commune mesure.

**Fixité du cadastre.** — On entend par principe de la fixité du cadastre le principe en vertu duquel les évaluations cadastrales servent de base immuable à l'impôt foncier, malgré les augmentations de valeur que les propriétés peuvent acquérir, tant que le cadastre n'est pas refait.

Les contribuables ne peuvent recourir contre le classement opéré au cadastre ou contre le défaut de contenance, que dans

(1) Bathie, *Précis*, p. 233, note 2.

le délai de six mois à compter de la mise en recouvrement du premier rôle cadastral.

**Réfection du cadastre.** — La question de la réfection du cadastre s'est posée devant le parlement, lors de la discussion de la loi du 8 août 1890 sur les contributions directes : elle a été soulevée de nouveau lors du vote du budget de l'exercice 1891 et 1892. Un crédit de 1 million a été voté en 1891, de 200.000 fr. en 1892 pour permettre d'entreprendre le travail de la réfection du cadastre.

Le cadastre ne devra pas être établi seulement comme base de l'impôt foncier ; il doit être désormais le *grand livre terrier* de la propriété immobilière, destiné à assurer d'une façon officielle le système de la publicité des hypothèques.

### 2° Impôt personnel et mobilier.

Cet impôt est régi aujourd'hui par la loi du 21 avril 1832. Il comprend réunis en un seul deux impôts distincts.

L'impôt personnel est établi par tête d'une manière égale pour tous, à raison d'une somme représentant la valeur de trois journées de travail. La valeur de la journée de travail est fixée par le Conseil général entre un maximum et un minimum de 1,50 à 0,50.

L'impôt mobilier est établi à raison de la valeur locative de l'habitation. Il est destiné à atteindre les revenus mobiliers en vertu de cette présomption qu'ils sont en rapport direct avec le montant du loyer.

L'impôt personnel et mobilier est dû par chaque habitant, français ou étranger, de tout sexe, jouissant de ses droits, et non réputé indigent.

La taxe personnelle n'est due que dans la commune du domicile réel : la contribution mobilière est due pour toute habitation meublée située dans la commune du domicile réel ou dans toute autre commune.

Par sa nature l'impôt personnel est un impôt de quotité : mais réuni à l'impôt mobilier il forme un impôt de répartition.

Pour déterminer, dans le contingent de la commune, la part qui doit être demandée à l'impôt personnel et celle qui doit être répartie pour l'impôt mobilier, on procède ainsi : on multiplie la somme représentant le produit de trois journées de travail par le chiffre de la population de la commune : on a ainsi le produit de l'impôt personnel. Ce qui reste est le produit de l'im-

pôt mobilier qui doit être réparti entre les divers habitants de la commune.

Le rôle de l'impôt personnel et mobilier est dressé par le directeur des contributions directes, d'après le travail des répartiteurs. Il est rendu exécutoire par le préfet.

Les demandes en mutation de cote sont jugées par l'administration des contributions directes sans appel.

### *3° Impôt des portes et fenêtres.*

C'est un impôt établi sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments ou usines sur tout le territoire de la France. Comme l'impôt mobilier, il atteint le revenu mobilier en vertu d'une présomption identique.

Etabli comme impôt de quotité par la loi du 4 frimaire an VII, et après avoir changé deux fois de caractère, il est un impôt de répartition depuis la loi du 21 avril 1832.

Il est dû par le propriétaire, sauf recours de celui-ci contre le locataire.

La taxe à laquelle sont soumises les ouvertures est déterminée par un tarif qui varie, suivant la population, le nombre des ouvertures des maisons, et le genre d'ouverture.

Si la somme obtenue par l'application du tarif à toutes les ouvertures de la commune est inférieure au contingent pour lequel dans la répartition la commune est imposée, on augmente proportionnellement la cote : si elle est supérieure au contingent on diminue au contraire la cote d'une façon proportionnelle (art. 24, loi du 21 avril 1831).

Le rôle nominatif de cet impôt est dressé par le directeur des contributions directes suivant une matrice rédigée par les répartiteurs.

Les demandes de mutation de cote sont de la compétence du Conseil de préfecture (Loi du 8 juillet 1852, art. 13).

**Suppression de l'impôt des portes et fenêtres à partir de 1894.** — La loi du 18 juillet 1892, relative aux contributions directes pour l'exercice 1893, pose le principe de la suppression de l'impôt des portes et fenêtres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1894. Il est remplacé par une taxe représentative, calculée à raison de 2 fr. 40 pour cent du revenu imposable de la propriété foncière bâtie. Les mesures d'exécution de cette réforme seront déterminées par la loi qui fixera les contributions directes pour 1894.

#### 4<sup>o</sup> Impôt des patentes.

C'est un impôt dû par toute personne qui exerce un commerce, une industrie ou une profession. Il constitue un impôt *de quotité*.

Il est destiné à atteindre les bénéficiaires présumés des commerçants, industriels, et de tous ceux qui exercent une profession quelconque.

Cet impôt est régi actuellement par la loi du 15 juillet 1880.

La patente se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel.

Le droit fixe (1) est déterminé d'après la nature de la profession et le chiffre de la population de la commune où elle est exercée.

Il est établi sur cette présomption, que les bénéficiaires varient d'une profession à l'autre, et sont plus ou moins considérables suivant le chiffre de la population.

Le droit proportionnel est établi d'après la valeur locative servant à l'exercice de la profession et à l'habitation personnelle, d'après un tarif spécial pour chaque nature de profession.

Il est basé sur cette présomption que le prix du loyer est le signe des profits réalisés par le contribuable.

Chaque année a lieu le recensement des patentables et la formation de la matrice des patentes, par les soins des contrôleurs des contributions directes et des maires. C'est d'après ce double travail que le directeur des contributions directes dresse le rôle nominatif qui est arrêté et rendu exécutoire par le préfet.

(1) Le droit fixe est établi d'après trois espèces de tarifs : 1<sup>o</sup> un tarif général comprenant le plus grand nombre des professions réparties en huit classes, le droit est gradué suivant le nombre de la population ; 2<sup>o</sup> un tarif spécial pour les établissements industriels qui varie, non d'après la population mais d'après le nombre des ouvriers, les métiers, fours, etc. ; 3<sup>o</sup> un tarif exceptionnel pour certaines professions, banquier, agent de change variant pour chaque profession eu égard à la population.

Certaines catégories de personnes sont dispensées de la patente : 1<sup>o</sup> les fonctionnaires de l'Etat, du département ou de la commune ; 2<sup>o</sup> ceux qui exercent certaines professions libérales, tels que : les professeurs libres de belles-lettres, sciences, arts d'agrément, etc. ; 3<sup>o</sup> les cultivateurs pour la vente des récoltes et fruits des terres qu'ils cultivent ; 4<sup>o</sup> les commis et les personnes travaillant à gages, etc.



## CHAPITRE IV. — IMPOTS INDIRECTS.

Nous diviserons ce chapitre en deux parties comme le précédent : une partie générale contenant l'exposé des principes communs à tous les impôts indirects, et une partie spéciale consacrée à l'étude détaillée, de trois des impôts indirects les plus importants.

## § 1. — Partie générale.

Dans cette partie générale nous nous occuperons :

1° De l'organisation de l'administration des contributions indirectes ;

2° Du mode de recouvrement, des poursuites organisées contre les contribuables et des garanties spéciales qui assurent le paiement ;

3° Du contentieux des contributions indirectes.

**1° Organisation de l'administration des contributions indirectes.** — Nous retrouvons ici l'application de la même idée fondamentale qui préside à l'organisation de l'administration des contributions directes : à savoir, que ce ne sont pas les mêmes fonctionnaires qui sont chargés de constater l'impôt et de le percevoir.

Dans chaque département il y a deux classes bien distinctes de fonctionnaires : les uns préposés à la recherche et à la constatation de l'impôt, appelés *agents du service actif* ; les autres chargés de percevoir l'impôt, et appelés *agents du service sédentaire*. Ils sont placés sous l'autorité et sous le contrôle du directeur des contributions indirectes du département.

L'administration centrale à Paris est représentée par la direction générale des contributions indirectes.

**2° Mode de recouvrement. — Poursuites organisées contre les contribuables et garanties spéciales du trésor.** — Le recouvrement des contributions indirectes est opéré par les soins du receveur.

Lorsque le contribuable refuse de payer, il peut délivrer contre lui, après une sommation sans frais, une *contrainte administrative* permettant la saisie.

Pour garantir le paiement des contributions indirectes, le

trésor a un privilège général portant sur tous les meubles du contribuable. Ce privilège prime tous les autres privilèges, à l'exception du privilège pour frais de justice et du privilège du bailleur, mais seulement pour six mois de loyer (Décret du 1<sup>er</sup> germinal an XIII, art. 47).

**3<sup>o</sup> Contentieux des contributions indirectes.** — Le contentieux des contributions indirectes est de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, à la différence des contributions directes, parce que les difficultés auxquelles elles donnent lieu tendent à l'application ou à l'interprétation de la loi et non d'un acte administratif.

Pour les douanes et pour l'octroi, c'est le juge de paix qui est compétent pour les contestations relatives à l'application des tarifs. Il statue jusqu'à 100 francs en dernier ressort, avec appel devant le tribunal civil d'arrondissement.

Pour les droits d'enregistrement, c'est le tribunal civil d'arrondissement qui est compétent en dernier ressort, quel que soit le chiffre des droits contestés.

Quant aux infractions en matière de contributions indirectes, elles sont de la compétence des tribunaux correctionnels. La procédure présente ceci d'exceptionnel aux règles ordinaires : 1<sup>o</sup> que la poursuite est dirigée non par le ministère public, mais par l'administration des contributions indirectes ; 2<sup>o</sup> que l'administration peut transiger avec le contrevenant sur le montant des condamnations encourues.

La poursuite a pour base les procès-verbaux, dressés par les agents de l'administration, réputés être vrais jusqu'à inscription de faux (Loi du 25 ventôse an XII, art. 88, 90).

## § 2. — Partie spéciale.

Dans cette partie spéciale nous ne nous occuperons que de trois contributions indirectes : les droits sur les boissons, les douanes et les droits d'enregistrement.

### I. — *Droits sur les boissons.*

Les droits qui frappent les boissons sont au nombre de six :

- 1<sup>o</sup> Droit de circulation ou d'expédition ;
- 2<sup>o</sup> Droit d'entrée ;
- 3<sup>o</sup> Droit de vente au détail ;
- 4<sup>o</sup> Droit de consommation sur les spiritueux ;

5<sup>o</sup> Droit de fabrication sur les bières ;

6<sup>o</sup> Droit de licence exigé des fabricants et les débitants.

1<sup>o</sup> **Droit de circulation ou d'expédition.** — C'est le droit qui doit être perçu à chaque enlèvement ou déplacement d'un liquide. Sont soumis à ce droit, les vins, cidres, poirés, hydromels.

Sont exemptés de ce droit : 1<sup>o</sup> le transport du pressoir au cellier ; 2<sup>o</sup> d'un cellier à un autre ; 3<sup>o</sup> d'un magasin à un autre magasin d'un même commerçant ; 4<sup>o</sup> l'expédition à un débiteur soumis au droit de détail avec lequel il ne se cumule pas.

L'enlèvement ou déplacement ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un acte d'expédition délivré par le receveur des contributions indirectes.

Cet acte d'expédition prend divers noms : il s'appelle *congé*, quand l'expéditeur paie les droits avant l'enlèvement ; *acquit à caution*, quand le droit doit être payé à l'arrivée par le destinataire ; *passavant*, quand il y a exemption du droit. Lorsqu'au lieu d'expédition il n'y a pas de bureau de contributions directes, l'expéditeur se délivre à lui-même un acte d'expédition appelé *laisser passer*, qu'il devra échanger au plus prochain bureau contre un acte émanant de l'administration.

2<sup>o</sup> **Droit d'entrée.** — Il n'existe que dans les villes de 4.000 habitants et plus.

Si le liquide ne fait que traverser la ville, il y a lieu suivant les cas au *passé debout* ou au *transit*.

Le *passé debout* a lieu quand le liquide ne doit pas rester plus de vingt-quatre heures dans la ville : il n'y a pas perception de droit, ni caution à fournir.

Le *transit* a lieu lorsque la marchandise doit séjourner plus de vingt-quatre heures dans la ville : dans ce cas, ou bien les droits sont payés à l'entrée pour être restitués à la sortie ; ou bien à l'entrée caution est fournie pour garantir le paiement des droits, laquelle caution est libérée lorsque la marchandise effectivement sort de la ville.

Pour éviter de payer le droit d'entrée, avant d'avoir vendu la marchandise et de faire ainsi l'avance de l'impôt qui doit être en définitive supporté par le consommateur, le commerçant peut employer le procédé de l'entrepôt réel ou de l'entrepôt fictif.

L'*entrepôt réel* est le dépôt de la marchandise dans des magasins qui sont sous la direction et la surveillance de l'admi-

nistration ; les droits ne sont payés qu'au fur et à mesure que la marchandise est écoulee dans la consommation.

*L'entrepôt fictif* est le dépôt des marchandises dans les magasins même du commerçant, avec le droit pour les agents de l'administration d'y entrer librement pour constater les marchandises qui s'y trouvent et percevoir l'impôt pour celles qui ont été vendues. Ce droit de contrôle de l'administration est ce qu'on appelle *l'exercice*.

**3<sup>o</sup> Droit de détail.** — Ce droit est perçu sur la vente au détail des vins, cidres, poirés et hydromels.

La perception de ce droit est assurée à l'aide de l'exercice.

Cependant il y a moyen pour le commerçant d'échapper à ce procédé d'investigation, soit par l'abonnement individuel, soit par l'abonnement par commune, soit par l'abonnement par corporation.

**4<sup>o</sup> Droit de consommation sur les spiritueux.** — C'est un droit établi sur les alcools, eaux-de-vie, liqueurs et autres spiritueux et qui remplace pour eux le droit de détail et le droit de circulation.

**5<sup>o</sup> Droit de fabrication sur les bières.** — Il atteint la bière et les boissons distillées : il porte sur la fabrication, non sur la consommation.

**6<sup>o</sup> Droit de licence.** — C'est un droit qui est dû par tout fabricant ou débitant pour avoir le droit de débiter ou de fabriquer : il est distinct de la patente.

**Règles particulières à certaines villes.** — A Paris, les droits de circulation, d'entrée et de détail sont remplacés par une taxe unique perçue à l'entrée, et appelée *taxe de remplacement* (art. 92, loi du 28 avril 1816).

Dans les villes de 10.000 âmes et au-dessus, depuis la loi du 9 juin 1875, le droit d'entrée et le droit de détail doivent être convertis nécessairement en une taxe unique perçue à l'entrée. Cette conversion est purement facultative pour les villes ayant une population inférieure à 10.000 âmes.

## 2<sup>o</sup> Douanes.

**Définition.** — Les droits de douane sont des taxes perçues à l'importation en France (quelquefois à l'exportation hors de France) de certains produits.

Ils présentent un double aspect : 1<sup>o</sup> c'est un impôt indirect destiné à alimenter le trésor public ; 2<sup>o</sup> c'est un instrument de

protection pour l'industrie nationale contre les dangers de la concurrence étrangère (1).

**Tarifs de douane.** — On entend par tarif de douane le tableau des marchandises soumises au droit de douane avec indication du droit auquel elles sont soumises.

Il y a deux espèces de tarifs ; 1<sup>o</sup> le tarif général ; 2<sup>o</sup> le tarif conventionnel.

Le *tarif général* est celui qui est établi pour toutes les marchandises, de quelque provenance qu'elles soient. Il est établi par une loi et ne peut être modifié que par une autre loi (2).

Le *tarif conventionnel* est celui qui, par dérogation au tarif général, est établi à l'égard de certaines marchandises provenant de certains pays, en vertu de traités de commerce passés avec ces pays par la France.

Ces traités de commerce ont pour but, par des concessions réciproques que se font les Etats contractants, d'amener un abaissement de la moyenne des droits d'entrée.

Une clause remarquable, toujours inscrite dans les traités de commerce, est la clause de la *nation la plus favorisée*, d'après laquelle chaque signataire du traité se fait reconnaître le droit de profiter des abaissements de tarifs que l'autre Etat pourrait dans la suite accorder à un autre Etat. Elle est de style dans tous les traités de commerce, parce qu'autrement, par des concessions plus avantageuses faites à un Etat concurrent, l'Etat signataire du traité pourrait se voir enlever indirectement le profit qu'il espérait retirer de ce traité.

Le tarif général des douanes actuellement en vigueur résulte de la loi du 11 janvier 1892. Cette loi contient :

1<sup>o</sup> un tarif minimum applicable aux marchandises originaires des pays qui feront bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs ;

2<sup>o</sup> un tarif maximum applicable aux marchandises des autres pays.

(1) A ce second point de vue les douanes sont liées intimement à la question du commerce extérieur et se rattachent à l'économie politique ; elles ont donné lieu à deux théories célèbres, toujours en lutte : la théorie du *libre échange* qui tend à admettre les produits étrangers en libre concurrence avec les produits indigènes, et la théorie de la *protection* avec ses différents systèmes de *droits prohibitifs*, de *droits protecteurs* et de *droits compensateurs*.

(2) Cependant en cas d'urgence un décret du chef de l'Etat, sous la condition de ratification des Chambres, suffit pour prohiber l'entrée de marchandises de fabrication étrangère, augmenter les droits de douane, diminuer les droits sur les matières premières, etc. (Loi du 17 décembre 1814, art. 34).

**Diverses espèces de droits de douane.** — On peut distinguer : 1° les droits à l'importation et 2° les droits à l'exportation des marchandises.

On distingue en second lieu : les droits *spécifiques* et les droits *ad valorem*.

Les droits *spécifiques* sont ceux qui sont établis d'après le poids, le nombre ou la mesure de la marchandise, sans avoir égard à sa valeur.

Les droits *ad valorem* sont au contraire ceux qui sont établis d'après la valeur de la marchandise déclarée par les parties. Les droits *ad valorem*, pour éviter les déclarations frauduleuses, donnent lieu au droit pour l'Etat de retenir la marchandise au prix pour lequel elle a été déclarée : c'est ce qu'on appelle le droit de préemption.

Les droits *ad valorem*, en théorie, paraissent plus justes, parce qu'elles suivent toutes les fluctuations de prix de la marchandise et atteignent le produit suivant sa valeur ; mais en pratique ils présentent de grands inconvénients, à cause des fraudes qu'ils rendent possibles, au détriment du trésor et du commerce honnête et des vérifications et expertises qu'ils nécessitent en cas de contestation. Aussi le tarif général ne comporte-t-il pas de droits *ad valorem*.

Une catégorie de marchandises, les animaux, étaient taxés à *tant par tête*, d'après le tarif général du 7 mai 1881, suivant la classe dont ils font partie, sans égard à leur poids ni à leur valeur. La loi de 1892 a innové (1) sur ce point et décidé que les bestiaux sont taxés au poids et non par tête, sauf pour les animaux de la race chevaline, mulatière et asine.

**Exemptions des droits de douane.** — Il y a exemption des droits de douane au cas :

1° De *transit*, c'est-à-dire lorsqu'une marchandise ne fait que traverser le territoire français pour une destination étrangère ;

2° De *matières premières* importées pour être réexportées après avoir été transformées. Deux procédés peuvent être employés : 1° l'*admission temporaire*, consistant dans la dispense pour le fabricant de payer le droit en fournissant caution, sous la condition de faire sortir la matière première transformée dans un certain délai ; 2° le *drawback*, consistant à faire payer la ma-

(1) Cette innovation a pour but de faire payer les droits sur la valeur vraie de la viande introduite et de favoriser l'entrée de bestiaux maigres que les agriculteurs de la zone frontière achètent pour engraisser et réexporter.

tière première à l'importation et à restituer le droit perçu lorsqu'elle est exportée comme produit manufacturé.

3° *D'entrepôt* : c'est la faculté pour le commerçant d'éviter provisoirement de payer les droits de douane tant qu'il n'a pas vendu la marchandise en France, en la déposant dans des magasins dirigés par l'administration ou dans ses propres magasins, sous certaines garanties de contrôle : dans le premier cas l'entrepôt est *réel*, dans le second cas l'entrepôt est *fictif*.

Si la marchandise n'est pas vendue en France, mais réexpédiée à l'étranger, la marchandise ne paie aucun droit.

**Recouvrement. — Garantie spéciale. — Contentieux en matière de douane.** — Le recouvrement des droits de douane a lieu par les soins du receveur des douanes : il peut délivrer des contraintes qui sont visées par le juge de paix.

Outre la garantie résultant du privilège général du trésor sur les meubles du contribuable et l'hypothèque judiciaire sur les immeubles que beaucoup d'auteurs font résulter de la contrainte, le recouvrement des droits de douane est assuré par un privilège spécial sur les objets saisis et déposés dans les bureaux de la douane (art. 2073, C.).

Pour assurer la perception des droits de douane, la loi a déterminé un certain espace appelé *rayon frontière*, dans lequel aucune marchandise ne peut circuler sans une expédition émanant des agents des douanes. Il y a le rayon frontière de terre, et le rayon frontière de mer : le premier comprend une zone de quatre lieues parallèle à la frontière, le second une zone de quatre lieues également au delà des côtes.

Le contentieux des douanes, est, nous l'avons vu, de la compétence du juge de paix, qui statue jusqu'à 100 francs en dernier ressort, et à charge d'appel au-dessus de 100 francs.

### 3° *Enregistrement.*

**Définition.** — L'enregistrement est la mention d'un acte sur un registre établi par la loi.

**Caractère des droits d'enregistrement.** — Les droits d'enregistrement présentent un double caractère ; c'est à la fois :

1° Un impôt ;

2° Le prix d'un service rendu.

Le service rendu aux simples particuliers par la formalité de l'enregistrement consiste : pour les actes sous seing privé, à leur

donner *date certaine* à l'égard des tiers; et pour les actes authentiques à prévenir les *fraudes* ou les *antidates* qui pourraient être commises après l'enregistrement.

En tant qu'impôt, l'enregistrement tient à la fois de l'impôt direct et de l'impôt indirect: de l'impôt direct, parce qu'il est dû nominativement par le contribuable; de l'impôt indirect, en ce qu'il n'est dû qu'à l'occasion de l'accomplissement d'un acte. C'est ce dernier caractère qui domine et on le range communément parmi les impôts indirects. La loi fondamentale de la matière est la loi du 22 frimaire an VII. Elle a été modifiée par de nombreuses lois postérieures dont la plus importante est celle du 28 février 1872.

**Diverses espèces de droits d'enregistrement.** — 1<sup>re</sup> Division: *Droits fixes, droits proportionnels et droits fixes-gradués.* — La loi du 22 frimaire an VII n'avait établi que deux espèces de droits:

1<sup>o</sup> Les *droits fixes*;

2<sup>o</sup> Les *droits proportionnels*.

La loi du 28 février 1872 y a ajouté une 3<sup>e</sup> espèce de droits qu'elle a appelés *droits fixes gradués*.

Les droits fixes sont ceux qui sont établis d'une façon invariable pour tous les actes de même nature, quelle que soit la somme sur laquelle porte l'acte.

Les droits proportionnels sont ceux qui, pour les actes de la même nature, varient suivant la valeur de l'acte à raison de tant 0/0.

Les droits fixes gradués sont ceux qui, pour les actes de même nature, varient suivant une progression qui augmente avec la valeur de l'acte (par exemple 5 fr. pour les sommes de 5000 et au-dessous; 10 fr. pour les sommes de 5000 à 10.000 fr.; 20 fr. pour les sommes de 10.000 à 20.000, etc.).

Les droits fixes gradués diffèrent essentiellement des droits fixes, en ce qu'ils varient suivant l'importance des actes de même nature, tandis que ces derniers sont invariables. Le législateur leur a donné le nom de droits fixes pour ne pas paraître bouleverser l'économie de la loi de frimaire an VII.

Les droits fixes gradués diffèrent des droits proportionnels en ce qu'ils ne sont pas établis comme eux à tant 0/0 de la valeur de l'acte.

Les droits fixes sont établis sur tous les actes, soit en vertu d'une disposition spéciale, soit en vertu d'une disposition géné-



rale soumettant à un droit uniforme tous les actes non prévus spécialement.

Les droits proportionnels au contraire et les droits fixes gradués ne sont dûs qu'en vertu d'une disposition spéciale de la loi.

Les droits proportionnels sont établis sur des actes impliquant un mouvement de valeurs (mutation de propriété, obligation, etc.).

Les droits gradués sont établis sur certains actes déterminés par la loi de 1872 parmi lesquels nous pouvons citer : les formations de sociétés, les contrats de mariage, les partages, etc. (art. 1<sup>er</sup>).

*2<sup>e</sup> Division : droits d'acte et droits de mutation.* — Les droits d'acte sont ceux qui sont perçus à raison de la formalité même de l'enregistrement de l'acte ; les droits de mutation sont ceux qui sont dus, non à raison de la formalité de l'enregistrement, mais à raison de la mutation elle-même.

Tandis que les droits d'actes ne sont dus que lorsque l'acte est présenté à l'enregistrement, les droits de mutation sont dus même lorsque l'acte n'est pas enregistré. L'administration a même le droit de rechercher et de prouver l'existence de ces actes pour les soumettre à la perception des droits.

Les droits de mutation sont établis : en ce qui concerne les immeubles, pour toute transmission de propriété, soit entre-vifs, soit après décès, à titre gratuit ou à titre onéreux, et en ce qui concerne les meubles seulement pour les transmissions à cause de mort (1).

**Division des actes au point de vue de l'enregistrement.** — La loi distingue au point de vue de l'enregistrement quatre catégories d'actes :

1<sup>o</sup> Les actes *soumis* à la *formalité* de l'enregistrement et au *paiement* des droits. C'est la règle ;

2<sup>o</sup> Les actes *exemptés* de la formalité de l'enregistrement et du paiement des droits. Par exemple, les actes émanant du pouvoir législatif, les quittances des contributions directes ;

3<sup>o</sup> Les actes *soumis* à la formalité de l'enregistrement mais *enregistrés gratis*. Par exemple, tous les actes en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ;

(1) Il faut y ajouter d'après la loi de 1872 les cessions de fonds de commerce et de clientèle.

4<sup>o</sup> Les actes *enregistrés en débet*. Provisoirement, ils sont dispensés du paiement des droits ; mais les droits sont dus et devront être acquittés par le contribuable, lorsqu'il sera revenu à meilleure fortune. C'est ce qui a lieu par exemple pour les actes faits dans le cours d'un procès au profit d'un plaideur qui a obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire.

**Recouvrement. — Garanties de paiement. — Contentieux.** — Le recouvrement des droits d'enregistrement a lieu par les soins du receveur de l'enregistrement. Il peut délivrer une contrainte qui est visée et rendue exécutoire par le juge de paix du canton où le bureau est établi (art. 64, loi de l'an VII).

Outre le privilège général sur les meubles qui appartient à l'Etat pour garantir le paiement de tous les impôts indirects, et l'hypothèque judiciaire sur les immeubles du contribuable, que certains auteurs font résulter de la contrainte administrative, le trésor a deux garanties spéciales pour la perception des droits d'enregistrement et de mutation par décès :

1<sup>o</sup> Le lien de solidarité établie par la loi entre tous les héritiers, donataires ou légataires (art. 32, loi de l'an VII).

2<sup>o</sup> Un droit de préférence sur les revenus des biens à déclarer.

Le contentieux des droits d'enregistrement est de la compétence des tribunaux judiciaires.

Ainsi que nous l'avons déjà dit, le Tribunal civil d'arrondissement statue en dernier ressort, quel que soit le chiffre de la contestation.

La procédure a lieu par écrit, sur mémoire, sans plaidoirie, sans avoué ni avocat, après le rapport d'un juge fait à l'audience et sur les conclusions du ministère public.

## CINQUIÈME PARTIE

### DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

I<sup>re</sup> Section : Théorie générale du contentieux administratif. — II<sup>e</sup> Section : Principe fondamental de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative. — III<sup>e</sup> Section : De l'organisation des tribunaux administratifs. — IV<sup>e</sup> Section : De la sanction du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative. — Théorie du conflit d'attribution. — V<sup>e</sup> Section : De la garantie administrative des agents du gouvernement. — VI<sup>e</sup> Section : De la sanction du principe de la séparation de l'autorité temporelle et de l'autorité spirituelle. — Théorie du recours pour abus.

#### PREMIÈRE SECTION. — THÉORIE GÉNÉRALE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

**Définition du contentieux administratif.** — Le contentieux administratif est l'ensemble des réclamations formées par un simple particulier, au nom d'un droit ou d'un texte de loi, à l'encontre d'un acte de l'administration, et qui sont de la compétence d'un tribunal administratif.

**Du recours contentieux et du recours gracieux.** — Le recours contentieux est une réclamation fondée sur un *droit* violé ou méconnu. Le recours gracieux, au contraire, est une réclamation fondée sur le froissement d'un simple *intérêt*.

*Exemple :* Un décret accorde une concession de mine à un autre qu'au propriétaire du fond. Ce dernier ne peut attaquer le décret par la voie contentieuse, mais seulement par la voie gracieuse, car il n'y a pas violation d'un droit, Au contraire, la révo-

cation d'une concession de mine, en dehors des cas prévus par la loi, donnerait ouverture à un recours contentieux, car il porterait atteinte à un droit acquis.

**Intérêts pratiques à distinguer le recours contentieux du recours gracieux.** — 1° Le recours contentieux est formé devant les tribunaux administratifs ; le recours gracieux, devant les représentants de l'administration active, en suivant la voie hiérarchique.

2° Le recours contentieux est soumis à des formalités et à des délais de rigueur : le recours gracieux n'est soumis à aucun délai et à aucune formalité.

3° Le recours contentieux donne lieu à l'application du principe de l'autorité de la chose jugée : le recours gracieux n'y donne pas lieu : il peut être reproduit indéfiniment. On peut toujours appeler de l'administration mal informée à l'administration mieux informée.

4° Le recours gracieux ne peut jamais être porté devant le Conseil d'Etat. Nous verrons au contraire que le Conseil d'Etat est le tribunal de Droit commun en appel pour le recours contentieux.

#### DOMAINE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

**Les trois branches du contentieux administratif.** — Le contentieux administratif comprend trois branches distinctes (1) :

1° Le contentieux proprement dit, ou *contentieux de pleine juridiction*, conférant au tribunal administratif le pouvoir d'examiner l'affaire au fond, quant au droit et quant au fait, et, s'il y a lieu, de remplacer la décision rendue par une décision nouvelle.

2° Le recours pour incompétence ou excès de pouvoir, ou *contentieux de l'annulation*, conférant au tribunal administratif le pouvoir seulement d'anéantir l'acte de l'administration, s'il est entaché d'illégalité, sans y rien mettre à la place.

3° Le recours pour interprétation ou *contentieux de l'interprétation* (2), conférant au tribunal administratif le pouvoir seule-

(1) Wallon à son cours.

(2) Nous empruntons ces divers expressions au savant ouvrage de M. Laferrière : « *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* », I, p. 15. L'auteur admet une 4<sup>e</sup> branche du contentieux administratif : le

ment de donner le sens et de déterminer la portée d'un acte administratif.

§ 1. — Du contentieux proprement dit ou « contentieux de pleine juridiction ».

**Pouvoirs du tribunal.** — Cette première branche du contentieux administratif confère au tribunal administratif saisi du recours les pouvoirs les plus étendus. Il a le droit d'examiner l'affaire au fond, en fait et en droit ; de réformer la décision rendue en y substituant une décision nouvelle ; de reconnaître l'existence d'une obligation, et de prononcer des condamnations pécuniaires : tout comme peut le faire un tribunal judiciaire.

**Conditions.** — Trois conditions (1) sont nécessaires pour qu'une affaire soit comprise dans le contentieux administratif proprement dit :

1<sup>o</sup> Il faut que l'acte attaqué soit un *acte administratif proprement dit* ;

2<sup>o</sup> Il faut qu'il y ait violation d'un *droit acquis* ;

3<sup>o</sup> Il faut que la violation du droit soit une *conséquence immédiate* de l'acte administratif qu'on attaque.

1<sup>re</sup> CONDITION : *Il faut que l'acte attaqué soit un acte administratif proprement dit.* — Nous savons que les actes de l'administration sont de trois sortes :

Actes réglementaires,

Actes contractuels,

Actes administratifs proprement dits.

Nous savons aussi que les actes administratifs se distinguent par deux caractères :

1<sup>o</sup> Ils sont spéciaux et individuels, à la différence des actes réglementaires qui sont généraux.

2<sup>o</sup> Ils sont des actes de commandement et constituent des

*contentieux de la répression*, dans lequel il fait entrer le pouvoir de juridiction des Conseils de préfecture pour les délits en matière de grande voirie. Mais, d'après la définition que nous avons donnée du contentieux administratif, ces sortes de recours n'y doivent pas trouver place, puisque nous avons défini le contentieux administratif : l'ensemble des réclamations formées *contre les actes de l'administration*, et qu'il s'agit ici d'actes commis par de simples particuliers. Dans ce sens Ducrocq.

(1) Elles ne sont pas formulées expressément dans un texte de loi : elles résultent de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

manifestations de la puissance publique, à la différence des actes contractuels qui sont des actes de gestion, accomplis par la personne morale et ont la même nature juridique que ceux accomplis par de simples particuliers.

Seuls les *actes administratifs proprement dits* donnent lieu au recours administratif proprement dit ou recours de pleine juridiction.

Les actes réglementaires, qui sont des *faits de législation secondaire*, n'y donnent jamais lieu, pas plus que la loi elle-même qu'ils sont destinés à compléter ou à faire exécuter.

Quant aux actes contractuels passés par l'administration, en principe, comme les actes contractuels passés par de simples particuliers, ils sont compris dans le contentieux judiciaire.

2<sup>e</sup> CONDITION : *Il faut qu'il y ait violation d'un droit acquis.* — Nous savons, en effet, que lorsqu'il y a froissement ou lésion d'un simple intérêt, il y a lieu au recours gracieux et non au recours contentieux.

On dit qu'il y a violation d'un droit acquis lorsque l'acte qu'on attaque a été rendu au mépris d'une obligation de l'administration résultant d'une loi, d'un règlement ou d'un contrat.

Nous avons déjà donné un exemple de la différence entre le droit violé et l'intérêt froissé.

Autre exemple : le gouvernement refuse une pension à la veuve d'un fonctionnaire qui est mort, n'ayant pas encore le temps de service nécessaire pour la retraite. Il n'y a pas violation d'un droit acquis : un recours gracieux est possible, non un recours contentieux.

Si au contraire une pension était refusée à la veuve d'un fonctionnaire qui a servi le temps exigé par la loi pour la retraite, il y aurait violation d'un droit acquis et en conséquence le recours contentieux serait ouvert.

3<sup>e</sup> CONDITION : *Il faut que la violation du droit soit une conséquence immédiate de l'acte administratif qu'on attaque.* — Ainsi, le recours contentieux ne peut être exercé contre des actes préparatoires, tels que : circulaires adressées par un Ministre au préfet, ou par un préfet à ses subordonnés et contenant des instructions générales ou spéciales. Il faut attendre que le préfet ou ses subordonnés aient, en exécution de la circulaire ministérielle ou de la circulaire préfectorale, fait un acte qui porte atteinte à un droit acquis ; et le recours devra être dirigé, non contre la circulaire, mais contre l'acte accompli pour

l'exécuter (1). Le recours contentieux n'est pas ouvert non plus contre les mises en demeure ou injonctions (2) adressées par l'administration à un particulier.

**Exceptions aux conditions précédentes.** — Il y a deux séries d'exceptions aux règles précédentes : dans certains cas, la loi accorde un recours contentieux devant les tribunaux administratifs, alors qu'il s'agit d'un acte contractuel de l'administration ; dans d'autres cas, elle donne un recours contentieux, alors qu'il y a froissement d'un intérêt et non violation d'un droit acquis.

**1<sup>re</sup> SÉRIE D'EXCEPTIONS : Recours contentieux ouvert devant les tribunaux administratifs pour des actes contractuels.** — En principe, nous l'avons vu, les actes contractuels passés par l'administration sont, par leur nature même, dans le contentieux des tribunaux judiciaires.

La loi a apporté une dérogation importante à cette règle :

1<sup>o</sup> Pour les *marchés de travaux publics*, qu'ils soient faits par l'Etat, le département, la commune ou tout autre établissement public.

Les procès qui naissent pour l'exécution de ces contrats sont de la compétence du Conseil de préfecture.

2<sup>o</sup> Pour les *marchés de fournitures* (3) lorsqu'ils sont passés au nom de l'Etat. C'est le ministre qui est compétent.

3<sup>o</sup> Pour la vente des domaines nationaux, dont le contentieux, ainsi que nous l'expliquerons plus loin, appartient au Conseil de préfecture.

**2<sup>e</sup> SÉRIE D'EXCEPTIONS : Recours contentieux ouvert contre des actes administratifs froissant un intérêt :** — En principe, nous savons que le recours contentieux n'existe que s'il y a violation d'un droit acquis.

(1) Voici par exemple le Ministre qui, sur la demande d'un concessionnaire de travaux publics, invite le préfet à désigner les propriétés particulières qui seront soumises pour l'exécution de ces travaux à la servitude d'extraction de matériaux, les propriétaires des terrains désignés ne peuvent attaquer l'instruction du Ministre. Cons. d'Etat, 5 juin 1848. Savalette, 16 janvier 1880, fabriqué d'Astaffort. Aucoc, *Conférences sur l'Administration*, I, n<sup>o</sup> 287.

(2) Par exemple, contre la mise en demeure adressée à un usinier d'avoir à produire ses titres de concession sous peine d'être obligé de démolir (Cons. d'Etat, 4 mars 1848, de Colmont) Aucoc, *op. cit.*

(3) Les marchés de fournitures passés au nom du département ou de la commune sont de la compétence des tribunaux judiciaires : les marchés de fournitures passés pour l'exécution de travaux publics sont de la compétence du Conseil de préfecture.

Par exception, dans certains cas, la loi donne ouverture au recours contentieux contre des actes qui ne produisent qu'un *simple froissement d'intérêt*.

Nous citerons comme exemple le recours qui appartient à l'industriel contre la décision du préfet qui refuse l'ouverture d'un établissement dangereux ou insalubre.

En résumé, le contentieux administratif proprement dit comprend :

- 1<sup>o</sup> Certaines affaires, à raison de leur nature propre ;
- 2<sup>o</sup> Certaines affaires, exceptionnellement, à raison de la détermination de la loi.

## § 2. — Du recours pour incompétence ou excès de pouvoir ou « contentieux de l'annulation ».

**Pouvoirs du tribunal.** — Cette seconde branche du contentieux administratif diffère de la première, en ce qu'elle ne confère pas au tribunal administratif le pouvoir d'examiner l'affaire au fond et de substituer une décision nouvelle à la décision rendue : le tribunal examine seulement si les règles de compétence et les formes prescrites ont été observées, et son seul pouvoir consiste à annuler la décision sans rien mettre à la place.

La théorie de l'incompétence et de l'excès de pouvoir offre ceci de remarquable : qu'elle est l'œuvre de la jurisprudence ; elle n'a été consacrée par le législateur, dans l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, qu'après avoir été formée et développée par une longue suite de décisions du Conseil d'Etat (1).

