

# QUESTIONS

DE

DROIT ADMINISTRATIF.

**De l'Imprimerie de GUIRAUDET,**  
rue Saint-Honoré, n<sup>o</sup> 315.

# QUESTIONS

DE

## DROIT ADMINISTRATIF,

PAR M. LE BARON DE CORMENIN.

TOME PREMIER.



A PARIS,

CHEZ M. RIDLER, RUE DE BELLE-CHASSE, N° 15.



1822.





## AVERTISSEMENT.

---

LES décrets et ordonnances cités dans les notes de cet ouvrage, et qu'on indique seulement comme *analogues* et non comme *identiques*, se trouvent, avec l'analyse des faits et des moyens des parties, soit dans le recueil de M. Sirey, intitulé *Jurisprudence du Conseil d'Etat*, 4 vol. in-4°, soit dans le *Recueil des arrêts du Conseil*, de M. Macarel.

Le recueil de M. Sirey contient la plus grande partie des décisions rendues par le Conseil d'État, en matière contentieuse, depuis le 22 juillet 1806, jusqu'à la fin de septembre 1818.

Le recueil de M. Macarel comprend toutes les décisions rendues depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1821.

On pourra consulter, aux archives du Comité du contentieux, les ordonnances qui ont été rendues dans le temps intermédiaire.





# QUESTIONS

DE

## DROIT ADMINISTRATIF.

---

A.

### APPEL COMME D'ABUS.

§ I<sup>er</sup>. *Est-ce au Conseil d'Etat ou aux Cours royales à connaître des appels comme d'abus ?*

§ II. *Les prêtres excorporés de leur diocèse natal peuvent-ils exercer les fonctions de leur ministère dans ce diocèse sans la permission de l'évêque ?*

---

§ I<sup>er</sup>.

*Est-ce au Conseil d'Etat ou aux Cours royales à connaître des appels comme d'abus ?*

I. Comme premiers pasteurs et chefs de leur diocèse, les évêques ont un droit d'inspection et de surveillance qui comprend nécessairement le pouvoir de punir et de corriger.

Les peines que les évêques peuvent infliger à un prêtre sont *extraordinaires* et *ordinaires*. Les peines extraordinaires sont l'envoi au séminaire, pour un temps court et limité. Les peines ordinaires sont les censures. Les censures sont de trois espèces : l'*excommunication*, la *suspense* et l'*interdit*.

Les laïques et les clercs peuvent être frappés d'*excommunication*; la *suspense* n'atteint que les clercs.

Lorsque les évêques imposent les simples corrections de la discipline intérieure, ils doivent se renfermer dans de certaines limites. Mais lorsqu'ils prononcent des censures, qui sont de véritables peines flictrissantes, définies par la loi canonique, leurs sentences sont assujetties à des règles et à des formalités dont l'inobservation entraîne la nullité des censures. Il faut :

- 1°. Que la censure ait été prononcée pour un fait défendu par la loi canonique ;
- 2°. Qu'il y ait eu citation libellée ;
- 3°. Que l'accusé ait eu la faculté de se défendre,
4. Que le délit soit prononcé juridiquement ;
- 5°. Que le supérieur ecclésiastique ait eu qualité et pouvoir ;
- 6°. Que la sentence ait été mise par écrit et renferme l'énonciation de la cause.

Ces conditions sont prescrites à peine de nullité.

Les sentences qui infligent des censures sont susceptibles de l'*appel simple*, qui se porte devant l'archevêque ou métropolitain, et de l'*appel comme d'abus*, qui est porté devant l'autorité laïque.

Il y avait lieu autrefois à l'*appel simple* lorsque le clerc qui avait été frappé de la censure prétendait que la sentence était injuste, soit parce qu'il n'avait pas commis le délit pour lequel il avait été condamné, soit parce qu'il avait été condamné à une peine trop forte. C'est dans ce sens que l'art. 15 de la loi organique du 18 germinal an 10 déclare que les archevêques connaîtront des réclamations contre les décisions des évêques suffragans.

Il y avait lieu à l'*appel comme d'abus* :

- 1°. Pour les contraventions aux canons reçus dans le royaume ;
- 2°. Pour les contraventions aux concordats, aux édits ou ordonnances du Roi, et aux arrêts des Cours souveraines ;
- 3°. Pour les attentats aux droits, franchises, libertés et privilèges de l'Église gallicane ;

4°. Pour les violations de juridiction.