*Des cas d'incompétence et d'excès de pouvoir.* — Il y a incompétence, quand un agent fait un acte qui ne rentre pas dans la sphère de ses attributions (2).

Il y a excès de pouvoir dans trois cas :

- 1<sup>o</sup> Quand un agent prend une décision que la loi lui défend de prendre (3) ;

(1) Le Conseil d'Etat a étayé sa théorie sur la loi du 7-14 octobre 1790 (art. 3) ainsi conçue : « Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs, ne sont en aucun cas du ressort des tribunaux. Elles doivent être portées au roi, chef de l'administration générale ».

(2) Par exemple, il y aurait incompétence si un maire délivrait un alignement sur une dépendance de la grande voirie.

(3) Par exemple, si un Conseil général renvoyait à sa Commission départementale toute une série d'affaires non spécifiées, ni limitées.



2° Quand un agent n'observe pas les formes prescrites par la loi (1);

3° Quand un agent use de son pouvoir dans un cas ou pour des motifs (2) autres que ceux pour lesquels il lui a été confié.

On voit d'après ces définitions que toute incompétence constitue un excès de pouvoir : mais que tout excès de pouvoir n'est pas une incompétence.

**Actes auxquels il s'applique.** — A la différence du recours contentieux proprement dit, qui ne s'applique en principe qu'aux actes administratifs proprement dits, le recours pour incompétence ou excès de pouvoir s'applique à tous les actes de l'administration, qu'elle qu'en soit la nature, aux actes réglementaires comme aux actes administratifs, et quel que soit l'organe de qui l'acte émane : ainsi, il est ouvert contre les jugements en dernier ressort des *tribunaux administratifs*, contre les décisions rendues par les *conseils délibérants*, aussi bien que contre les actes de *l'administration active*.

**Règles particulières du recours.** — Le recours pour excès de pouvoir présente ceci de particulier : qu'il peut être porté *directement devant le Conseil d'Etat*, quel que soit l'organe de l'administration qui a fait l'acte qu'on attaque, que ce soit une autorité, un conseil ou un tribunal, et bien que cet organe ne relève pas directement du Conseil d'Etat (3).

Le délai pour ce recours est de *trois mois* à partir de la notification de l'acte.

Le recours est formé sans que l'intervention d'un avocat au Conseil d'Etat soit nécessaire : il est jugé sans autres frais que ceux de timbre et d'enregistrement. (Décret du 2 novembre 1864 art. 1<sup>er</sup>.)

Une dernière question doit être examinée relativement à ce recours : celle de savoir s'il est admissible, lorsque le particulier qui se plaint d'un acte de l'administration a la possibilité d'exercer un recours contentieux proprement dit. Cette question est

(1) Par exemple, si l'arrêté de cessibilité pris par le préfet en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique n'avait pas été précédé des nombreuses formalités que nous avons fait connaître.

(2) Par exemple, si l'administration compétente refuse de délivrer un alignement sous le prétexte qu'une rue nouvelle est projetée sur le terrain où le riverain veut construire ; ou encore si l'administration ne répondait pas à la demande d'alignement.

(3) On exprime quelquefois cette idée en disant que le recours peut être formé *par saltum et omissio medio*.

controversée. Pendant longtemps, le Conseil d'Etat a refusé d'admettre le recours pour excès de pouvoir, lorsqu'un autre recours au fond pouvait être exercé. Cependant, depuis quelques années la jurisprudence du Conseil tend à s'écarter de cette doctrine trop exclusive.

### § 3. — Du recours pour interprétation ou « contentieux de l'interprétation ».

**Pouvoirs du tribunal.** — A la différence du recours contentieux proprement dit, et comme le recours pour excès de pouvoir, le recours pour l'interprétation d'un acte administratif ne confère pas au tribunal saisi le droit de statuer au fond, mais seulement de donner le sens et de déterminer la portée de l'acte dont s'agit.

**Qui a qualité pour interpréter les actes de l'administration ?** La compétence en matière d'interprétation des actes de l'administration varie suivant qu'il s'agit d'actes administratifs proprement dits, d'actes contractuels ou d'actes réglementaires.

*Interprétation des actes administratifs.* — L'interprétation des actes administratifs échappe aux tribunaux de l'ordre judiciaire ; ils doivent surseoir à statuer, lorsqu'une difficulté d'interprétation relative à un acte de cette nature est soulevée au cours d'un procès, jusqu'à ce que le pouvoir compétent ait statué.

C'est l'autorité administrative même de qui l'acte émane qui a qualité pour l'interpréter, sauf le droit de recours qui appartient aux intéressés devant les tribunaux administratifs. Ainsi, c'est au préfet qu'il appartient de déterminer le sens et la portée des arrêtés préfectoraux : mais on peut recourir devant le ministre et le Conseil d'Etat contre l'interprétation donnée par le préfet (1).

*Interprétation des actes contractuels :* — L'interprétation des actes contractuels appartient au tribunal compétent pour statuer sur l'exécution de ces actes. C'est donc en principe les tribunaux de l'ordre judiciaire qui auront qualité pour la donner, sauf pour les actes contractuels qui, par exception, rentrent dans le contentieux administratif (2).

*Interprétation des actes réglementaires :* — Quant aux actes

(1) Simonet, *op. cit.*, 164.

(2) V. Suprà, p. 283.

réglementaires, ils peuvent être interprétés, comme la loi même dont ils sont le complément, par l'autorité judiciaire.

**Ces actes gouvernementaux et du contentieux administratif.** — Les actes gouvernementaux échappent d'une façon absolue à tout recours contentieux devant les tribunaux administratifs, soit au recours contentieux proprement dit, soit au recours pour excès de pouvoir, soit au recours pour interprétation. Ces actes ne peuvent être attaqués que devant les Chambres par voie d'interpellation ou par voie de pétition.

Est-ce à dire pour cela que les particuliers n'aient aucune garantie contre les actes arbitraires du gouvernement? Non, évidemment : si, en dehors de l'exercice des pouvoirs qui lui sont reconnus par la constitution, le gouvernement portait atteinte, dans un but politique, à l'état civil, à la liberté ou à la propriété d'une personne, les tribunaux judiciaires seraient compétents, non pour annuler le décret, mais pour statuer à côté du décret et reconnaître le droit contesté (1).

## II<sup>e</sup> SECTION. — PRINCIPE FONDAMENTAL DE LA SÉPARATION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE.

**Textes qui l'établissent.** — Le principe fondamental de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative (2) a été posé par la loi des 16-24 août 1790, titre II, article 13, ainsi conçu :

« Les juges ne pourront à peine de forfaiture troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs pour raisons de leurs fonctions. »

Il a été consacré de nouveau sous la Convention par la loi du 16 fructidor an III.

**Caractère réciproque du principe.** — Le principe de la séparation des autorités n'existe pas seulement à l'égard de l'au-

(1) Aucoc, *op. cit.*, I, n<sup>o</sup> 279. Conclusions dans l'affaire Hamilton, 11 août 1866. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1883, p. 266.

(2) Les auteurs qui admettent la théorie des trois pouvoirs l'appelle principe de la séparation des *pouvoirs* administratif et judiciaire.

torité judiciaire, pour empêcher ses empiétements sur l'autorité administrative : elle existe aussi réciproquement, à l'égard de l'autorité administrative, pour qu'elle n'empiète pas sur le domaine de l'autorité judiciaire.

Si le principe dans l'énoncé des lois de la Révolution semble dirigé exclusivement à l'encontre de l'autorité judiciaire, c'est uniquement parce qu'à cette époque on avait surtout présent à l'esprit le souvenir des empiétements des Parlements dont on voulait empêcher le retour.

**Fondement du principe.** — Le principe de la séparation des autorités a pour fondement : d'une part, le besoin d'assurer une pleine indépendance à l'administration à l'égard des tribunaux judiciaires dont l'intervention pourrait en entraver la marche, et de faire cesser dans l'avenir les envahissements commis avant 1789 par les parlements dans le domaine administratif (1) ; d'autre part, d'enlever le jugement des affaires concernant les intérêts privés des particuliers à l'arbitraire et au bon plaisir de l'administration.

**Conséquences générales du principe.** — 1° *A l'égard de l'autorité judiciaire* : 1° défense aux tribunaux judiciaires de rendre aucune décision ou de faire aucun acte qui entre dans les attributions de l'administration active ou délibérante ;

2° Nécessité pour les tribunaux judiciaires d'appliquer tout acte émanant de l'administration active ou délibérante, cet acte fût-il entaché d'excès de pouvoir ou d'incompétence, tant que la nullité n'en a pas été prononcée par les tribunaux administratifs ;

3° Défense aux tribunaux judiciaires de statuer sur aucune matière rentrant dans le contentieux administratif. — D'où il suit que les tribunaux judiciaires ne peuvent :

1° Connaître d'un recours contentieux proprement dit, soit contre un acte administratif, soit pour l'exécution d'un contrat exceptionnellement rangé par la loi dans la compétence des tribunaux administratifs ;

2° Annuler un acte quelconque de l'administration pour excès de pouvoir ou incompétence ;

(1) Ces envahissements s'étaient surtout manifestés au XVII<sup>e</sup> siècle dans l'opposition que fit le Parlement à l'administration des intendants du roi et au fonctionnement des commissaires extraordinaires désignés par Richelieu pour le jugement des accusations de fausse monnaie et de crimes contre l'Etat.

3<sup>o</sup> Interpréter un acte administratif proprement dit (1).

Lorsque, au cours d'un procès pendant devant un tribunal judiciaire, une question préjudicielle s'élève sur une de ces matières, le tribunal doit surseoir à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif compétent ait prononcé.

2<sup>o</sup> A l'égard de l'autorité administrative. — 1<sup>o</sup> L'administration active, délibérante ou contentieuse ne peut connaître des matières qui sont comprises dans le domaine du contentieux judiciaire : telles, par exemple, que l'état et la capacité des personnes, le droit de propriété, l'exécution des contrats et obligations, etc.

Toutes les fois qu'une question préjudicielle concernant une de ces matières s'élève devant un tribunal administratif, il doit surseoir à statuer sur le fond jusqu'à ce que la question préjudicielle ait été tranchée par le tribunal judiciaire compétent.

2<sup>o</sup> L'administration active, délibérante ou contentieuse doit respecter les actes et les décisions émanant, soit d'un tribunal judiciaire, soit d'une autorité comprise dans la hiérarchie judiciaire.

**Exceptions au principe à l'égard de l'autorité judiciaire.** —

1<sup>o</sup> Les tribunaux judiciaires sont compétents pour apprécier la légalité des actes réglementaires à l'effet, non pas de les annuler, mais de refuser de les appliquer.

Ce pouvoir leur est reconnu formellement, en matière répressive, par l'art. 471, § 15, du Code pénal, qui punit d'une amende de simple police ceux qui ont contrevenu aux règlements *légalement faits*. Ce pouvoir leur est également reconnu en matière civile, bien qu'aucun texte ne l'établisse.

On le justifie d'ordinaire (2), en disant que les actes réglementaires sont des actes ayant un caractère législatif, et que pour ce motif ils doivent être soumis, comme les lois, à l'appréciation et à l'interprétation des tribunaux judiciaires.

(1) Quant à l'interprétation des actes réglementaires et des actes contractuels, nous savons qu'elle appartient en principe aux tribunaux judiciaires.

(2) Ducrocq, I, n<sup>o</sup> 652. Ce motif est contesté par M. Laferrière qui fait observer que, s'il en était ainsi, il faudrait décider que les tribunaux judiciaires ne pourraient pas plus refuser d'appliquer les règlements, sous prétexte d'illégalité, qu'ils ne peuvent refuser d'appliquer les lois sous prétexte d'inconstitutionnalité. D'après M. Laferrière « la compétence judiciaire dérive non de la nature de l'acte, mais des droits qui sont inhérents à l'exercice de la justice pénale, et en vertu desquels les tribunaux de répression ont en principe plénitude de juridiction sur toutes les demandes ou exceptions tendant à l'application ou à la non-application des peines. » Laferrière, *op. cit.*, I, p. 435.

2<sup>o</sup> Dans certains cas la loi confère aux tribunaux judiciaires le pouvoir d'apprécier la légalité d'actes administratifs proprement dits, et de refuser de les appliquer.

C'est ainsi qu'en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique le tribunal judiciaire auquel on demande de prononcer l'expropriation peut s'y refuser, si toutes les formalités exigées par la loi n'ont pas été remplies par l'autorité administrative (art. 2, loi du 3 mai 1841).

### III<sup>e</sup> SECTION. — DE L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

**Principes généraux. — 1<sup>o</sup> Histoire des tribunaux administratifs. — Justice retenue et justice déléguée.** — Après avoir posé le principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative, l'Assemblée constituante n'organisa pas, comme conséquence de ce principe, en face des tribunaux judiciaires chargés de connaître des contestations relatives aux intérêts privés, des tribunaux administratifs exclusivement compétents pour statuer sur les recours contre les actes de l'administration.

Confondant l'action, la délibération et la juridiction, elle confia le jugement des affaires administratives aux municipalités, aux directoires de districts, aux directoires de département et au Conseil des ministres.

La juridiction ne fut distinguée de l'action et de la délibération que par la loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII, qui créa au chef-lieu de chaque département un Conseil de préfecture.

Successivement furent établis :

Le Conseil d'Etat, suprême degré de juridiction administrative, par la constitution du 22 frimaire an VIII ; la Cour des comptes, par la loi du 16 septembre 1807 ; et d'autres juridictions spéciales, telles que : la commission de plus-value, le conseil de révision, les conseils de l'instruction publique.

Mais il faut arriver jusqu'à la loi du 24 mai 1872, pour voir le Conseil d'Etat investi d'un *pouvoir propre* de décision et constituer un véritable tribunal.

Jusque-là, — sauf sous la République de 1848, en vertu de la loi du 3 mars 1849, — le Conseil d'Etat, même en matière contentieuse, n'est qu'un *Conseil consultatif*. C'est le chef de l'Etat, par décret en Conseil d'Etat, qui rend les décisions : la justice est *retenue*, non *déléguée*.

La loi de 1872 a donc fait faire un pas décisif à l'organisation en France des tribunaux administratifs.

Cependant il reste encore aujourd'hui des attributions contentieuses entre les mains de certains représentants de l'administration active : ministres, préfets, maires. Toute la justice administrative n'est pas déléguée.

L'évolution ne sera complète que le jour où ces attributions seront enlevées aux administrateurs qui les retiennent, et confiées aux tribunaux administratifs.

**2° Nécessité des tribunaux administratifs.** — L'organisation de tribunaux administratifs, à côté des tribunaux judiciaires, s'impose pour trois raisons principales :

1° C'est la conséquence directe du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative. L'indépendance nécessaire à l'administration eût été vainement proclamée si le contentieux administratif avait été confié aux tribunaux de l'ordre judiciaire (1).

2° Les litiges relatifs aux questions administratives nécessitent des connaissances spéciales et une tournure d'esprit toute particulière qui ne s'acquièrent que par la pratique des choses de l'administration. Notamment, le juge administratif ne doit pas perdre de vue que, dans le doute, l'intérêt privé doit céder le pas à l'intérêt général. Le juge civil, gardien ordinaire des intérêts privés, pourrait difficilement se placer à ce point de vue.

3° Les débats administratifs demandent une prompt solution et doivent être soumis à une procédure simple et rapide. Il est plus facile d'obtenir ce résultat avec des tribunaux spéciaux.

D'autre part, des tribunaux administratifs, *distincts de l'administration active*, sont nécessaires, pour mettre les particuliers à l'abri des abus de pouvoir de l'administration.

**De l'amovibilité des juges administratifs.** — A la différence des magistrats de l'ordre judiciaire, les juges administratifs sont

(1) Ducrocq, I, n° 256.

amovibles, à l'exception des membres de la Cour des comptes.

Cette amovibilité est indispensable pour assurer l'indépendance de l'autorité administrative. Il serait bien inutile d'avoir affranchi l'administration de l'autorité judiciaire pour la placer sous la domination de juges administratifs inamovibles.

On a même fait observer avec raison que cette dernière subordination serait plus dangereuse, parce que la spécialité de leur juridiction permettrait aux tribunaux administratifs de mettre plus d'esprit de suite dans leurs envahissements (1).

**Division des tribunaux administratifs.** — On fait pour les tribunaux administratifs des distinctions analogues à celles des tribunaux judiciaires.

*1<sup>o</sup> Tribunaux de 1<sup>re</sup> instance et tribunaux d'appel.* — Le maire et le Conseil de préfecture sont toujours tribunaux de 1<sup>re</sup> instance.

Le préfet et le ministre tantôt statuent en 1<sup>re</sup> instance, tantôt en appel.

Le Conseil d'Etat, en principe, statue comme tribunal d'appel : il statue aussi cependant comme premier et dernier degré de juridiction, et même comme tribunal de cassation.

Enfin la Cour des comptes, sauf un cas, statue comme premier et dernier degré de juridiction.

*2<sup>o</sup> Tribunaux de droit commun et tribunaux d'exception.* — On entend par tribunal de droit commun celui qui est compétent pour toutes les affaires dont la connaissance ne lui a pas été enlevée par un texte spécial de loi.

Un tribunal d'exception est au contraire celui qui n'est compétent, qu'en vertu d'un texte formel de loi.

En appel, le tribunal de droit commun est le Conseil d'Etat : ce point est hors de toute controverse. Il en est autrement pour le premier degré de juridiction.

**Tribunal de droit commun au 1<sup>er</sup> degré de juridiction.** — La question de savoir quel est le tribunal de droit commun au 1<sup>er</sup> degré de juridiction est très débattue.

1<sup>re</sup> OPINION : C'est le *Conseil de préfecture*.

Cette opinion s'appuie sur l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII, œuvre de Roederer.

Mais elle est combattue par le texte même de la loi qui a eu soin de déterminer d'une façon détaillée les matières sur lesquelles pourrait statuer le Conseil de préfecture.

(1) Aucoc, *op. cit.*, I, n<sup>o</sup> 277.



2<sup>e</sup> OPINION : C'est le *Conseil d'Etat*.

Cette opinion, isolée jusqu'à ces dernières années, a pris corps et est aujourd'hui admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêts du 24 juin 1881 (Bongard) et du 28 août 1882 (ville de Cannes) (1).

3<sup>e</sup> OPINION : C'est le *ministre*, chacun dans la sphère de ses attributions (2).

C'est encore aujourd'hui l'opinion de la majorité de la doctrine.

Il faut noter cependant que même, dans cette opinion, on reconnaît que le Conseil d'Etat est juge de droit commun, pour statuer sur les actes des ministres et du chef de l'Etat.

### Tableau des Tribunaux administratifs.

1<sup>o</sup> Tribunaux de droit commun.

Au 1<sup>er</sup> degré : Ministre (sauf controverse).

Au 2<sup>e</sup> degré : Conseil d'Etat.

2<sup>o</sup> Tribunaux d'exception.

1<sup>o</sup> Avec généralité d'attributions :

Conseil de préfecture.

Préfet.

Sous-préfet.

Maire.

2<sup>o</sup> Avec des attributions spéciales :

Cour des comptes.

Conseil de revision.

Conseils de l'Instruction publique : (Commission municipale scolaire. Conseil départemental. Conseil académique. Conseil supérieur).

(1) Dans ce sens : Laferrière, *op. cit.*, p. 413. Jusque-là le Conseil d'Etat, d'une façon constante, s'était prononcé en faveur de la 3<sup>e</sup> opinion.

(2) Wallon à son cours ; Ducrocq, I, n<sup>o</sup> 429 ; Aucoc, I, n<sup>o</sup> 281. Batbie, *Précis*, §§ 348 et suivants. — L'argument sur lequel on s'appuie est le suivant : d'après la loi des 27 avril-25 mai 1791, art. 17, combinée avec la constitution du 5 fructidor an III, art. 193 et 196, tout le contentieux administratif au 1<sup>er</sup> et au 2<sup>e</sup> degré était confié à chaque ministre pour les affaires de son Département. La Constitution du 22 frimaire an VIII a enlevé aux ministres le 2<sup>e</sup> degré de juridiction. Quant à la loi du 28 pluviôse an VIII, elle ne les a privés comme 1<sup>er</sup> degré de juridiction que de la connaissance des affaires limitativement déterminées par la loi. En sorte que pour toutes les autres affaires leur juridiction subsiste. Le ministre est donc bien juge de droit commun.

Juridiction pour les monnaies.  
 Juridiction pour la police sanitaire.  
 Commission de plus-value.  
 Conseils du contentieux des colonies.

CHAPITRE PREMIER. — DU MINISTRE COMME JUGE  
 ADMINISTRATIF.

1° Quels sont les actes du Ministre qui constituent de véritables actes de juridiction ? — Cette question est très controversée.

1<sup>re</sup> OPINION : Tous les actes du ministre (actes de commandement, actes de gestion de la fortune publique, actes de contrôle et de surveillance qu'il exerce en tant que supérieur hiérarchique sur les autorités placées sous ses ordres), qui peuvent être attaqués *directement devant le Conseil d'Etat*, constituent de véritables actes de juridiction.

Le ministre statue comme 1<sup>er</sup> degré, le Conseil d'Etat comme second degré de juridiction.

En conséquence, le ministre statue comme juge dans les matières suivantes :

1° Marchés de fournitures au nom de l'Etat, pour tout ce qui concerne leur passation, leur interprétation et leur exécution :

2° Liquidation des dettes de l'Etat ;

3° Liquidation des pensions civiles et militaires ;

4° Décision du ministre des finances sur les demandes en décharge de responsabilité des trésoriers-payeurs généraux pour la gestion des receveurs de finances et des receveurs de finances pour la gestion des percepteurs ;

5° Décision du ministre sur un recours formé contre une décision même non contentieuse d'un préfet.

2<sup>e</sup> OPINION : Ne sont de véritables actes de juridiction que les décisions que le ministre rend *dans un débat* entre deux parties, sur une matière comprise dans le contentieux administratif.

D'après cette opinion, le pouvoir de juridiction du ministre s'exerce dans trois cas :

1° A l'occasion de toute affaire *contentieuse* qui n'a pas été attribuée à un autre tribunal :

2° A l'occasion de toute affaire *contentieuse* placée par un texte de loi dans la juridiction du ministre (1) ;

3° A l'occasion d'un recours exercé contre une *décision contentieuse* du préfet.

En dehors de ces 3 cas, le ministre agit non comme juge, mais comme administrateur.

2° **Procédure à suivre devant le ministre-juge.** — La procédure est écrite : elle a lieu dans les bureaux du ministre compétent. Elle est réglée par le décret du 2 novembre 1864, qui a voulu augmenter les garanties des parties en cause.

Le ministre doit rendre une décision spéciale sur chaque affaire : elle doit être motivée. Elle est notifiée administrativement aux parties intéressées,

Lorsque les ministres statuent sur des recours dirigés contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans un délai de quatre mois à partir de la réception de la réclamation au ministère, laquelle est constatée par un récépissé délivré aux parties. Si des pièces sont produites ultérieurement par le réclamant, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces. Après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat. (Art. 5, 6, et 7.)

3° **Recours contre les décisions du ministre.** — a) *Appel* : Les décisions du ministre peuvent être attaquées en appel devant le Conseil d'Etat. Il doit être mis en cause et il peut conclure pour défendre ses décisions.

Le délai pour le recours est de trois mois, qui courent à partir de la notification de la décision ministérielle : sauf dans le cas prévu *in fine* du paragraphe précédent, auquel le délai d'appel court à l'expiration du délai de quatre mois.

b) *Opposition* : — L'opposition devant le ministre est recevable contre les jugements par défaut jusqu'à l'exécution.

(1) Ainsi le Ministre du commerce est compétent, pour statuer sur le contentieux des élections des membres de la Chambre de commerce (arrêté du 3 nivôse an XI) ; le ministre de l'agriculture, sur le contentieux des membres des Chambres consultatives d'agriculture (Décret du 22 janvier 1872) ; le ministre de l'instruction publique, sur le contentieux de l'élection des membres du Conseil supérieur de l'Instruction publique (Décret du 16 mars 1880). Dans ce sens, Ducrocq, I, nos 430 à 436. Ceux qui refusent aux ministres la qualité de juge administratif de droit commun ne leur reconnaissent pouvoir de juger que dans ces cas exceptionnels. Laferrière, I, 414.

c) *Tierce opposition* : — Les tiers lésés par la décision du ministre peuvent former tierce opposition devant le ministre pendant 30 ans.

#### APPENDICE SUR LES MARCHÉS DE FOURNITURES.

**Définition.** — On entend, par marché de fournitures, un contrat par lequel une personne s'oblige, moyennant un prix convenu, de procurer à l'administration, soit des matériaux pour l'exécution de travaux publics, soit des objets de consommation ou autres pour assurer le fonctionnement d'un service public, tels par exemple que les denrées pour l'approvisionnement de l'armée ou les effets d'équipement.

**Formes.** — C'est le ministre ou un délégué du ministre qui passe les marchés de fournitures au nom de l'Etat.

En principe, ils sont conclus aux enchères publiques et au rabais, sauf des cas exceptionnels où le ministre est autorisé par la loi à traiter de gré à gré.

**Compétence contentieuse du ministre.** — C'est le ministre qui est compétent pour assurer l'exécution (1) des marchés de fournitures passés au nom de l'Etat, et pour trancher les difficultés auxquelles cette exécution peut donner lieu dans les rapports entre le fournisseur et l'Etat : sauf recours contre sa décision au Conseil d'Etat (Loi du 12 vendémiaire an VII) (2).

**Compétence des Tribunaux judiciaires.** — Les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer :

1° En matière de marchés de fournitures passés par le *département* ou la *commune* ;

2° En matière de marchés de fournitures passés par l'*État*, pour les différends entre l'*entrepreneur* et les *sous-traitants* (3).

(1) Les auteurs qui sont partisans de la 2<sup>e</sup> opinion sur la question de savoir quels actes du ministre constituent des actes de juridiction estiment que dans le cas de marchés publics le ministre n'est véritable juge que lorsqu'un véritable litige s'élève entre l'Etat et le fournisseur. Il n'est pas juge mais administrateur, par exemple, lorsqu'il ordonnance les sommes dues au fournisseur.

(2) Avant cette loi c'étaient les tribunaux judiciaires qui étaient compétents. M. Ducrocq fait observer que jamais les fournisseurs n'avaient été plus mal payés (Ducrocq, I, n° 432).

(3) Par sa nature le marché de fournitures, acte contractuel, fait partie du contentieux judiciaire. La loi du 12 vendémiaire an VIII n'a dérogé à la compétence judiciaire que pour les difficultés qui naissent à l'occasion des marchés de fournitures passés par l'Etat, dans les rapports entre le fournis-

**Compétence du Conseil de préfecture.** — C'est le Conseil de préfecture qui est compétent pour statuer sur les difficultés qui naissent entre le fournisseur et l'administration, lorsque le marché de fournitures a pour objet des matériaux devant servir à l'*exécution de travaux publics*, que le marché soit passé par l'État, la commune ou le département. Le marché de fournitures n'apparaît dans ce cas, que comme l'accessoire du marché de travaux publics et pour ce motif est soumis à la même règle de compétence (1).

## CHAPITRE II. — DU CONSEIL D'ÉTAT COMME TRIBUNAL ADMINISTRATIF.

**Pouvoir propre du Conseil d'Etat en matière contentieuse.** — Tandis qu'en matière législative et en matière administrative le Conseil d'État n'a que des attributions purement consultatives, en matière contentieuse, le Conseil d'État a un pouvoir propre de décision depuis la loi du 24 mai 1872. Antérieurement à cette loi, ce pouvoir propre lui avait appartenu sous la République de 1848, en vertu de la loi organique du 3 mars 1849.

Mais sous tous les autres régimes qui se sont succédés en France, sous la Constitution de l'an VIII, sous le 1<sup>er</sup> empire, sous la Restauration et la monarchie de 1830 et sous le second empire, le Conseil d'État, même au contentieux, n'avait qu'un pouvoir de consultation : il préparait le décret que le gouvernement rendait.

Le gouvernement avait d'ailleurs la faculté de rendre un décret contraire à l'avis du Conseil d'Etat. Cependant la loi du 19 juillet 1845 avait subordonné l'exercice de ce pouvoir à la condition que le décret serait rendu en Conseil des ministres, qu'il serait *motivé* et inséré au *Moniteur* et au *Bulletin des Lois*.

**Division de la matière.** — Nous diviserons la matière de la manière suivante :

I. Organisation et mode de délibérer du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

seur et l'administration : voilà pourquoi sur tout le reste la compétence judiciaire subsiste.

(1) Comme exemple on peut citer les marchés passés par les communes pour la fourniture d'eau et de gaz, pour le nettoyage et pour le balayage des rues.

II. Attributions.

III. Formes de procédure.

### § 1. — Organisation et mode de délibérer du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

1° **Historique de la matière.** — On peut diviser cet historique en quatre périodes :

1° *De l'an VIII à 1831.* — Les affaires contentieuses sont toutes soumises à l'assemblée générale du Conseil d'Etat, comprenant depuis l'ordonnance du 13 août 1815, outre les conseillers en service ordinaire, des conseillers en service extraordinaire, les ministres et les membres du Conseil qui avaient concouru, dans les comités ou les ministères, à la proposition des décisions attaquées.

L'instruction de l'affaire et le rapport à l'assemblée générale étaient confiés, à partir des décrets des 41 juin et 22 juillet 1806, à une *commission du contentieux* présidée par le ministre de la justice, dans laquelle entraient seulement des maîtres des requêtes et des auditeurs, et pas de conseillers d'Etat.

2° *De 1831 à 1849.* — Deux ordonnances du 2 février et du 12 mars 1831 introduisent des réformes importantes :

1° Les affaires contentieuses sont toujours délibérées par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, mais elle ne comprend désormais, ni les conseillers en *service extraordinaire*, ni les conseillers en service ordinaire qui ont *délibéré* sur les décisions attaquées ;

2° L'instruction est dirigée par le comité du contentieux, appelé *comité de justice administrative*, composé depuis l'ordonnance du 18 septembre 1839 de conseillers en service ordinaire, de maîtres des requêtes et d'auditeurs, sous la présidence du vice-président du Conseil d'Etat ;

3° Les séances du Conseil d'Etat délibérant au contentieux sont *publiques* ; les parties peuvent faire présenter *des observations orales* par des avocats au Conseil d'Etat ; enfin le *ministère public* composé de trois maîtres des requêtes, commissaires du roi, est institué à l'effet de conclure dans toutes les affaires contentieuses.

La loi organique du 19 juillet 1845 consacre législativement toutes ces réformes. De plus, nous l'avons vu (1), pour donner

(1) V. *suprà*, p. 297.

plus de garanties aux parties, elle subordonne à certaines conditions le droit pour le gouvernement de rendre une ordonnance au contentieux contraire à l'avis du Conseil d'Etat.

3° *De 1849 à 1852.* — La loi du 3 mars 1849 établit deux réformes importantes :

1° Elle confère au Conseil d'Etat un *pouvoir propre* de décision en matière contentieuse (1) ;

2° Elle enlève la connaissance des affaires contentieuses à l'assemblée générale du Conseil d'Etat et l'attribue à la *section du contentieux*, composée de neuf conseillers d'Etat, siégeant en audience publique et statuant sur le rapport d'un de ses membres, après les plaidoiries des avocats et les conclusions du ministère public.

La garantie résultant de la double délibération, d'abord dans la section, puis en assemblée générale, était supprimée : d'autre part, la section du contentieux de simple juridiction d'instruction était érigée en tribunal.

4° *De 1852 à 1872.* — Le décret organique du 25 janvier 1852 supprime les réformes introduites sous la République de 1848, mais laisse subsister celles de la monarchie de juillet : *publicité des séances, plaidoirie des avocats, conclusions* du ministère public.

Deux innovations importantes lui sont dues :

1° La création de l'*assemblée spéciale* du Conseil d'Etat *délibérant au contentieux*, composée de la section du contentieux et de deux membres délégués par chacune des sections administratives. En cas de partage, le président avait voix prépondérante ;

2° Le partage de juridiction entre l'assemblée spéciale du contentieux et la section du contentieux.

Pour les affaires où des avocats étaient constitués, la section du contentieux était chargée de l'instruction, et c'était l'assemblée spéciale du contentieux qui délibérait.

Pour les affaires où il n'y avait pas constitution d'avocat, c'était la section du contentieux elle-même qui délibérait : mais l'affaire était de droit renvoyée devant l'assemblée spéciale du contentieux, lorsqu'un membre de la section ou le ministère public demandait le renvoi.

2° **Législation actuelle : loi du 24 mai 1872 : organisation et mode de délibérer en matière ordinaire.** — *En principe*, les

(1) V. *suprà*, p. 297.

affaires contentieuses sont jugées dans une assemblée du Conseil d'Etat distincte des assemblées de section et de l'assemblée générale, et qu'on appelle *l'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux*.

Le rôle de la section du contentieux se borne à préparer la solution des affaires, en dirigeant l'instruction et en faisant le rapport à l'assemblée du contentieux.

*Par exception*, dans certaines affaires, la section du contentieux prépare l'instruction et juge elle-même le litige.

Ces affaires sont celles pour lesquelles la loi dispense les parties de la constitution d'un avocat. Il en est ainsi pour (1) huit classes d'affaires. Cependant, si les parties constituent un avocat, ou si un membre de la section ou le ministère public demande le renvoi à l'assemblée spéciale du contentieux, la section du contentieux ne peut plus statuer : elle doit se borner à l'instruction de l'affaire qui sera jugée par l'assemblée du contentieux.

Dans la pratique, à raison du droit de renvoi, la section du contentieux ne juge que les recours en matière de contributions directes et de taxes assimilées et d'élections. Nous ferons connaître plus loin les modifications apportées sur ce point par la loi nouvelle des 26-27 octobre 1888.

D'autre part, il est de jurisprudence constante que les recours en matière de pension, en matière de contravention de grande voirie et les recours pour incompétence ou excès de pouvoir doivent être de droit déferés à l'assemblée du contentieux, bien qu'ils soient dispensés de la constitution d'avocat.

**Composition de l'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux.** — L'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux se compose :

1° De tous les membres de la section du contentieux : soit sept membres en y comprenant le président de la section ;

(1) Ces affaires sont : 1° recours en matière de contributions directes et taxes assimilées ;

2° Recours en matière d'élections des Conseils généraux d'arrondissement, ou municipaux ;

3° Recours appartenant aux membres des Conseils déclarés démissionnaires d'office pour refus de remplir leurs fonctions ;

4° Recours pour incompétence ou excès de pouvoir ;

5° Recours en matière de contraventions de grande voirie ;

6° Recours pour liquidation de pensions ou refus de liquidation ;

7° Recours en matière de contraventions aux lois sur la police du roulage ;

8° Recours contre certaines décisions de la Commission départementale (art. 88 *in fine*, loi de 1871).



2° De huit conseillers d'Etat en service ordinaire (1) pris au nombre de deux dans chaque section administrative : la durée de la délégation est en pratique de trois ans : elle peut être renouvelée indéfiniment ;

3° Du vice-président du Conseil d'Etat, comme président. A son défaut l'assemblée est présidée par le président de la section du contentieux (Loi du 1<sup>er</sup> août 1874, art. 1<sup>er</sup>).

A défaut du vice-président du Conseil d'Etat et du président de la section du contentieux, la présidence appartient au président de section ou au conseiller d'Etat, quelle que soit la section dont il fait partie, qui est le premier inscrit dans l'ordre du tableau (décision de l'assemblée du contentieux du 11 juin 1880).

A la différence de l'assemblée générale, l'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux ne peut pas être présidée par le ministre de la justice.

Les débats devant l'assemblée du contentieux ont lieu en *audience publique*. Les parties sont représentées par des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Le ministère public est représenté par quatre maîtres des requêtes nommés par décrets du Président de la République et qui remplissent les fonctions de commissaires du gouvernement auprès de l'assemblée du contentieux et auprès de la section du contentieux. L'assemblée du contentieux ne peut délibérer qu'en nombre impair : lorsqu'ils se trouvent en nombre pair, le dernier Conseiller dans l'ordre du tableau doit s'abstenir. Elle ne peut délibérer valablement que si *neuf* membres au moins ayant voix délibérative sont présents. En cas d'absence ou d'empêchement d'un ou plusieurs conseillers d'Etat, ils sont remplacés par d'autres conseillers d'Etat dans l'ordre du tableau.

**Composition de la section du contentieux. — Différences avec les sections administratives.** — A la différence de l'assemblée du contentieux, la section du contentieux, même lorsqu'elle statue elle-même sur l'affaire, n'avait pas de séances publiques, d'après la loi de 1872. Nous verrons la réforme importante qu'a introduite sur ce point la loi nouvelle de 1888.

Comparées aux autres sections administratives, la section du contentieux présente de nombreuses différences :

(1) Ou présidents de section, indifféremment. Ces huit membres sont désignés par le vice-président du Conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section (Loi de 1872, art. 17).

1° Elle ne correspond pas comme elles à un ministère ;

2° Elle est composée de six conseillers d'Etat, tandis que les sections administratives n'en comprennent que cinq ;

De douze maîtres des requêtes au lieu de cinq ;

De quatre auditeurs de 1<sup>re</sup> classe au lieu de deux ;

De dix auditeurs de 2<sup>e</sup> classe au lieu de quatre ;

3° Parmi les douze maîtres des requêtes de la section du contentieux, quatre ont le titre de commissaires du gouvernement et font fonction de ministère public. Rien de semblable ne se rencontre dans les autres sections ;

4° Elle ne comprend pas de conseillers d'Etat en service extraordinaire, ni de conseillers d'Etat en service ordinaire pourvus temporairement de fonctions publiques ;

5° Elle ne peut être présidée par le ministre de la justice ;

6° Elle entre tout entière dans la composition de l'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux : tandis que chaque section administrative n'y est représentée que par deux de ses membres ;

7° Tandis que les sections administratives ne peuvent délibérer valablement que si *trois* conseillers en service ordinaire sont présents, pour la section du contentieux on distingue : pour prendre des mesures d'instruction sur les affaires qu'elle jugera elle-même, il faut la présence de *trois* membres ayant voix délibérative ;

Pour prendre des mesures d'instruction sur les affaires qui sont jugées par l'assemblée du contentieux ou pour prononcer un arrêt, il faut la présence de cinq membres ayant voix délibérative ;

8° La section du contentieux est la seule dans laquelle le président n'ait pas voix prépondérante au cas de partage ;

9° Les sections administratives ne statuent jamais après plaidoirie d'avocats, ni en audience publique. Au contraire, en matière, d'élections, de contributions directes et taxes assimilées, d'après la loi nouvelle des 26-27 octobre 1888, la section du contentieux peut statuer en audience publique dans les affaires dans lesquelles il y a constitution d'avocat.

3° **Organisation et mode de délibérer particulier en matière d'élections, de contributions directes et taxes assimilées. Loi des 26-27 octobre 1888 : Section temporaire du contentieux.**

Pour assurer la solution rapide du recours en matière d'élections, de contributions directes et de taxes assimilées, la loi des

26-27 octobre 1888 autorise le gouvernement à former par décret en Conseil d'Etat, une section temporaire du contentieux qui concourra pour le jugement de ces affaires avec la section du contentieux, toutes les fois que les besoins du service l'exigeront (art. 1<sup>er</sup>).