Ainsi, l'appel comme d'abus était un recours à l'autorité royale contre les entreprises de la puissance ecclésiastique.

Ces différences de recours, tantôt au métropolitain, tantôt au souverain, étaient fondées sur la nature des choses. En effet, lorsqu'il ne s'agit que d'un dommage spirituel, qui n'intéresse que la conscience et l'état intérieur de l'homme, l'autorité ecclésiastique peut seule statuer. Mais lorsqu'il s'agit d'un droit temporel, d'un avantage extérieur et de l'état de l'homme en société, c'est à la puissance séculière qu'il appartient de juger s'il y a abus : et si, sous prétexte d'une discipline purement spirituelle, l'autorité ecclésiastique porte préjudice à un clerc dans sa fortune, sa réputation et son existence sociale, les magistrats civils peuvent et doivent le secourir contre cet abus.

L'édit de 1695, les lois du royaume et une jurisprudence de quatre siècles avaient attribué aux Parlemens les appels comme d'abus. Ces sortes d'appels cessèrent pendant la révolution. On se souciait fort peu d'avoir des moyens de recours contre une autorité qu'on méprisait, ou qu'on regardait comme anéantie. Le gouvernement consulaire, qui rétablit le culte en France, dirigea son attention sur cette matière.

Les articles organiques du concordat du 26 messidor an 9, lesquels forment la loi du 18 germinal an 10, portent :

Art. 6 : Il y aura recours au Conseil d'Etat dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques.

« Les cas d'abus sont : l'excès de pouvoir, la contravention  
 « aux lois et réglemens de l'État, l'infraction des règles consac-  
 « rées par les canons reçus en France, l'attentat aux libertés,  
 « franchises et coutumes de l'Église gallicane, et toute en-  
 « treprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte,  
 « peut compromettre la sûreté des citoyens, troubler arbitrai-  
 « rement leur conscience, dégénérer contre eux en opposition,  
 « ou en injure, ou en scandale public.

« Il y aura pareillement recours au Conseil d'Etat, dit  
 « Part. 7, s'il est porté atteinte à l'exercice public du culte et  
 « à la liberté que les lois et les réglemens garantissent à ses  
 « ministres. »

« Le recours (art. 8) compétera à toute personne intéressée :  
 « à défaut de plainte particulière, il sera exercé d'office par  
 « les préfets.

« Le fonctionnaire public, ou l'ecclésiastique, ou la per-  
 « sonne qui voudra exercer ce recours, adressera un mémoire  
 « détaillé et signé au conseiller d'Etat chargé de toutes les af-  
 « faires concernant les cultes (actuellement le Ministre de  
 « l'intérieur), lequel sera tenu de prendre, dans le plus court  
 « délai, tous les renseignemens convenables ; et sur son rap-  
 « port, l'affaire sera suivie et définitivement terminée dans la  
 « forme administrative, ou renvoyée, selon l'exigence des cas,  
 « aux autorités compétentes. »

A la suite d'un autre concordat, signé le 25 janvier 1813, à Fontainebleau, publié le 13 février, et contre lequel le pape a protesté, Napoléon rendit, le 25 mars 1813, un décret qui porte, art. 5 :

« Nos Cours impériales connaîtront de toutes les affaires  
 « connues sous le nom d'*appels comme d'abus*, ainsi que de  
 « toutes celles qui résulteraient de la non-exécution des lois  
 « des concordats.

« Art. 6. Notre grand-juge présentera un projet de loi pour  
 « être discuté en notre Conseil, qui déterminera la procédure  
 « et les peines applicables dans ces matières. »

En rendant ce décret de mauvaise humeur, Napoléon voulait se délivrer du jugement de ces affaires épineuses, que le tranchant de son impatiente volonté ne pouvait pas résoudre aussi vite que les autres affaires administratives. Il voulait aussi contraindre le pape à donner l'institution canonique dans le délai de six mois, et, sur son refus, obliger les métropolitains à conférer eux-mêmes cette institution. Il était donc nécessaire d'organiser une procédure spéciale, et de fixer, par une loi,

les peines applicablès aux métropolitains récalcitrans. Cette loi n'a pas été faite, et les Cours n'ont jamais usé de l'attribution qu'elle leur promettait.

L'ordonnance royale du 29 juin 1814, qui, après la restauration, a organisé le Conseil d'Etat, a déclaré, par l'art. 8, que ce Conseil vérifierait et enregistrerait les bulles et actes du Saint-Siège, ainsi que les actes des autres communions et cultes, et qu'il connaîtrait des *appels comme d'abus*.