En exécution de cette loi, une section temporaire a été créée par le décret des 10-11 novembre 1888 pour une durée d'un an à compter de son installation. A la même date a été rendu un règlement d'administration publique sur les détails d'organisation et de fonctionnement de cette section.

Actuellement, une section temporaire fonctionne en vertu du décret du 9 décembre 1891, qui l'a instituée pour une année à partir de son installation. Les pouvoirs de cette section viennent d'être prorogés jusqu'au 15 août 1893, par un décret du 14 novembre 1892.

**Composition de la section temporaire du contentieux.** — La section temporaire du contentieux est composée, d'un président de section et de quatre conseillers d'Etat pris dans les différentes sections du Conseil, auxquelles ils continuent d'appartenir, et désignés par décrets du Président de la République.

Il peut y avoir auprès d'elle un ou deux commissaires suppléants du gouvernement nommés par arrêté du Ministre de la justice, et qui peuvent être choisis parmi les [auditeurs de 1<sup>re</sup> classe.

La désignation des membres de la section temporaire et des commissaires suppléants du gouvernement a lieu sur présentation faite par le vice-président du Conseil d'Etat et les présidents de section (art. 2, loi de 1888).

D'après le règlement des 10-11 novembre 1888, trois maîtres des requêtes sont attachés à la section temporaire. Les rapports sont présentés devant elle par les maîtres des requêtes, par les auditeurs de la section du contentieux et par ceux des autres sections désignés à cet effet par le vice-président du Conseil d'Etat délibérant avec les présidents de section (art. 3).

Enfin, le secrétariat du contentieux fait fonction de secrétariat de la section temporaire. Le secrétaire du contentieux est remplacé aux séances de la section temporaire par un secrétaire-adjoint désigné conformément à l'article 23 du règlement de 1879 (Règlement de 1888, art. 7).

**Attributions de la section temporaire et de la section du contentieux.** — Elles peuvent statuer :

1° *En séance non publique*, sur les affaires d'élections, de contributions directes et de taxes assimilées, dans lesquelles il n'y a pas constitution d'avocat ;

2° *En séance publique*, sur les mêmes affaires dans lesquelles il y a constitution d'avocat (art. 3, loi de 1888) (1).

Sur ce dernier point la loi nouvelle a étendu la juridiction de la section du contentieux qui, antérieurement, ne pouvait statuer que lorsqu'il n'y avait pas constitution d'avocat.

Dans les affaires mentionnées ci-dessus, il ne sera pas reçu de constitution d'avocat après un délai de deux mois, qui courra du jour de l'enregistrement des protestations ou des pourvois au secrétariat du contentieux, à moins que dans ce délai, l'une des parties n'ait constitué avocat (art. 4, loi de 1888).

La répartition des affaires entre les deux sections a lieu en nombre égal et alternativement d'après l'ordre fixé par l'enregistrement des pourvois ; sauf jonction d'affaires connexes (art. 1<sup>er</sup>, règl. 1888).

Lorsque la section du contentieux ou la section temporaire statuent en audience publique, les questions posées par le rapport sont communiquées aux avocats quatre jours au moins avant la séance.

Le rôle de chaque séance publique de la section du contentieux ou de la section temporaire est distribué à tous les conseillers d'Etat faisant partie des deux sections, aux maîtres des requêtes et auditeurs qui y sont attachés ainsi qu'aux avocats dont les affaires doivent être appelées (art. 4).

Après le rapport, les avocats des parties présentent leurs observations orales ; des conclusions sont données dans chaque affaire par un maître des requêtes, commissaire du gouvernement près la section du contentieux ou par l'un des commissaires suppléants près la section temporaire (art. 5).

La section temporaire et la section du contentieux ne peuvent statuer que si *cinq* au moins de leurs membres ayant voix délibérative sont présents. En cas de partage, on appellera le

(1) Dans le projet primitif la section temporaire n'était compétente que pour les affaires pour lesquelles il n'y avait pas constitution d'avocat ; la section du contentieux pour les affaires pour lesquelles il y avait constitution d'avocat. La loi a voulu au contraire établir une analogie complète entre les attributions des deux sections.

plus ancien des maîtres des requêtes assistant à la séance (art. 6).

Toutes les décisions prises par la section du contentieux et par la section temporaire sont lues en audience publique, transcrites sur le procès-verbal des délibérations et signées par le président de la section, le rapporteur et le secrétaire.

**Renvoi des affaires concernant les élections, les contributions directes et taxes assimilées à l'assemblée du Conseil d'Etat statuant au contentieux.** — Ce renvoi a lieu lorsqu'un membre de la section ou le commissaire du gouvernement le requiert (art. 3 *in fine*, loi de 1888).

Lorsqu'une affaire soumise à la section temporaire est renvoyée par elle à l'assemblée du Conseil d'Etat statuant au contentieux, le dossier est immédiatement transmis à la section du contentieux : et c'est cette section qui est chargée d'en préparer le rapport (art. 8 du Règlement de 1888).

**Différences entre la section du contentieux et la section temporaire.** — 1° L'une est permanente, l'autre n'est que temporaire.

2° La section du contentieux se compose de 6 Conseillers d'Etat en service ordinaire ; la section temporaire de 4 conseillers seulement.

3° La désignation des conseillers d'Etat composant la section du contentieux, comme d'ailleurs les sections administratives, est faite par décret du Président de la République tous les trois ans, sans présentation du vice-président du Conseil d'Etat et des présidents de section. Cette présentation est nécessaire pour la désignation par décret du Président de la République des conseillers d'Etat qui composent la section temporaire.

4° Quand une affaire soumise à la section temporaire est renvoyée à l'assemblée du contentieux, c'est la section de contentieux qui est chargée de faire le rapport devant cette assemblée.

## § 2. — Attributions du Conseil d'Etat en matière contentieuse.

Les attributions du Conseil d'Etat en matière contentieuse sont de trois sortes :

- 1° Il est tribunal d'appel ;
- 2° Il est tribunal de premier et dernier ressort ;
- 3° Il est tribunal de cassation.

**1° Attributions du Conseil d'Etat comme tribunal d'appel.** — Nous avons dit que le Conseil d'Etat était le tribunal d'appel de droit commun en matière administrative.

En cette qualité, il connaît de tous les recours formés contre les décisions contentieuses non rendues en dernier ressort : telles que les arrêtés des Conseils de préfecture, des ministres, des Conseils du contentieux des colonies et de certaines juridictions spéciales.

**2° Attributions du Conseil d'Etat comme tribunal de premier et de dernier ressort.** — C'est par exception que dans certains cas le Conseil d'Etat est appelé à statuer comme unique degré de juridiction.

Nous citerons à titre d'exemples :

1° Les recours pour incompétence ou excès de pouvoir contre un acte de l'administration active ou délibérante ;

2° Les recours contre les décisions non contentieuses des ministres :

3° Les recours en interprétation des décrets du chef de l'Etat ayant le caractère d'actes administratifs :

4° Le contentieux des élections au Conseil général (loi du 31 juillet 1875) ;

5° Les recours contre les arrêtés des préfets refusant l'ouverture d'un établissement insalubre de 1<sup>re</sup> ou de 2<sup>e</sup> classe (décret du 15 octobre 1810, art. 7),

**3° Attributions du Conseil d'Etat comme tribunal de cassation.** — En cette troisième qualité le Conseil d'Etat connaît :

1° Des recours formés pour violation ou fausse interprétation de la loi contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par certains tribunaux déterminés par un texte formel de loi.

Il en est ainsi pour les arrêts de la Cour des comptes (loi du 16 septembre 1807, art. 17), et pour les décisions des Conseils de révision (loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement, art. 32).

2° Des recours pour incompétence ou excès de pouvoir formés contre les décisions contentieuses émanant de tribunaux administratifs.

3° Des conflits de juridiction qui peuvent s'élever entre deux tribunaux administratifs.

*Qui a qualité pour former le pourvoi en cassation ? — Du pourvoi dans l'intérêt de la loi.* — Le pourvoi en cassation peut être formé devant le Conseil d'Etat par les parties intéressées.

Mais, en outre, chaque ministre a le droit, pour les affaires qui concernent son département, de former un pourvoi dans l'intérêt de la loi, dont le but est de faire redresser, au point de vue doctrinal, une erreur de droit commise par un tribunal administratif. On sait qu'un droit analogue appartient, dans l'ordre judiciaire, au ministre de la justice et au procureur général près la Cour de cassation.

Ce recours ne peut ni nuire ni profiter aux parties.

### § 3. — Formes de procédure.

**Textes sur la matière :** — Les textes qui règlent les formes de procédure sont : le décret du 22 juillet 1806 et du 20 novembre 1864, la loi du 24 mai 1872 (art. 15 à 24) et le décret réglementaire du 2 août 1879 (art. 19 à 25).

**Délai pour le recours et effets du recours.** — En principe, le délai du recours au Conseil d'Etat est de trois mois à partir de la notification de la décision qu'on attaque.

Par exception, le délai du recours au Conseil d'Etat est de deux mois :

1° En cas d'appel des décisions d'un Conseil de préfecture (art. 57, loi du 22-24 juillet 1889).

2° En cas de recours contre les décisions de la commission départementale pour violation de la loi ou d'un règlement, ou pour excès de pouvoir (art. 88, loi du 10 août 1871, v. *suprà*, page 71).

Le recours au Conseil d'Etat est *dévolutif*, mais n'est pas *suspensif* de l'exécution. Cependant le Conseil d'Etat peut ordonner qu'il sera sursis à l'exécution.

**Marche de la procédure ordinaire.** — Voici les diverses phases par lesquelles passe la procédure ordinaire :

1° Le recours au Conseil d'Etat est introduit sous forme de *requête* adressée aux membres du Conseil, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et déposée au secrétariat général du Conseil d'Etat.

Dans certaines matières exceptionnelles, la loi dispense les parties du ministère d'un avocat ; dans ce cas, la requête est présentée par les parties elles-mêmes avec leur signature dûment légalisée.

On voit qu'à la différence de ce qui se passe dans la procédure devant les tribunaux judiciaires, le demandeur s'adresse

d'abord au tribunal avant d'avoir donné connaissance de l'affaire au défendeur.

2° La requête est communiquée par le secrétaire général du Conseil d'Etat au président de la section du contentieux.

3° Le président de la section du contentieux signe *une ordonnance de soit communiqué*, qui permet au demandeur d'assigner le défendeur ; en même temps, il nomme un rapporteur pour l'affaire.

4° Notification est faite au nom du demandeur, par les soins de son avocat, au défendeur : 1° de la requête introductive d'instance ; 2° de l'ordonnance de soit communiqué.

Cette notification doit être faite dans les deux mois qui suivent le jour où l'ordonnance a été rendue, sous peine de déchéance.

5° Dans les quinze jours à partir de cette notification, le défendeur doit constituer avocat et adresser par son ministère au demandeur une *requête ou mémoire en défense*.

6° Le dossier est communiqué au ministre au département duquel ressort l'affaire dont il s'agit : il donne son avis.

7° L'affaire est examinée par la section du contentieux qui peut ordonner toutes les mesures d'instruction qu'elle juge convenables (enquête, expertise, etc. etc.).

La période d'instruction terminée, le rapporteur, qui a été désigné et qui, suivant l'importance de l'affaire, est un conseiller, un maître des requêtes ou un auditeur, donne lecture de son rapport à la section du contentieux : ce rapport se termine par la position des questions de fait et de droit que soulève l'affaire, et par un *projet de décision* qui est arrêté par la section du contentieux, contradictoirement avec son rapporteur.

Le dossier est transmis au commissaire du gouvernement.

8° L'affaire vient à l'audience publique de l'assemblée du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Après la lecture du rapport, les plaidoiries ont lieu, puis les conclusions du commissaire du gouvernement. Un point important à noter est que les avocats ne peuvent produire aucune pièce nouvelle qui n'a pas été soumise à la section du contentieux, ou poser des conclusions différentes de celles qui ont été prises devant elle.

Les débats terminés, l'assemblée du contentieux rend son arrêt.



**Règles particulières lorsqu'un ministre est demandeur ou défendeur.** — Lorsqu'un ministre est demandeur, le recours est introduit par un rapport ou une simple lettre qu'il adresse au président de la section du contentieux. Il n'y a pas d'ordonnance de soit communiqué ; le défendeur est prévenu par lettre.

Lorsqu'un ministre est défendeur, il n'y a pas non plus d'ordonnance de soit communiqué. Le secrétaire général envoie au ministre la requête et les pièces.

**Formes des arrêts.** — Comme les décisions émanant des tribunaux judiciaires, les arrêts du Conseil d'Etat comprennent trois parties :

1° Les qualités qu'on appelle *visas*, contenant les conclusions des parties, les pièces du dossier, et relatant les textes de lois. Cette partie de l'arrêt est rédigée par le rapporteur et soumise à la section du contentieux ;

2° Les motifs ;

3° Le dispositif.

L'arrêt est signé sur la minute par le président, le rapporteur et le secrétaire du contentieux.

Des expéditions sont délivrées par le secrétaire.

**Effets des arrêts du Conseil d'Etat.** — Les jugements des tribunaux judiciaires produisent trois effets :

1° Autorité de chose jugée ;

2° Force exécutoire ;

3° Hypothèque judiciaire sur tous les immeubles de la partie condamnée.

Les arrêts du Conseil d'Etat produisent, dans tous les cas, autorité de chose jugée, en ce sens qu'on ne peut remettre en question l'affaire sur laquelle il a tranché définitivement.

Pour la force exécutoire et pour l'hypothèque qui n'en est que le corollaire, il faut distinguer :

1° *Arrêt prononçant une condamnation contre un particulier.*

— Lorsque l'arrêt du Conseil d'Etat emporte condamnation contre un particulier à une somme d'argent envers l'administration, cet arrêt emporte sans nul doute force exécutoire et hypothèque judiciaire.

Son exécution peut être ramenée par les moyens de droit commun (saisie-arrêt, saisie-exécution), ou par des modes propres à l'administration (saisie administrative des cautionnements).

2° *Arrêt prononçant une condamnation soit contre l'État, soit*

*contre le département ou la commune.* — Dans ce cas l'arrêt ne produit pas force exécutoire ni hypothèque judiciaire : la partie au profit de laquelle il a été rendu ne peut le mettre à exécution par les voies de droit commun, mais par la voie administrative, en obtenant de l'ordonnateur ou du sous-ordonnateur délégué une ordonnance ou un mandat de paiement.

Il y a cependant cette différence, entre l'Etat d'une part, et le département et la commune d'autre part, que l'exécution de l'arrêt par l'Etat ne peut pas être forcée : elle est toujours *volontaire*. Tandis qu'elle peut être forcée à l'égard du département ou de la commune, soit par voie d'*inscription d'office* à leur budget du montant de leur condamnation, soit dans la *vente autorisée* par décret des meubles ou immeubles de la commune (voir *suprà*, page 134).

**Dépens.** — La règle posée par l'art. 130 du Code de procédure, d'après laquelle la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'applique ici. Par exception, jusqu'en 1864, il était de jurisprudence constante que l'Etat ne devait pas encourir la condamnation aux dépens. Le décret réglementaire du 2 novembre 1864 a fait disparaître cette exception favorable à l'Etat, dans trois cas : dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'Etat, dans celles qui sont relatives aux marchés de fournitures et à l'exécution des travaux publics, aux cas prévus par l'art. 4, § 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

**Voies de recours contre les arrêts du Conseil d'Etat.** — Les arrêts du Conseil d'Etat sont susceptibles de trois voies de recours : l'opposition, la tierce opposition, la révision.

**1<sup>o</sup> Opposition.** — L'opposition est ouverte contre les arrêts rendus par défaut. L'opposition n'est pas suspensive.

Le délai pour former opposition est de deux mois depuis la notification de l'arrêt

**2<sup>o</sup> Tierce opposition.** — La tierce opposition est un recours ouvert aux tiers, étrangers à l'instance, qui, en fait, se trouveraient lésés par un arrêt du Conseil d'Etat (1).

Elle est ouverte en général pendant trente ans.

**3<sup>o</sup> Recours en révision ou requête civile.** — Ce recours extraordinaire est ouvert dans trois cas :

(1) C'est ce qui peut arriver au cas où un arrêt du Conseil d'Etat réforme l'arrêté du préfet qui refuse d'autoriser un établissement insalubre ou dangereux. Les tiers intéressés au maintien de l'arrêté de refus peuvent former tierce opposition à l'arrêt du Conseil d'Etat.

1° Lorsque la décision a été rendue sur pièces fausses.

2° Lorsqu'une partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive retenue par son adversaire. (Ces deux premiers cas étaient prévus par le décret de 1806, art. 32.)

3° Lorsque les règles relatives à la composition de la section et de l'assemblée du contentieux, au rapport sur les affaires contentieuses, à la publicité de l'audience, au mode de délibération et à la forme des décisions du Conseil n'ont pas été remplies (art. 15 à 22, loi de 1872).

Le délai du recours est de deux mois.

### CHAPITRE III. — DU CONSEIL DE PRÉFECTURE COMME TRIBUNAL ADMINISTRATIF.

**Pouvoir propre du conseil de préfecture en matière contentieuse.** — Tandis qu'en matière purement administrative le Conseil de préfecture n'a que des attributions consultatives, en matière contentieuse il a un *pouvoir propre* de décision ; il constitue un tribunal administratif rendant des arrêtés qui sont de véritables jugements.

Ce pouvoir propre lui a appartenu dès sa création, à la différence du Conseil d'Etat qui, nous l'avons vu, n'a été investi d'un pouvoir propre, d'une façon définitive, que depuis la loi de 1872.

**Division de la matière.** — Nous ne revenons pas sur l'origine ni sur l'organisation du Conseil de préfecture ; nous étudierons :

1° Les formes de procédure ;

2° Ses attributions.

#### § 1. — Formes de procédure.

**Textes et historique de la matière.** — La procédure devant le Conseil de préfecture statuant au contentieux fut organisée pour la première fois par le décret du 30 décembre 1862, qui régla la *publicité* des audiences et les *débats oraux* ; d'après ce décret, le secrétaire général remplit les fonctions de commissaire du gouvernement et un employé de la préfecture, désigné par le préfet, les fonctions de secrétaire-greffier.

La loi du 21 juin 1865, qui a déterminé à nouveau la composition du Conseil de préfecture, confirme législativement les

dispositions du décret de 1862. Il laisse à un règlement d'administration publique le soin de régler les détails de la procédure, en annonçant que dans un délai de cinq ans cette matière ferait l'objet d'une loi particulière.

Le règlement promis fut rendu le 12 juillet 1865 : il était relatif à l'introduction des instances, aux audiences publiques, et à l'expédition des affaires.

La loi annoncée n'a été votée qu'en 1889 et porte la date des 22-24 juillet (1) sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture.

**Caractères généraux de la procédure.** — Elle est surtout écrite ; elle est dirigée toute entière par le Conseil de préfecture qui sert d'intermédiaire entre les deux adversaires pour la communication des pièces. Elle est simple dans la forme ; parlant, peu coûteuse et rapide.

**I. — Marche générale de la procédure ordinaire.** — 1° L'instance est introduite par voie de *requête*, sur papier timbré, déposée au greffe du Conseil de préfecture.

Cette requête doit contenir les noms, profession et domicile du demandeur, les noms et demeure du défendeur, l'objet de la demande et l'énonciation des pièces dont le requérant entend se servir (art. 2).

Elle est rédigée et déposée, soit par le requérant lui-même, soit par un mandataire, que le requérant est libre de choisir parmi toutes les personnes capables de témoigner en justice (2).

A la requête sont jointes : 1° les pièces ou les mémoires que la partie juge utiles ; 2° des *copies de la requête* sur papier libre (3), en autant d'exemplaires qu'il y a de parties ayant un intérêt distinct.

(1) Elle est divisée en six titres : Titre I : Introduction des instances et mesures générales d'instruction. Titre II : Différents moyens de vérification. Titre III : Des incidents. Titre IV : Du jugement. Titre V : De l'opposition et du recours devant le Conseil d'Etat. Titre VI : Des dépens.

(2) Pourtant, la loi fait une certaine différence entre les divers mandataires : si le mandataire d'une partie n'est, ni avoué exerçant dans le département, ni avocat, il doit justifier de son mandat par acte sous seing privé légalisé par le maire et enregistré, ou par acte authentique (art. 8). Le même article ajoute, que lorsque la partie est domiciliée hors du département, elle doit faire éléction de domicile au chef-lieu.

(3) Lorsqu'aucune copie n'est produite, ou lorsque le nombre des copies n'est pas égal au nombre des parties ayant un intérêt distinct, auxquelles le Conseil de préfecture aurait ordonné la communication prévue par l'article 6, le demandeur est averti par le secrétaire-greffier que, si la production n'est

La requête est inscrite sur un registre tenu par le greffier et marquée, ainsi que les pièces qui y sont jointes, d'un timbre indiquant la date de leur arrivée. Si les parties le demandent, un certificat doit leur être délivré du dépôt de la requête et des pièces.

2<sup>o</sup> Immédiatement après l'enregistrement au greffe de la requête introductive d'instance, le président du Conseil de préfecture désigne un rapporteur auquel le dossier est transmis dans les vingt-quatre heures (art. 5).

3<sup>o</sup> Dans les huit jours qui suivent cette transmission, le Conseil de préfecture, en chambre du Conseil, après avoir entendu le rapporteur, règle la notification à faire au défendeur, fixe le délai accordé aux parties pour fournir leur défense et désigne l'agent chargé de la notification (art. 6).

4<sup>o</sup> Dans les délais fixés par le Conseil de préfecture, l'agent qu'il a désigné notifie, dans la forme administrative, aux parties défenderesses : 1<sup>o</sup> les copies de la requête introductive d'instance et des mémoires déposés au greffe ; 2<sup>o</sup> les décisions prises par le Conseil de préfecture pour l'instruction de l'affaire.

Récépissé de la notification ou, à défaut, le procès-verbal dressé par l'agent chargé de la notification est immédiatement transmis au greffe du Conseil de préfecture (art. 7).

Ainsi la procédure est conduite, non par le demandeur ou son mandataire, comme en matière civile, mais par le tribunal lui-même (1).

5<sup>o</sup> Les mémoires en défense et les répliques sont déposés au greffe et la communication en est faite à la partie adverse par les soins du Conseil de préfecture ; le tout comme pour la requête introductive d'instance (art. 9).

D'autre part, les parties peuvent prendre connaissance des pièces de l'affaire au greffe, sans déplacement, à moins d'une autorisation spéciale du président du Conseil de préfecture (art. 8).

6<sup>o</sup> Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le rapport est dé-

pas faite dans les quinze jours à partir de cet avertissement, le Conseil de préfecture déclarera la requête non avenue.

(1) Cependant la loi laisse la faculté au demandeur de procéder comme en matière civile par voie de signification de la demande au défendeur par exploit d'huissier ; seulement les frais de la signification n'entrent pas en taxe : dans ce cas, l'original de l'exploit est déposé au greffe dans les quinze jours de la signification sous peine de péremption (art. 4).

posé au greffe et transmis immédiatement au commissaire du gouvernement par les soins du secrétaire-greffier (art. 42).

Le rôle de chaque séance publique est arrêté par le président du Conseil, communiqué au commissaire du gouvernement et affiché à la porte de la salle d'audience (art. 43).

Notification doit être faite, dans la forme administrative, à toute partie du jour où l'affaire sera portée en séance publique, au moins quatre jours avant la séance.

Lorsque la partie se fait représenter devant le Conseil, la notification est faite à son mandataire ou défenseur domicilié dans le département (art. 44).

Sur ce point, la loi de 1889 innove sur le décret de 1865, qui ne prescrivait cette notification que lorsque la partie avait fait connaître son intention de présenter des observations orales.

7° Les séances du Conseil de préfecture statuant au contentieux sont *publiques*.

Sur chaque affaire le conseiller de préfecture désigné fait le rapport.

Puis, les parties, soit en personne, soit par mandataire, peuvent présenter des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites.

Mais il est à remarquer que si les parties présentent des *conclusions nouvelles* ou des *moyens nouveaux*, le Conseil ne peut les adopter sans ordonner un supplément d'instruction. C'est une conséquence nécessaire du caractère de la procédure qui est d'être essentiellement écrite : nous avons rencontré une règle analogue pour le Conseil d'Etat.

Le commissaire du gouvernement donne ses conclusions sur toutes les affaires (art. 45).

8° Les débats étant clos, le Conseil de préfecture délibère : il doit toujours délibérer en nombre impair : il faut au moins la présence de *trois* conseillers, le président compris :

La décision est prononcée à l'audience publique.

Les arrêtés du Conseil de préfecture, comme les jugements en matière civile, renferment trois parties : 1° les qualités, c'est-à-dire les noms et conclusions des parties ; 2° les motifs du jugement ; 3° le dispositif.

Ils indiquent les noms des membres qui ont concouru à la décision.

La minute est signée dans les vingt-quatre heures par le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier (art. 48).

La garde des minutes est confiée au secrétaire-greffier ; c'est également lui qui délivre les expéditions aux parties (1) (art. 51).

La notification de l'arrêté a lieu par exploit d'huissier, sauf le cas où l'instance a été engagée par l'Etat ou contre lui ; cas auquel la notification a lieu par les soins du préfet, en la forme administrative.

**Effets des arrêtés du Conseil de préfecture.** — Ils produisent les effets ordinaires des jugements :

Autorité de chose jugée ;

Force exécutoire ;

Hypothèque judiciaire (art. 49).

**II. — Procédures spéciales.** — 1<sup>o</sup> *En matière répressive.* — Lorsqu'il s'agit de contravention, il est procédé comme il suit, à défaut de règles établies par des lois spéciales (2).

Dans les dix jours de la rédaction du procès-verbal de contravention et de son affirmation, notification est faite, en la forme administrative, de la copie du procès-verbal et de son affirmation, avec citation de comparaître dans le délai d'un mois devant le Conseil de préfecture. La citation doit indiquer à l'inculpé qu'il est tenu, s'il veut fournir des défenses écrites, de les déposer dans le délai de quinzaine à partir de la notification et l'inviter à faire connaître, en produisant sa défense écrite, s'il entend user du droit de présenter des observations orales à l'audience (art. 10).

Ce n'est que dans le cas où il a déclaré vouloir user de cette dernière faculté, qu'on lui fait connaître le jour de l'audience publique (art. 44).

Notons enfin, que l'arrêté du Conseil de préfecture en matière répressive doit rapporter le texte intégral de la loi qui prévoit la contravention (art. 48).

2<sup>o</sup> *En matière d'élections, de contributions directes et de taxes assimilées* (3). — Les réclamations relatives à toutes ces matières

(1) D'après la loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII, art. 7, c'était le secrétaire général qui avait la garde des minutes et délivrait les expéditions. Le décret de 1865 avait transporté la garde des minutes au secrétaire-greffier : la loi nouvelle lui a confié en outre le soin de délivrer les expéditions.

(2) Ces lois spéciales qui sont maintenues par la loi nouvelle sont : la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage, titre III ; et le décret du 10 août 1853, titre VII, sur les servitudes militaires.

(3) Cependant la loi de 1889 s'applique aux taxes qui ne sont assimilées aux contributions directes que pour le recouvrement mais dont l'assiette est confiée à des agents spéciaux : telles sont les taxes pour frais de curage des rivières ni navigables ni flottables.

continuent à être présentées et instruites, dans les formes prescrites par les lois spéciales que nous avons fait connaître (art. 14).

Dans ces affaires, les parties doivent faire connaître, avant la fixation du rôle, si elles entendent présenter ou faire présenter des observations orales à l'audience : et ce n'est que dans le cas où elles en auront fait la déclaration, qu'un avertissement leur sera donné du jour de l'audience publique (art. 44).

**III. — Différents moyens de vérification.** — Les différents moyens de vérification ou d'information dont s'occupe la loi de 1889 sont :

- L'expertise ;
- Les visites de lieux ;
- Les enquêtes ;
- Les interrogatoires ;
- Les vérifications d'écriture et l'inscription de faux.

a) *De l'expertise.* — En deux ordres de matières le Conseil de préfecture est obligé d'ordonner l'expertise, *quand elle est demandée par l'une des parties en cause* (1).

1° En matière de dommages résultant de l'exécution des travaux publics ;

2° En matière de subventions spéciales pour dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux.

La loi de 1889 a apporté deux innovations importantes aux règles antérieurement suivies en matière d'expertise.

D'autre part, d'après la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (art. 17) et la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais (art. 56), lorsque l'expert désigné par l'administration était en désaccord avec celui de la partie adverse, il y avait lieu à une *tierce expertise* : opération nouvelle qui retardait la solution du procès et augmentait les frais. — D'autre part, d'après la loi de 1807, le tiers expert, suivant les cas, était désigné par le préfet, ou de droit était l'ingénieur en chef ; en sorte que l'administration avait deux représentants dans l'expertise.

La loi de 1889 (art. 14) a modifié ces deux points. Il n'y aura plus qu'une *seule* expertise dirigée par *trois experts*, et les experts seront désignés, l'un par l'administration, l'autre par la

(1) La loi du 22 juillet 1889 a apporté sur ce point une innovation : antérieurement, l'expertise était obligatoire pour le Conseil de préfecture dans ces deux cas, même quand elle n'était pas demandée par l'une des parties en cause.



partie adverse et le troisième par le Conseil de préfecture (1).

Même, il pourra n'y avoir qu'un *expert*, si les parties y consentent : cet expert est désigné par le Conseil de préfecture, à moins que les parties ne s'accordent pour le nommer.

Notons encore ceci : lorsqu'il y a plusieurs experts, ils procèdent ensemble à la visite des lieux et dressent ensemble un seul rapport. Dans le cas où ils sont d'avis différent, ils indiquent l'opinion de chacun d'eux et les motifs à l'appui (art. 20). Il en est autrement en matière de procédure civile (art. 318, C. Pr.).

*Des constats d'urgence.* — En cas d'urgence, le président du Conseil de préfecture peut, sur la demande des parties, désigner un expert pour constater des faits qui seront de nature à motiver une réclamation. Avis en est donné immédiatement au défendeur éventuel (art. 24). C'est là une mesure purement conservatoire, destinée à fixer un élément de preuve, de nature à disparaître.

b) *Visite de lieux.* — Le Conseil peut, lorsqu'il le croit nécessaire, ordonner qu'il se transportera tout entier, ou que l'un ou plusieurs de ses membres se transporteront sur les lieux, pour y faire les constatations et vérifications déterminées par son arrêté. Le Conseil ou ses membres peuvent en outre, dans le cours de sa visite, entendre à titre de renseignements les personnes qu'ils désignent et faire faire en leur présence les opérations qu'ils jugent utiles. Les parties sont averties par une notification faite conformément à l'article 7 du jour et de l'heure auxquels la visite des lieux doit se faire. Il est dressé procès-verbal de l'opération. Les frais de cette visite sont compris dans les dépens de l'instance (art. 25).

c) *Enquête.* — Le Conseil peut, soit sur la demande des parties, soit d'office, ordonner une enquête sur les faits dont la constatation lui paraît utile à l'instruction de l'affaire (art. 26).

L'arrêté qui ordonne l'enquête indique les faits sur lesquels elle doit porter, et décide suivant les cas, si elle aura lieu, devant le Conseil, en séance publique, ou devant un membre du Conseil qui se transportera sur les lieux (art. 27).

Les parties sont averties par une notification qu'elles peuvent prendre connaissance au greffe de l'arrêté qui ordonne l'enquête et elles sont invitées à présenter leurs témoins au jour fixé par

(1) Cependant il est une matière où la tierce expertise peut être encore ordonnée même depuis la loi du 22 juillet 1889, c'est en matière de contributions directes (V. *suprà*, p. 222, note 1).

cet arrêté ; si elles le préfèrent, elles peuvent assigner les témoins, à leurs frais, par exploit d'huissier (art. 28).

Les témoins sont entendus séparément tant en présence qu'en l'absence des parties. Ils doivent, à peine de nullité, prêter serment de dire la vérité (art. 30).

Il est dressé procès-verbal de la déposition des témoins : par le secrétaire-greffier, si l'enquête a lieu à l'audience ; par le commissaire enquêteur, si elle est confiée à un membre du Conseil (art. 31, 32).

d) *Interrogatoire.* — Le Conseil peut, soit d'office, soit sur la demande des parties, ordonner que les parties seront interrogées, soit à l'audience publique soit en chambre du Conseil (art. 36).

e) *Vérifications d'écritures et inscription de faux.* — Le Conseil peut ordonner une vérification d'écritures par un ou plusieurs experts qu'il nomme en présence d'un des membres du Conseil désigné à cet effet (art. 37).

Dans le cas de demande en inscription de faux contre une pièce produite, le Conseil fixe le délai dans lequel la partie qui l'a produite sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir.

Si la partie déclare qu'elle n'entend pas se servir de la pièce, on ne fait pas de déclaration.

Si la partie déclare qu'elle entend se servir de la pièce, le Conseil peut, soit surseoir à statuer sur l'instance principale, jusqu'après le jugement du faux par le tribunal compétent, soit statuer au fond, s'il reconnaît que la décision ne dépend pas de la pièce arguée de faux (art. 38).

**IV. — Dépens.** — Toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, sauf la compensation qui peut en être faite dans certains cas (art. 62).

Cette règle est applicable à l'administration, dans les contestations relatives au domaine de l'Etat, à l'exécution des marchés passés pour un service public ou à la réparation des dommages causés par l'exécution de travaux publics (art. 63) (1).

Les dépens ne comprennent que les frais de timbre et d'enregistrement, les frais de copie des requêtes ou mémoires, les frais d'expertise, d'enquêtes ou autres mesures d'instruction et les frais de signification de la décision (art. 64).

(1) Il en est de même des frais d'expertise ou de tierce expertise, en matière de contributions directes, aux termes de l'art. 5 de la loi du 29 décembre 1884.

La liquidation est faite par l'arrêté qui statue sur le litige, ou bien, plus tard, par le président du Conseil après avis du rapporteur ; sauf le droit pour les parties dans ce dernier cas de former opposition devant le Conseil de préfecture dans les huit jours de la notification (art. 65). Un règlement d'administration publique du 18 janvier 1890 a déterminé le tarif des frais.

**V. — Recours contre les décisions du Conseil de préfecture.** — Trois voies de recours sont ouvertes contre les décisions du Conseil de préfecture : l'opposition, l'appel, la tierce opposition :

*1<sup>o</sup> Opposition.* — L'opposition est ouverte devant le Conseil de préfecture contre les décisions par défaut (1).

Le délai pour former opposition est d'un mois, depuis la notification de la décision faite à partie : elle doit contenir indication spéciale de ce délai.

L'opposition est formée comme une demande introductive d'instance (art. 52).

L'opposition suspend l'exécution, à moins qu'il n'en ait été ordonné autrement par la décision qui a statué par défaut (art. 55).

*2<sup>o</sup> Appel.* — Les décisions du Conseil de préfecture sont toujours susceptibles d'appel, quelque minime que soit l'objet du litige.

L'appel est porté devant le Conseil d'Etat : sauf le cas d'a-purement de compte des communes, dans lequel cas c'est la Cour des comptes.

Le délai est de deux mois : à dater de la notification, lorsque la décision est contradictoire ; de l'expiration du délai d'opposition, lorsqu'elle est par défaut (art. 58, 59).

Le recours au Conseil d'Etat peut avoir lieu sans frais et sans intervention d'avocat au Conseil d'Etat :

*1<sup>o</sup>* En matière de contributions directes ou taxes assimilées

(1) Sont considérés comme contradictoires, les arrêtés rendus sur les requêtes ou mémoires en défense des parties, alors même que les parties ou leur mandataire n'auraient pas présenté d'observations orales à la séance publique. — Toutefois, si, après une expertise, les parties n'ont pas été appelées à prendre connaissance du rapport d'experts, elles pourront former opposition contre la décision du Conseil de préfecture (art. 53). — Lorsque la demande est formée contre deux ou plusieurs parties et que l'une ou plusieurs d'entre elles n'ont pas présenté de défense, la loi organise une procédure semblable à celle du *défaut profit-joint* du Code de procédure civile. Le Conseil de préfecture surseoit à statuer ; les parties défaillantes sont visées : si elles font encore défaut, la décision qui est rendue a, pour toutes les parties, le caractère d'une décision contradictoire.

aux contributions directes pour le recouvrement. Cependant l'exemption du timbre n'est applicable, sauf pour les prestations en nature sur les chemins vicinaux, que quand la cote est moindre de 30 francs ;

2° En matière d'élections ;

3° En matière de grande voirie et d'anticipation sur les chemins vicinaux.

Le recours peut être déposé, dans ces cas, à la préfecture ou à la sous-préfecture. Il est transmis par le préfet au secrétaire général du Conseil d'Etat (art. 61).

3° *Tierce opposition.* — La tierce opposition peut être formée devant le Conseil de préfecture, par toute personne qui est lésée par une décision qu'il a rendue, lorsque, ni elle, ni ceux qu'elle représente n'ont été appelés en cause.

Le délai est de trente ans.

Elle est formée comme une demande introductive d'instance (art. 56).

## § 2. — Attributions.

**Caractère général de la juridiction du Conseil de préfecture.** — La juridiction du Conseil de préfecture se caractérise par les traits suivants :

1° C'est une juridiction d'exception ou *d'attribution* ; en ce sens qu'elle n'existe qu'en vertu d'un texte de loi.

2° Elle est toujours en première instance, quelle que minime que soit la valeur du litige.

3° Elle s'étend sur tout le département.

4° Elle est territoriale, en ce sens qu'elle est déterminée, non par le domicile du défendeur, comme c'est la règle en matière civile, mais par le lieu où s'est passé le fait qui a donné naissance au procès.

**Division des attributions du Conseil de préfecture.** — On peut les diviser en deux grandes catégories :

1° Celles qui résultent de la loi organique du 28 pluviôse an VIII ;

2° Celles qui résultent de nombreuses lois postérieures (1).

(1) Il nous suffit de rappeler qu'en vertu de lois postérieures à la loi du 28 pluviôse an VIII, le Conseil de préfecture est compétent :

1° En ce qui concerne les établissements dangereux, insalubres ou incom-

Nous avons parlé de ces dernières dans le cours de cet ouvrage, nous n'y revenons pas : nous devons au contraire consacrer des développements à la première catégorie.

**Attributions du Conseil de préfecture résultant de la loi organique du 28 pluviôse an VIII.** — Ces attributions sont au nombre de quatre :

- A. Travaux publics ;
- B. Grande voirie ;
- C. Domaines nationaux ;
- D. Impôts directs.

### A. — Des travaux publics.

#### Notions générales.

**Définition des travaux publics.** — On entend par travaux publics les travaux qui sont entrepris par l'Etat, le département, la commune, et autres établissements publics, et même par les associations syndicales autorisées ou forcées, dans un but d'utilité publique.

Deux conditions sont donc nécessaires pour qu'il y ait travaux publics :

1<sup>o</sup> Il faut que les travaux soient entrepris par *certaines personnes morales* : Etat, établissements publics, associations syndicales autorisées ou forcées.

Des travaux entrepris par un simple particulier, même dans un but d'utilité publique (tels que la construction d'une route), n'auraient pas le caractère de travaux publics.

2<sup>o</sup> Il faut que les travaux aient un but *d'utilité publique*.

Ainsi des travaux entrepris par l'Etat, pour l'amélioration des biens de son domaine privé, ne constituent pas des travaux publics.