Cette disposition ne se retrouve pas dans l'ordonnance du 23 août 1815, qui a rapporté celle du 29 juin 1814, et qui a donné au Conseil d'Etat une nouvelle organisation.

Le projet de loi de 1817 sur le concordat attribuait aux Cours royales les appels comme d'abus. Mais ce projet a été retiré.

Il s'agit de savoir si, dans l'état actuel des choses, le jugement de ces affaires appartient aux Cours royales ou au Conseil? Voilà la question.

II. Ceux qui soutiennent la compétence des Cours royales raisonnent ainsi :

1° L'édit de 1695, une jurisprudence de 400 ans, et le droit commun de la France, avaient consacré, dans cette matière, les attributions des Parlemens.

2° Les articles organiques de la convention passée avec le pape, le 18 germinal an 10, ont été changés par le règlement du 25 mars 1813, qui renvoie aux Cours royales les appels comme d'abus.

3° L'ordonnance du 29 juin 1814, qui attribuait ces matières au Conseil d'Etat, a été rapportée par l'ordonnance du 23 août 1815. Cette dernière ordonnance ne parle pas des appels comme d'abus.

4° Enfin, l'art. 62 de la Charte porte que « Nul ne peut être distrait de ses juges naturels. » Or, en matière d'appel comme d'abus, ces juges naturels sont les Cours royales :

Parce que le premier degré de juridiction est épuisé par la sentence abusive ;

Parce que les juges d'église ne peuvent prononcer que sur

les appels simples, et qu'ils sont étrangers à l'appel comme d'abus, dévolu à l'autorité temporelle ;

Parce que, si l'on en saisisait un tribunal intermédiaire, il y aurait trois degrés de juridiction ;

Parce que le Conseil d'État ne peut, sans violer sa compétence, s'immiscer dans les affaires civiles, étrangères à l'administration générale de l'État.

5°. Enfin, on objecte qu'en forçant les habitans des départemens éloignés à venir dans la capitale solliciter la justice du Conseil, on attache à la dispensation de cette justice de grandes lenteurs et de grandes dépenses.

III. A ces objections, les défenseurs de la compétence administrative répondent :

1°. La loi du 18 germinal an 10, qui attribue au Conseil d'État les appels comme d'abus, est claire et précise. Cette loi, la plus impartiale qui ait été rendue sur les matières ecclésiastiques avant la restauration, n'a pu être révoquée par un simple décret, et ce décret lui-même n'a reçu aucune exécution ; de manière que la loi du 18 germinal an 10 n'a été rapportée ni de droit ni de fait.

2°. L'ordonnance du 23 août 1815 garde le silence sur cette attribution ; mais elle ne l'enlève pas au Conseil d'État.

3°. C'est un principe autant qu'un fait, que tout, dans les causes ecclésiastiques, se traite administrativement, depuis la loi du 18 germinal an 10.

4°. Le règlement sur la procédure et les peines applicables dans ces matières, dont le décret du 26 mars 1813 avait prévu la nécessité, serait d'autant plus indispensable, que les appels comme d'abus ont été soumis, dans tous les temps, à des formes particulières, et différentes, en certains points, des affaires ordinaires. Il fallait autrefois obtenir des lettres de chancellerie, et l'appel devait être préalablement reçu, en vertu d'une requête à laquelle on joignait ces lettres de chancellerie, ainsi que le jugement ou l'acte contre lequel on entendait se pourvoir. Il fallait en outre représenter une consultation de deux

avocats, dans laquelle les moyens d'abus devaient être détaillés.

Quelques-unes de ces formalités ne pourraient plus s'observer aujourd'hui ; mais il faudrait les remplacer par d'autres plus analogues à nos usages actuels , si l'on voulait investir les tribunaux de cette nouvelle attribution. On ne doit , en effet , jamais perdre de vue que les tribunaux ne peuvent procéder que d'après des règles fixes et déterminées à l'avance : sans cela , après les bouleversemens qu'a éprouvés la juridiction ecclésiastique , les Cours royales ne sauraient sur quelles bases asseoir leurs jugemens.

Il n'y a point de matière sur laquelle le présent ressemble moins au passé. L'autorité épiscopale était autrefois au rang des autorités publiques. Les magistrats royaux étaient tenus de faire exécuter ses ordonnances. La législation nouvelle a séparé entièrement l'autorité spirituelle et l'autorité civile. On n'est point encore fixé sur la part plus ou moins grande qu'il est possible de faire aujourd'hui à la première de ces autorités. Quand il s'élève des débats à ce sujet , c'est au gouvernement à y statuer , parce que seul il peut suppléer au silence momentané de la loi.

S'il en était autrement , les évêques , toutes les fois qu'ils voudraient exercer leur surveillance sur la discipline ecclésiastique , se verraient dans le cas d'être pris à partie par ceux auxquels leur censure déplairait ; et comme les diocèses s'étendent aujourd'hui le plus souvent dans le ressort de différentes Cours d'appel , ils seraient exposés à des discussions perpétuelles sur leurs moindres actes , discussions d'autant plus embarrassantes , qu'il se passerait beaucoup de temps avant que les différentes cours ne se fussent construit une jurisprudence à peu près uniforme sur ces délicates matières.

Une grande partie de ces inconvéniens disparaît devant le Conseil d'État , où l'instruction se fait par de simples mémoires , où les autorités dont on discute les actes ne comparaisent pas comme parties , et où une jurisprudence uniforme s'établit sous les yeux du Gouvernement lui-même.

5° Enfin le Roi a, par différentes ordonnances, retenu cette attribution à son Conseil.

Il suit de là que, d'après la législation et la jurisprudence existantes, le Conseil d'Etat doit connaître et connaît aujourd'hui, de droit et de fait, des appels comme d'abus, à l'exclusion des Cours royales.

Mais cet état de choses ne peut, comme on doit le sentir, subsister que transitoirement, et il est instant d'appeler l'attention du Gouvernement sur cette importante matière.

Qu'on nous permette à ce sujet quelques réflexions.

IV. L'anarchie la plus déplorable règne dans l'administration de l'église de France. Les évêques, chargés de maintenir la discipline et la pureté des mœurs parmi les ecclésiastiques qui leur sont subordonnés, n'ont aucun moyen de faire exécuter leurs mesures; leur autorité est méprisée, et souvent les ecclésiastiques qu'ils tentent de ramener à leur devoir, non-seulement rejettent leurs ordonnances, mais encore se saisissent de ce prétexte pour leur intenter des procès, et les traduire devant les tribunaux par la voie de l'appel comme d'abus (1).

Dans l'ancienne législation, la juridiction épiscopale faisait partie des autorités publiques: les évêques ne pouvaient, à la vérité, faire exécuter eux-mêmes leurs ordonnances; mais les officiers civils dont ils invoquaient l'appui étaient tenus de le leur accorder et de leur prêter main-forte pour contraindre

(1) Dans les trente diocèses qui ont vaqué en France depuis 1802, les délégués des chapitres se sont vus aussi entravés par les embarras propres à chaque localité, par les crises répétées qu'une longue et douloureuse scission avec le chef de l'Église faisait chaque jour éclore contre la religion et ses ministres, enfin, par l'état précaire de l'autorité ecclésiastique entre leurs mains. Les administrateurs, pour briser les entraves qui gênaient leur marche et sauver la discipline et la doctrine en péril, ont été forcés de recourir à des interdicts, à des suspenses, à des révocations, à des destitutions même, remèdes extrêmes, et, faute de règles, impuissans.

les réfractaires à l'obéissance; les ordonnances qui concernaient la discipline ecclésiastique étaient aussi exécutoires nonobstant l'appel (édit de 1695, art. 21, 26, 44).

L'oppression dans laquelle l'Église a gémi pendant la révolution a détruit cet ancien ordre de choses. Les évêques, lors même qu'on leur laissait la liberté d'exercer leur ministère, n'avaient aucun moyen de faire respecter leurs décisions. Depuis, on avait reconnu la nécessité de les appuyer quelquefois de la force publique; mais ces mesures ne tiraient leur sanction et leur exécution que d'actes administratifs et particuliers qui n'avaient aucun caractère légal. Les choses sont encore en cet état : les évêques ne peuvent, la plupart du temps, dans la crainte de compromettre leur autorité; interdire l'exercice du saint ministère à des desservans ou à d'autres prêtres qui sont, pour une commune, des sujets de scandale.