La notion des travaux publics est ainsi liée intimement à celle d'expropriation pour cause d'utilité publique, en sorte qu'on pourrait dire que les travaux publics sont ceux pour

modes ;

2<sup>o</sup> En ce qui concerne les chemins vicinaux ;

3<sup>o</sup> En ce qui concerne les comptes des communes dont le revenu n'excède pas 30.000 francs ;

4<sup>o</sup> En ce qui concerne le contentieux des élections au Conseil d'arrondissement et au Conseil municipal ;

5<sup>o</sup> En ce qui concerne les servitudes militaires, etc. etc.

l'exécution desquels on pourrait recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

**Autorité compétente pour autoriser l'exécution des travaux publics.** — Il faut distinguer les travaux publics de l'Etat, du département et de la commune.

*Travaux publics de l'Etat.* — Une loi est nécessaire pour les grands travaux publics de l'Etat. Un décret suffit pour les travaux de moindre importance, tels que les chemins de fer d'embranchements de moins de vingt kilomètres.

Cependant, même pour ces derniers travaux, il faudrait une loi spéciale pour créer les ressources nécessaires à leur exécution (loi du 27 juillet 1870).

*Travaux publics du département.* — Si l'exécution des travaux publics du département nécessite une mesure d'expropriation, un décret du Conseil d'Etat est nécessaire. Si au contraire l'exécution des travaux publics du département ne nécessite pas une mesure d'expropriation, elle aura lieu en vertu de la délibération définitive du Conseil général (art. 46, nos 6, 7, 9, 11, de la loi du 10 août 1871).

*Travaux publics de la commune.* — Il faut un décret en Conseil d'Etat dans deux cas : 1<sup>o</sup> lorsque l'exécution des travaux nécessite une mesure d'expropriation ; 2<sup>o</sup> lorsque la dépense, seule, ou jointe à d'autres dépenses de même nature, dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation (art. 58, n<sup>o</sup> 3, loi du 5 avril 1884).

Hors ces deux cas, l'exécution des travaux a lieu en vertu de la délibération du Conseil municipal, exécutoire sans autorisation (art. 61 de la même loi).

**Divers modes d'exécution des travaux publics.** — Les divers modes d'exécution des travaux publics sont au nombre de cinq :

1<sup>o</sup> L'exécution par l'emploi d'ouvriers *payés à la journée ou à la tâche*, — mode employé pour l'entretien des routes empierreées ;

2<sup>o</sup> La *régie simple*, qui existe quand les travaux sont faits au compte et aux risques de l'administration, sous la direction d'un préposé, tel qu'un conducteur des ponts et chaussées, rémunéré par un traitement fixe ;

3<sup>o</sup> La *régie intéressée*, qui existe quand la direction des travaux, faits au compte et aux risques de l'administration, est

confiée à un régisseur qui n'est pas un agent de l'administration et qui est rémunéré par une indemnité proportionnée aux dépenses ; ce système est rarement employé ;

4° La *concession*, contrat par lequel une ou plusieurs personnes s'engagent à exécuter des travaux, sans recevoir en échange aucune rémunération en argent, mais moyennant le droit d'exploiter à leur profit, pendant un temps déterminé, le produit des travaux exécutés (chemins de fer).

5° L'*entreprise ou marché de travaux publics*, mode d'exécution usuel auquel nous consacrerons les explications qui suivent.

### De l'entreprise ou marché de travaux publics.

**Définition (1).** — L'entreprise ou marché de travaux publics est un contrat par lequel une personne s'engage à exécuter des travaux publics, à son compte et à ses risques, moyennant un prix que s'engage à lui payer en échange l'administration et sous certaines conditions déterminées.

Nous diviserons l'étude de ce contrat en trois paragraphes :

a) De la nature juridique du marché de travaux publics et des dispositions de loi auxquelles il est soumis ;

b) Des règles de forme et des conditions de fond du marché de travaux publics ;

c) Du contentieux du marché de travaux publics.

a) *De la nature juridique du marché de travaux publics et des dispositions de loi auxquelles il est soumis.*

**Nature juridique.** — Le marché de travaux publics est un contrat de louage d'ouvrage, alors même que l'entrepreneur doit fournir les matériaux nécessaires. Il diffère donc profondément du marché de fournitures qui est un contrat de vente.

**Dispositions de loi auxquelles est soumis le marché de travaux publics.** — Quant à la forme, le marché de travaux publics est régi par le décret du 18 novembre 1882, qui a remplacé l'ordonnance du 4 décembre 1836.

Quant au fond, le marché de travaux publics est soumis :

1° Aux règles générales de la matière des obligations ; 2° aux règles du Code civil sur le contrat de louage d'ouvrage ; 3° aux

(1) La concession diffère du marché de travaux publics en ce que le concessionnaire, à la différence de l'entrepreneur, ne reçoit de l'administration aucune somme d'argent comme rémunération de son travail.

conventions de l'administration et de l'entrepreneur, contenues dans diverses pièces (le cahier des clauses et conditions générales, applicable à tous les travaux de même nature, fixé par un arrêté du ministre des travaux publics du 16 novembre 1866; le devis ou cahier des charges spécial à l'entreprise; le bordereau des prix).

b) *Des règles de forme et des conditions de fond du marché de travaux publics.*

**Règles de forme.** — En principe, le marché de travaux publics est conclu par voie d'adjudication publique au rabais, avec soumission cachetée.

Par exception, dans certains cas, il est permis à l'administration de traiter de gré à gré avec l'entrepreneur. C'est ce qui a lieu, par exemple, pour les travaux dont la dépense totale n'exécède pas 20.000 fr., ou, s'il s'agit d'un marché pour plusieurs années, dont la dépense annuelle n'exécède pas 5.000 fr. (art. 12, décret de 1882).

**Conditions de fond. Diverses sortes de marchés.** — Au point de vue des conditions de fond, on distingue trois sortes de marchés de travaux publics :

1<sup>o</sup> Le marché en bloc ou à forfait, dans lequel le travail à exécuter par l'entrepreneur, d'une part, et d'autre part le prix dû par l'administration, fixé en bloc et en dehors de toute opération de mesurage, est établi d'une façon définitive et invariable, quelles que soient les circonstances.

2<sup>o</sup> Le marché sur série de prix, dans lequel on indique le prix de chaque nature d'ouvrage, sans en indiquer la quantité : en sorte que le prix total des travaux n'est connu que lorsqu'ils sont terminés et d'après leur mètre.

3<sup>o</sup> Le marché à l'unité de mesure, dans lequel on fixe le prix de chaque nature d'ouvrage et la quantité des ouvrages à exécuter, avec la faculté pour l'administration, dans une certaine limite indiquée au devis, d'augmenter la quantité des ouvrages.

c) *Du contentieux du marché des travaux publics.*

Le contentieux du marché des travaux publics concerne :

1<sup>o</sup> Les rapports de l'entrepreneur et de l'administration.

2<sup>o</sup> Les rapports de l'entrepreneur et des sous-traitants.

3<sup>o</sup> Les rapports de l'entrepreneur et des tiers.

**I. Rapports de l'entrepreneur et de l'administration.** — Toutes les difficultés qui naissent entre l'entrepreneur et l'administration, concernant l'exécution des clauses de leur marché



sont de la compétence du Conseil de préfecture (art. 4, § 2, loi du 28 pluviôse an VIII) (1).

Exemple : contestation pour le prix des travaux, pour la réception, et même pour la responsabilité décennale de l'entrepreneur postérieure à la réception des travaux, d'après les articles 1792 et 2270 du Code civil.

**II. Rapports de l'entrepreneur et des sous-traitants.** — Les difficultés qui naissent entre l'entrepreneur et ses sous-traitants (associés, fournisseurs de matériaux, ouvriers etc.) sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

**III. Rapports de l'entrepreneur et des tiers** (2). — Les rapports entre l'entrepreneur et des tiers sont relatifs :

1° Aux torts et dommages causés à la propriété mobilière ou immobilière d'un tiers par l'exécution des travaux publics ;

2° Aux dommages causés aux personnes ;

3° Aux plus-values résultant pour des tiers de l'exécution des travaux publics.

1° **Torts et dommages causés à la propriété mobilière ou immobilière d'un tiers par l'exécution des travaux publics.** — **Diverses sortes de torts ou dommages.** — Les torts et dommages à la propriété d'autrui résultant de l'exécution des travaux peuvent consister :

1° Dans une dépréciation ou une détérioration (3) ;

2° Dans l'occupation temporaire, des fouilles pratiquées, des matériaux extraits ou ramassés ;

3° Dans l'appropriation définitive par l'administration du terrain d'autrui, par voie d'expropriation, (terrain pris).

Nous ne parlons ici, ni de l'occupation temporaire, des fouilles et extractions de matériaux, ni de l'expropriation, mais uni-

(1) C'est là une disposition exceptionnelle (v. *suprà*, page 2) : le marché de travaux publics étant un acte contractuel entrant, par sa nature, dans le contentieux judiciaire. La loi de pluviôse an VIII s'est inspirée de la loi des 7-11 septembre 1790, art. 3, qui attribuait compétence suivant les cas au directoire de district, sauf appel au directoire de département, ou aux municipalités, avec appel au directoire de district. — Ces règles de compétence doivent être étendues aux autres modes d'exécution des travaux publics.

(2) Toute cette manière est régie, quant à la compétence, par la loi du 28 pluviôse an VIII et, quand aux règles de fond, par la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, véritable *Code des travaux publics*.

(3) Par exemple : dans le cas de perte d'un cheval et d'une voiture qui tombent dans une tranchée, non barricadée ; modifications apportées à l'accès d'une maison par suite du changement de niveau d'une rue.

quement des torts et dommages résultant d'une détérioration ou d'une dépréciation.

**Compétence du Conseil de préfecture. — Conditions requises.** — C'est le Conseil de préfecture qui est compétent pour connaître des torts et dommages causés à la propriété d'autrui par l'exécution des travaux publics (art. 4, §§ 3 et 4, loi du 28 pluviôse an VIII).

Pour cela trois conditions doivent être réunies :

1° Il faut qu'il s'agisse de *dommages proprement dits* et non pas d'expropriation, c'est-à-dire de cession forcée.

La loi du 28 pluviôse an VIII attribuait compétence au Conseil de préfecture pour terrains *pris* ou fouillés ; mais les lois qui ont été rendues depuis, sur l'expropriation, loi de 1810, loi de 1833 et loi de 1841, lui ont enlevé cette compétence. Actuellement, d'après la loi du 3 mai 1841, lorsqu'il y a terrain *pris*, pour l'exécution de travaux publics, il faut procéder aux formalités de l'expropriation, et c'est le jury d'expropriation qui seul est compétent pour fixer le montant de l'indemnité.

*Dommages permanents et dommages temporaires* (1). — Faut-il distinguer entre les dommages permanents et les dommages temporaires, et n'accorder compétence au Conseil de préfecture que lorsqu'il s'agit de dommages temporaires ?

Jusqu'en 1852, cette question a divisé la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État.

La Cour de cassation attribuait compétence pour statuer sur les dommages permanents aux tribunaux judiciaires.

Le Conseil d'État, au contraire, reconnaissait la compétence du Conseil de préfecture.

En 1850, le Tribunal des conflits saisi de la question a donné raison au Conseil d'État.

Depuis 1852, la Cour de cassation s'est définitivement rangée à l'opinion du Conseil d'État.

Actuellement donc, le Conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les dommages permanents comme sur les dommages temporaires : la loi en effet ne distingue pas.

2° Il faut que les dommages résultent de l'*exécution de travaux publics*.

(1) Exemple du dommage temporaire : occupation temporaire de terrains. Exemple de dommage permanent : la suppression ou la diminution de la force motrice d'un cours d'eau ; ou encore le cas d'un cheval ou d'une voiture précipités dans une tranchée et qui sont détruits.

3° Il faut que les dommages émanent soit du fait de l'*entrepreneur* soit du fait de l'*administration* (1). •

**Conditions requises pour qu'il y ait lieu à indemnité.** — Pour que le propriétaire ait droit à une indemnité, il faut :

1° Que le dommage soit direct, matériel et actuel ;

2° Qu'il ne provienne pas d'un cas fortuit ou d'une force majeure ;

3° Qu'il ne soit pas la conséquence de l'exercice d'un droit qu'aurait un propriétaire quelconque.

**Règles à suivre pour la fixation de l'indemnité.** — L'indemnité doit :

1° Etre déterminée en argent ;

2° Etre proportionnée au dommage ;

3° Etre compensée à due concurrence avec la plus-value que les travaux ont pu procurer d'autre part au propriétaire.

Elle est fixée à la suite d'une expertise, d'après les règles de la loi nouvelle de 1889 sur la procédure devant le Conseil de préfecture (V. *suprà*, page 316).

2° **Dommages causés aux personnes.** — **Compétence du Conseil de préfecture.** — Sur la question de compétence en cas de dommages causés aux personnes par l'exécution des travaux publics, la jurisprudence du Conseil d'Etat a varié.

Jusqu'en 1863, il admettait la compétence du Conseil de préfecture.

De 1863 à 1873, au contraire, il se prononce pour la compétence des tribunaux judiciaires.

Depuis 1873 et actuellement encore, il est revenu à sa 1<sup>re</sup> jurisprudence et décide que c'est le Conseil de préfecture qui doit

(1) Sur ce dernier point, l'article 4, § 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII, semble formel en sens contraire : il dit, en effet, que le Conseil de préfecture prononcera sur les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages, procédant du fait personnel de l'entrepreneur et *non du fait de l'administration*. Mais la rédaction de l'article est vicieuse : le Conseil de préfecture est compétent, par *a fortiori*, lorsqu'il s'agit du fait de l'administration. On peut expliquer cette rédaction vicieuse par la loi 7-11 septembre 1790, article 5, dont on a reproduit en l'an VIII certains termes maladroitement ; d'après cette loi, c'était le directoire du district qui était compétent, sauf recours au directoire du département, pour statuer sur les réclamations concernant les terrains pris ou fouillés : c'étaient les municipalités, sauf recours au directoire du district, qui étaient compétentes pour statuer sur les torts et dommages provenant du fait des entrepreneurs et *non du fait de l'administration*. Ce sont ces derniers mots qui ont été insérés sans raison dans la loi de pluviôse an VIII.

connaître des dommages aux personnes. Il s'appuie sur les termes absolus de la loi de pluviôse an VIII qui parle de torts et dommages, sans faire de distinction.

**3° Plus-value résultant pour des tiers de l'exécution des travaux publics.** — L'exécution des travaux publics, (travaux de voirie, travaux d'endiguement sur un cours d'eau), a souvent, pour conséquence indirecte, d'augmenter la valeur des propriétés riveraines. La loi donne à l'administration, au compte de qui les travaux ont été faits, le droit de réclamer aux propriétaires qui en ont tiré un profit indirect une indemnité de plus-value.

Cette matière est régie par les articles 30, 31 et 32 de la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais.

La plus-value peut être réclamée soit par voie d'exception, soit par voie d'action.

**1° Plus-value réclamée par voie d'exception.** — La plus-value est réclamée par voie d'exception, lorsque le propriétaire se plaint de torts et dommages causés par l'exécution des travaux publics ou demande une indemnité pour expropriation.

Une compensation s'opère entre l'indemnité réclamée pour dommages causés ou pour expropriation, et la plus-value résultant des travaux, à due concurrence. Sur ce point, il y a deux différences importantes entre l'expropriation et les simples dommages.

**1°** Au cas d'expropriation, c'est le jury, qui est compétent pour fixer l'indemnité et apprécier le montant de la plus-value ; dans le cas de simples dommages, c'est le Conseil de préfecture.

**2°** Au cas de simples dommages, le propriétaire peut être privé de toute indemnité si la plus-value est égale au montant du dommage. Au cas d'expropriation, la plus-value obtenue au reste de la propriété ne peut pas priver le propriétaire de toute indemnité pour la portion que l'expropriation lui enlève.

**2° Plus-value réclamée par voie d'action.** — C'est ce qui a lieu lorsqu'il n'y a pas de demande d'indemnité pour expropriation ou pour dommages.

L'indemnité n'est exigible qu'en vertu d'un décret en Conseil d'Etat rendu après enquête.

L'indemnité est fixée par une juridiction spéciale connue sous le nom de *Commission de plus-value*, composée de sept membres désignés par décret.

Le maximum de l'indemnité est de la moitié de la plus-value.  
En fait, l'administration use rarement du droit qui lui appartient de réclamer une indemnité de plus-value *par voie d'action*.

### B. — Grande voirie.

**Ce que comprend la grande voirie :** La grande voirie comprend :

- 1° Les routes nationales et les rues des villes qui leur font suite ;
- 2° Les routes départementales et les rues des villes qui leur font suite ;
- 3° Les rues et places de Paris ;
- 4° Les chemins de fer même d'intérêt local ;
- 5° Les fleuves et rivières navigables ou flottables ;
- 6° Les canaux de navigation ;
- 7° Les ports, havres et rades.

**Ce que comprend la petite voirie :** La petite voirie comprend :

- 1° Les chemins vicinaux et les rues de villes qui leur font suite, ou voirie vicinale ;
- 2° Les chemins ruraux, ou voirie rurale ;
- 3° Les rues et places des villes, bourgs et villages ou voirie urbaine.

**Part de l'administration active et de l'administration contentieuse en matière de voirie.** — En matière de voirie, il y a place pour les attributions de l'administration active et pour les attributions de l'administration contentieuse.

A l'administration active, représentée par le préfet, pour la grande voirie et la voirie vicinale, par le maire pour la voirie urbaine, il appartient d'assurer par des mesures générales de police la sécurité et la libre circulation sur les voies publiques (V. *suprà*, p. 85).

A l'administration contentieuse, il appartient de statuer sur les difficultés qui peuvent s'élever, et de réprimer les contraventions qui peuvent être commises, en matière de voirie.

#### *Du contentieux de la voirie.*

**Grande voirie.** — En matière de grande voirie la juridiction compétente est le Conseil de préfecture.

Sa compétence est double : contentieuse et répressive (1).

1<sup>o</sup> *Compétence contentieuse.* — Le Conseil de préfecture ordonne la démolition des constructions qui empiètent sur la voie publique, la destruction des ouvrages faits à un mur de face ou de la « besogne mal plantée ».

2<sup>o</sup> *Compétence répressive.* — Au point de vue répressif, le Conseil de préfecture prononce la peine encourue par les contraventions en matière de grande voirie.

On peut dire que la contravention de grande voirie consiste dans un fait pouvant compromettre la conservation du domaine public ou nuire à l'usage auquel il est légalement destiné (2).

Par exemple, l'anticipation ou empiètement, la dégradation, l'inobservation des servitudes d'utilité publique, etc., etc.

Le Conseil de préfecture ne peut prononcer, comme peine, que l'amende, jamais l'emprisonnement.

Jusqu'en 1842, l'amende encourue était, suivant d'anciens règlements antérieurs à la Révolution restés en vigueur, tantôt une somme fixe très forte (3), tantôt une somme laissée à l'arbitraire du juge. — La loi du 23 mars 1842 a permis de modérer les amendes fixes à un vingtième, sans pouvoir descendre au-dessous de seize francs : quant aux amendes arbitraires, elles ne devront pas excéder trois cents francs, ni être inférieures à seize francs (art. 1, 2).

**Voirie vicinale.** — Il faut distinguer les anticipations ou usurpations sur les chemins vicinaux, et les détériorations ou dégradations.

*Pour les anticipations et usurpations*, il y a dédoublement ou partage de compétence entre le Conseil de préfecture et le tribunal de simple police.

Au Conseil de préfecture appartient la compétence purement

(1) La compétence contentieuse du Conseil de préfecture résulte de la loi du 28 pluviôse an VIII ; sa compétence répressive de la loi du 29 floréal an X.

(2) Définition empruntée à M. Laferrière, II, p. 603. Il suit de là que les violences et voies de fait, vols au préjudice des particuliers, commis sur une voie publique, etc. etc., restent en dehors des attributions répressives du Conseil de préfecture. Cela est évident.

(3) Le Conseil d'Etat se reconnaissait le droit de descendre au-dessous de ce minimum, par cette raison que, ne faisant que préparer le décret rendu par le chef de l'Etat, il pouvait exercer le droit de grâce qui lui appartient. Ce droit lui a été enlevé par la loi du 24 mai 1872, art. 9. Ce droit ne lui avait pas non plus appartenu sous l'empire de la loi de 1849 qui lui attribuait un pouvoir propre de décision.

contentieuse, pour ordonner la réintégration du sol usurpé ou anticipé à la route (1) (art. 8, loi du 9 ventôse an XIII).

Au tribunal de simple police appartient la compétence purement répressive, tendant à prononcer l'amende contre le contrevenant (art. 479, § 11, C. p.) (2).

Au contraire, pour les *détériorations et dégradations*, la compétence contentieuse et répressive appartient tout ensemble au tribunal de simple police : c'est le tribunal de simple police qui est compétent pour prononcer sur la réparation du dommage et pour condamner le contrevenant à l'amende.

**Voirie urbaine.** — Pour voirie urbaine, c'est le tribunal de simple police qui est compétent, tout à la fois au point de vue contentieux et au point de vue répressif (3).

### C. — Domaine national.

D'après l'art. 4 § 7 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le Conseil de préfecture prononce sur le contentieux des domaines nationaux.

La jurisprudence constante des tribunaux administratifs entend par domaines nationaux, non pas seulement les biens acquis par l'Etat sous la période révolutionnaire et revendus par lui aux particuliers, mais d'une façon générale, tous les biens du domaine de l'Etat.

D'après cette jurisprudence, le Conseil de préfecture est compétent pour statuer :

(1) Là ne se borne pas la compétence contentieuse du Conseil de préfecture en matière de chemins vicinaux. Il statue : 1° sur les difficultés relatives aux souscriptions ou promesses de concours en argent pour l'exécution ou l'entretien des chemins vicinaux ; 2° sur les difficultés relatives aux subventions spéciales à raison de dégradations extraordinaires causées aux chemins vicinaux ; 3° sur les demandes d'indemnités pour l'exercice de la servitude d'occupation temporaire, de fouilles, d'extraction de matériaux ; 4° sur les contestations relatives aux prestations en nature, contestations soumises aux mêmes règles et jugées dans les mêmes formes que les réclamations en matière de contributions directes.

(2) Ce partage de compétence admis par la jurisprudence judiciaire et par la jurisprudence administrative a été confirmé par le Tribunal des conflits (17 mai 1873, Desanti).

(3) Notons cependant que pour les rues qui font suite aux grandes routes, dans les villes, bourgs ou villages, la Cour de cassation décide qu'il y a concours de compétence du tribunal de simple police et du Conseil de préfecture, tandis que le Conseil d'Etat déclare que le Conseil de préfecture est seul compétent.

1° Sur l'interprétation et l'exécution des actes de vente consentis par l'Etat aux particuliers des biens de son domaine, soit au cours de la période révolutionnaire, soit postérieurement.

2° Sur les réclamations exercées contre l'Etat par des tiers ayant des droits réels sur les biens nationaux acquis par l'Etat au cours de la période révolutionnaire et revendus à des particuliers.

Cette compétence du Conseil de préfecture est une dérogation aux principes du contentieux administratif (1). Nous savons en effet que, par leur nature, les actes de gestion passés par l'administration rentrent dans la juridiction des tribunaux judiciaires.

En conséquence, il faut décider que toutes les contestations autres que celles que nous avons indiquées, sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

A titre d'exemple, nous pouvons citer : les achats faits par l'Etat aux particuliers, et les baux consentis par l'Etat sur les biens de son domaine, etc., etc.

#### D. — Contributions directes.

Nous avons étudié cette matière à l'occasion de la théorie des impôts : nous renvoyons aux explications que nous avons données (voir *suprà*, pages 258 et suivantes).

#### CHAPITRE IV. — MAIRE, SOUS-PRÉFET, PRÉFET, COMME JUGES ADMINISTRATIFS

**Remarque commune. — Justice retenue.** — Ainsi que nous l'avons fait remarquer pour les ministres, il y a en la personne du maire, du sous-préfet et du préfet, confusion de l'action et de la juridiction : en ce que, agents administratifs, ils sont, pour certaines contestations, institués juges administratifs. Avec les ministres ils offrent encore aujourd'hui une hypothèse exceptionnelle de justice retenue.

1° **Attributions contentieuses du maire.** — Le maire statue

(1) Cette dérogation a été inspirée par une pensée politique : les juges civils, non associés par la nature de leurs fonctions aux vues du gouvernement, et jouissant d'une indépendance plus grande, auraient pu porter atteinte à l'inviolabilité de la vente des biens nationaux.



sur l'indemnité due par les officiers, marchant sans troupe, aux habitants qui ont été forcés de leur fournir le logement (loi des 23 mai 1792, 18 janvier 1793, art. 26 et art. 52).

2° **Attributions contentieuses du sous-préfet.** — Le sous-préfet, comme président de la séance d'adjudication des coupes de bois des forêts de l'Etat, a qualité pour décider sur toutes les contestations qui peuvent s'élever, soit sur la validité des opérations, soit sur la solvabilité de ceux qui ont fait des offres ou sur celle de leurs cautions (art. 20, C. f. et ord. 1<sup>er</sup> août 1827).

3° **Attributions contentieuses du préfet.** — En appel, le préfet connaît des recours formés contre les décisions contentieuses du maire et du sous-préfet.

Ses attributions, comme 1<sup>er</sup> degré de juridiction, ont été restreintes par la loi du 21 juin 1865, qui a placé dans la compétence du Conseil de préfecture des matières sur lesquelles, auparavant, le préfet statuait en conseil de préfecture.

Il ne lui reste actuellement qu'une seule attribution contentieuse comme juge de 1<sup>re</sup> instance : d'après le décret du 4 juillet 1806 le préfet est compétent pour statuer définitivement sur les difficultés concernant les prix des courses de chevaux ; le maire étant compétent pour statuer à titre purement provisoire.

Un arrêté du ministre de l'intérieur du 17 février 1853 a bien substitué au préfet, une commission des courses dont fait partie le préfet. Mais, comme un arrêté ne peut en aucun cas abroger un décret, beaucoup d'auteurs (1) pensent que la compétence de la commission des courses est purement facultative, et que le juge, en droit, c'est toujours le préfet.

## CHAPITRE V. — DE LA COUR DES COMPTES.

**Notions historiques.** — 1° *Avant 1789.* — Avant 1789, il existait à Paris et dans plusieurs provinces une Chambre des comptes.

La Chambre des comptes de Paris, démembrement du Conseil du roi, avait pour principale attribution de juger les comptes de tous les receveurs des deniers royaux ou communaux ; sa juridiction ne s'arrêtait pas au compte, elle portait sur la

(1) Ducrocq, I, n° 442.

*personne même du comptable*, qu'elle pouvait juger et condamner pour faux, détournements, ou autres crimes commis dans l'exercice de ses fonctions.

Elle avait en outre certaines attributions politiques : ainsi, elle enregistrait les traités de paix, les lettres d'ennoblissement, les contrats de mariage des rois, etc.

Enfin, elle avait la garde des titres du domaine et enregistrait tous les actes qui le concernaient.

La Chambre des comptes avait été en lutte pendant longtemps avec le parlement qui prétendait connaître en appel des décisions qu'elle avait rendues. Cette lutte ne prit fin qu'au XVI<sup>e</sup> siècle par une défense faite en 1520 par François 1<sup>er</sup> au parlement, de connaître désormais des appels dirigés contre les décisions de la Chambre des comptes.

2<sup>o</sup> *Période révolutionnaire*. — L'assemblée constituante supprima la Chambre des comptes : elle s'attribua le jugement des comptes deniers ; le pouvoir législatif empiétait ainsi sur le pouvoir de juridiction. Un *bureau de comptabilité*, composé de quinze membres, préparait les décisions de l'assemblée (Loi des 17-29 septembre 1791).

Puis, sous la constitution de l'an III et de l'an VIII, le jugement des comptes fut remis à une *commission de comptabilité publique* qui statuait définitivement.

**Création de la Cour des comptes.** — C'est par la loi du 16 septembre 1807 que la Cour des comptes a été créée.

A côté de cette loi, qui a créé la Cour des comptes, il faut citer immédiatement un décret très important, dont il a été déjà question : le décret du 31 mai 1862, en 883 articles, portant *règlement général sur la comptabilité publique*.

## § 1. — Organisation.

**Composition.** — La Cour des comptes comprend :

Un premier président ;

Trois présidents de chambre ;

Dix-huit conseillers-maîtres des comptes ;

Quatre-vingt-six référendaires ou conseillers référendaires : vingt-six de 1<sup>re</sup> classe, soixante de 2<sup>e</sup> classe ;

Vingt-cinq auditeurs : quinze de 1<sup>re</sup> classe, dix de 2<sup>e</sup> classe ;

Un procureur général auquel un décret du 17 juillet 1880 a adjoint un avocat général et un substitut du procureur général.

nommés par décret, l'avocat général parmi les référendaires de 1<sup>re</sup> classe, le substitut parmi les référendaires de 2<sup>e</sup> classe.

Un décret du 7 mai 1888 a supprimé le substitut du procureur général près la Cour des comptes.

Un greffier en chef.

**Inamovibilité.** — Le premier président, les trois présidents de Chambre, les conseillers maîtres et les conseillers référendaires sont inamovibles. Ce sont les seuls membres des tribunaux administratifs qui jouissent de cette garantie d'indépendance.

**Division de la Cour des comptes en trois Chambres. — Rôle de ses divers membres.** — La Cour des comptes est divisée en trois Chambres, dont chacune comprend : un président et six conseillers maîtres. Pour juger, la présence de cinq membres au moins est exigée. La répartition des affaires entre les trois Chambres est opérée par arrêté du premier président.

Les présidents et les conseillers maîtres ont seuls voix délibérative et composent à proprement parler le tribunal ayant mission de juger.

Les conseillers référendaires sont chargés de vérifier les comptes et de faire le rapport aux trois Chambres indistinctement : leur travail doit toujours être vérifié par un conseiller maître. Ils n'ont jamais voix délibérative, même dans les affaires pour lesquelles ils ont fait le rapport.

Les auditeurs ne font qu'assister les référendaires dans leur travail de vérification et d'instruction.

Cependant, quinze auditeurs, ayant quatre ans d'exercice, peuvent être désignés nominativement par décret pour présenter le rapport : ils sont connus sous le nom d'*auditeurs-rapporteurs* et sont inamovibles.

Le procureur général est chargé d'assurer l'observation de la loi, tant par les comptables que par la Cour elle-même : il a le droit d'assister aux audiences et d'y prendre la parole (art. 3, décret du 17 juin 1880).

Enfin, le greffier en chef est préposé à la garde des pièces et délivre l'expédition des arrêts de la Cour. C'est lui qui tient la plume aux assemblées solennelles.

## § 2. — Attributions.

**Principe fondamental de comptabilité publique. — Ordonnateurs et comptables.** — Le principe fondamental de la comp-

tabilité publique — déjà indiqué — est la distinction des administrateurs et ordonnateurs d'une part, des comptables d'autre part :

Les administrateurs et ordonnateurs, chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement ;

Les comptables, chargés de la réalisation des recouvrements et des paiements (Décret du 31 mai 1862, art. 14).

Nous rappelons, que chaque ministre est, dans son département ministériel, l'ordonnateur supérieur : au-dessous, sont placés les sous-ordonnateurs : préfet, chefs de services, maires.

Les comptables sont de deux sortes : 1<sup>o</sup> comptables-deniers ; 2<sup>o</sup> comptables-matières.

Les *comptables-deniers* sont ceux qui sont préposés au maniement des deniers publics. On entend par deniers publics, les deniers de l'Etat, des établissements publics et des associations syndicales autorisées ou forcées.

Les *comptables-matières* sont ceux qui sont préposés à la garde des magasins, ateliers ou usines renfermant des objets appartenant à l'Etat et destinés à être consommés ou transformés, pour le service de la guerre, de la marine et des travaux publics, etc., etc.

Les comptes présentés par les ordonnateurs sont appelés *comptes d'administration ou comptes moraux* ; les comptes présentés par les comptables sont des *comptes de gestion*.

**Division en trois classes des attributions de la Cour des comptes.** — La Cour des comptes a trois ordres d'attributions :

1<sup>o</sup> Un pouvoir propre de *juridiction* à l'égard des comptables-deniers. A ce premier point de vue, la Cour des comptes est un véritable tribunal administratif ;

2<sup>o</sup> Un pouvoir de *contrôle* à l'égard des comptables-matières. La Cour des comptes ici n'est plus un tribunal administratif, mais une sorte de Conseil auxiliaire du ministre compétent pour arrêter le compte ;

3<sup>o</sup> Un pouvoir de *contrôle* à l'égard des ordonnateurs. La Cour des comptes, en cette troisième qualité, n'est pas non plus un tribunal administratif, mais une sorte de Conseil de gouvernement, auxiliaire du pouvoir législatif, qui règle définitivement le budget de l'Etat.

*I. — Pouvoir de juridiction à l'égard des comptables-deniers. — La Cour des comptes, tribunal administratif.*

**Caractères de la juridiction de la Cour des comptes.** — On peut ramener à quatre les traits qui caractérisent la juridiction de la Cour des comptes :

1° Elle statue comme *unique degré de juridiction* : sauf pour les comptes des communes et des associations syndicales autorisées ou forcées, dont le revenu n'excède pas 30.000 fr. : pour ces comptes, le Conseil de préfecture est juge du premier degré, la Cour des comptes juge d'appel.

2° Sa juridiction s'étend à tout le *territoire de la France*.

3° Les arrêts qu'elle rend ne peuvent être attaqués que devant le *Conseil d'Etat*, et seulement pour incompétence ou excès de pouvoir, violation ou fausse interprétation de la loi.

4° Ses séances ne sont pas *publiques* et il n'y a pas de *débat oral*.

**1° Quels sont les justiciables de la Cour des Comptes ?** — Les justiciables de la Cour des comptes sont :

1° Les *comptables-déniers* régulièrement institués dans leurs fonctions et dont le décret de 1862 donne une énumération (art. 375).

2° Les *comptables de fait* ou *comptables-occultes*. On entend par là, ceux qui se sont immiscés dans le maniement des deniers publics, sans avoir qualité.

Tel serait, par exemple, le cas d'un maire qui percevrait des redevances pour la commune et s'en servirait pour acquitter lui-même les dépenses communales ; ou le cas d'un curé qui recueillerait les souscriptions de ses paroissiens pour la construction d'une église ou son entretien, et réglerait lui-même les dépenses à l'égard de l'entrepreneur.

3° *Certains comptables-matières*, dont les comptes, par exception, sont jugés par la Cour des comptes.

Il en est ainsi par exemple pour les comptes-matières du ministère des postes et télégraphes, des manufactures de l'Etat (arrêté du 25 juin 1871).

**2° Formes de procédure.** — 1° La Cour des comptes est saisie par le seul dépôt du compte. Tout comptable est en effet tenu, sous peine d'amende, de déposer son compte dans un certain délai que la loi détermine (art. 12, loi du 16 septembre 1807).

2° Une 1<sup>re</sup> vérification du compte est opérée par un conseiller référendaire ou un des quinze auditeurs-rapporteurs.

Il lit son rapport écrit à la Chambre compétente et en fait le dépôt avec le compte et les pièces.

3° Une 2<sup>e</sup> vérification a lieu par les soins d'un conseiller-maitre, désigné par le président de la Chambre compétente : il examine le compte et le rapport du référendaire ou auditeur-rapporteur.

4° La Chambre compétente entend le conseiller référendaire ou auditeur-rapporteur, ainsi que le conseiller-maitre chargé de la vérification : puis elle rend son arrêt.

Mention en est faite en marge du rapport. La minute de l'arrêt, rédigée et signée par le référendaire ou auditeur-rapporteur, est revêtue de la signature du président de la Chambre et du 1<sup>er</sup> président.

3° **Des divers arrêts de la Cour des comptes.** — La Cour des comptes rend des arrêts provisoires et des arrêts définitifs.

Elle rend des arrêts *provisoires* sur le vu du compte et des pièces : ces arrêts sont communiqués au comptable qui, pendant deux mois, peut fournir des explications. Passé ce délai les arrêts deviennent définitifs.

Les arrêts *définitifs* à leur tour se subdivisent en trois classes, suivant la décision admise par la Cour ;

1° Arrêts déclarant le comptable quitte, ou arrêts de *quitus*.

2° Arrêts déclarant le comptable en *débet* ; dans ce cas la Cour le condamne dans son arrêt à rembourser la somme dont il est redevable dans un certain délai, au taux de 5 0/0.

3° Arrêts déclarant le comptable en *avance* ; dans ce cas la Cour, comme dans le cas de quitus, se contente de décharger le comptable ; il ne condamne pas l'Etat à rembourser au comptable la somme avancée, car le ministre seul peut déclarer l'Etat débiteur.

A la différence de la Chambre des comptes de notre ancien droit français, la Cour des comptes ne peut juger le comptable qui s'est rendu coupable de détournements ou autres crimes. Elle se contente de signaler les faits au ministre des finances qui en avertit son collègue de la justice, lequel fait mettre en mouvement l'action publique.

Cependant, la Cour des comptes est compétente pour prononcer une amende contre le comptable qui refuse de déposer son compte ou qui l'a déposé en retard.

4<sup>o</sup> **Voies de recours contre les arrêts définitifs de la Cour des comptes.** — Deux recours exceptionnels sont ouverts contre les arrêts de la Cour des comptes :

1<sup>o</sup> Le recours en revision, devant la Cour elle-même ;

2<sup>o</sup> Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

1<sup>o</sup> *Recours en revision.* — Ce recours ouvert devant la Cour des comptes elle-même peut être exercé par le comptable ou par le procureur général près la Cour des comptes :

Par le comptable, en vertu de pièces justificatives qu'il a découvertes depuis le prononcé de l'arrêt ;

Par le procureur général, pour cause d'erreurs, omissions, double ou faux emploi au détriment du trésor, lorsque ces erreurs ont été découvertes par la vérification d'autres comptes (art. 420, décret de 1862).

La demande en revision est notifiée à l'adversaire et la procédure est contradictoire. La Cour rend deux arrêts : l'un sur l'admissibilité du recours, l'autre sur le fond.

Il n'y a pas de délai pour le recours.

2<sup>o</sup> *Recours en cassation devant le Conseil d'Etat.* — Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat a lieu pour incompétence ou excès de pouvoir, violation ou fausse interprétation de la loi.

Le Conseil d'Etat ne juge pas le fond. Il casse l'arrêt, s'il y a lieu, et renvoie l'affaire devant une autre Chambre de la Cour des comptes.

*II. — Pouvoir de contrôle à l'égard des comptes-matières. — La Cour des comptes, conseil administratif, auxiliaire du ministre.*

A l'égard des comptables-matières la Cour des comptes n'a pas un pouvoir de juridiction ; elle ne juge pas leur compte de gestion ; elle n'exerce qu'un pouvoir *de contrôle* destiné à éclairer le ministre, compétent pour juger et arrêter définitivement le compte (1).