D'un autre côté, l'absence de toute règle légale, et la suppression des anciennes officialités, laissent les simples pasteurs sans défense et sans protection contre l'autorité des évêques, qui peuvent les flétrir par des censures, leur interdire l'autel et les priver de leur traitement. Le recours au métropolitain, dans les appels simples, est le recours à un seul juge, depuis que la juridiction contentieuse établie par des évêques n'existe plus. Il s'ensuit, ou que les évêques ne peuvent plus exercer la discipline spirituelle, ou qu'ils l'exercent seuls, sans formalités, sans règles, et par conséquent arbitrairement (1).

L'autorité temporaire ne peut s'immiscer dans l'application des peines *spirituelles* et de *conscience* attachées à des délits spirituels et de conscience.

Il serait donc nécessaire, quant aux appels simples, de ré-

---

(1) Aujourd'hui, dit M. Henrion de Pansey, les évêques n'ont auprès d'eux, ni ministère public, ni officiers ministériels: et cependant ils n'en sont pas moins obligés de se conformer à ces règles éternelles, que l'on ne peut condamner personne sans l'entendre, qu'aux yeux des juges, un fait n'est réputé constant que lorsqu'il est établi dans les formes légales (*De l'Autorité judiciaire en France*, pag. 323).

tablir, dans l'intérêt commun des pasteurs et des évêques, les anciennes officialités.

V. Je sais qu'on a vivement controversé, dans ces derniers temps, la question de savoir si elles pouvaient être rétablies sans loi, et par le seul bon plaisir des évêques (1).

On a dit que la loi du 24 août 1790 les avait supprimées, et qu'on ne pouvait les reconstruire par une simple ordonnance épiscopale sans violer la Charte.

Une seule distinction tranche la difficulté.

La loi du 24 août 1790 a supprimé les officialités, comme tribunaux d'exception ayant une juridiction contentieuse.

Il est évident que la loi seule peut les rétablir sous ce rapport, parce que la loi seule peut conférer une juridiction contentieuse.

Mais la juridiction purement spirituelle est hors du domaine de la loi civile. Sous ce rapport, les évêques ont le droit de rétablir les officialités. Je dis plus : c'est pour eux un devoir; car, par-là, ils instituent près d'eux, non un tribunal, mais un Conseil; or il importe à tous que l'évêque, avant de prononcer, s'éclaire des lumières et des informations préalables de ce Conseil.

Si les nouvelles officialités s'arrogeaient une juridiction contentieuse, propre et indépendante, leurs décisions seraient annulées, pour excès de pouvoir, par le Conseil d'Etat, sur la réclamation, soit des ecclésiastiques interdits ou censurés, soit des laïques frappés d'excommunication, soit des évêques eux-mêmes.

VI. Quant aux appels comme d'abus, voici comment on peut résumer, sur ce point, les objections des défenseurs de l'attribution aux Cours royales :

1°. Les anciens Parlemens ont connu des appels comme d'abus pendant quatre siècles, et les cours royales représentent aujourd'hui les Parlemens, comme juges.

---

(1) Des Nouvelles officialités, par M. J.

2°. Les Cours royales sont les juges naturels des citoyens, et doivent les protéger contre tous les abus de l'autorité, quelle qu'elle soit.

3°. La Charte ne veut pas que les citoyens soient distraits de leurs juges naturels.

4°. Enfin les défenses des parties sont plus égales et plus complètes devant les Cours royales, parce que les débats sont publics; les frais y sont moins dispendieux, parce que les justiciables sont plus rapprochés de leurs juges; la répression de l'abus y a plus d'efficacité, parce qu'elle est ordonnée et exécutée dans le lieu même où l'abus est commis.

Il faudrait seulement, ajoute-t-on, déterminer une procédure et des peines particulières, ainsi qu'on l'avait bien senti en 1813.

En effet, les matières où la religion se mêle attirent souvent le scandale, avec la curiosité publique. Il faut sans doute protéger les citoyens contre les abus d'un zèle faux et intolérant; mais il ne faut pas non plus que l'autorité ecclésiastique soit trop sujette, dans son exercice, à des périls qui la rendraient impuissante par la prévoyance de ces périls mêmes.

C'est à la sagesse du législateur à concilier le respect qu'on doit aux ministres de la religion avec le respect qu'on doit aux droits non moins précieux des citoyens.

Telles sont, en substance, les raisons qui militent pour la compétence des Cours royales.

VII. Toutefois, plus on méditera sur ce dernier système, plus on verra de difficultés apparaître.

En effet, si vous avez des formes particulières de procéder, si vous ôtez les solennités du litige et la liberté des plaidoiries, quel avantage y a-t-il à avoir les tribunaux pour juges?