(1) On peut donner trois motifs pour expliquer le pouvoir restreint de la Cour des comptes en ce qui concerne les comptes-matières : 1<sup>o</sup> l'emploi des matières, surtout de la guerre ou de la marine, se rattache trop intimement à l'action administrative ou politique, pour qu'on attribue à une juridiction, jouissant de l'inamovibilité, le pouvoir de juger les comptables et de les constituer en débet ; 2<sup>o</sup> la transformation ou la dépense des matériaux est quelquefois tellement urgente et soudaine, que le comptable ne peut obtenir un ordonnancement régulier ; 3<sup>o</sup> les matériaux peuvent périr par cas fortuit ou force majeure : la Cour des comptes ne saurait être appelée à apprécier cette perte ; son rôle se borne à constater les entrées et les sorties et la différence entre les deux opérations (Batbie, p. 365).

Sont soumis à ce pouvoir de contrôle, les objets d'approvisionnement et autres objets destinés à être consommés ou transformés pour le service du ministère de la guerre, de la marine et des travaux publics, etc. Echappent au contraire à tout contrôle, soit administratif, soit juridictionnel, les valeurs mobilières non destinées à être ou consommées ou transformées telles, par exemple, que les meubles meublant des palais nationaux, les objets contenus dans les musées ou les bibliothèques de l'Etat, etc., etc.

La loi du 16 septembre 1807 ne s'occupait pas des comptables-matières. Ils ne furent soumis au contrôle de la Cour des comptes, après de nombreuses réclamations, que par la loi du 6 juin 1843 et l'ordonnance du 26 août 1844.

**Procédure.** — Tout comptable doit chaque année relever, dans un état qu'il dresse, les faits d'entrée, de sortie, de transformation ou de perte des objets confiés à sa garde. Après avoir été contrôlés sur place par des agents spéciaux, les comptes sont adressés au ministre compétent, qui les vérifie et les transmet à la Cour des comptes.

La Cour examine et vérifie de nouveau les comptes et rend une *déclaration de conformité*.

C'est le ministre, ensuite, qui, sur le vu de cette déclaration, statue définitivement et arrête le compte.

*III.—Pouvoir de contrôle à l'égard des ordonnateurs.—La Cour des comptes, Conseil de gouvernement, auxiliaire du pouvoir législatif.*

A l'égard des ordonnateurs, comme à l'égard des comptables-matières, la Cour des comptes n'exerce pas un pouvoir de juridiction, mais un pouvoir *de contrôle*. Ce sont les Chambres qui jugent et qui arrêtent définitivement les *comptes moraux* ou *comptes d'administration* des ordonnateurs, par la loi des comptes portant règlement du budget du dernier exercice clos.

La Cour des comptes se borne à préparer le contrôle législatif, en rendant des déclarations de *conformité*.

**Procédure.** — Tous les ans, chaque ministre dresse le compte d'administration ou compte définitif des dépenses de son département ministériel pour l'exercice expiré, avec les actes d'ordonnement.

Le ministre des finances dresse le compte définitif des recettes de l'exercice expiré.

Enfin le ministre des finances présente le compte général de



l'administration des finances, qui comprend le tableau d'ensemble de tous les différents services financiers de l'Etat avec les opérations de l'année, résumant, d'un côté, les comptes des ministres, et d'un autre côté, les comptes des comptables.

Chaque Chambre de la Cour, suivant sa compétence particulière, examine s'il y a conformité entre les comptes des comptables et les lois d'une part, les comptes des ministres d'autre part, et chacune prononce une *déclaration partielle ou spéciale de conformité*.

Puis la Cour, sur les conclusions du procureur général, les trois Chambres réunies, prononce en audience publique des *déclarations générales de conformité* au nombre de deux : l'une relative à la situation financière de l'année précédente sans distinction d'exercice, appelée *déclaration générale sur les comptes de l'année* ; l'autre relative à la situation définitive de l'exercice clos, et appelée *déclaration générale sur la situation définitive de l'exercice de telle année*.

Ces déclarations doivent être rendues avant le 1<sup>er</sup> mai de l'année qui suit celle de l'exercice expiré (art. 7, loi du 25 janvier 1889).

Ces déclarations sont distribuées aux Chambres et servent de base au vote de la loi des comptes.

En outre, chaque année, la Cour des comptes doit adresser un rapport au pouvoir exécutif, après la dernière déclaration de conformité, pour lui indiquer les améliorations qu'il serait bon d'apporter dans les différents services financiers de l'Etat. Ce rapport est communiqué aux Chambres.

#### IV<sup>e</sup> SECTION. — DE LA SANCTION DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE.

**Deux sortes de sanctions.** — Le principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative a pour sanction :

1<sup>o</sup> Les peines portées par les articles 128 à 131 du Code pénal : contre les empiétements de l'autorité judiciaire sur le domaine administratif, d'une part ; et d'autre part, contre les

empiétements de l'autorité administrative sur le domaine judiciaire.

2° Le conflit que l'autorité administrative peut élever devant les tribunaux judiciaires.

## DU CONFLIT.

**Qu'est ce qu'un conflit ? — Diverses espèces de conflits. —** Un conflit est une lutte de compétence entre deux autorités.

Il y a deux espèces de conflits :

1° *Le conflit de juridiction*, lorsque les deux autorités qui luttent appartiennent au même ordre ; lorsque ce sont deux autorités de l'ordre judiciaire ou deux autorités de l'ordre administratif.

Ce conflit est réglé par l'autorité supérieure aux deux autorités en lutte ; la Cour d'appel ou la Cour de cassation, suivant les cas, dans l'ordre judiciaire ; le Conseil d'Etat, dans l'ordre administratif.

2° *Le conflit de juridiction*, lorsque les deux autorités qui luttent appartiennent à deux ordres différents : l'une à l'ordre judiciaire, l'autre à l'ordre administratif.

Nous n'avons à nous occuper que du conflit d'attribution.

Il est positif ou négatif.

### § 1<sup>er</sup>. — Du conflit positif.

**Définition. — But. — Caractère fondamental. —** Le conflit positif existe, lorsque l'autorité administrative revendique à son profit, devant un tribunal judiciaire, la connaissance d'une affaire dont le tribunal est saisi, — comme rentrant dans sa compétence.

Son but est de garantir l'autorité administrative contre les empiétements de l'autorité judiciaire, par application du principe de la séparation des deux autorités. Mais une pareille garantie n'existe pas au profit de l'autorité judiciaire pour la prémunir contre les empiétements de l'autorité administrative.

Son caractère fondamental est d'être, non l'acte d'un plaideur opposant une exception d'incompétence, mais un véritable acte de la puissance publique (1).

(1) Pour le développement de cette idée, voir Laferrière, I, p. 22.

D'où il suit :

1<sup>o</sup> Que l'administration peut élever le conflit, même quand elle n'est pas en cause devant le tribunal ;

2<sup>o</sup> Que dans les instances où elle est en cause, elle peut élever le conflit après avoir, comme plaideur, soulevé la question d'incompétence ;

3<sup>o</sup> Que lorsque l'autorité administrative a élevé le conflit, le tribunal est obligé de surseoir jusqu'au jugement du conflit.

4<sup>o</sup> Enfin, c'est ce qui explique que jusqu'en 1872 le jugement du conflit a appartenu au chef d'Etat, sur l'avis du Conseil d'Etat, et que, d'après la loi du 24 mai 1872, le tribunal des conflits institué pour trancher le conflit est présidé par le ministre de la justice.

**Textes de la matière :** — Les textes de la matière sont : l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 pour les règles de fond, et la loi du 24 mai 1872 pour l'organisation du tribunal des conflits.

**Division de la matière :** — Nous étudierons :

I. En quelle matière et devant quelles juridictions le conflit peut être élevé.

II. La procédure du conflit.

III. Le tribunal chargé de juger le conflit.

*I. En quelle matière et devant quelles juridictions le conflit peut-il être élevé ?*

Il semble logique que le conflit puisse être élevé en toute matière, lorsqu'un tribunal judiciaire est saisi d'une question de la compétence administrative. Cependant, pour éviter les abus qui s'étaient produits, l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 a restreint au strict nécessaire le conflit.

**Interdiction du conflit en matière criminelle.** — En matière criminelle, le conflit ne peut, en aucun cas, être élevé, soit sur le fond, soit sur une question préjudicielle (art. 1<sup>er</sup>).

On a donné deux motifs de cette interdiction : 1<sup>o</sup> la crainte des abus que l'administration, sous la période révolutionnaire, avait faits du conflit en matière criminelle, en revendiquant le jugement de certaines affaires, soit pour assurer l'impunité aux coupables, soit pour les punir plus rigoureusement ; 2<sup>o</sup> le pouvoir de pleine juridiction appartenant à la justice criminelle, qui lui permet de connaître de tous les éléments du crime et de tous les actes qui s'y rattachent, quelle qu'en soit la nature(1).

(1) En conséquence si un comptable de deniers publics est poursuivi devant

Cependant, si l'action civile est introduite accessoirement à l'action publique : le conflit pourra être élevé, mais relativement à l'action civile seule.

**Restriction du conflit en matière correctionnelle.** — En matière correctionnelle, le conflit ne peut être élevé que dans deux cas :

1° Lorsqu'un tribunal correctionnel est saisi de la poursuite d'un délit, que les lois ont placé exceptionnellement dans les attributions des tribunaux administratifs ; exemple : délits en matière de grande voirie, de servitudes militaires, etc.

2° Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle, dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative. Dans ce cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle (1) (art. 2).

Ainsi pas de conflit :

1° Au cas d'un agent du gouvernement poursuivi sans autorisation pour un acte de ses fonctions, avant le décret du 19 septembre 1870 qui a supprimé la nécessité de l'autorisation ;

2° Au cas où la poursuite correctionnelle a lieu pour assurer la sanction pénale d'un acte réglementaire que le tribunal peut interpréter et dont il peut apprécier la légalité aux termes de l'art. 471, § 15, C. p.

**Juridictions devant lesquelles le conflit peut être élevé.** — Le conflit peut être élevé :

1° Devant le tribunal d'arrondissement ;

2° Devant la Cour d'appel ;

3° Devant le président statuant en référé (2). On a longtemps hésité sur ce point : mais aujourd'hui la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits est fixée dans ce sens.

la Cour d'assises pour faux (art. 145 C. p.), le conflit ne pourra être élevé, parce que, par exemple, le compte du comptable poursuivi n'a pas été jugé préalablement par la Cour des comptes. (Laferrière, I, p. 570 et suiv.)

(1) Exemple : un entrepreneur de travaux publics poursuivi pour avoir traversé une propriété ensemencée avec un tombereau de matériaux invoque comme moyen de défense, qu'il a agi d'après l'arrêté du préfet qui a réglé l'exercice de la servitude d'extraction de matériaux. Le conflit peut être élevé pour l'interprétation de l'arrêté. (Trib. des conflits, 8 mai 1850 ; (Poulain et Lafond).

(2) Exemple : Un propriétaire demande au président du tribunal en référé de désigner un expert pour constater des dommages que lui cause l'exécution de travaux publics et d'arrêter les travaux. Décret sur conflit, 22 janvier 1867 (Pajol).

### Juridictions devant lesquelles le conflit ne peut être élevé.

— Le conflit ne peut être élevé :

- 1° Devant la Cour d'assises ;
- 2° Devant le juge de paix, statuant au civil ou comme tribunal de simple police ;
- 3° Devant le tribunal de commerce ;
- 4° Devant le Conseil de prud'hommes ;
- 5° Devant le jury d'expropriation, dont les empiétements ne sont pas à redouter et qui d'ailleurs ne pourrait se prêter à la procédure du conflit ;
- 6° Devant la Cour de cassation, qui n'est pas un degré de juridiction (art. ordonnance de 1828).

**Cas exceptionnel de conflit devant la section du contentieux.** — D'après l'article 26 de la loi du 21 mai 1872, tout ministre a le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées devant la section du contentieux, *qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif*. Antérieurement, la loi du 3 mars 1849 avait attribué un pareil droit, non à tout ministre, mais au ministre de la justice seul.

Ce conflit exceptionnel a pour but d'empêcher les empiétements des tribunaux administratifs sur le domaine de l'action gouvernementale ou de l'action administrative, en permettant au ministre d'enlever à la section du contentieux la connaissance de certains actes qui échappent au contentieux administratif.

Mais, faut-il aller plus loin et dire, que ce conflit exceptionnel sert aussi à arrêter les empiétements de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire, et que le ministre peut revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées devant la section du contentieux qui appartiennent au contentieux judiciaire ? C'est là un point controversé (1).

### II. Des règles à suivre pour élever le conflit.

Qu'est-ce qu'élever le conflit ? **A quel moment le conflit peut être élevé ? Qui a qualité pour élever le conflit ?** — Elever le conflit, c'est, de la part de l'autorité administrative, revendiquer devant un tribunal judiciaire une affaire qu'elle croit être de sa compétence.

Le conflit peut être élevé à tout moment de la procédure de-

(1) Dans le sens de l'affirmative: Aucoc, I, n° 400. Dans le sens de la négative, Laferrière, I, p. 427.

vant le tribunal de première instance, jusqu'au jugement sur le fond. Si le jugement a été rendu et qu'il est fait appel du jugement, le conflit peut être élevé devant la Cour d'appel : il peut enfin être élevé, en cas de pourvoi ayant entraîné cassation d'un arrêt, devant la Cour d'appel devant laquelle l'affaire est renvoyée.

C'est le préfet seul (préfet des départements ou préfet maritime) qui a qualité pour élever le conflit.

Et de tous les préfets, c'est toujours celui dans le département duquel se trouve le tribunal de première instance saisi de l'affaire qui donne lieu à conflit, alors même que l'affaire est pendante en appel, ou sur renvoi, après cassation de l'arrêt, devant une Cour d'appel siégeant dans un autre département.

**Procédure à suivre: du déclinaoire d'incompétence.** — Lorsque le préfet estime qu'une affaire dont est saisi un tribunal judiciaire est de la compétence administrative, il doit adresser au procureur de la République un mémoire, dans lequel il développe son opinion et conclut à ce que le tribunal se dessaisisse : c'est ce qu'on appelle le *déclinaoire d'incompétence*.

Ce n'est pas un acte d'autorité, comme l'*arrêté de conflit* ; car il laisse le tribunal libre de statuer dans un sens différent de celui qu'il indique.

Ce n'est pas cependant, à proprement dire, un acte de conclusions de la part d'un plaideur, puisque, d'une part, le déclinaoire d'incompétence est introduit par le préfet, à l'occasion d'affaires dans lesquelles l'administration n'est pas partie au procès ; et d'autre part, que dans les affaires où l'administration est partie, le déclinaoire d'incompétence doit être introduit nonobstant l'exception d'incompétence que l'administration, en tant que plaideur, a pu soulever.

Tout ce qu'on peut dire, c'est que le déclinaoire d'incompétence est une sorte d'*injonction* ou de *mise en demeure* adressée au tribunal, pour qu'il ait à se prononcer sur la question de compétence.

Le ministère public le communique au tribunal qui statue par jugement séparé, après avoir entendu ses conclusions.

Ou bien le tribunal se déclare incompétent et se dessaisit : alors tout est terminé par là et le conflit évité (1).

(1) A moins que l'une des parties en cause ne fasse appel devant la Cour : le préfet pourrait alors, dans les quinze jours de la signification de l'acte d'appel, élever le conflit, sans avoir à introduire un déclinaoire d'incompétence.

Ou bien, au contraire, le tribunal se déclare compétent. Alors le préfet élève le conflit.

**Arrêté de conflit.** — Dans les quinze jours à partir de l'envoi du jugement du tribunal, le préfet élève le conflit en prenant un arrêté dit *arrêté de conflit*.

C'est là un véritable acte de la puissance publique qui s'impose au tribunal. En conséquence, il doit rendre un jugement ordonnant le sursis de l'affaire, sous peine de tomber sous le coup des articles 127 et 128 du Code pénal.

D'après l'article 9 de l'ordonnance de 1828, l'arrêté de conflit doit viser le jugement qui est intervenu et rappeler la disposition de loi qui attribue compétence à l'administration.

L'arrêté est déposé au greffe du tribunal dans le délai de quinze jours ; le greffier le remet au procureur de la République qui le communique au tribunal en Chambre du Conseil.

L'arrêté de conflit pose la question de compétence qui divise l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, sans la trancher. Il reste à dire par qui et en quelle forme le conflit élevé est jugé.

### *III. Jugement du conflit par le Tribunal des conflits.*

**Autorité compétente pour juger le conflit. — Historique.** — La règle constante depuis 1789, a été que le droit de juger le conflit appartenait au chef de l'Etat : ainsi, depuis la constitution de l'an VIII jusqu'à la constitution de 1848, c'était le chef de l'Etat, sur l'avis du Conseil d'Etat délibérant, comme en matière contentieuse, qui jugeait le conflit.

Sous la constitution de 1848, en vertu de l'article 89 de cette constitution, le jugement du conflit fut confié à un tribunal des conflits présidé par le ministre de la justice et composé exactement, moitié de conseillers à la Cour de cassation et moitié de conseillers d'Etat.

Mais la règle ancienne fut reprise sous le second empire, en vertu du décret du 25 janvier 1852, et c'était l'empereur, sur l'avis du Conseil d'Etat, qui statuait sur le conflit par décret.

**Loi actuelle du 24 mai 1872. — Tribunal des conflits.** — La loi du 24 mai 1872 a organisé à nouveau le tribunal des conflits qui avait fonctionné de 1849 à 1851, mais avec certaines modifications (1).

(1) Le tribunal des conflits actuel diffère du tribunal des conflits de 1848 :  
1<sup>o</sup> Quant à sa composition, en ce que, de 1848 à 1851, le tribunal des conflits

Le tribunal des conflits se compose :

1° Du ministre de la justice, président :

2° De trois conseillers d'Etat en service ordinaire ou présidents de sections, élus par les autres conseillers d'Etat en service ordinaire ou présidents de section.

3° De trois conseillers à la Cour de cassation ou présidents de chambre, élus également par leurs collègues.

4° De deux membres titulaires et deux membres suppléants, élus à la majorité par les autres juges.

Ils sont soumis à la réélection tous les trois ans et indéfiniment rééligibles. Ils élisent un vice-président.

Deux commissaires du gouvernement et deux suppléants sont nommés, tous les ans, par décret du chef de l'Etat, l'un parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, l'autre parmi les membres du parquet de la Cour de cassation, pour remplir les fonctions du ministère public.

Le ministre de la justice nomme un secrétaire qui est attaché au tribunal des conflits.

Le tribunal des conflits ne peut délibérer valablement, qu'avec la présence de cinq de ses membres au moins. Lorsque le tribunal est réduit à moins de *cinq* membres les juges suppléants sont appelés à compléter le tribunal, indifféremment, quel que soit l'ordre auquel ils appartiennent.

**Procédure à suivre pour le jugement du conflit.**— Lorsque le jugement du tribunal ordonnant le sursis a été rendu, toutes les pièces de l'affaire restent déposées au greffe où les parties et leurs avoués sont invités par le procureur de la République à en prendre connaissance.

Ce délai de quinze jours expiré, le dossier de l'affaire est adressé par le procureur de la République au ministre de la justice, qui, dans les vingt-quatre heures, doit le transmettre au secrétariat du tribunal des conflits.

ne comprenait que des conseillers d'Etat et des conseillers à la Cour de cassation au nombre de quatre, tandis qu'aujourd'hui, il comprend deux autres membres désignés par les juges eux-mêmes ; et en second lieu, en ce que, d'après la loi du 4 février 1850, le vice-président était de droit, en cas d'empêchement du ministre de la justice, le ministre de l'instruction publique, tandis qu'aujourd'hui, le vice-président est élu par les membres du tribunal.

2° *Quand à ses attributions*, en ce que le tribunal des conflits de 1848, par une étrange confusion, avait, non seulement le pouvoir de trancher des conflits, mais avait aussi compétence pour connaître des recours formés contre les arrêts de la Cour des comptes (art. 90, Constitution de 1848).



Le rapporteur est désigné par le ministre de la justice aussitôt après l'enregistrement des pièces au secrétariat. Le rapporteur doit être alternativement un membre du Conseil d'Etat et un membre de la Cour de cassation. Le commissaire du gouvernement doit être d'un ordre différent de celui auquel appartient le rapporteur.

Cinq jours après l'arrivée des pièces elles sont communiquées au ministre compétent, qui doit faire connaître ses observations dans les quinze jours.

Puis, les pièces sont confiées au rapporteur, qui doit déposer son rapport écrit dans les vingt jours : elles sont ensuite transmises au commissaire du gouvernement.

Enfin, l'affaire vient à l'*audience publique*. La question qui s'agite est une question de compétence entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Aussi les parties ne sont-elles pas admises à poser des conclusions : elles peuvent cependant faire présenter des observations orales par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

La décision est rendue à la majorité absolue des voix : en cas de partage, à défaut de texte, on suit les mêmes règles que devant les tribunaux judiciaires.

Les décisions contiennent les noms, conclusions des parties ; le vu des pièces et des lois dont il est fait application, les motifs et le dispositif, avec le nom des membres qui ont pris part au jugement. Elles sont signées par le président, le rapporteur et le secrétaire.

Les expéditions sont délivrées par le secrétaire.

La décision est transmise par la voie administrative au ministre compétent et notifiée au tribunal saisi.

**Effets de la décision.** — Le tribunal des conflits peut, ou bien annuler le conflit, ou bien le maintenir.

Dans le premier cas, le tribunal judiciaire saisi reprendra la procédure, au point où elle en était au moment où le conflit a été élevé.

Dans le second cas, le tribunal restera dessaisi définitivement.

Il peut se faire que le conflit ne soit maintenu que sur une question préjudicielle ; dans ce cas, la procédure ne sera annulée que relativement à la question préjudicielle ; et dès que cette question sera vidée par l'administration compétente, le tribunal pourra ressaisir la connaissance de l'affaire.

**Recours contre la décision.** — Aucun recours n'est admis contre la décision du tribunal des conflits.

**Délai dans lequel la décision doit être rendue.** — La décision doit être rendue par le tribunal des conflits dans un délai de *deux mois*, à partir de la réception des pièces au ministère de la justice, qui est constatée par le récépissé adressé au procureur de la République.

Si *un mois* s'écoule après l'expiration de ce délai, sans que le tribunal judiciaire saisi ait reçu notification de la décision du tribunal des conflits, il peut passer outre au jugement de l'affaire (art. 7, ordonnance du 12 mars 1831).

## § 2. — Du conflit négatif.

**Définition.** — **But.** — **Textes de la matière.** — Le conflit négatif existe, lorsque l'autorité judiciaire et l'autorité administrative déclinent toute compétence relativement à la même affaire.

Son but n'est pas, comme le conflit positif, de servir de sanction au principe de la séparation des pouvoirs, en empêchant les empiétements de l'autorité judiciaire sur l'autorité administrative ; mais de prévenir un déni de justice, soit de la part de l'autorité administrative, soit de la part de l'autorité judiciaire.

Pendant longtemps, le conflit négatif est resté sans être réglementé : il ne l'a été que par le décret du 26 octobre 1849 (art. 17 et 24), tombé en désuétude pendant le second empire et remis en vigueur depuis la loi de 1872 qui a réorganisé le tribunal des conflits.

**Qui soulève la question du conflit ?** — Le conflit négatif est soulevé par les parties elles-mêmes ou par l'administration qui n'ont pu être jugées par le tribunal auquel elles se sont adressées ; en matière correctionnelle et de simple police, il est soulevé par le ministre de la justice.

**Qui juge le conflit ? procédure à suivre.** — C'est le tribunal des conflits qui juge le conflit négatif.

On suit les mêmes règles de procédure que devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Ainsi, lorsque c'est au nom d'un particulier que l'affaire est introduite, il y a une ordonnance de soit communiqué rendue par le ministre de la justice, permettant la notification de la requête à la partie adverse. Le minis-

tère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est indispensable.

Le tribunal des conflits dans sa décision doit donner un juge aux parties, en les renvoyant devant le tribunal, soit judiciaire, soit administratif, qui lui semble compétent.

Sa décision n'est susceptible d'aucun recours.

## V<sup>e</sup> SECTION. — DE LA GARANTIE ADMINISTRATIVE DES AGENTS DU GOUVERNEMENT.

**Ce qu'on entend par la garantie administrative des agents du gouvernement.** — La garantie administrative des agents du gouvernement, établie par l'Assemblée constituante, maintenue par l'article 75 de la constitution de l'an VIII et supprimée par le décret du 19 septembre 1870, consistait dans la faveur exceptionnelle faite aux « agents du gouvernement » de ne pouvoir être poursuivis devant les tribunaux judiciaires, pour « des faits relatifs à leurs fonctions », qu'en vertu d'une autorisation émanant d'une autorité supérieure.

**Fondement de la garantie administrative. — Sa différence avec le principe de la séparation des autorités.** — La garantie administrative a été établie, pour protéger les agents du gouvernement contre les poursuites malveillantes auxquelles ils sont exposés pour les faits relatifs à leur fonction : protection jugée nécessaire pour leur donner le courage d'accomplir leur devoir sans défaillance.

Elle diffère essentiellement du principe de la séparation des autorités en deux points :

1<sup>o</sup> Le principe de la séparation des autorités est une protection donnée à l'*acte administratif* contre les empiétements de l'autorité judiciaire ; — la garantie administrative est une protection donnée à la *personne du fonctionnaire* poursuivi à raison de fautes personnelles commises par lui en cette qualité.

2<sup>o</sup> Le principe de la séparation des autorités entraîne l'*incompétence absolue* du tribunal judiciaire, pour connaître d'un acte administratif, et il a pour sanction le conflit ; — la garantie administrative n'établit pas l'incompétence du tribunal, mais une simple *fin de non-recevoir* à la poursuite dirigée contre un

fonctionnaire en l'absence d'une autorisation en règle, et nous avons vu qu'elle ne pouvait donner lieu à un conflit d'attribution (1).

**Divisions de la matière :** Nous étudierons successivement :

- 1<sup>o</sup> La législation de l'époque révolutionnaire ;
- 2<sup>o</sup> L'article 75 de la constitution de l'an VIII ;
- 3<sup>o</sup> Le décret du 19 septembre 1870 et ses conséquences.

## CHAPITRE PREMIER. — LÉGISLATION DE L'ÉPOQUE RÉVOLUTIONNAIRE.

Après avoir posé le principe de la responsabilité des fonctionnaires publics, l'assemblée constituante subordonna les poursuites qui pourraient être dirigées contre eux devant les tribunaux judiciaires, à raison de leurs fonctions, à la nécessité d'une autorisation préalable de l'autorité supérieure.

C'est ce qui résulte de l'article 2 de la loi des 7-14 octobre 1790, ainsi conçu : « Aucun administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux, pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure conformément aux lois ».

L'article 196 de la constitution du 5 fructidor an III reproduit la même règle.

Sous l'empire de cette législation, c'était le supérieur hiérarchique du fonctionnaire poursuivi qui avait qualité pour autoriser les poursuites.

## CHAPITRE II. — ARTICLE 75 DE LA CONSTITUTION DE L'AN VIII.

**Texte de l'article 75. — Sa survivance jusqu'en 1870. —** La constitution de l'an VIII maintint la garantie administrative des agents du gouvernement, dans son article 75 ainsi conçu :

« Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne

(1) Ces deux idées, qui sont loin d'être hors de toute controverse, sont magistralement exposées dans le rapport de M. Mercier devant le Tribunal des conflits, 26 juillet 1873, Pelletier. Consulter également Laferrière, I, p. 585, p. 590. Aucoc, I, n<sup>o</sup> 426.

peuvent être poursuivis pour faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat : en ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires ».

Le Conseil d'Etat était ainsi substitué au supérieur hiérarchique pour autoriser la poursuite (1).

Chose remarquable ! l'article 75 survécut à la constitution dans laquelle elle était enfermée et parvint jusqu'en 1870, à travers toutes les constitutions monarchiques et même la constitution républicaine de 1848.

Cette survivance peut s'expliquer par l'habitude — contraire à la vérité, nous l'avons vu, — qu'on avait de considérer la garantie administrative comme le corollaire du principe de la séparation des autorités.

**Agents qui étaient couverts par la garantie administrative.** — La garantie administrative s'appliquait à tous les « agents du gouvernement, autres que les ministres » (2).

D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, il fallait considérer comme agents du gouvernement, tous les *dépositaires* d'une partie de l'autorité du gouvernement, agissant en son nom ou sous sa direction médiate ou immédiate, et faisant partie de la puissance publique (Cass. 3 mai 1838, D. 38, 1, 462).

Tels sont par exemple : les préfets, sous-préfets, maires, ingénieurs des ponts et chaussées, agents voyers, etc., etc.

**Actes à raison desquels la poursuite était soumise à la nécessité d'une autorisation.** — Pour bien comprendre la portée d'application de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, il faut distinguer avec soin les diverses espèces d'actes à raison desquels un agent du gouvernement peut être recherché. Or ces actes sont de trois sortes :

1<sup>o</sup> Les *actes administratifs* qui constituent l'exercice même de sa fonction.

L'article 75 est étranger à cette première catégorie d'actes : pour ces actes, les tribunaux judiciaires sont incompétents d'une façon absolue, en vertu du principe de la séparation des autorités : une autorisation du Conseil d'Etat n'aurait pu avoir pour conséquence de les rendre compétents. Et lorsqu'à tort ils ont été saisis de la connaissance de pareils actes, le conflit doit être élevé par l'administration.

(1) Cependant, pour les agents des administrations financières (enregistrement, douanes, postes, etc.) l'autorisation pouvait être donnée par les directeurs.

(2) Pour les ministres voir *suprà*, droit constitutionnel, page 14.

2<sup>o</sup> Les *actes personnels*, n'ayant pas le caractère d'actes administratifs et ne constituant pas l'exercice de la fonction de l'agent, mais commis par lui à l'occasion de cet exercice.

C'est à cette seconde catégorie d'actes que s'applique l'article 75. Les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître des conséquences civiles ou pénales de ces actes, mais seulement après qu'une autorisation de poursuivre aura été accordée.

C'est ce qui a été jugé par la Cour de cassation (1) relativement à un préposé des contributions directes qui, pendant qu'il remplissait son service, s'était porté à des voies de fait sur la personne d'un maire.

3<sup>o</sup> Les *actes personnels* (crimes, délits, contraventions, etc.), accomplis par l'agent *en dehors de l'exercice de ses fonctions*. L'article 75 ne s'applique pas non plus à cette troisième catégorie d'actes. En les faisant, le fonctionnaire dépouille sa qualité de fonctionnaire, il n'est plus qu'un simple particulier, susceptible, comme tel, d'être poursuivi, sans autorisation préalable.

C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé à l'égard d'un maire poursuivi pour avoir fait le commerce des vins sans se conformer aux règles établies pour la perception des contributions indirectes (décret du 5 août 1861, Bactinoux).

**Poursuites qui nécessitaient l'autorisation préalable.** — L'autorisation était nécessaire pour tout acte de poursuite devant un tribunal judiciaire, soit au civil, pour faire condamner l'agent à des dommages-intérêts, soit au criminel, pour lui infliger une peine : tel par exemple que citation à la requête d'un particulier ou du ministère public devant un tribunal, citation en conciliation, mise en prévention ou en accusation, etc., etc.

(1) Arrêt du 8 mai 1846 (Regnault). L'article 75, dit cet arrêt, n'exige pas que les faits aient lieu pour l'exercice des fonctions de l'agent ; s'il en était ainsi, il resterait toujours sans application, puisque le droit de commettre un délit ne peut faire partie d'aucune fonction publique : l'article 75 veut seulement que les faits soient relatifs aux fonctions : cette corrélation des fonctions et du délit imputé à l'agent est manifeste dans l'espèce actuelle. — Mais dans un arrêt postérieur du 31 mars 1864 (Chéronnet), la Cour de cassation a donné une fausse interprétation en déclarant « que la garantie de l'article 75 n'est que la conséquence du principe fondamental de la séparation des pouvoirs, qu'elle n'a pour objet que d'assurer l'indépendance de l'administration à l'égard de l'autorité judiciaire et de protéger non la personne inculpée, mais l'acte administratif ; qu'il faut essentiellement que les faits soient relatifs aux fonctions, en d'autres termes, qu'ils soient un acte de la fonction elle-même avec laquelle ils s'identifient et dont ils constituent l'exercice, bien qu'abusif. »

**Sanction de l'article 75 de la constitution de l'an VIII.** — L'article 75 avait une double sanction :

1<sup>o</sup> La nullité absolue des actes de procédure faits contrairement à son texte ;

2<sup>o</sup> Une peine prononcée contre les juges, les officiers de police judiciaire ou les membres du ministère public qui l'ont méconnu (art. 127, 129, C. p.).

### CHAPITRE III. — DÉCRET DU 19 SEPTEMBRE 1870 ET SES CONSÉQUENCES.

**Abrogation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII.** — Les membres du gouvernement de la Défense nationale s'empressèrent de faire disparaître la garantie administrative qu'ils avaient attaquée d'une façon aussi violente, tant qu'ils formaient l'opposition.

Le décret du 19 septembre 1870 est ainsi conçu :

Art. 1<sup>er</sup> : « L'article 75 de la constitution de l'an VIII est abrogé. Sont également abrogées toutes autres dispositions des lois générales spéciales ayant pour but d'entraver les poursuites contre les fonctionnaires publics de tout ordre.

Art. 2 : Il sera ultérieurement statué sur les peines civiles qu'il peut y avoir lieu d'édicter dans l'intérêt public contre les particuliers qui auraient dirigé des poursuites téméraires contre les fonctionnaires (1) » .

**Conséquences de l'abrogation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII.** — Les conséquences de l'abrogation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII sont appréciées différemment par le tribunal des conflits et par la Cour de cassation : la doctrine est aussi divisée sur cette question.

1<sup>o</sup> **Jurisprudence du tribunal des conflits. Distinction fondamentale des actes administratifs et des actes personnels de l'administrateur.** — La jurisprudence du tribunal des conflits repose sur la distinction fondamentale des actes administratifs et des actes personnels de l'administrateur.

D'après cette jurisprudence, les tribunaux judiciaires sont aujourd'hui incompétents, malgré le décret de 1870, pour connaître des poursuites dirigées contre des fonctionnaires pour

(1) La loi annoncée par cet article 2 n'a pas été rendue.

des *actes administratifs*, et lorsqu'ils sont saisis d'une poursuite semblable le conflit doit être élevé. Le décret de 1870 n'a pu avoir pour conséquence de faire disparaître cette incompétence, parce qu'elle ne résultait pas de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, mais était une conséquence directe du principe de la séparation des autorités ; or, le décret de 1870 a bien abrogé l'article 75, mais a maintenu intact ce dernier principe.

Le seul effet du décret de 1870 a été de supprimer la *fin de non-recevoir* tirée de la nécessité d'une autorisation préalable, dans le cas où un agent du gouvernement est poursuivi pour un *fait personnel* commis par lui, à l'occasion de ses fonctions. Aujourd'hui on peut poursuivre un agent du gouvernement pour des *faits personnels* relatifs à ses fonctions sans une autorisation préalable (1).

**Critérium de la distinction des actes administratifs et des actes personnels de l'administrateur.** — Le critérium de cette distinction a été donné dans les termes suivants par M. Laferrière devant le tribunal des conflits (affaire Laumonier-Carriol, tribunal des conflits, 5 mai 1877).

« Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur, un mandataire de l'Etat plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses passions, ses imprudences, l'acte reste administratif et ne peut être déféré aux tribunaux.

Si au contraire, la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par une voie de fait, un dol, alors la faute est imputable au fonctionnaire, non à la fonction ; l'acte perd son caractère administratif et ne fait plus obstacle à la compétence judiciaire ».

Ainsi, dans l'affaire Lepelletier, le tribunal des conflits a déclaré le tribunal judiciaire incompétent, pour connaître d'une demande en dommages-intérêts formée contre le général Ladmirault, commandant l'état de siège dans le département de Seine-et-Oise, pour avoir ordonné la suppression d'un journal. Il s'agissait, d'après le tribunal des conflits, d'un acte administratif.

(1) Cette jurisprudence a été affirmée d'une façon définitive par le tribunal des conflits le 26 juillet 1873 (affaire Pelletier) sur un rapport remarquable de M. Mercier alors président de la Chambre civile de la Cour de cassation. Cette jurisprudence a été suivie par de nombreuses Cours d'appel : Aix, 10 décembre 1878 ; Nîmes 24 février 1879. Dans le même sens, Laferrière, I, pages 592 et suiv. ; Aucoc, I, n° 426. Batbie, p. 581.



Au contraire, le tribunal des conflits a vu une faute personnelle du fonctionnaire, et non un acte administratif, dans les paroles suivantes d'un commissaire de police, adressées dans l'exercice de ses fonctions à un ancien magistrat : « le parquet est bien heureux d'être débarrassé d'un magistrat tel que vous » (Tribunal des conflits, 2 avril 1889, *Cutto*).

La jurisprudence du Tribunal des conflits nous semble être l'interprétation exacte du décret de 1870.

**20 Jurisprudence de la Cour de cassation.** — Pour la Cour de cassation, le décret du 19 septembre 1870, en abrogeant l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, a fait une brèche au principe de la séparation des pouvoirs.

Ce décret a attribué désormais compétence au tribunaux de l'ordre judiciaire, pour apprécier et qualifier les *actes, même administratifs*, imputés à un agent du gouvernement et qui donnent lieu à une poursuite criminelle ou à une action en réparation civile.

S'il en était autrement, si les tribunaux judiciaires devaient surseoir à statuer jusqu'à ce que l'acte imputé eût été soumis à l'examen de l'autorité administrative, on ferait revivre, sous une autre forme, la garantie administrative établie par l'article 75, que le décret de 1870 a eu pour but de faire entièrement disparaître (1).

Pour comprendre le vice de cette jurisprudence, il suffit de rappeler que la garantie administrative était bien distincte du principe de la séparation des pouvoirs, et que dès lors, le seul fait de la suppression de la garantie administrative ne peut avoir pour conséquence de porter atteinte à un principe dont il n'était pas l'application.

Quant à la crainte de voir revivre sous une autre forme la garantie administrative de l'article 75, avec la jurisprudence du tribunal des conflits, c'est une crainte facile à écarter, en faisant observer qu'autre chose est la nécessité d'une autorisation, que l'autorité supérieure pouvait refuser arbitrairement.

(1) Cassation, *Ch. des req.*, 3 juin 1872, Meyère ; 25 janvier 1873, Engelhard. *Ch. crim.* 20 juin 1873, Petit. Dans l'affaire Meyère, il s'agissait d'une demande de dommages-intérêts formée contre le général Meyère, commandant l'état de siège à Langres, par un particulier qui avait été incarcéré sur son ordre, pour altercation avec un officier. Le tribunal et la Cour de Dijon avaient admis la demande, pourvoi fut interjeté : la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Dans ce sens, Ducrocq, I, n<sup>os</sup> 688 et suivants.

autre chose l'appréciation par la voie contentieuse de la légalité et de la portée d'un acte administratif par des tribunaux administratifs.

**Maintien des règles spéciales de procédure et de compétence pour les poursuites contre les magistrats de l'ordre judiciaire. — Maintien de l'immunité parlementaire.** — Le décret du 19 septembre 1870 a laissé subsister les règles spéciales de procédure et de compétence établies par les articles 505 du Code de procédure civile, 479 et 483 du Code d'instruction criminelle pour les poursuites dirigées contre les magistrats et les officiers de l'ordre judiciaire qui leur sont assimilés.

De même, le décret de 1870 n'a porté aucune atteinte à l'immunité parlementaire, d'ordre purement politique, qui couvre les membres des deux Chambres.

## VI<sup>e</sup> SECTION. — DE LA SANCTION DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DE L'AUTORITÉ TEMPORELLE ET DE L'AU- TORITÉ SPIRITUELLE ; THEORIE DU RECOURS POUR ABUS.

### CHAPITRE PREMIER. — PRINCIPES GÉNÉRAUX DE L'ORGA- NISATION DES CULTES EN FRANCE.

**Cultes reconnus en France.** — Les cultes reconnus en France sont au nombre de quatre, savoir :

- 1<sup>o</sup> Le culte catholique ;
- 2<sup>o</sup> Le culte protestant de l'Eglise réformée ;
- 3<sup>o</sup> Le culte protestant de l'église luthérienne ou de la confession d'Augsbourg ;
- 4<sup>o</sup> Le culte israélite.

**Culte catholique.** — L'organisation du culte catholique en France dans ses rapports avec l'Etat est réglée :

1<sup>o</sup> Par le concordat du 26 messidor an IX (1801). Traité diplomatique passé par le pape Pie VII avec le Premier consul, au nom du saint siège et du gouvernement français.

2<sup>o</sup> Par la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes. Cette loi est divisée en trois parties ; la première partie reproduit le texte du concordat, qui est ainsi

devenu une « loi de la République » ; la deuxième partie est consacrée aux articles organiques du culte catholique. — La troisième partie est consacrée aux cultes protestants (1).

**Cultes protestants.** — Les deux cultes protestants reconnus en France sont soumis quant à leur organisation à la 3<sup>e</sup> partie de la loi du 18 germinal an X, sous la rubrique d'*articles organiques des cultes protestants*. Le décret-loi du 26 mars 1852 a complété cette organisation.

**Culte israélite.** — Il n'est pas fait mention de l'organisation du culte israélite dans la loi du 18 germinal an X.

Cette matière a fait l'objet d'un règlement, voté par une assemblée générale d'israélites réunis à Paris le 10 décembre 1806, approuvé par décret du 17 mars 1808.

Ce règlement a été modifié par la loi du 8 février 1841 et enfin par un règlement élaboré par les consistoires israélites et approuvé par ordonnance du 25 mai 1844.

**Principe fondamental commun à tous les cultes reconnus : Droit de police de l'Etat.** — Le principe fondamental commun à tous les cultes reconnus en France consiste dans le droit de haute police qui appartient à l'Etat et dont le but est : d'une part, de garantir le libre exercice du culte contre les entreprises des autorités civiles ou des simples particuliers, et d'autre part, d'empêcher les empiètements des autorités ecclésiastiques sur les droits de l'Etat ou sur les droits des simples particuliers.

**Double sanction du droit de police de l'Etat.** — Le droit de police de l'Etat a une double sanction ;

1<sup>o</sup> Une sanction pénale, contenue dans les articles 201 à 208 du Code pénal ;

2<sup>o</sup> Une sanction dans l'ordre politique et gouvernemental : le recours pour abus devant le Conseil d'Etat.

## CHAPITRE II. — THÉORIE DU RECOURS POUR ABUS.

**Définition.** — Le recours pour abus est la sanction, dans l'ordre politique et gouvernemental, du droit de haute police qui appartient au chef de l'Etat, pour tout ce qui concerne l'exercice du culte en France.

Son but est de réprimer, par voie de déclaration solennelle

(1) Chaque partie de cette loi a une série d'articles distincte.

de blâme, tant les empiétements du pouvoir ecclésiastique sur le domaine temporel, que les empiétements du pouvoir civil ou laïque sur le domaine ecclésiastique.

Le recours pour abus n'est donc pas, ainsi que d'aucuns l'imaginent, une arme aux mains du gouvernement contre le clergé : c'est un moyen réciproque de défense, mis au service du pouvoir spirituel comme du pouvoir temporel, pour résister aux envahissements émanant du pouvoir rival.

**Origine historique.** — La plupart de nos anciens auteurs s'accordent à faire remonter le recours pour abus au XIV<sup>e</sup> siècle (1). Il se présentait sous forme d'appel des juridictions ecclésiastiques à la juridiction laïque du parlement : c'est pour cela qu'on lui donna le nom *d'appel ou d'appellation comme d'abus*.

Mais ce nom n'a plus de raison d'être depuis que, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, ce recours s'applique, non pas seulement aux décisions rendues par les tribunaux ecclésiastiques, mais aux actes quelconques du clergé, contraires aux lois, à l'intérêt général ou à l'intérêt des simples particuliers.

Le recours était formé par le ministère public, et c'était le parlement qui statuait.

Aujourd'hui, le recours pour abus est régi par les articles 6, 7 et 8 du concordat, pour le culte catholique ; par l'article 6 des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X, pour le culte protestant ; et par l'article 55 de l'ordonnance du 25 mai 1844 pour le culte israélite.

## § 1. — Des divers cas d'abus.

1<sup>o</sup> **Des cas d'abus pour le culte catholique : abus ecclésiastique et abus civil.** — Les cas d'abus pour le culte catholique aux termes des articles 6 et 7 du concordat sont au nombre de six :

1<sup>o</sup> *Usurpation ou excès de pouvoir.* — Il y a usurpation de la part d'une autorité ecclésiastique, lorsqu'elle empiète sur les attributions de l'autorité laïque ou d'une autre autorité ecclésiastique. Il y a excès de pouvoir, lorsqu'une autorité ecclésiastique

(1) Ils la rattachent à la célèbre plainte formée par un conseiller du roi Pierre de Cugnères, en 1329, devant une assemblée de barons et de prélats, tenue à Vincennes par Philippe de Valois, contre les empiétements des juridictions ecclésiastiques.

tique dépasse les limites de ses propres attributions sans préjudice pour une autorité rivale.

2° *La contravention aux lois et aux règlements de la République.* — C'est ce qui a lieu lorsque dans un mandement un évêque s'élève contre l'application d'une loi régulièrement votée par les Chambres.

3° *L'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France.* — On entend par canons reçus en France, ceux qui ont été publiés sur le territoire conformément aux lois et aux règlements (art. 1 à 4 articles organiques). Il y aurait abus par exemple, dans le fait d'un évêque qui révoquerait un curé contrairement aux articles du concordat qui le déclarent inamovible.

4° *L'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'église gallicane.* — On entend par libertés, franchises et coutumes de l'église gallicane, les principes contenus dans la célèbre déclaration de 1682, rédigée par Bossuet en quatre articles et connue sous le nom de *déclaration faite par le clergé de France de ses sentiments touchant la puissance ecclésiastique*. Publiée par l'édit du 23 mars 1682, et confirmée par notre article 6 de la loi de germinal an X, elle a été proclamée formellement comme loi générale de l'empire par le décret du 25 février 1810.

5° *Toute entreprise ou tout procédé qui dans l'exercice du culte peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression ou en injure ou en scandale public.* — Ces expressions très compréhensibles visent toute atteinte injuste dont un particulier pourrait être victime de la part d'un ministre du culte, dans l'exercice de ses fonctions. Par exemple la diffamation ou le refus de sacrement.

6° *Atteinte portée à l'exercice du culte et à la liberté que les lois et les règlements garantissent à ses ministres.* — Ce dernier cas d'abus est surtout destiné à garantir les ministres du culte contre les abus d'autorité exercés par des fonctionnaires laïques pour apporter des entraves au libre exercice du culte.

Il y a une différence remarquable entre les cinq premiers cas d'abus, énumérés dans l'article 6, et le dernier cas d'abus prévu par l'article 7 du concordat. Les cinq premiers sont établis pour défendre soit le pouvoir temporel, soit les particuliers contre les entreprises illégales du pouvoir spirituel : ils constituent ce qu'on appelle les cas d'abus ecclésiastique. Le sixième

cas d'abus est, au contraire, un moyen de défense pour protéger le pouvoir spirituel contre les entreprises des simples particuliers ou du pouvoir temporel. Il constitue le cas *d'abus civil ou laïque*.

Une remarque générale à faire pour tous les cas *d'abus ecclésiastique*, c'est qu'ils exigent, comme condition essentielle, que l'acte ait été accompli par le ministre du culte dans l'exercice de ses fonctions.

**2° Des cas d'abus pour les cultes protestants reconnus.** — D'après l'article 6 des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X, il n'y a abus que dans le cas d'entreprises des ministres du culte et de discussions qui peuvent s'élever entre ses ministres.

**3° Des cas d'abus pour le culte israélite.** — Il y a abus, au cas d'entreprises des ministres du culte israélite, de discussions qui peuvent s'élever entre ses ministres, d'atteinte portée à l'exercice du culte et à la liberté garantie à ses ministres (ordonnance du 25 mai 1844).

**§ 2. — Qui peut exercer le recours pour abus. —  
Autorité compétente pour en connaître. —  
Formes de procédure.**

**1° Qui peut exercer le recours pour abus ?** — Le recours peut être formé, au nom de l'intérêt privé, par le particulier victime de l'abus, ou ses héritiers et, au nom de l'intérêt général, par le préfet ou le ministre des cultes (art. 8, loi organ.).

**2° Autorité compétente pour connaître du recours pour abus.** — C'est devant le Conseil d'Etat que le recours pour abus est porté. Mais il est essentiel de remarquer, qu'en cette matière, le Conseil d'Etat ne joue pas le rôle de tribunal administratif : il joue le rôle de Conseil de gouvernement : il ne rend pas de décision, il donne un simple avis, et c'est le chef de l'Etat, à raison de son pouvoir de haute police en matière ecclésiastique, qui, par décret en Conseil d'Etat, statue sur le recours.

**3° Formes de procédure.** — On suit les règles ordinaires de la procédure lorsque le Conseil d'Etat statue comme Conseil de gouvernement. L'affaire est d'abord instruite dans une section, (la section de l'intérieur, justice, instruction publique, cultes et beaux-arts), sur un rapport du ministre des cultes ; puis elle est portée à l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

La procédure a lieu sans frais, sans constitution d'avocat, sans plaidoirie et sans publicité. Les parties peuvent produire des mémoires.

### § 3. — Effets du recours pour abus.

Trois hypothèses peuvent se présenter :

- 1<sup>o</sup> L'acte incriminé peut constituer un abus pur et simple ;
- 2<sup>o</sup> L'acte incriminé peut constituer à la fois un abus et une infraction à la loi pénale ;
- 3<sup>o</sup> L'acte incriminé peut constituer, non un abus, mais une infraction à la loi pénale.

1<sup>re</sup> HYPOTHÈSE : L'acte incriminé constitue un abus pur et simple. — Dans ce cas l'affaire est définitivement terminée dans la forme administrative par le Conseil d'Etat. L'abus est déclaré, sur l'avis du Conseil d'Etat, par décret du Président de la République et, s'il y a lieu, l'acte est supprimé.

2<sup>e</sup> HYPOTHÈSE : L'acte incriminé constitue à la fois un abus et une infraction à la loi pénale. — Dans ce cas si le Conseil d'Etat a été saisi du recours, il peut à son choix, suivant les circonstances, ou bien déclarer l'abus, ou bien renvoyer l'affaire devant le tribunal judiciaire compétent, pour l'application de la peine : il ne peut faire l'un et l'autre.

Mais le recours préalable au Conseil d'Etat est-il nécessaire, ou bien, au contraire, peut-on poursuivre directement l'auteur de l'acte devant le tribunal judiciaire ? C'est là une question très controversée.

Jusqu'en 1861, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation s'appuyant sur l'article 8 (1) de la loi de germinal an X, exigeaient dans tous les cas l'autorisation du Conseil d'Etat : en sorte que le ministre du Culte était couvert par une garantie semblable à celle dont jouissaient les agents du gouvernement d'après l'article 75 de la constitution de l'an VIII.

En 1861, la Cour de cassation se sépare du Conseil d'Etat, par une distinction entre l'action introduite par un particulier et celle qui est introduite par le ministère public, l'autorisation étant nécessaire pour l'action civile, non pour l'action publique

(1) Cet article 8 *in fine* s'exprime ainsi : « L'affaire sera suivie et définitivement terminée dans la forme administrative ou renvoyée suivant l'exigence des cas, aux autorités compétentes ».

(Ch. crim., 10 août 1861, Lhéman). Le Conseil d'Etat maintenait la nécessité de l'autorisation sans distinction.

Mais un revirement complet de jurisprudence s'est produit au Conseil d'Etat à partir de 1880. Il n'exige plus l'autorisation comme condition préalable de l'action devant les tribunaux. Au contraire, la Cour de cassation continue à l'exiger lorsqu'il s'agit de l'action civile.

A notre avis la question ne devrait plus faire de doute depuis le décret du 19 septembre 1870. Car, même en admettant qu'antérieurement l'autorisation du Conseil d'Etat fût nécessaire, elle ne doit plus l'être aujourd'hui, en vertu de ce décret qui abroge toutes les lois générales ou spéciales mettant entrave à la poursuite des fonctionnaires (1).

3<sup>e</sup> HYPOTHÈSE : **L'acte incriminé constitue non un abus mais une infraction à la loi pénale.** — On a toujours décidé sans difficulté dans ce cas que le ministre du Culte pouvait être poursuivi devant les tribunaux sans le préalable d'une autorisation, car l'article 8 de la loi de germinal an X ne vise pas cette hypothèse.

(1) Dans ce sens, Ducrocq, I, n° 729 ; Batbie, pp. 601 et suiv.



**LOI DU 29-30 DÉCEMBRE 1892**

**SUR LES**

**DOMMAGES CAUSÉS A LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE**

**PAR**

**L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS**

LOI DU 29-30 DÉCEMBRE 1892

SUR LES

DOMMAGES CAUSÉS A LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

PAR

L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS

---

**Objet de la loi. — Rubrique trop large. (1)** — La Chambre des députés a voté, dans sa séance du 19 décembre 1892, une proposition de loi déposée au Sénat par M. Morel et adoptée précédemment par la Chambre-Haute. Cette loi vient d'être promulguée à la date du 29 décembre 1892 et a été insérée au *Journal officiel* le lendemain 30 décembre. Elle porte une rubrique beaucoup trop large pour son objet restreint. Elle ne réglemente pas, comme il semblerait au premier abord, tous les dommages quelconques causés par l'exécution des travaux publics. Elle s'occupe exclusivement des dommages résultant :

1° Des opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics ;

2° De la servitude d'occupation temporaire, de fouille, d'extraction et de ramassage de matériaux.

**Économie générale de la loi nouvelle.** — On peut caractériser l'esprit général de la loi nouvelle, en disant qu'elle tend à deux fins bien distinctes :

1° Edicter une disposition nouvelle, consistant à indemniser le propriétaire des dommages que peuvent occasionner à sa

(1) Les tableaux synoptiques ont été remaniés conformément à la loi nouvelle. Quant au texte page 206 le lecteur pourra n'en pas tenir compte, la matière étant traitée d'une façon complète à cette place.

propriété les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics ;

2<sup>o</sup> Compléter ou modifier les prescriptions de la législation antérieure relative à l'exercice de la servitude d'occupation temporaire, de fouilles, d'extraction de matériaux, de façon à sauvegarder pour l'avenir, dans la mesure la plus large possible, le principe de l'inviolabilité du droit de propriété (1).

**Division du sujet.** — Nous diviserons l'étude de la loi en deux chapitres :

I. Des opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics.

II. De la servitude d'occupation temporaire, de fouilles, de ramassage et d'extraction de matériaux.

#### CHAPITRE PREMIER. — DES OPÉRATIONS NÉCESSAIRES A L'ÉTUDE DES PROJETS DE TRAVAUX PUBLICS.

**Idée de la loi nouvelle.** — Il arrive souvent, que pour se rendre compte des difficultés que doit entraîner l'exécution d'un travail public, il est nécessaire de faire des études sur les terrains, de traverser des propriétés privées, d'abattre des arbres ou d'y opérer des fouilles, pour connaître la résistance ou la perméabilité du sous-sol. La loi nouvelle oblige les particuliers à subir cette espèce particulière de servitude, dans un intérêt d'utilité générale : mais elle en subordonne l'exercice à certaines conditions protectrices du droit de propriété, et accorde au propriétaire le droit à une indemnité pour le préjudice souffert.

##### § 1. — Conditions d'exercice de la servitude.

**Travaux donnant ouverture à cette servitude.** — L'exercice de cette servitude a lieu en vue de l'exécution de tous travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'Etat, des départements et des communes. Il est opéré, soit par les agents de l'administration, soit par les particuliers, ingénieurs ou autres personnes, à qui elle délègue ses droits.

**Conditions d'exercice de la servitude.** — Les conditions d'exercice de la servitude sont au nombre de trois :

(1) Rapport fait au Sénat par M. Chovet au nom de la commission d'initiative parlementaire dans la séance du 8 janvier 1892.

1° Il faut qu'il ne s'agisse pas de maisons d'habitation ;

2° Il faut un arrêté préfectoral ;

3° Il faut un avertissement donné au propriétaire.

1<sup>re</sup> Condition : *Il faut qu'il ne s'agisse pas de maison d'habitation.* — L'introduction des agents de l'administration ou de ses délégués, ne peut être autorisée à l'intérieur des maisons d'habitation. Le législateur n'a pas cru avec raison devoir faire fléchir ici le principe de l'inviolabilité du domicile privé.

Mais la servitude peut sans difficulté s'exercer sur une propriété close, même attenante à une maison d'habitation.

2<sup>e</sup> Condition : *Il faut un arrêté préfectoral.* — Un arrêté préfectoral est indispensable pour autoriser les opérations nécessaires à l'étude des travaux publics. Il désigne les communes sur le territoire desquelles les études doivent être faites. Il est affiché à la mairie de ces communes au moins dix jours auparavant et doit être représenté à toute réquisition.

3<sup>e</sup> Condition : *Avertissement donné au propriétaire.* — Pour pénétrer dans une propriété close, un avertissement doit être donné cinq jours à l'avance. Cet avertissement résulte de la notification de l'arrêté préfectoral au propriétaire, ou, en son absence, au gardien de la propriété.

A défaut de gardien connu, demeurant dans la commune, le délai ne court qu'à partir de la notification au propriétaire faite à la mairie : ce délai expiré, si personne ne se présente pour permettre l'accès, les dits agents ou particuliers peuvent entrer avec l'assistance du juge de paix.

**Disposition relative aux arbres fruitiers d'ornement ou de haute futaie.** — Il ne peut être abattu d'arbres fruitiers, d'ornement ou de haute futaie, avant qu'un accord amiable ne soit établi sur leur valeur, ou qu'à défaut d'accord, il ait été procédé à une constatation contradictoire destinée à fournir les éléments nécessaires pour l'évaluation des dommages (art. 1<sup>er</sup>).

## § 2. — Indemnité due au propriétaire pour l'exercice de la servitude.

**Du principe de l'indemnité.** — La loi nouvelle accorde au propriétaire lésé un droit à indemnité pour le préjudice qu'il souffre par suite de l'exercice de la servitude. C'est là une disposition toute nouvelle. Jusqu'ici, en effet, il n'existait pas de loi ayant prévu le cas spécial de réparations à accorder au pro-

priétaire par suite des études nécessaires à l'exécution des travaux publics (1).

**Règles pour la fixation de l'indemnité.** — L'indemnité sera égale au dommage causé à la surface du terrain. Si le montant n'en peut être déterminé à l'amiable, il sera fixé par le Conseil de préfecture, dans les formes indiquées par la loi du 22 juillet 1889.

## CHAPITRE II. — SERVITUDE D'OCCUPATION TEMPORAIRE, DE FOUILLES, DE RAMASSAGE ET D'EXTRACTION DE MATÉRIAUX.

**Définition.** — Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, page 206, cette servitude consiste dans le droit pour l'administration ou pour l'entrepreneur subrogé à l'administration, d'occuper les propriétés privées, — pour y faire des dépôts de matériaux et y établir des chantiers de construction, — d'y opérer des fouilles, de ramasser à la surface ou d'extraire du sol les matières premières qui s'y peuvent rencontrer.

**But de la loi nouvelle.** — Sur certains points la loi nouvelle innove en donnant plus de garantie à la propriété privée; sur d'autres points, elle ne fait que consacrer législativement, soit les dispositions contenues dans le décret réglementaire du 8 février 1868, soit les décisions de la jurisprudence du Conseil d'État.

### § 1. — Conditions d'exercice de la servitude.

**Énumération des conditions requises.** — Elles sont au nombre de trois :

1° Il faut qu'il s'agisse de propriétés non attenantes aux habitations et non closes de murs ou clôtures équivalentes ;

2° Il faut un arrêté préfectoral désignant les terrains ;

3° Il faut un avertissement donné au propriétaire et une constatation de l'état des lieux.

1° Il faut qu'il s'agisse de propriétés non attenantes aux habitations et non closes de murs ou clôtures équivalentes. — **Innovation de la loi nouvelle.** — Nous avons vu que la jurisprudence du Conseil d'Etat distinguait deux sortes de terrains :

(1) Exposé des motifs.

1<sup>o</sup> Pour les cours, jardins, vergers, la condition de clôture suffisait pour les exempter de la servitude ;

2<sup>o</sup> Pour les terres labourables, herbages, prés, bois, vignes, etc., il n'y avait exemption de la servitude qu'à 2 conditions :

1<sup>o</sup> Qu'il y eût clôture ;

2<sup>o</sup> Que le terrain fût attenant à une habitation.

La loi nouvelle innove sur ce point. Quelle que soit la nature du terrain, elle exige les deux circonstances, de clôture et d'attenance à une habitation pour qu'il y ait exemption de la servitude.

Ainsi, un terrain attenant à une habitation, mais non clos, de même qu'un terrain clos, mais non attenant à une habitation, sont soumis à l'exercice de la servitude (1).

C'est ce qui résulte à *contrario* de l'article 2 : « Aucune occupation temporaire de terrain ne peut être autorisée à l'intérieur des propriétés attenant aux habitations et closes par des murs ou par des clôtures équivalentes, suivant les usages du pays ».

2<sup>o</sup> **Il faut un arrêté préfectoral désignant les terrains.** — L'exercice de la servitude doit être autorisé par un arrêté préfectoral, qui indique le nom de la commune où le territoire est situé, les numéros que les parcelles dont il se compose portent sur le plan cadastral et le nom du propriétaire, tel qu'il est inscrit sur la matrice des rôles.

Il fait connaître d'une façon précise les travaux à raison desquels l'occupation est ordonnée, les surfaces sur lesquelles elle doit porter, la nature et la durée de l'occupation et la voie d'accès.

Un plan parcellaire désignant par une teinte les terrains à occuper est annexé à l'arrêté, à moins que l'occupation n'ait pour but exclusif le ramassage des matériaux (art. 3).

Le préfet envoie ampliation de l'arrêté au chef de service compétent et au maire de la commune. Si l'administration ne doit pas occuper elle-même le terrain, le chef de service compétent remet une copie certifiée de l'arrêté à la personne à laquelle elle a délégué ses droits.

(1) Mais nous croyons qu'il faudrait interpréter la condition d'attenance d'une façon aussi large que le faisait la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat. Ainsi serait considérée comme attenant à une habitation un terrain qui serait séparé de l'habitation par une route, pourvu que la clôture existât de tous côtés.

3° Il faut un avertissement donné au propriétaire et une constatation de l'état des lieux. — Le maire doit notifier l'arrêté au propriétaire du terrain, ou s'il n'est pas domicilié dans la commune, à son représentant, fermier, locataire, gardien, ou à défaut, par voie de lettre chargée à son dernier domicile connu (art. 4) (1).

A défaut d'entente amiable, l'administration ou l'entrepreneur doit notifier au moins 10 jours à l'avance au propriétaire son intention de se rendre sur les lieux. Au jour fixé, un procès-verbal de l'état des lieux est dressé contradictoirement.

Si les parties sont d'accord, les travaux autorisés par l'arrêté peuvent être commencés aussitôt.

En cas de désaccord sur l'état des lieux, la partie la plus diligente saisit le Conseil de préfecture et les travaux pourront commencer aussitôt que le Conseil aura rendu la décision (art. 5, 7, 8).

A la fin des travaux une nouvelle expertise sera faite ; et c'est par le rapprochement de ces deux procès-verbaux qu'on aura les éléments nécessaires pour évaluer le dommage résultant de l'exercice de la servitude.

Notons enfin, que lorsque l'occupation de terrain a pour objet exclusif le ramassage des matériaux à la surface du sol un avertissement individuel est inutile. Des notifications collectives sont faites par voie d'affichage et de publication à son de caisse ou de trompe dans la commune (art. 6).

**Péremption de l'arrêté.** — Tout arrêté qui autorise des études ou une occupation temporaire est périmé de plein droit s'il n'est suivi d'exécution dans les *six mois* de sa date (art. 8).

**Délai maximum d'occupation.** — Pour que l'occupation temporaire ne dégénère pas en une véritable expropriation, sans les garanties normales de cette grave mesure, la loi décide que l'occupation des terrains ne peut être ordonnée pour un délai supérieur à *cinq années*.

Si l'occupation doit se prolonger au delà de ce délai, et à défaut d'accord amiable, l'administration devra procéder à l'ex-

(1) Nous verrons plus loin que l'administration a grand intérêt, bien que cette formalité ne soit pas requise par la loi, à faire afficher l'arrêté préfectoral et à le faire insérer dans un journal de l'arrondissement ou à défaut du département, pour échapper à l'action subsidiaire en indemnité que certaines personnes pourraient exercer contre elle (V° *Suprà*, page 373).

propriation, qui pourra aussi être réclamée par le propriétaire dans les formes de la loi du 3 mai 1841 (art. 9).

## § 2. — Indemnité due pour l'exercice de la servitude.

**Personnes qui ont droit à une indemnité.** — La loi nouvelle s'inspirant de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, distingue deux classes de personnes qui ont droit à une indemnité :

1<sup>re</sup> classe : Le propriétaire ;

2<sup>e</sup> classe : Certaines personnes que le propriétaire doit faire connaître à l'administration.

Ce sont :

1<sup>o</sup> Les fermiers, locataires ou colons partiaires ;

2<sup>o</sup> Les titulaires des droits d'usufruit, d'habitation ou d'usage, tels qu'ils sont réglés par le Code civil.

3<sup>o</sup> Les titulaires de servitudes réelles résultant des titres mêmes du propriétaire, ou d'autres actes dans lesquels il est intervenu (1).

Le propriétaire doit faire connaître ces personnes à l'administration, soit dans la demande introductive d'instance, soit dans la quinzaine qui suit l'assignation qui lui est donnée, suivant que la procédure à fins de fixation de l'indemnité devant le Conseil de préfecture a été commencée par lui ou par l'administration.

A défaut par le propriétaire de faire cette désignation, il reste seul chargé envers ces personnes des indemnités qu'elles peuvent réclamer (art. 11).

Néanmoins, en cas d'insolvabilité du propriétaire, la loi leur accorde une action subsidiaire contre l'administration ou son délégué, pendant deux ans, à compter de la fin de l'occupation ; à moins que l'arrêté autorisant l'occupation ait été affiché dans la commune et inséré dans un journal de l'arrondissement, ou à défaut, dans un journal du département (art. 12).

**Par qui l'indemnité est-elle fixée.** — L'indemnité est fixée par une entente amiable entre les intéressés et l'administration ou son délégué.

(1) Nous croyons, bien que la loi soit muette, qu'il faut ajouter une 3<sup>e</sup> classe d'indemnitaires, comme au cas d'expropriation :

3<sup>o</sup> Les personnes qui doivent se faire connaître elles-mêmes à l'administration sous peine de perdre tout droit à l'indemnité (V. *suprà*, p. 229).



Si un accord ne peut intervenir, l'indemnité est fixée par le Conseil de préfecture, — qui a une compétence générale en ce qui concerne les travaux publics, — conformément aux règles de procédure établis par la loi du 22 juillet 1889.

Le conseil de préfecture est saisi de l'affaire par la partie la plus diligente.

Il y a lieu à cette fixation de l'indemnité à la fin de l'occupation temporaire des terrains, ou à la fin de chaque campagne, si les travaux doivent durer plusieurs années.

**Règles à suivre pour la fixation de l'indemnité.** — La loi nouvelle innove sur la législation antérieure. On sait que jusqu'ici le propriétaire n'était indemnisé de la valeur des matériaux extraits, que dans le cas où son terrain était une *carrière en exploitation* : sinon, il n'obtenait que la réparation du dommage résultant de l'ouverture des tranchées et de la privation de jouissance. Cette solution était non seulement rigoureuse, mais injuste ; et, depuis longtemps, on en avait demandé l'abrogation. Ce vœu est réalisé par la loi nouvelle.

Distinguons le cas d'occupation temporaire, d'extraction de matériaux, de ramassage de matériaux.

1<sup>o</sup> *Occupation temporaire.* — Il y a indemnité pour le préjudice résultant de la privation de jouissance.

2<sup>o</sup> *Extraction de matériaux.* — Il y a lieu à indemnité :

1<sup>o</sup> Pour la privation de jouissance ;

2<sup>o</sup> Pour le dommage fait à la surface, par suite de l'ouverture de tranchées, par exemple ;

3<sup>o</sup> Pour la valeur des matériaux extraits.

La valeur des matériaux est estimée d'après les prix courants sur place, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils sont pris, ou des constructions auxquelles on les destine, mais en tenant compte, ce qui est très juste (1), des frais de découverte ou d'exploitation (art. 13).

3<sup>o</sup> *Ramassage de matériaux.* — Les matériaux qui n'ont d'autre valeur que celle qui résulte du travail de ramassage ne donnent lieu à indemnité que pour le dommage causé à la surface (art. 14).

**Compensation de l'indemnité et de la plus-value.** — La loi nouvelle applique ici la règle générale admise par la jurispru-

(1) Car le propriétaire eût été obligé de les exposer lui-même pour tirer parti des matériaux enfouis dans son sol.

dence du Conseil d'Etat en matière de travaux publics, à savoir que la plus-value résultant de l'exécution des travaux doit venir en déduction de l'indemnité à payer au propriétaire. Mais elle exige comme condition de cette compensation que la plus-value, soit :

1° Immédiate ;

2° Spéciale, c'est-à-dire propre à l'immeuble, et consistant dans une augmentation de valeur (1) (art. 14).

**Constructions, plantations, améliorations.** — Les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité, lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites ou de toute autre circonstance, il peut être établi qu'elles ont été faites en vue d'obtenir une indemnité plus élevée (art. 15).

Nous avons rencontré une disposition semblable en matière d'expropriation publique (art. 52 de la loi du 3 mai 1841).

**Garanties établies au profit des propriétaires et d'autres ayants droit pour assurer le paiement de l'indemnité.** — La loi s'est attachée à entourer le paiement de l'indemnité de garanties suffisantes, pour le cas où le débiteur de l'indemnité est un entrepreneur ou une autre personne à laquelle l'administration a délégué ses droits.

Ces garanties sont de deux ordres :

1° Un privilège ;

2° Une action subsidiaire à l'encontre de l'administration.

**1° Privilège.** — Les propriétaires et les autres ayants droit, ont, pour le recouvrement des indemnités qui leur sont dues, privilège et préférence à tous les créanciers, sur les fonds déposés dans les caisses publiques pour être délivrés aux entrepreneurs ou autres personnes auxquelles l'administration a délégué ses droits, *dans les conditions de la loi du 25 juillet 1891.*

Ce dernier membre de phrase a donné lieu devant la Chambre des députés à une discussion. La loi du 25 juillet 1891 porte que les sommes dues aux ouvriers pour salaires seront payées par préférence à celles dues aux fournisseurs.

(1) « N'est-il pas inique de faire payer à un propriétaire, sous forme de plus-value, en ne lui allouant que la moitié ou les trois quarts de l'indemnité due, une quote part des avantages généraux procurés à tout un quartier par la création ou l'élargissement des voies publiques, alors que d'autres propriétaires voisins, que les travaux n'auront pas lésés, bénéficieront dans une proportion égale et peut-être supérieure des mêmes améliorations ? » (Exposé des motifs de M. Morel).

Il s'agissait de savoir si la loi nouvelle apportait une dérogation à cette disposition, ou au contraire si elle la confirmait.

Il résulte de cette discussion que les ouvriers doivent être tout d'abord payés, puis, seront payés les propriétaires et autres ayants droit. C'est le sens des termes de l'article 18, 1<sup>er</sup> paragraphe (1).

**2<sup>o</sup> Action subsidiaire.** — Si, malgré le privilège qui leur appartient, les propriétaires et autres ayants droits, ne peuvent être désintéressés par l'entrepreneur, une action subsidiaire leur est accordée contre l'administration, qui doit les indemniser intégralement.

**Prescription de l'action en indemnité.** — L'action en indemnité est prescrite par un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation (art. 17). Cette disposition est empruntée à l'art. 18 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (3).

**Exemption du droit de timbre et d'enregistrement.** — Comme en matière d'expropriation, les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi, sont visés pour timbre et enregistrés gratis (art. 19).

### § 3. — Sanction des formalités exigées par la loi pour l'exercice de la servitude.

**Sanction pénale.** — La loi nouvelle a établi une sanction pénale pour assurer l'observation de ses dispositions.

Si les matériaux dont l'extraction est autorisée ont été employés à l'exécution de travaux privés, ou à l'exécution de travaux publics autres que ceux en vue desquels l'autorisation a été accordée, le contrevenant paie la valeur des matériaux et

(1) On peut rapprocher ce privilège de celui qui est établi par l'article 2102 § 7 du Code civil pour « les créances résultant d'abus et prévarications commis par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions, sur les fonds de leur cautionnement, et sur les intérêts qui en peuvent être dus ».

(2) Pour éviter toute équivoque sur ce point M. Royer proposait de rédiger ainsi l'article 18 : « Les propriétaires des terrains occupés ou fouillés et les autres ayants droit, ont, pour le recouvrement des indemnités qui leur sont dues, privilège et préférence à tous les créanciers, après paiement des salaires dus aux ouvriers..... »

(3) V. *suprà*.

en outre est puni correctionnellement d'une amende qui sera fixée ainsi qu'il suit :

Par charretée ou tombereau, de 10 à 30 francs par chaque bête attelée ;

Par charge de bête de somme, de 5 à 15 francs ;

Par charge d'homme, de 2 à 6 francs ;

Les mêmes peines seront applicables au cas où l'extraction n'aurait pas été précédée de l'autorisation administrative. L'article 463 du Code pénal peut être appliqué (art. 16).

**Sanction civile.** — Outre cette sanction pénale nous croyons qu'une sanction civile doit être reconnue, par application des principes généraux, malgré le silence de la loi nouvelle sur ce point. Dans le cas où les dispositions qu'elle édicte ne seraient pas observées, il y aurait violation du droit de propriété, et le tribunal civil serait compétent pour accorder au propriétaire une indemnité en vertu de l'article 1382 du Code civil.

Mais il faudrait, au préalable, que le Conseil de préfecture ait constaté le non accomplissement des formalités légales.

## Liste chronologique des lois, ordonnances et décrets les plus importants, sur le droit administratif (1).

---

LOI DU 22 DÉCEMBRE 1789, (qui a créé le département).

\*\*\* LOI DU 28 PLOUVIOSE AN VIII (fondamentale de l'organisation administrative).

CONSTITUTION DU 22 FRIMAIRE AN VIII, art. 75 (garantie administrative. Abrogée).

CONCORDAT DE 1801 ET LOI ORGANIQUE DES CULTES DU 18 GERMINAL AN X.

\* LOI DU 10 SEPTEMBRE 1807 sur le dessèchement des marais (Code des travaux publics).

LOI DU 16 SEPTEMBRE 1807 (qui a créé la Cour des Comptes).

\* DÉCRET DU 15 OCTOBRE 1810, sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

LOI DU 21 MARS 1831, } substituant l'élection à la nomination, pour les  
LOI DU 22 JUIN 1833, } Conseils locaux.

ORDONNANCE DES 2 FÉVRIER ET 12 MARS 1831, sur le Conseil d'État (Publicité des séances au contentieux, ministère public, débat oral).

LOI DU 10 MAI 1838, sur les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement (abrogée en partie).

\* LOI DU 3 MAI 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

LOI DU 19 JUILLET 1845, sur le Conseil d'État.

CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848, (établissant le suffrage universel).

CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848 ET LOI DU 3 MARS 1849, sur le Conseil d'État (pouvoir propre en matière contentieuse ; affaires jugées par section du contentieux).

DÉCRET DU 25 JANVIER 1852 sur le Conseil d'État (créé l'assemblée spéciale du contentieux).

\* DÉCRET DU 25 MARS 1852 sur la décentralisation administrative (plus exactement, décret de déconcentration, augmente les pouvoirs du préfet).

\* DÉCRET DU 31 MAI 1862 (883 articles), portant règlement général sur la comptabilité publique (Code de la comptabilité publique).

LOI DU 21 JUIN 1865, relative au Conseil de préfecture.

LOI DU 10 JUILLET 1866, sur les Conseils généraux (abrogée).

(1) Les astérisques marquent les points importants à retenir.

LOI DU 24 JUILLET 1867, sur les Conseils municipaux (abrogée).

DÉCRET DU 19 DÉCEMBRE 1870 (*abroge l'art. 75 de la constitution de l'an VIII*).

\* LOI DU 10 AOÛT 1871, sur les Conseils généraux, en vigueur (*crée la Commission départementale*).

\* LOI DU 24 MAI 1872, portant réorganisation du Conseil d'État, en vigueur.

\* Constitution de 1875  
composée de trois  
lois.

1<sup>o</sup> LOI DU 25 FÉVRIER 1875 *relative à l'organisation des pouvoirs publics* ;

2<sup>o</sup> LOI DU 24 FÉVRIER 1875, *relative à l'organisation du Sénat* (les art. 1 à 7, n'ont plus le caractère constitutionnel, art. 3, loi du 14 août 1884) ;

3<sup>o</sup> LOI DU 16 JUILLET 1875, *sur les rapports des pouvoirs publics*.

LOI DU 23 MARS 1878, sur la composition du Conseil de préfecture de la Seine.

LOI DU 13 JUILLET 1879, sur le Conseil d'État (*augmente le nombre de ses membres*).

DÉCRET DU 2 AOÛT 1879, portant règlement intérieur du Conseil d'État.

\* LOI DU 5 AVRIL 1884, sur l'organisation municipale.

LOI DU 14 AOÛT 1884, sur l'organisation du Sénat.

\* LOI DES 26-27 OCTOBRE 1888, relative à la création d'une section temporaire du contentieux au Conseil d'État.

DÉCRET DES 10-11 NOVEMBRE 1888, portant règlement de la section temporaire.

\* LOI DU 22 JUILLET 1889, sur la procédure à suivre devant le Conseil de préfecture.

\* LOI DU 22 MARS 1890, sur les syndicats des communes (*ajoutant un titre VIII à la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale*).

\* LOI DU 10 AOÛT 1890, sur les contributions directes (*transformant l'impôt foncier des propriétés bâties en impôt de quotité*).

LOI DU 7 JANVIER 1892, établissant le nouveau tarif général des douanes.

LOI DU 16 JUILLET 1892, abrogeant l'article 4 de la loi du 31 juillet 1875 relatif au Conseil général de la Corse.

LOI DU 18 JUILLET 1892, relative aux contributions directes (supprimant l'impôt des portes et fenêtres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1894).

\* LOI DU 29-30 DÉCEMBRE 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.

## Recueil méthodique des principales questions d'examen sur le droit administratif.

---

**Notions de droit constitutionnel.** — Qu'est-ce qu'on entend par le principe de la séparation des pouvoirs ? Quels sont les principaux systèmes sur la séparation des pouvoirs ?

Est-ce que le pouvoir exécutif prend part à la confection des lois ? Quelle différence y a-t-il entre les projets de loi et les propositions de loi ? Quelle est la date exacte de lois ?

**I. Organisation administrative.** — *Notions préliminaires.* — A quelle époque le département a-t-il été créé ? Pourquoi l'Assemblée constituante a-t-elle substitué la division par départements à l'ancienne division par provinces ? D'où date l'organisation actuelle du département ? Quel est l'esprit de la loi du 28 pluviôse an VIII ? Quels sont les principes fondamentaux du droit administratif qu'elle a établis ? Quelle différence y a-t-il entre le département et l'arrondissement ?

\* Comment divise-t-on les actes de l'administration ? Qu'est-ce qu'un acte réglementaire ? Qui peut les faire ? Qu'est-ce qu'un acte administratif ? Qu'est-ce qu'un acte contractuel ? Quel intérêt pratique présente cette distinction ?

*Président de la République.* — Comment appelle-t-on les actes du Président de la République ? Comment peut-on diviser les décrets ? Quelles différences y a-t-il entre la loi et le décret réglementaire ? Quelles ressemblances ? En quelle qualité le Président de la République fait-il des décrets réglementaires ? Y a-t-il intérêt à distinguer les décrets qu'il rend en vertu de son pouvoir propre et ceux qu'il rend en vertu d'une délégation spéciale de la loi ? Comment subdivise-t-on les décrets spéciaux ? Quel intérêt présente cette subdivision ? Quels sont les recours ouverts contre les actes du Président de la République ?

*Ministres.* — Quelle est la responsabilité ministérielle ? Devant qui le Ministre est-il responsable au point de vue pénal ? Qui met le Ministre en accusation ? Pour quels crimes le Ministre est-il responsable devant la Haute-Cour ? *Quid* pour des délits de droit commun ? Quelle différence y a-t-il sur ce point entre les Ministres et le Président de la République ? Comment les Ministres sont-ils responsables au point de vue politique ? Quelles sont les fonctions administratives des Ministres ? Quel degré occupent-ils

dans la hiérarchie administrative ? Comment divise-t-on les actes du Ministre ? Comment divise-t-on les instructions ministérielles ? Comment appelle-t-on les actes des Ministres à l'égard de leurs subordonnés ? Quel est le caractère des arrêtés ministériels ? Dans quelle catégorie d'actes les range-t-on ? Comment divise-t-on les actes de l'administration ?\* Le Ministre a-t-il le pouvoir de faire des règlements ? Pourquoi ? Montrer comment il n'y a pas place pour le pouvoir réglementaire du Ministre ? Quelle est la part du Ministre dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Président de la République ?

*Conseil d'État.* — Quel est le triple caractère du Conseil d'État ? Quelle est son origine historique ? Différences entre le Conseil d'État actuel et le Conseil d'État de 1848 et de 1852 ? Quels sont les divers modes de délibération du Conseil d'État ? Quels sont les membres qui ont voix délibérative à l'assemblée générale ? Aux assemblées de section ? Quelles sont les attributions du Conseil d'État en matière législative ? En matière administrative ?

*Préfet.* — Quelle est la triple qualité du préfet ? Quelle est sa qualité dominante ? Comment divise-t-on les arrêtés du préfet ? Quelles sont les conditions de légalité des arrêtés réglementaires du préfet ?

*Conseil de préfecture.* — Quel est le président du Conseil de préfecture ? A-t-il un vice-président ? Quelles sont ses attributions administratives ? N'a-t-il pas dans un cas un pouvoir propre ?

*Conseil général.* — Quelle est la loi qui régit actuellement les Conseils généraux ? Quel est l'organe nouveau que cette loi a créé ? Quel est le caractère de cette loi ? Quelle est la juridiction compétente pour statuer sur le contentieux des élections du Conseil général ? En a-t-il toujours été ainsi ? Que présente de particulier la procédure devant le Conseil d'État, en cette matière ? Combien le Conseil général a-t-il de sessions ordinaires ? Par qui et dans quelle forme un Conseil général peut-il être dissous ? Comment divise-t-on les attributions du Conseil général au point de vue de l'autorité qui s'attache à ses délibérations ? Les matières sur lesquelles le Conseil général statue sauf autorisation sont-elles nombreuses sous l'empire de la loi de 1871 ? Indiquer une de ces matières ?

*Commission départementale.* — Qu'est-ce que la commission départementale ? Par quelle loi a-t-elle été créée ?\* A-t-elle le droit d'élire son président ? Pourquoi ? En quelle qualité la commission départementale rend-elle des décisions ? Lorsque les décisions sont susceptibles de recours, devant qui le recours est-il porté ? Qu'arrive-t-il lorsqu'il y a conflit entre le préfet et la commission départementale ? Ce qu'on entend par conférence inter-départementale.

*Sous-préfet.* — Dans quels cas le sous-préfet a-t-il un pouvoir propre ?

*Conseil d'arrondissement.* — Combien a-t-il de sessions ? Pourquoi la session ordinaire est-elle divisée en deux parties ? Quelle sont ses attributions ?

*Maire et adjoints.* — Comment ils sont nommés ? Par qui peuvent-ils être suspendus ? révoqués ? Quelles sont les attributions du maire au



point de vue administratif ? Comment divise-t-on ses arrêtés ? \* Comment se concilie le pouvoir réglementaire du maire et celui du préfet ? Quelle est sur ce point l'innovation de la loi de 1884 ? Comment divise-t-on les arrêtés réglementaires du maire ? Quel intérêt pratique il y a-t-il à distinguer les arrêtés temporaires des arrêtés permanents ? Quelle est la sanction des arrêtés du maire ? Quel est le pouvoir des tribunaux de simple police saisis de la poursuite ?

*Conseil municipal.* — Quel est le mode de scrutin pour les élections municipales ? Qu'est-ce qu'on entend par sectionnement électoral ? Quelle est la juridiction compétente pour connaître du contentieux des élections ? Par qui peut être dissous un Conseil municipal ? Quelles distinctions faut-il faire ? Par qui un Conseil municipal peut-il être suspendu ?

\* *Département de la Seine. Arrondissement de Sceaux et St-Denis. Ville de Lyon.* — Quelle différence y a-t-il entre le préfet de la Seine et le préfet des autres départements ? Que présente de particulier le Conseil de préfecture de la Seine ? Le Conseil général ? Quelle est sa composition ? Que présentent de particulier les arrondissements de Sceaux et St-Denis ? Comment sont nommés les maires et adjoints des vingt arrondissements de Paris ? Quelles sont leurs attributions ? De combien de membres se compose le Conseil municipal de Paris ? Comment sont-ils élus ? Que présente de particulier l'organisation administrative de la ville de Lyon ?

**II. Personnes morales du Droit administratif.** — \* Quelle différence y a-t-il entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique ? Donner des exemples d'établissements publics ? d'établissements d'utilité publique ?

*État. Personne morale.* — Par qui l'État est-il représenté en justice ? *Quid* dans les procès entre l'État et le département ? Quelles sont les formalités spéciales à suivre quand l'État est demandeur ? quand il est défendeur ? Quels effets produit le mémoire introductif d'instance ? Quelles sont les formalités à observer pour se faire payer une dette par l'État ? Qui peut déclarer l'État débiteur ? Qu'est-ce qu'ordonnancer une dette ? Quel est l'ordonnateur suprême ? Qu'est-ce que le ministre délivre, en tant qu'ordonnateur ? Quel est le délai spécial de déchéance à l'égard des créanciers de l'État ? Quel procédé plus commode l'État a-t-il pour se faire payer des créances qu'il a contre des particuliers ? Qu'est-ce qu'une contrainte administrative ? Quels en sont les effets ?

*Département, personne morale.* — Depuis quand existe la personnalité civile du département ? Quelles sont les formalités pour l'acceptation des dons et legs faits aux départements ? Le préfet peut-il accepter à titre conservatoire ? Quelle est l'utilité de cette acceptation provisoire ? Quelles sont les formalités pour l'exercice des actions au nom du département ou contre le département ? Comment est préparé, voté et réglé le budget départemental ? Quelles sont les principales ressources du département ? Quel est l'ordonnateur pour le département ? Quel est le comptable ? Par qui sont jugés les comptes du comptable ? Les comptes de l'ordonnateur ?

*Commune, personne morale.* — \* Quelles sont les formalités pour l'accep-

tation des dons et legs faits à la commune? Quelle utilité présente l'acceptation provisoire du maire? \* La commune peut-elle ester en justice sans autorisation? Quelles sont les formalités qui doivent précéder l'exercice de l'action en justice? Quels sont les effets du mémoire introductif d'instance? Qui peut exercer une action au nom de la commune? A quelles conditions un simple particulier peut-il exercer une action au nom de la commune? \* Comment un particulier peut-il se faire payer une dette par une commune? Quelles sont les ressources ordinaires de la commune? Quel intérêt il y a-t-il à distinguer les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives de la commune? Par qui est réglé le budget de la commune? Quel est l'ordonnateur pour la commune? Le comptable? Par quelle autorité sont réglés les comptes du maire? Par quelle juridiction sont jugés les comptes du comptable?

*Section de commune.* — \* Qu'est-ce qu'une section de commune? Est-ce une unité administrative? une circonscription territoriale? Qu'est-ce qu'on entend par biens sectionnaires? Qu'elle est la portion de la France où il y a de nombreuses sections de communes? Quels sont les faits administratifs qui donnent naissance aux sections de commune?

*Syndicat de commune.* — Qu'est-ce qu'un syndicat de commune? Quelle est la loi qui en a autorisé la création? Dans quel but? Qu'avait déjà fait dans ce sens la loi de 1884 sur l'organisation communale? Qu'a fait en plus la loi nouvelle?

*Associations syndicales.* — Qu'est-ce qu'une association syndicale? Combien y en a-t-il? Qu'est-ce qu'une association libre? Comment elle se forme? A quelles conditions constitue-t-elle une personne morale? Comment se forment les associations syndicales autorisées? \* Quelles différences y a-t-il entre les associations syndicales libres et les associations syndicales autorisées? Quelles ressemblances? Qu'est-ce qu'une association syndicale forcée? Pour quels travaux peut-elle être établie?

### III. Domaine de l'État, du département et de la commune. —

\* Quels sont les trois caractères distinctifs de la domanialité publique? \* Quelles différences y a-t-il entre le domaine public et le domaine privé? Depuis quelle époque le domaine de l'État est-il inaliénable? L'ordonnance de Moulins faisait-elle la distinction du domaine public et du domaine privé? Qu'a fait l'Assemblée constituante? A-t-elle maintenu le principe de l'inaliénabilité? *Quid* pour les aliénations consenties antérieurement? Quelles sont les conséquences pratiques de l'inaliénabilité?

*Domaine de l'État.* — \*\*\* Quelles différences y a-t-il entre les cours d'eau navigables et flottables et les cours d'eau ni navigables ni flottables? A qui appartiennent ces derniers? *Quid* au point de vue de la pêche? Au point de vue des concessions d'eau? A qui appartient la police des cours d'eau? Qu'est-ce qu'on entend par règlement d'eau? \*\*\* Qui a qualité pour délimiter le domaine public? En est-il de même pour les rivages de la mer? \* Le préfet fixe-t-il arbitrairement les limites du domaine public? *Quid* si le préfet a attribué au lit du fleuve ou à une route un terrain appartenant aux riverains? Les tribunaux judiciaires sont-ils compétents

pour ordonner la réintégration ? Peuvent-ils accorder une indemnité ? Y a-t-il intérêt à distinguer les limites du domaine fluvial de celles du domaine maritime ? Qui a qualité pour accorder des prises d'eau sur les cours d'eau ? N'y a-t-il pas un départ à faire entre le préfet et le chef de l'État ? La suppression de l'usine donne-t-elle lieu à indemnité ? Quel intérêt a-t-on à dire que les cours d'eau ni navigables ni flottables font partie de la grande voirie ? Au point de vue de l'alluvion y a-t-il intérêt à distinguer les deux cours d'eau ? \* *Quid* pour le curage ? A qui incombe le curage ? Quels sont les divers procédés ? *Quid* s'il n'y a pas de syndicat pour le curage ? Supposez que les travaux du curage aient été faits, comment sera opéré le recouvrement des frais contre les riverains ? Une usine peut-elle être établie sans autorisation ? Quand faut-il une autorisation ? Quand est-elle inutile ? *Quid* si une usine empiète sur une propriété privée ?

*Domaine de la commune.* — Qu'est-ce qu'un chemin vicinal ? Combien y a-t-il de classes ? Quelles différences y a-t-il entre les trois classes au point de vue de l'autorité compétente pour ordonner la reconnaissance, la fixation de la largeur etc. ? *Quid* en matière d'alignement ? Quel est l'effet de la reconnaissance ou de la fixation de largeur des chemins vicinaux quand il s'agit de terrain non bâti ? Quelles sont les règles particulières à l'expropriation des chemins vicinaux. En quoi les pouvoirs du juge de paix sont-ils plus grands que ceux du magistrat directeur du jury d'expropriation ordinaire ? Quelles sont les ressources de la vicinalité ? Ce qu'on entend par prestations en nature ? Par qui sont-elles dues ? Peuvent-elles être remplacées par une somme d'argent ? Quelle différence y a-t-il entre les chemins vicinaux et les chemins ruraux ?

**IV. Des restrictions apportées au droit de propriété ou de jouissance des particuliers.** — \*\*\* *Alignement.* — \* Qu'est-ce qu'un plan général d'alignement ? Qui a qualité pour délivrer un plan général d'alignement sur la grande voirie ? *Quid* sur la voirie vicinale ? sur la voirie urbaine ? \* Quels sont les effets du plan général d'alignement ? Différence entre les terrains bâtis et les terrains non bâtis ? Lorsque le plan général d'alignement restreint les limites de la route, que deviennent les parcelles abandonnées ? Comment s'exerce le droit de préemption ? Au point de vue de l'alignement individuel quel intérêt y a-t-il à savoir s'il y a un plan général d'alignement ? Qui a qualité pour délivrer un alignement individuel sur la grande voirie ? sur la voirie vicinale ? sur la voirie urbaine ? Le préfet ou le maire ne pourrait-il pas élargir la route ? \*\* Que comprend la servitude d'alignement ? Le propriétaire peut-il faire des travaux sans autorisation ? Dans quel cas un propriétaire a besoin d'un alignement pour construire ? En a-t-il besoin s'il construit très loin de la ligne séparative de la route ? Qui a qualité pour donner l'autorisation de bâtir ? L'autorisation peut-elle être donnée pour toute espèce de travaux ? A quels signes reconnaît-on les travaux confortatifs ? *Quid* si on a fait des travaux sans autorisation ? *Quid* si on construit conformément à l'alignement, sans avoir obtenu un alignement individuel ? *Quid* si on a fait des travaux à un mur de face sans en avoir obtenu l'autorisation ou avec des matériaux

autres que ceux indiqués dans l'autorisation? Faut-il distinguer si les travaux sont confortatifs ou non? *Quid* si un propriétaire construit en retraite de l'alignement? Quelle est la juridiction compétente pour connaître de ces infractions.

\*\*\* *Opérations nécessaires à l'étude de travaux publics. Servitude de fouille, extraction et ramassage de matériaux, occupation temporaire.* — En quoi consiste cette servitude? Quelle propriété elle grève? A quelles conditions cette servitude est exercée? Quelle loi la régleme? Y a-t-il attenance à une maison habitée lorsque le terrain est traversé par une route? Quelle est la juridiction compétente pour fixer l'indemnité? Quelles sont les bases de la fixation de l'indemnité? La valeur des matériaux doit-elle être payée au propriétaire? Quelle différence y a-t-il à ce point de vue entre l'extraction et le ramassage des matériaux? *Quid* si le propriétaire exerce la servitude sans remplir les formalités exigées par la loi? Qui est compétent dans ce cas pour fixer l'indemnité?

\*\*\* *Réglementation des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes.* — Quelle est l'autorité compétente pour autoriser les établissements de la 1<sup>re</sup> classe? Le préfet a-t-il toujours eu ce pouvoir? Depuis quelle époque? Ce décret de 1832 est-il un véritable décret de décentralisation? Quelle est l'autorité compétente pour autoriser les établissements de la 2<sup>e</sup> classe? Le préfet a-t-il toujours été compétent? *Quid* pour les établissements de la 3<sup>e</sup> classe? *Quid* à Paris? *Quid* quand le préfet refuse l'autorisation? Peut-on attaquer l'arrêté? Devant quelle juridiction? *Quid* quand il l'autorise? Qui peut attaquer l'arrêté? Quelle est la juridiction compétente? Quel est le droit de police de l'administration en cette matière? Quelle est l'autorité compétente? *Quid* si un établissement fonctionne sans autorisation? Si un établissement fonctionne régulièrement, peut-on le supprimer pour inconvénients imprévus? Y a-t-il lieu à indemnité? Pourquoi? Quelle est la part des tribunaux judiciaires en cette matière? Comment peut-il y avoir lieu à indemnité malgré l'arrêté d'autorisation du préfet? Quand est-ce le tribunal d'arrondissement qui est compétent? Quand le juge de paix? Quelle est la compétence du tribunal de simple police en cette matière?

\*\*\* *Expropriation pour cause d'utilité publique.* — Quelle est la procédure ordinaire d'expropriation? Qu'est-ce que la déclaration d'utilité publique? Qui a qualité pour la faire? Qu'est-ce qui est indiqué dans cette déclaration? Qu'est-ce que l'arrêté de cessibilité? Par qui est-il rendu? Est-il toujours nécessaire? Comment la propriété est-elle transmise à l'expropriant? Lorsqu'il y a désaccord, seulement sur l'indemnité, y a-t-il lieu à prononcer un jugement d'expropriation? Quelle est la mission du tribunal civil auquel on demande de prononcer l'expropriation? Peut-il apprécier l'opportunité des travaux? Quels effets produit le jugement d'expropriation pour cause d'utilité publique? L'expropriant peut-il refuser une indemnité aux locataires en déclarant son intention de maintenir les baux? Quelles sont les règles particulières à l'expropriation partielle? Dans quel cas le propriétaire peut-il requérir l'emprise totale? Quelle distinction faut-il faire intervenir? Quel est le droit du propriétaire lorsque l'administration ne se sert

pas des terrains expropriés pour l'usage pour lequel l'expropriation a eu lieu ? Lorsque l'expropriation a été partielle et que le propriétaire a vendu la portion de terrain qui lui restait, à qui appartient le droit de préemption, au propriétaire originaire ou à l'acquéreur ? L'exercice du droit de préemption est-il subordonné à une déclaration de la part de l'administration ? Quelles sont les règles exceptionnelles au cas d'urgence ? *Quid* pour les travaux de fortification ? *Quid* pour les travaux militaires autres que les travaux de fortification ? *Quid* de l'expropriation au profit d'une association syndicale ? \* Qu'est-ce qu'on entend par expropriation *dans la forme administrative* ? Citer des cas ? En matière de chemins vicinaux quelles sont les distinctions qu'il faut faire ? *Quid* en matière d'alignement ?

*Impôts.* — Vote de l'impôt. — \* Qu'est-ce qu'on entend par le principe de l'annualité et de la spécialité du budget ? En quoi consiste la prérogative de la Chambre des députés en matière de loi de finances ? Le Sénat peut-il rétablir des crédits refusés par la Chambre ou augmenter le montant de ceux qu'elle a votés ? Qu'est-ce qu'on entend par exercice du budget ? Quelle est l'époque à laquelle commence et finit l'exercice ? Celle à laquelle l'exercice est clos ? Qu'est-ce que la loi des comptes ?

*Théorie générale de l'impôt.* — \* Donner la définition de l'impôt direct, au point de vue administratif ? de l'impôt indirect ? \* A qui appartient le contentieux des impôts directs ? Celui des impôts indirects ? Pourquoi cette différence ? Y a-t-il des impôts qui ont un caractère mixte, à la fois direct et indirect ? Qu'est-ce que le rôle nominatif ? Dans quelle catégorie d'actes administratifs faut-il ranger le rôle nominatif ? Comment sont appelées les demandes en dégrèvement ? Sur quoi sont-elles fondées ? Y a-t-il d'autres réclamations en matière d'impôts ? Quelle est la juridiction compétente pour les impôts indirects ? Quel tribunal judiciaire en matière de douanes ? en matière d'enregistrement ? Quel est le principe fondamental de la division de l'administration des contributions directes ? Comment appelle-t-on le service de l'assiette de l'impôt ? Comment est organisé le service du recouvrement ? Y a-t-il quelque chose d'analogue pour les contributions indirectes ? A qui le contribuable paie-t-il ? Que devient cet argent entre les mains du percepteur ? Combien de temps le garde-t-il ? A qui le remet-il ? Combien de temps le garde le receveur particulier ? A qui le remet-il ? Le trésorier-payeur verse-t-il ses fonds au trésor ? Qu'est-ce que la direction du mouvement des fonds ? Quelles relations existent entre le trésorier-payeur et le trésor ? Quelles garanties l'Etat a-t-il pour le recouvrement des impôts directs ? Sur quels biens l'Etat n'a plus de privilège ? Quel est le délai de prescription ? Quel est l'acte en vertu duquel le percepteur fait des poursuites ? Combien y a-t-il de degrés dans la poursuite ? Ce qui caractérise les impôts de répartition ? les impôts de quotité ? Quel intérêt pratique y a-t-il à les distinguer ? Quels sont les impôts de répartition ? les impôts de quotité ? Quel rôle joue le cadastre dans la répartition ? Quel rôle pourrait-il jouer ? Pourquoi ne le joue-t-il pas ? Combien il y a-t-il de degrés dans la répartition ?

*Enregistrement.* — Qu'est-ce que l'enregistrement ? Est-ce exclusive-

ment un impôt, n'est-ce pas aussi la rémunération d'un service rendu ? Quel service ? Comme impôt quel en est le caractère ?\* Combien y a-t-il de droits d'enregistrement ? Qu'est-ce qu'un droit fixe ? Un droit proportionnel ? Qu'est-ce qui a été fait en 1872 ? Quelle est la nouvelle catégorie de droits qui a été créée ? Quelle différence y a-t-il entre le droit fixe gradué et le droit fixe ? Pourquoi a-t-on employé ce mot « droit fixe gradué » qui semble contradictoire ?\* Quelle est l'autre distinction des droits d'enregistrement ? Qu'est-ce qu'un droit d'acte ? Un droit de mutation ? Quel intérêt pratique il y a à les distinguer ? Qu'est-ce qui est atteint dans le droit d'acte ? Dans le droit de mutation ? Quel est le pouvoir de l'administration ? Peut-elle contester les déclarations faites, lorsqu'il s'agit des droits d'actes ? *Quid* pour les droits de mutation ?\* Comment peut-on diviser les actes au point de vue de l'enregistrement ? Quelles sont les quatre catégories d'actes ? Citez un cas d'actes enregistrés gratis ? enregistrés en débet ?

*Douanes.* — Qu'est-ce qu'un droit de douane ? Les droits de douane n'ont-ils que le caractère d'impôt ?\* Comment se divisent les tarifs de douane ? Qu'est-ce que le tarif général ? Qu'est-ce que le tarif conventionnel ? A quelle époque remonte le tarif général actuel ? Quelle est la clause usuelle dans les traités de commerce ? Qu'est-ce qu'un droit spécifique ? un droit *ad valorem* ? Quel est l'avantage des droits spécifiques ? des droits *ad valorem* ? Pourquoi le tarif actuel n'admet-il pas de droits *ad valorem* ? Ne sont-ils pas plus justes ?\* N'y a-t-il pas une troisième catégorie de droits pour certains meubles doués de vie ?

**V. Du contentieux administratif et des tribunaux administratifs.** — *Théorie générale du contentieux.* — Qu'est-ce que le contentieux administratif ? Quelle différence avec le gracieux ? Quelles sont les diverses branches du contentieux administratif ?\* Qu'est-ce que le contentieux proprement dit ? Quels sont les actes qui peuvent donner lieu à ce recours ? *Quid* des actes réglementaires ? *Quid* des actes administratifs ?\* Ce qui caractérise les actes administratifs ? Pourquoi pour les actes contractuels les tribunaux judiciaires sont seuls compétents ? Suffit-il pour qu'il y ait recours contentieux contre un acte administratif qu'il lèse un simple intérêt ? Quel est l'effet du recours pour excès de pouvoir ? Quels sont les actes susceptibles de ce recours ? Les tribunaux judiciaires peuvent-ils apprécier la légalité des actes réglementaires ?\*\* Qu'est-ce que le principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative ? Pourquoi a-t-il été établi ? Indiquer la raison historique ? Quelles conséquences résultent de ce principe.

*Organisation des tribunaux administratifs.*\* Qu'est-ce qu'un juge de droit commun ? Quel est le juge de droit commun au 2<sup>e</sup> degré de juridiction ? Est-ce contesté ?\*\*\* *Quid* au 1<sup>er</sup> degré ? Quels sont les divers systèmes ? Sur quoi s'appuie-t-on pour prétendre que c'est le Conseil de préfecture ? Qui a rédigé l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII ? Qui soutient que c'est le Conseil d'Etat ?

*Ministre.* — Quels sont les actes du ministre qui constituent de véritables actes de juridiction ? Quelle est la compétence des ministres en ma-

tière de marché de fournitures ? Quand les tribunaux judiciaires sont-ils compétents ? Quand le Conseil de préfecture ?

\*\*\* *Conseil d'État.* — A-t-il toujours eu un pouvoir propre en matière contentieuse ? Quand l'a-t-il eu, avant 1872 ? Quel est le mode de délibérer ordinaire du Conseil d'État au contentieux ? Comment est composée l'assemblée spéciale du contentieux ? Le ministre de la justice peut-il la présider ?\*\* Quelles différences y a-t-il entre la section du contentieux et les autres sections ? Au point de vue du nombre des membres ? du président ? des Conseillers en service extraordinaire ? du ministre de la justice ? des maitres des requêtes ? de la Composition de l'assemblée spéciale du contentieux ? Quel est le mode spécial de délibérer du Conseil d'État en matière de contributions directes et d'élections ?\* Qu'est-ce que la section temporaire du contentieux ? Comment est-elle composée ? Quelles sont les attributions de la section temporaire et de la section du contentieux ? Peuvent-elles statuer lorsqu'il y a constitution d'avocat, en séance publique ? Quelles différences il y a-t-il entre les deux sections ? Quelle est la procédure devant le Conseil d'État ? Quelle différence avec la procédure devant les tribunaux ordinaires ? Quest-ce que l'ordonnance de soit communiqué ? Est-elle exigée lorsque c'est un ministre qui est demandeur ou défendeur ? \* Quelles sont les trois sortes d'attributions du Conseil d'État ? Quand est-il tribunal de cassation ? Citer des cas où il est premier et dernier degré de juridiction ? Quels sont les recours ouverts contre les arrêts du Conseil d'État ?

*Conseil de préfecture.* — Quel est le caractère de la procédure devant le Conseil de préfecture ? Indiquer les diverses phases ?\* Quelle est la réforme de la loi de 1889 en matière d'expertise ? Quelles sont les attributions du Conseil de préfecture d'après la loi du 28 pluviôse an VIII ? \*\*\* Qu'est-ce qu'on entend par travaux publics ? Suffit-il que les travaux aient été entrepris dans un but d'utilité générale ? Suffit-il qu'ils aient été entrepris par l'État, le département ou la commune ? Quel intérêt y a-t-il à les distinguer des travaux non publics ?\*\* Quels sont les divers modes d'exécution des travaux publics ? Qu'est-ce que la régie simple ? La régie intéressée ? La concession ? Qu'est-ce que le marché de travaux publics ? \* Quelle différence avec la concession ? Dans quelles formes sont passés les marchés de travaux publics ? Quelles sont les diverses sortes de marchés de travaux publics ?\* Quel est le tribunal compétent pour connaître de l'exécution des travaux publics ? *Quid* si le dommage émane de l'entrepreneur ? *Quid* s'il émane de l'administration ? Comment expliquer l'article 4 § 4 de la loi de pluviôse qui accorde compétence au Conseil de préfecture pour « torts et dommages procédant du fait personnel de l'entrepreneur et non du fait de l'administration ? » *Quid* s'il y a terrains pris et non fouillés ? Quelle différence y a-t-il entre l'expropriation et les dommages ?\* Faut-il distinguer les dommages temporaires des dommages permanents ?\* Qui est compétent pour fixer l'indemnité en cas de dommages causés à la personne ? Qu'est-ce qu'on entend par grande voirie ? *Quid* par petite voirie ? Quelle est la part faite à l'administration active et à la

Jurisdiction pour la voirie ? \* Quelle est la double compétence du Conseil de préfecture ? Indiquer le partage de compétence qui a lieu entre le Conseil de préfecture et le tribunal de simple police en matière de chemins vicinaux ?

*Cour des comptes.* — Quelle est son origine historique ? Quel est le principe fondamental de la comptabilité ? Qu'est-ce qu'un ordonnateur ? Quels sont les ordonnateurs ? Quels sont les actes que font les ministres comme ordonnateurs ? Quelles sont les attributions de la Cour des comptes à l'égard des comptables-deniers ? Qu'est-ce qu'on entend par deniers publics ? Qu'est-ce qu'un comptable occulte ? Quelles sont les attributions de la Cour des comptes à l'égard des comptables-matières ? Pourquoi cette différence avec les comptables-deniers ? Quels sont les divers arrêts que la Cour des comptes peut rendre ? S'il découvre un crime ou délit commis par le comptable peut-il le juger ? Quelle différence y a-t-il sur ce point entre la Cour des comptes et l'ancienne Chambre des comptes ? Quelles sont les attributions de la Cour des comptes à l'égard des ordonnateurs ?

\*\* *Conflits.* — Qu'est-ce qu'un conflit de juridiction ? un conflit d'attribution ? Qui juge le conflit de juridiction ? le conflit d'attribution ? Qu'est-ce qu'un conflit positif ? négatif ? Qui peut élever le conflit ? \* Devant quelle juridiction peut-on élever le conflit ? peut-on l'élever en matière criminelle ? *Quid* en matière correctionnelle ? Peut-on élever le conflit devant la section du contentieux du Conseil d'État ? Pour quel motif ? Quelle est la procédure à suivre ? \* Quelle différence y a-t-il entre le déclinaoire d'incompétence et l'arrêté de conflit ? Qui tranche le conflit d'attribution ? En a-t-il toujours été ainsi ? Quelle est la composition du Tribunal des conflits ? Qui juge le conflit négatif ? Comment est-il élevé ? Par qui ?

\*\* *Garantie administrative des agents du gouvernement.* — Qu'est-ce qu'on entend par là ? A quelle époque a-t-elle été établie ? Qu'a fait l'article 75 de la Constitution de l'an VIII ? Jusqu'à quelle époque cet article est resté en vigueur ? Quelles étaient les personnes couvertes par cette garantie ? Pour quels actes ? Cet article est-il encore en vigueur ? A quelle époque a-t-il été abrogé ? Quelle est la conséquence de son abrogation ? A-t-elle porté atteinte au principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative ? Quelle est sur ce point la jurisprudence de la Cour de cassation ? Celle du Tribunal des conflits ? Qu'est-ce que la distinction entre les actes administratifs et les actes purement personnels du fonctionnaire ?

*Recours pour abus.* — Quel en est le but ? Quelle en est l'origine historique ? D'où vient le nom d'appel comme d'abus qu'on lui donne encore quelquefois ? Combien de cas d'abus pour le culte catholique ? Tous sont-ils dirigés contre le clergé ? Distinction entre l'abus civil et l'abus ecclésiastique ? Qui est juge de l'abus ? Quelles sont les diverses situations qui peuvent se présenter ? *Quid* s'il y a abus simple ? *Quid* s'il y a abus et délit ? Faut-il dans ce cas, avant d'agir devant les tribunaux judiciaires, obtenir l'autorisation du Conseil d'État pour poursuivre ? Indiquer la jurisprudence du Conseil d'État ; celle de la Cour de cassation.



# TABLE DES MATIERES

---

	Pages
INTRODUCTION . . . . .	1
<b>NOTIONS SOMMAIRES DE DROIT CONSTITUTIONNEL.</b>	
§ 1. — <i>Principe théoriques de Droit constitutionnel.</i> . . . . .	7
a) Principe de la souveraineté nationale . . . . .	7
b) Principe de la séparation des pouvoirs . . . . .	7
c) Du régime représentatif avec deux assemblées législatives. . . . .	8
d) Responsabilité ministérielle civile et pénale. . . . .	9
e) Gouvernement parlementaire. . . . .	9
f) Pouvoirs constituants. . . . .	9
g) Des droits du citoyen . . . . .	10
§ 2. — <i>Exposé historique des diverses constitutions depuis 1789 jusqu'à nos jours.</i> . . . . .	10
§ 3. — <i>Organisation des pouvoirs publics d'après la constitution de 1875</i> . . . . .	12
a) Président de la République . . . . .	13
b) Ministres . . . . .	13
c) Chambre des députés. . . . .	14
d) Sénat. . . . .	14
e) Procédure de la confection des lois. . . . .	15

## DROIT ADMINISTRATIF

### NOTIONS PRÉLIMINAIRES.

Divisions administratives de la France. . . . .	19
Importance de ces divisions administratives . . . . .	19
Historique de l'organisation administrative de la France de 1789 à la loi du 28 pluviôse an VIII . . . . .	20
Loi fondamentale du 28 pluviôse an VIII et principes qui s'en dégagent. . . . .	21
Centralisation et décentralisation administrative. Tutelle administrative . . . . .	22
Division fondamentale des actes de l'administration. . . . .	24
Plan de l'ouvrage . . . . .	25

---

## PREMIÈRE PARTIE.

ORGANISATION DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES  
ET DES CONSEILS ADMINISTRATIFS.PREMIÈRE SECTION : *Organisation administrative  
du pouvoir central.*

CHAPITRE PREMIER. — Du Président de la République. . . . .	27
Des actes du Président de la République : des décrets. . . . .	27
1 <sup>re</sup> classe : Décrets généraux ou réglementaires. . . . .	28
2 <sup>o</sup> classe : Décrets spéciaux ou individuels. . . . .	29
Recours contre les actes du Président de la République. . . . .	30
CHAPITRE II. — Des Ministres. . . . .	31
Attributions des ministres. . . . .	31
Attributions administratives. . . . .	31
Actes du ministre . . . . .	32
Recours contre les actes du ministre. . . . .	32
CHAPITRE III. — Du Conseil d'État . . . . .	32
Triple caractère du Conseil d'État. . . . .	33
1 <sup>o</sup> <i>Notions historiques</i> : . . . . .	33
Origine historique . . . . .	33
Constitution du 22 frimaire an VIII . . . . .	33
Monarchie constitutionnelle de 1814 et 1830 . . . . .	34
Constitution de 1848 . . . . .	34
Constitution de 1852 . . . . .	34
Législation actuelle . . . . .	34
2 <sup>o</sup> <i>Organisation actuelle.</i> . . . .	35
Composition. . . . .	35
Division en sections. . . . .	36
Divers modes de réunions et de délibérations. . . . .	37
3 <sup>o</sup> <i>Attributions.</i> . . . .	40
En matière législative . . . . .	40
En matière administrative. . . . .	41

II<sup>e</sup> SECTION : *Organisation administrative du département.*

CHAPITRE PREMIER. — Du préfet . . . . .	42
1 <sup>o</sup> <i>Organisation</i> . . . . .	42
Place du préfet dans la hiérarchie administrative. . . . .	42
Nomination et révocation. . . . .	43
Résidence du préfet . . . . .	43
Suppléance . . . . .	43
Division des préfetures en trois classes. . . . .	43
2 <sup>o</sup> <i>Attributions.</i> . . . .	43

a) ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES . . . . .	43
1° Préfet agent du pouvoir central. . . . .	44
2° Préfet délégué et représentant du pouvoir central . . . . .	44
3° Préfet représentant du département . . . . .	44
Qualité dominante du préfet . . . . .	45
b) ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES (renvoi à la 5 <sup>e</sup> partie).	1
3° Actes du préfet . . . . .	45
Arrêtés du préfet. — Division en deux classes . . . . .	45
Conditions de légalité des arrêtés réglementaires. . . . .	45
Sanction pénale des arrêtés réglementaires . . . . .	46
Voies de recours contre les arrêtés du préfet . . . . .	46
<b>CHAPITRE II. — Du Secrétaire général . . . . .</b>	<b>46</b>
1° Organisation . . . . .	46
2° Attributions. . . . .	47
<b>CHAPITRE III. — Du Conseil de préfecture. . . . .</b>	<b>47</b>
Double caractère du Conseil de préfecture. . . . .	47
Différences entre le conseil de préfecture et le Conseil général. . . . .	47
1° Organisation . . . . .	48
Composition . . . . .	48
Conditions d'âge et de capacité. — Incompatibilité. . . . .	48
Présidence. — Vice-présidence . . . . .	48
Suppléance. . . . .	49
2° Attributions. . . . .	49
Attributions administratives . . . . .	49
<b>CHAPITRE IV. — Du Conseil général . . . . .</b>	<b>50</b>
Caractères et réformes principales de la loi du 10 août 1871. . . . .	50
1° Organisation . . . . .	50
Historique . . . . .	50
1° FORMATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX. . . . .	51
Composition . . . . .	51
Conditions d'éligibilité. . . . .	51
Incapacités. . . . .	52
Incompatibilités . . . . .	52
Procédure des élections. . . . .	53
Contentieux des élections. . . . .	53
Durée des fonctions . . . . .	54
Option. — Annulation d'élections. — Démission volontaire. — Démission forcée. . . . .	55
2° FONCTIONNEMENT DES CONSEILS GÉNÉRAUX. . . . .	56
Sessions ordinaires. . . . .	56
Sessions extraordinaires . . . . .	56
Bureau du Conseil général . . . . .	57
Séances et délibérations . . . . .	57
Nullités des délibérations. . . . .	58
Dissolution. . . . .	58

2° <i>Attributions.</i>	
Historique.	59
1° ATTRIBUTIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL AU POINT DE VUE DE L'AUTORITÉ QUI S'ATTACHE A SES DÉLIBÉRATIONS.	59
Délibérations définitives, sauf annulation.	60
Délibérations exécutoires, sauf suspension.	60
Délibérations exécutoires, après autorisation.	61
Avis.	63
Vœux et réclamations.	64
2° ATTRIBUTIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL AU POINT DE VUE DE LA NATURE DE SA MISSION	64
Le Conseil général délégué du pouvoir législatif	64
Le Conseil général contrôlant les actes du préfet	65
Le Conseil général représentant du département.	65
Le Conseil général chargé du contrôle des finances communales. Le conseil général comité consultatif du pouvoir central et du pouvoir local.	65
Attributions politiques du Conseil général	65
<b>CHAPITRE V. — De la commission départementale</b>	66
Définition	66
1° <i>Organisation</i>	66
Composition	66
Incompatibilité.	66
Président de droit, secrétaire élu	66
Fonctionnement.	66
2° <i>Attributions.</i>	67
Actes de contrôle.	67
Avis.	68
Rapports et propositions.	68
Décisions	68
Voies de recours.	68
Attributions individuelles des Conseillers généraux.	70
Intérêts communs à plusieurs départements	71
	72
<b>III<sup>e</sup> SECTION. — Organisation administrative de l'arrondissement.</b>	
Caractère de l'arrondissement.	72
<b>CHAPITRE PREMIER. — Du sous-préfet.</b>	73
1° <i>Organisation</i>	73
2° <i>Attributions.</i>	73
a) ADMINISTRATIVES.	73
b) CONTENTIEUSES (Renvoi à la 6 <sup>e</sup> partie).	73
<b>CHAPITRE II. — Du Conseil d'arrondissement</b>	74
1° <i>Organisation</i>	74
Composition	74
Elections.	74

Conditions d'éligibilité. — Incompatibilités . . . . .	74
Contentieux des élections. . . . .	75
Durée des fonctions . . . . .	75
Sessions. . . . .	75
Séances. . . . .	75
Suspension et dissolution. . . . .	76
2° <i>Attributions</i> . . . . .	76
Délibérations. . . . .	76
Avis. . . . .	76
Vœux . . . . .	77
Conclusions . . . . .	77
IV <sup>e</sup> SECTION : <b>Organisation administrative de la commune.</b>	
Triple caractère de la commune . . . . .	77
CHAPITRE PREMIER. — <b>De la commune considérée comme unité administrative</b> . . . . .	77
Historique. . . . .	77
Loi actuellement en vigueur . . . . .	78
Innovations principales de la loi du 5 avril 1884 . . . . .	78
1° DU MAIRE ET DES ADJOINTS . . . . .	79
1° <i>Organisation</i> . . . . .	79
Nombre d'adjoints. . . . .	79
Adjoint spécial . . . . .	79
Election du maire et des adjoints . . . . .	79
Contentieux de l'élection . . . . .	80
Conditions d'éligibilité . . . . .	80
Gratuité des fonctions . . . . .	80
Durée des fonctions . . . . .	80
Délégation, suppléance. . . . .	80
Sanction du pouvoir de contrôle et de surveillance de l'autorité supérieure. . . . .	81
2° <i>Attributions</i> . . . . .	82
a) ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES . . . . .	82
Agent du pouvoir central. . . . .	82
Représentant de la commune . . . . .	83
Magistrat municipal . . . . .	83
Police municipale . . . . .	84
Police rurale. . . . .	84
Police de la voirie . . . . .	85
Organisation de la police . . . . .	86
b) ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES (Renvoi à la 5 <sup>e</sup> partie).	
3° <i>Actes du maire</i> . . . . .	87
Division des arrêtés municipaux . . . . .	87
Règles communes à tous les arrêtés. . . . .	88
2° DU CONSEIL MUNICIPAL . . . . .	89
1° <i>Organisation</i> . . . . .	89
1° FORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL . . . . .	89

Nombre de membres. . . . .	89
Electorat. . . . .	89
Eligibilité . . . . .	90
Incapacités. . . . .	90
Incompatibilités . . . . .	91
Election au scrutin de liste : sectionnement électoral . . . . .	91
Procédure des élections . . . . .	92
Contentieux des élections. . . . .	94
Durée des fonctions . . . . .	94
Option. Annulation d'élection. — Démission volontaire. — Démission forcée. . . . .	97
Elections complémentaires. . . . .	98
2 <sup>o</sup> FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL . . . . .	98
Sessions ordinaires. . . . .	98
Sessions extraordinaires . . . . .	98
Convocation du conseil municipal. . . . .	99
Séances . . . . .	99
Délibérations. . . . .	99
Nullités de droit et annullabilité des délibérations. . . . .	101
Dissolution. — Suspension. — Démission collective. . . . .	102
2 <sup>o</sup> Attributions. . . . .	102
Délibérations exécutoires après approbation . . . . .	103
Délibérations exécutoires sans approbation. . . . .	104
Avis. . . . .	104
Réclamations . . . . .	105
Vœux . . . . .	105
Actes interdits aux Conseils municipaux. . . . .	105
Intérêts concernant plusieurs communes . . . . .	105
<b>CHAPITRE II. — De la commune considérée comme circonscription territoriale . . . . .</b>	<b>106</b>
Diverses modifications possibles. . . . .	106
Formalités nécessaires . . . . .	106
Autorités compétentes pour statuer . . . . .	107
Conséquences des modifications apportées à la circonscription d'une commune . . . . .	107
Changement de nom d'une commune . . . . .	107
<b>APPENDICE : Organisation particulière du département de la Seine, des arrondissements de Sceaux et St-Denis, de la ville de Paris et de la ville de Lyon. . . . .</b>	<b>108</b>
I. — DÉPARTEMENT DE LA SEINE . . . . .	108
Préfet de la Seine. . . . .	108
Préfet de police. . . . .	108
Conseil de préfecture . . . . .	108
Conseil général . . . . .	109
II. ARRONDISSEMENT DE SCEAUX ET ST-DENIS. . . . .	109
III. VILLE DE PARIS. . . . .	109
Préfet de la Seine. . . . .	110
Préfet de police. . . . .	110
Maires et adjoints des 20 arrondissements. . . . .	110

Conseil municipal . . . . .	110
IV. VILLE DE LYON. . . . .	111

## DEUXIÈME PARTIE.

### PERSONNES MORALES DU DROIT ADMINISTRATIF.

#### PREMIÈRE SECTION. — *Théorie générale.*

Définition . . . . .	113
Critérium de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique . . . . .	113
Exemples d'établissements publics. . . . .	114
Exemples d'établissements d'utilité publique . . . . .	114
Points principaux de ressemblance. . . . .	114
Points principaux de différence . . . . .	115

#### II<sup>e</sup> SECTION. — *De l'État comme personne morale.*

CHAPITRE PREMIER. — <i>État propriétaire.</i> . . . . .	116
A qui est confiée la gestion des biens du domaine privé ? . . . . .	116
Actes d'administration. . . . .	116
Actes d'acquisition. . . . .	117
a) A titre onéreux. . . . .	117
b) A titre gratuit . . . . .	117
Actes d'aliénation. . . . .	117
a) Vente . . . . .	117
b) Echange. . . . .	117
c) Concession. . . . .	118
Exercice des actions domaniales . . . . .	118
a) Par qui l'État est représenté. . . . .	118
b) Formalités préalables à l'action . . . . .	118
c) Règles particulières de procédure . . . . .	119
CHAPITRE II. — <i>État créancier.</i> . . . . .	119
Énumération des principales créances de l'État . . . . .	119
Contraintes administratives . . . . .	120
CHAPITRE III. — <i>État débiteur.</i> . . . . .	120
Division des dettes de l'État . . . . .	120
a) Dettes ordinaires ou courantes . . . . .	121
Déclaration. . . . .	121
Liquidation . . . . .	121
Ordonnancement . . . . .	121
Paiement. . . . .	122
Délai de déchéance . . . . .	122

<i>b)</i> Dettes publiques . . . . .	122
Dette flottante . . . . .	122
Dette fondée ou consolidée . . . . .	122
Dette viagère . . . . .	122
III <sup>e</sup> SECTION. — <b>Du département comme personne morale.</b>	
Historique . . . . .	123
CHAPITRE PREMIER. — <b>Département propriétaire</b> . . . . .	123
Actes d'administration . . . . .	123
Ventes, échanges, acquisitions à titre onéreux . . . . .	123
Dons et legs . . . . .	124
Exercice des actions en justice . . . . .	124
CHAPITRE II. — <b>Département créancier et débiteur</b> . . . . .	125
1 <sup>o</sup> <i>Budget du département</i> . . . . .	125
Préparation, vote et règlement du budget . . . . .	125
Budget ordinaire . . . . .	125
Budget extraordinaire . . . . .	127
2 <sup>o</sup> <i>Comptes du département.</i> . . . . .	127
IV <sup>e</sup> SECTION. — <b>De la commune comme personne morale.</b>	
CHAPITRE PREMIER. — <b>Commune propriétaire.</b> . . . . .	128
Actes d'administration . . . . .	128
Actes d'acquisition de vente et d'échange . . . . .	128
Dons et legs . . . . .	129
Exercice des actions en justice . . . . .	130
<i>a)</i> Nécessité de l'autorisation du Conseil de préfecture . . . . .	130
<i>b)</i> Règles particulières de procédure . . . . .	131
CHAPITRE II. — <b>Commune débitrice.</b> . . . . .	133
CHAPITRE III. — <b>Commune créancière.</b> . . . . .	134
1 <sup>o</sup> <i>Budget de la commune</i> . . . . .	134
Budget ordinaire . . . . .	135
Budget extraordinaire . . . . .	137
Préparation, vote et règlement du budget . . . . .	138
Étendue des pouvoirs de l'autorité supérieure . . . . .	138
Crédits pour dépenses imprévues . . . . .	139
Crédits supplémentaires . . . . .	139
Budget non réglé ni voté en temps utile . . . . .	139
2 <sup>o</sup> <i>Comptes des communes</i> . . . . .	140
V <sup>e</sup> SECTION. — <b>Des sections de communes.</b>	
Définition . . . . .	141
Origine des sections de communes . . . . .	142
Du patrimoine des sections de communes . . . . .	142



Exercice des actions en justice. . . . .	142
Dons et legs. . . . .	143
<b>VI<sup>e</sup> SECTION. — Des syndicats de communes.</b>	
Définition. . . . .	144
Précédents historiques : conférences intercommunales. . . . .	144
<b>CHAPITRE PREMIER. — Conditions de formation.</b> . . . .	145
<b>CHAPITRE II. — Administration du syndicat</b> . . . . .	145
Du comité . . . . .	145
Du Conseil de surveillance et des gérants. . . . .	146
<b>CHAPITRE III. — Budget de syndicat.</b> . . . .	146
<b>CHAPITRE IV. — Durée du syndicat</b> . . . . .	146
<b>VII<sup>e</sup> SECTION : Des associations syndicales.</b>	
Définition. . . . .	147
Lois en vigueur. . . . .	147
Travaux qui peuvent faire l'objet d'une association syndicale. . . . .	147
Trois espèces d'associations syndicales . . . . .	148
<b>CHAPITRE PREMIER. — Formation des associations syndicales libres</b> . . . . .	148
<b>CHAPITRE II. — Formation des associations syndicales autorisées</b> . . . . .	149
Transformation d'une association libre en association autorisée. . . . .	149
Différences entre les associations libres et les associations autorisées. . . . .	150
Ressemblances entre les associations libres et les associations autorisées . . . . .	152
<b>CHAPITRE III. — Associations syndicales forcées.</b> . . . .	152
Législations antérieures à la loi de 1865. . . . .	153
Dispositions de la loi de 1865. . . . .	153
Innovations opérées par cette loi. . . . .	153
<b>APPENDICE : Théorie générale des dons et legs au profit des établissements publics et d'utilité publique.</b> . . . .	154

## TROISIÈME PARTIE

### DU DOMAINE DE L'ÉTAT, DU DÉPARTEMENT ET DE LA COMMUNE.

#### PREMIÈRE SECTION. — *Théorie générale de la domanialité publique.*

<b>CHAPITRE PREMIER. — Caractères constitutifs de la domanialité publique</b> . . . . .	160
---	-----

CHAPITRE II. — Différences entre les biens du domaine public et les biens du domaine privé . . . . .	172
--	-----

CHAPITRE III. — De l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public . . . . .	173
--	-----

a) Etat de la législation avant l'ordonnance de Moulins de 1566. . . . .	173
b) Ordonnance de Moulins de 1566 . . . . .	173
c) Œuvre de l'Assemblée constituante . . . . .	173
d) Etat actuel de la législation. . . . .	174
Conséquences de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité . . . . .	174

II<sup>e</sup> SECTION. — **Du domaine public et du domaine privé de l'État.**

CHAPITRE PREMIER. — Domaine public de l'État . . . . .	175
--	-----

1 <sup>o</sup> Composition du domaine public. . . . .	175
Domaine public terrestre . . . . .	175
Domaine public fluvial . . . . .	177
Différences entre les cours d'eau navigables et flottables et les cours d'eau ni navigables ni flottables. . . . .	178
Domaine public maritime . . . . .	184
Edifices placés dans le domaine public par des lois particulières. . . . .	185
2 <sup>o</sup> Délimitation du domaine public . . . . .	185
Autorité compétente. . . . .	185
Rôle de l'administration. . . . .	186
Pouvoirs des tribunaux judiciaires. . . . .	186
3 <sup>o</sup> Garde et gestion du domaine public. . . . .	187

CHAPITRE II. — Domaine privé de l'État. . . . .	188
---	-----

1 <sup>o</sup> Immeubles . . . . .	188
Immeubles administrés par la direction de l'enregistrement et des domaines. . . . .	188
Bois et forêts administrés par l'administration des eaux et forêts. . . . .	189
Immeubles affectés à un service public . . . . .	189
2 <sup>o</sup> Meubles . . . . .	189
3 <sup>o</sup> Droits. . . . .	190

III<sup>e</sup> SECTION. — **Du domaine public et du domaine privé du Département**

CHAPITRE PREMIER. — Domaine public du département. . . . .	190
--	-----

1 <sup>o</sup> Routes départementales et rues qui y font suite. . . . .	190
2 <sup>o</sup> Chemins de fer d'intérêt local départemental. . . . .	191

CHAPITRE II. — Domaine privé du département. . . . .	191
--	-----

Immeubles. . . . .	191
Meubles. . . . .	191

IV<sup>e</sup> SECTION. — **Du domaine public et du domaine privé de la commune.**

CHAPITRE PREMIER. — <b>Domaine public de la commune.</b> . . . . .	192
Composition du domaine public. . . . .	192
1 <sup>o</sup> <i>Chemins vicinaux.</i> . . . . .	192
Définition loi du 21 mai 1836 . . . . .	192
Division des chemins vicinaux en trois classes . . . . .	193
Intérêts pratiques de cette division . . . . .	193
Reconnaissance et fixation de la largeur des chemins vicinaux. . . . .	194
Ouverture et redressement . . . . .	195
Règles particulières de l'expropriation en matière de chemins vicinaux. . . . .	195
Budget de la vicinalité . . . . .	196
2 <sup>o</sup> <i>Chemins ruraux.</i> . . . . .	197
Définition. Division en deux classes. . . . .	198
Différences entre les chemins vicinaux et les chemins ruraux. . . . .	198
CHAPITRE II. — <b>Domaine privé de la commune.</b> . . . . .	199
Composition du domaine privé. . . . .	199
Cimetières communaux. . . . .	199
Biens et droits individus entre plusieurs communes. . . . .	200

## QUATRIÈME PARTIE

RESTRICTIONS APPORTÉES DANS UN INTÉRÊT GÉNÉRAL  
AU DROIT DE PROPRIÉTÉ OU AU DROIT DE JOUISSANCE  
DES PARTICULIERS.PREMIÈRE SECTION. — **Servitudes légales d'utilité publique.**

Énumération. . . . .	201
CHAPITRE PREMIER. — <b>De l'alignement.</b> . . . . .	202
Définition . . . . .	202
Textes en vigueur . . . . .	202
Diverses sortes d'alignements . . . . .	202
1 <sup>o</sup> <i>De l'alignement général ou du plan général d'alignement</i> . . . . .	203
Définition . . . . .	203
Autorités compétentes pour le délivrer. . . . .	203
Effets de l'alignement général. . . . .	203
2 <sup>o</sup> <i>De l'alignement individuel.</i> . . . . .	204
Définition . . . . .	204
Autorités compétentes pour le délivrer. . . . .	204
3 <sup>o</sup> <i>En quoi consiste exactement la servitude d'alignement ?</i> . . . . .	205

4 <sup>o</sup> Répression des infractions en matière d'alignement . . . . .	205
Diverses infractions possibles. . . . .	205
Juridiction compétente. . . . .	206
<b>CHAPITRE II. — Servitude de fouille, ramassage, extraction de matériaux et occupation temporaire. . . . .</b>	<b>206</b>
1 <sup>o</sup> Conditions d'exercice de la servitude . . . . .	207
Terrain non-clos. . . . .	207
Arrêté du préfet . . . . .	207
Avertissement au propriétaire. . . . .	207
2 <sup>o</sup> Indemnité due au propriétaire. . . . .	208
Juridiction compétente. . . . .	208
Règles à suivre pour la fixation de l'indemnité. . . . .	208
3 <sup>o</sup> Sanction des formalités exigées par la loi pour l'exercice de la servitude . . . . .	208
<b>CHAPITRE III. — Servitudes militaires . . . . .</b>	<b>209</b>
Définition . . . . .	209
Division des places de guerre en trois zones . . . . .	209
Importance différente de la servitude suivant la zone. . . . .	209
Compétence du Conseil de préfecture . . . . .	210
<b>II<sup>e</sup> SECTION. — De la réglementation des établissements dangereux, insalubres et incommodes.</b>	
Division en trois classes des établissements dangereux, insalubres et incommodes. . . . .	211
<b>CHAPITRE PREMIER. — Établissements de la 1<sup>re</sup> classe. . . . .</b>	<b>212</b>
Autorité compétente pour délivrer l'autorisation. . . . .	212
Formalités qui doivent précéder l'arrêté préfectoral . . . . .	212
Diverses solutions possibles. . . . .	212
<b>CHAPITRE II. — Établissements de la 2<sup>e</sup> classe. . . . .</b>	<b>213</b>
Autorité compétente pour délivrer l'autorisation . . . . .	213
Formalités qui doivent précéder l'arrêté préfectoral. . . . .	213
<b>CHAPITRE III. — Établissements de la 3<sup>e</sup> classe . . . . .</b>	<b>214</b>
Autorité compétente . . . . .	214
Formalités. . . . .	214
Voies de recours. . . . .	214
<b>CHAPITRE IV. — Règles communes aux trois classes d'établissement . . . . .</b>	<b>214</b>
1 <sup>o</sup> Droit de police de l'administration. . . . .	215
2 <sup>o</sup> Compétence judiciaire. . . . .	215

<b>III<sup>e</sup> SECTION. — De l'expropriation pour cause d'utilité publique</b>	
Notions préliminaires. . . . .	216
Lois actuellement en vigueur. — Énoncé des lois qui l'ont précédée..	
Division de la matière . . . . .	217
<b>CHAPITRE PREMIER. — Qui peut exproprier et choses susceptibles d'expropriation . . . . .</b>	
<b>CHAPITRE II. — Procédure ordinaire de l'expropriation. . . . .</b>	
Idées maîtresses qui ont guidé le législateur. . . . .	219
Tableau des diverses phases de la procédure. . . . .	219
1 <sup>re</sup> Phase : Déclaration d'utilité publique. . . . .	220
Autorité compétente . . . . .	220
Formalité qui doit précéder 1 <sup>re</sup> enquête . . . . .	220
2 <sup>e</sup> Phase : Arrêté de cessibilité . . . . .	223
Définition . . . . .	223
Autorité compétente . . . . .	223
Importance de cet arrêté . . . . .	223
Formalités qui doivent précéder 2 <sup>e</sup> enquête . . . . .	223
3 <sup>e</sup> Phase : Transmission de la propriété . . . . .	224
1 <sup>o</sup> De la cession amiable . . . . .	224
Définition . . . . .	224
Forme. . . . .	225
Adhésion des incapables favorisée. . . . .	225
2 <sup>o</sup> Du jugement d'expropriation . . . . .	226
Procédure à suivre. . . . .	226
Mission du tribunal. . . . .	226
Mentions contenues dans le jugement . . . . .	226
Publicité du jugement d'expropriation et de la cession amiable. . . . .	227
Voie de recours contre le jugement . . . . .	227
Effets du jugement et de la cession amiable . . . . .	227
4 <sup>e</sup> Phase : Fixation de l'indemnité. . . . .	229
Personnes qui ont droit à une indemnité. . . . .	229
a) Tentative de fixation amiable. . . . .	229
Offres d'indemnité faites par l'administration. . . . .	229
b) Fixation de l'indemnité par le jury d'expropriation. . . . .	229
Formation du jury . . . . .	230
Fonctionnement du jury. . . . .	231
Règles à suivre pour la fixation de l'indemnité. . . . .	232
Recours contre les décisions du jury. . . . .	234
5 <sup>e</sup> Phase : Paiement de l'indemnité . . . . .	234
6 <sup>e</sup> Phase : Prise de possession. . . . .	235
Règles communes à tous les actes faits à l'occasion de l'expropriation. . . . .	236
<b>CHAPITRE III. — Faveurs spéciales faites au propriétaire dans la procédure ordinaire. . . . .</b>	
But de la loi. . . . .	236
1 <sup>o</sup> Réquisition de l'expropriation par le propriétaire. . . . .	236
2 <sup>o</sup> Réquisition du règlement de l'indemnité . . . . .	237
3 <sup>o</sup> Réquisition de l'emprise totale au cas d'expropriation partielle. . . . .	237
4 <sup>o</sup> Droit de péremption. . . . .	237

<b>CHAPITRE IV. — Exceptions à la procédure ordinaire de l'expropriation.</b> . . . . .	239
Quatre sortes d'exceptions . . . . .	239
1° <i>Exceptions à la règle de la fixation de l'indemnité par le grand jury d'expropriation. Petit jury</i> . . . . .	239
Expropriation en matière de chemins vicinaux . . . . .	239
Expropriation poursuivie par une association syndicale . . . . .	239
2° <i>Exceptions à la règle du paiement préalable de l'indemnité.</i> . . . . .	239
Expropriation en cas d'urgence pour toute espèce de travaux . . . . .	240
Expropriation au cas d'urgence pour travaux de fortification et occupation temporaire . . . . .	241
3° <i>Exceptions aux formalités ordinaires pour la désignation des terrains.</i> . . . . .	242
Expropriation pour travaux militaires autres que des travaux de fortification. . . . .	242
4° <i>Exceptions au principe de l'intervention judiciaire. Expropriation dans la forme administrative</i> . . . . .	242
Alignement . . . . .	242
Reconnaissance et fixation de la largeur des chemins vicinaux. . . . .	243
Concession de mines. . . . .	243
Expropriation en matière mobilière . . . . .	243

#### IV. SECTION. — **Des impôts.**

Définition . . . . .	244
Division de la matière . . . . .	244

#### **CHAPITRE PREMIER. — Vote de l'impôt. — Le budget de l'État.** . . . . . 245

Principe fondamental du vote de l'impôt par les représentants de la nation. . . . .	245
Définition du budget et des lois de finances. . . . .	245
1° <i>Divisions du budget.</i> . . . . .	245
Réformes opérées en 1890, 1891, 1892 . . . . .	247
2° <i>Opérations relatives au budget.</i> . . . . .	247
Préparation du budget . . . . .	247
Vote du budget. — Annualité et spécialité du budget. . . . .	248
Exécution du budget . . . . .	249
Contrôle du budget. . . . .	250
3° <i>Crédits ordinaires, supplémentaires et extraordinaires</i> . . . . .	250

#### **CHAPITRE II. — Théorie générale des impôts** . . . . . 252

Division des impôts. . . . .	252
1° <i>Impôts directs et impôts indirects</i> . . . . .	252
Définition de l'impôt direct et de l'impôt indirect. . . . .	252
Intérêts pratiques de cette distinction . . . . .	252
Énumération des impôts directs. . . . .	253
Énumération des impôts indirects . . . . .	253
2° <i>Impôts de répartition et impôts de quotité</i> . . . . .	253

Définition . . . . .	253
Intérêts pratiques de la distinction . . . . .	254
<b>CHAPITRE III. — Impôts directs.</b> . . . . .	255
1 <sup>o</sup> PARTIE GÉNÉRALE . . . . .	255
1 <sup>o</sup> <i>Organisation de l'administration des contributions directes.</i> . . . . .	255
2 <sup>o</sup> <i>Du rôle nominatif des contributions directes</i> . . . . .	256
3 <sup>o</sup> <i>Du recouvrement de l'impôt direct.</i> . . . . .	256
4 <sup>o</sup> <i>Des poursuites organisées contre le contribuable.</i> . . . . .	256
5 <sup>o</sup> <i>Des garanties de paiement.</i> . . . . .	257
6 <sup>o</sup> <i>Des voies de recours en matière d'impôts directs.</i> . . . . .	258
Recours gracieux ou demande en remise ou en modération d'impôt . . . . .	258
Recours contentieux ou demande en décharge ou en réduction . . . . .	258
Autres réclamations possibles . . . . .	260
Demandes en réintégration au rôle . . . . .	260
Demandes de mutation de cote . . . . .	260
Réclamations des percepteurs en matière de cotes indûment imposées ou de cotes irrecouvrables . . . . .	261
2 <sup>o</sup> PARTIE SPÉCIALE . . . . .	261
1 <sup>o</sup> <i>Impôt foncier.</i> . . . . .	261
Définition . . . . .	261
Innovations principales de la loi du 11 août 1890 . . . . .	262
Impôt foncier des propriétés bâties . . . . .	262
Impôt foncier des propriétés non bâties . . . . .	262
Cadastré . . . . .	263
Définition . . . . .	263
Confection du cadastre . . . . .	263
Etat de section. — Matrice cadastrale. — Rôle cadastral . . . . .	264
Rôle joué par le cadastre dans la répartition . . . . .	264
Fixité du cadastre . . . . .	264
Réfection du cadastre . . . . .	265
2 <sup>o</sup> <i>Impôt personnel et mobilier</i> . . . . .	265
3 <sup>o</sup> <i>Impôt des portes et fenêtres.</i> . . . . .	266
4 <sup>o</sup> <i>Impôt des patentes.</i> . . . . .	266
<b>CHAPITRE IV. — Impôts indirects.</b> . . . . .	267
1 <sup>o</sup> PARTIE GÉNÉRALE . . . . .	268
1 <sup>o</sup> <i>Organisation de l'administration des contributions indirectes.</i> . . . . .	268
2 <sup>o</sup> <i>Mode de recouvrement. — Poursuites organisées. — Garanties spéciales du trésor.</i> . . . . .	268
3 <sup>o</sup> <i>Contentieux des impôts indirects.</i> . . . . .	268
2 <sup>o</sup> PARTIE SPÉCIALE . . . . .	269
1 <sup>o</sup> <i>Droits sur les boissons.</i> . . . . .	269
Droit de circulation ou d'expédition . . . . .	269
Droit d'entrée . . . . .	270
Droit de détail . . . . .	270
Droit de consommation . . . . .	271
Droit de fabrication . . . . .	271

Droit de licence. . . . .	271
Règles particulières à certaines villes. . . . .	271
2° <i>Douanes</i> . . . . .	271
Définition . . . . .	271
Tarifs de douane. . . . .	271
Diverses espèces de droits de douane. . . . .	272
Exemptions des droits de douane. . . . .	273
Recouvrement. — Garantie spéciale. — Contentieux en matière de douane. . . . .	274
3° <i>Enregistrement</i> . . . . .	274
Définition . . . . .	274
Caractère des droits d'enregistrement. . . . .	274
Diverses espèces de droits d'enregistrement . . . . .	275
Division des actes au point de vue de l'enregistrement. . . . .	275
Recouvrement. — Garanties de paiement. — Contentieux. . . . .	276

## CINQUIÈME PARTIE

### DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

#### PREMIÈRE SECTION. — *Théorie générale du contentieux administratif.*

Définition du contentieux administratif. . . . .	279
Du recours contentieux et du recours gracieux. . . . .	279
Intérêts pratiques de cette distinction. . . . .	280
<b>Domaine du contentieux administratif.</b> . . . .	280
Les trois branches du contentieux. . . . .	280
1° <i>Du Contentieux proprement dit ou de pleine juridiction.</i> . . . .	281
2° <i>Du recours pour incompétence ou excès de pouvoir ou contentieux de l'annulation</i> . . . . .	284
3° <i>Du recours pour interprétation ou contentieux de l'interprétation.</i> . . . . .	284
Des actes gouvernementaux au point de vue du contentieux administratif. . . . .	287

#### II<sup>e</sup> SECTION. — *Principe fondamental de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative.*

Textes qui l'établissent. . . . .	287
Caractère réciproque du principe. . . . .	287
Fondement du principe. . . . .	288
Conséquences générales du principe. . . . .	288
Exceptions au principe à l'égard de l'autorité judiciaire. . . . .	289



III<sup>e</sup> SECTION. — *Organisation des tribunaux administratifs.*

Principes généraux . . . . .	290
Histoire des tribunaux administratifs. — Justice retenue et déléguée.	290
Nécessité des tribunaux administratifs. . . . .	291
Amovibilité des juges administratifs . . . . .	291
Division des tribunaux administratifs . . . . .	292
Tribunal de droit commun au premier degré. . . . .	292
Tableau des tribunaux administratifs. . . . .	293

CHAPITRE PREMIER. — *Du ministre comme juge administratif*

Actes du ministre qui constituent des actes de juridiction . . . . .	294
Procédure à suivre. . . . .	295
Recours contre les décisions du ministre. . . . .	295
Appendice sur les marchés de fournitures . . . . .	296
Compétence contentieuse du ministre . . . . .	296
Compétence des tribunaux judiciaires . . . . .	296
Compétence du conseil de préfecture . . . . .	297

CHAPITRE II. — *Du Conseil d'État comme tribunal administratif.*

Pouvoir propre du Conseil d'Etat en matière contentieuse. . . . .	297
Division de la matière . . . . .	297
1 <sup>o</sup> <i>Organisation et mode de délibérer du Conseil d'Etat statuant au contentieux</i> . . . . .	298
Historique de la matière . . . . .	298
Loi du 24 mai 1872. — Organisation et mode de délibérer en matière ordinaire . . . . .	299
Composition de l'assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux. . . . .	300
Composition de la section du contentieux. — Différences avec les autres sections. . . . .	301
Organisation et mode de délibérer particulier en matière d'élections et de contributions directes. — Loi des 26-27 octobre 1888. . . . .	301
Composition de la section temporaire du contentieux . . . . .	303
Attributions de la section temporaire et de la section du contentieux . . . . .	304
Renvoi des affaires d'élections ou de contributions directes à l'assemblée du contentieux. . . . .	305
Différences entre la section temporaire et la section du contentieux. . . . .	305
2 <sup>o</sup> <i>Attributions du Conseil d'Etat en matière contentieuse</i> . . . . .	305
Conseil d'Etat tribunal d'appel. . . . .	306
Conseil d'Etat tribunal de premier et dernier ressort . . . . .	306
Conseil d'Etat tribunal de cassation . . . . .	306
3 <sup>o</sup> <i>Formes de procédure</i> . . . . .	307
Textes sur la matière. . . . .	307
Délai pour le recours et effet du recours. . . . .	307
Marche de la procédure ordinaire . . . . .	307

Règles particulières quand un ministre est demandeur ou défendeur. . . . .	309
Formes des arrêts . . . . .	309
Effets des arrêts. . . . .	309
Dépens . . . . .	310
Voies de recours. . . . .	310
<b>CHAPITRE III. — Du Conseil de préfecture comme tribunal administratif.</b> . . . .	<b>311</b>
Pouvoir propre du Conseil de préfecture en matière contentieuse . . . . .	311
Division de la matière. . . . .	311
1° <i>Formes de procédure</i> . . . . .	311
Textes et historique de la matière. — Loi des 22-24 juillet 1889 . . . . .	311
Caractères généraux de la procédure . . . . .	312
Marche générale de la procédure ordinaire. . . . .	312
Procédures spéciales . . . . .	315
Différents moyens de vérification : de l'expertise . . . . .	316
Dépens. . . . .	318
Recours contre les décisions du Conseil de préfecture. . . . .	319
2° <i>Attributions.</i> . . . .	320
Caractère général de la juridiction du Conseil de préfecture. . . . .	320
Division des attributions du Conseil de préfecture. . . . .	320
Attributions résultant de la loi du 28 pluviôse an VIII . . . . .	321
<b>I. TRAVAUX PUBLICS.</b> . . . .	<b>321</b>
Définition des travaux publics . . . . .	321
Autorité compétente pour autoriser l'exécution des travaux publics. . . . .	322
Divers modes d'exécution des travaux publics. . . . .	322
De l'entreprise ou marché de travaux publics. . . . .	323
1° <i>Nature juridique.</i> . . . .	323
2° <i>Règles de forme et de fond. — Diverses sortes de marchés.</i> . . . .	324
3° <i>Contentieux</i> . . . . .	324
a) Rapports de l'entrepreneur et de l'administration . . . . .	324
b) Rapports de l'entrepreneur et des sous-traitants. . . . .	325
c) Rapports de l'entrepreneur et des tiers. . . . .	325
Torts et dommages causés à la propriété. . . . .	325
Dommages causés aux personnes. . . . .	327
Plus-value résultant pour les tiers des travaux publics . . . . .	328
<b>II. GRANDE VOIRIE.</b> . . . .	<b>329</b>
Composition de la grande voirie. . . . .	329
Composition de la petite voirie. . . . .	329
Part de l'administration active et de l'administration contentieuse . . . . .	329
Contentieux de la voirie. . . . .	329
Grande voirie . . . . .	329
Voirie vicinale. . . . .	330
Voirie urbaine. . . . .	331
<b>III. DOMAINE NATIONAL.</b> . . . .	<b>331</b>
<b>IV. CONTRIBUTIONS DIRECTES.</b> . . . .	<b>332</b>

CHAPITRE IV. — Maire. — Sous-préfet. — Préfet . . . . .	332
Attributions contentieuses du maire . . . . .	332
Attributions contentieuses du sous-préfet. . . . .	333
Attributions contentieuses du préfet. . . . .	333
CHAPITRE V. — Cour des comptes. . . . .	333
Notions historiques. . . . .	333
1° Organisation . . . . .	334
Composition. . . . .	334
Inamovibilité. . . . .	335
Division en trois chambres . . . . .	335
2° Attributions. . . . .	335
Principe fondamental de la comptabilité publique : ordonnateurs et comptables . . . . .	335 336
Division en trois classes des attributions de la Cour des comptes.	336
a) Pouvoir de juridiction à l'égard des comptables-deniers. — La Cour des comptes, tribunal administratif. . . . .	336 337
Caractères de sa juridiction. . . . .	337
Justiciables de la Cour des comptes . . . . .	337
Formes de procédure. . . . .	337
Divers arrêts de la Cour . . . . .	338
Voies de recours. . . . .	339
b) Pouvoir de contrôle à l'égard des comptables-matières. — La Cour des comptes, conseil administratif, auxiliaire du mi- nistre . . . . .	339
c) Pouvoir de contrôle à l'égard des ordonnateurs. — La Cour des comptes, Conseil du gouvernement, auxiliaire du pou- voir législatif . . . . .	340
IV <sup>e</sup> SECTION. — <i>Sanction du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative.</i>	
Deux sortes de sanctions . . . . .	341
<b>Du conflit.</b> . . . . .	342
Qu'est-ce qu'un conflit ? Diverses espèces de conflits . . . . .	342
I. CONFLIT POSITIF D'ATTRIBUTION . . . . .	342
Définition. — But. — Caractère fondamental. . . . .	342
Division de la matière . . . . .	343
1° <i>En quelle matière et devant quelles juridictions le conflit peut         être élevé ?</i> . . . . .	343
Interdiction du conflit en matière criminelle . . . . .	343
Restriction du conflit en matière correctionnelle . . . . .	344
Juridictions devant lesquelles le conflit peut être élevé . . . . .	344
Juridictions devant lesquelles le conflit ne peut être élevé. . . . .	345
Cas exceptionnel de conflit devant la section du contentieux. . . . .	345
2° <i>Des règles à suivre pour élever le conflit . . . . .</i>	345
Qu'est-ce qu'élever le conflit ? — A quel moment il peut être élevé ? — Autorité compétente . . . . .	345

Procédure à suivre : déclinaoire d'incompétence . . . . .	346
Arrêté de conflit. . . . .	347
3 <sup>o</sup> Du Jugement du conflit . . . . .	347
Autorité compétente pour juger le conflit. — Historique. . . . .	347
Loi du 24 mai 1872. — Tribunal des conflits . . . . .	347
Procédure pour le jugement du conflit. . . . .	348
Effets de la décision. . . . .	349
Recours contre la décision . . . . .	350
Délai dans lequel la décision doit être rendue . . . . .	350
II. DU CONFLIT NÉGATIF D'ATTRIBUTION. . . . .	350
Définition. — But. — Texte de la matière . . . . .	350
Qui peut soulever la question du conflit ? . . . . .	350
Qui juge le conflit. — Procédure. . . . .	350
v <sup>o</sup> SECTION. — <b>De la garantie administrative des agents du gouvernement.</b>	
Ce qu'on entend par la garantie administrative des agents du gouver- nement . . . . .	351
Fondement de cette garantie. — Sa différence avec le principe de la séparation des autorités. . . . .	351
Division de la matière . . . . .	352
CHAPITRE PREMIER. — <b>Législation de l'époque révolution- naire.</b> . . . . .	352
CHAPITRE II. — <b>Art. 75 de la constitution de l'an VIII.</b> . . . . .	352
Texte de l'article 75. — Sa survivance jusqu'en 1870 . . . . .	352
Agents qui étaient couverts par la garantie administrative. . . . .	353
Actes pour lesquels cette garantie existait . . . . .	353
Poursuites qui donnaient lieu à cette garantie . . . . .	354
Sanction de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. . . . .	355
CHAPITRE III. — <b>Décret du 19 septembre 1870 et ses con- séquences.</b> . . . . .	355
Abrogation de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII . . . . .	355
Conséquences de cette abrogation. . . . .	355
a) Jurisprudence du Tribunal des conflits : — distinction des actes administratifs et des actes personnels . . . . .	355
b) Jurisprudence de la Cour de cassation. . . . .	355
Maintien des règles particulières aux poursuites contre les magistrats et de l'immunité parlementaire. . . . .	358
VI <sup>o</sup> SECTION. — <b>De la Sanction du principe de la séparation de l'autorité temporelle et de l'autorité spirituelle.</b>	
CHAPITRE PREMIER. — <b>Principes généraux de l'organisa- tion des cultes en France.</b> . . . . .	358
Cultes reconnus en France . . . . .	358
Culte catholique . . . . .	358



Cultes protestants . . . . .	359
Culte israélite. . . . .	359
Principe fondamental commun à tous les cultes reconnus : droit de police de l'État. . . . .	359
Double sanction du droit de police de l'État. . . . .	359
<b>CHAPITRE II. — Théorie du recours pour abus. . . . .</b>	<b>359</b>
Définition . . . . .	359
Origine historique . . . . .	359
1 <sup>o</sup> <i>Des cas d'abus</i> . . . . .	360
Abus pour le culte catholique : abus ecclésiastique et abus civil. . . . .	360
Abus pour les cultes protestants reconnus. . . . .	362
Abus pour le culte israélite . . . . .	362
2 <sup>o</sup> <i>Qui peut exercer le recours pour abus ? Autorité compétente. Procédure</i> . . . . .	362
<i>Procédure</i> . . . . .	362
3 <sup>o</sup> <i>Effets du recours pour abus.</i> . . . . .	363
Loi du 29-30 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics. . . . .	368
LISTE CHRONOLOGIQUE DES LOIS, ORDONNANCES ET DÉCRETS LES PLUS IMPORTANTS SUR LE DROIT ADMINISTRATIF . . . . .	378
RECUEIL MÉTHODIQUE DES PRINCIPALES QUESTIONS D'EXAMEN SUR LE DROIT ADMINISTRATIF . . . . .	380

**BIBLIOTECA CENTRALĂ**  
**UNIVERSITĂȚII**  
**BUCUREȘTI**