L'Église de France, dira-t-on, comparaisait autrefois devant les Parlemens, et ne succombait pas sous la publicité des débats. Mais son organisation était forte, ses richesses étaient immenses; elle était le premier ordre de l'État; la

religion florissait ; ses ministres étaient puissans et respectés. Aujourd'hui l'Église est faible, pauvre, négligée. Lutterait-elle avec avantage, devant les tribunaux, contre la licence des journaux et l'esprit de parti qui agite la nation ?

Je ne le pense pas. Si, devant les tribunaux, les débats sont publics, scandale : s'ils sont secrets, scandale plus grand peut-être.

Avouons-le : les laïques sont aujourd'hui indifférens aux peines spirituelles que, dans des cas extrêmement rares, leur infligeraient les évêques.

Quant aux attentats commis par des évêques envers des citoyens, les tribunaux ne pourraient en connaître, d'après la législation existante, qu'après l'autorisation préalable du Conseil d'Etat.

De plus, il y aurait dans ces faits, s'ils étaient prouvés, plus qu'abus ; il y aurait crime ou délit, et le caractère auguste dont les évêques sont revêtus ne les enlève pas à la juridiction des tribunaux, pour des faits purement temporels, et que la religion condamne, loin de les protéger.

Quant aux entreprises du clergé contre l'autorité du Roi, les citoyens ne se plaindront sûrement pas que le Roi prenne une autre voie, pour les réprimer, que celle des tribunaux.

Les cas d'abus les plus fréquens, et les seuls véritablement où le scandale puisse éclater, sont ceux où les ecclésiastiques attaquent les décisions de leurs évêques.

Je suis loin assurément de prétendre que l'on doive laisser les ecclésiastiques, sans protection, à la merci de leurs supérieurs. Mais, en leur conférant les ordres sacrés, la religion recommande aux clercs, plus particulièrement qu'elle ne le fait aux laïques, l'obéissance, l'humilité, la résignation. Le reste des citoyens voit avec indifférence l'exercice d'un pouvoir dont les coups ne peuvent l'atteindre. Que les abus de ce pouvoir envers les ecclésiastiques inférieurs soient réprimés par telle ou telle autorité, peu leur importe.

C'est ce qui fait comprendre la froideur insouciante avec laquelle les Chambres ont accueilli les pétitions de quelques prêtres qui se plaignaient de leurs évêques.

Je pense qu'il y a de l'avantage à consommer dans les débats d'une instruction administrative les plaintes des ecclésiastiques ; ainsi le persuade le véritable intérêt de la religion et des prêtres eux-mêmes.

C'est donc à tort que, dans ces circonstances, on reproche aux Ministres les lenteurs affectées de leurs rapports, et au Conseil d'Etat la tardivité de ses jugemens. Les bons esprits approuveront ces lenteurs salutaires : car elles usent l'aigreur des récriminations ; elles permettent d'entamer des négociations pacifiques. L'évêque et le pasteur, à la voix persuasive de la religion, se rapprochent, et le procès se dénoue souvent dans une transaction.

Ce qui explique pourquoi le Conseil d'Etat n'a encore rendu heureusement jusqu'ici qu'une seule décision sur cette matière, quoiqu'on ait formé devant lui cinq ou six pourvois, et non pas cent, comme on l'a avancé par erreur (1).

VIII. Je conclurai de tout ceci, qu'il y a plus d'avantages que d'inconvéniens à laisser au Conseil d'Etat l'attribution de juge dans cette matière ; mais je soutiendrai néanmoins qu'une loi seule devrait lui conférer cette attribution ; car la loi du 18 germinal an 10 avait dévolu ces affaires au Conseil impérial, autorité reconnue par la Constitution de l'an 8. Mais le Conseil actuel, n'étant ni reconnu par la Charte, ni constitué par la loi, n'existant qu'en vertu d'une ordonnance rapportable, ne marchant qu'à l'aide d'un règlement provisoire, ne permettant que des débats secrets, ne se composant que de juges amovibles, ne se gouvernant que par une jurisprudence de tradition, exposée elle-même à changer et à se renouveler continuellement avec les conseillers passagers qui l'ont faite, ne devrait peut-être pas garder et retenir plus

---

(1) De l'Appel comme d'abus, pag. 75.

long-temps dans cet état des questions qui, avant la révolution, étaient décidées par des juges indépendans et inamovibles, après les solennités de la plaidoirie, et avec toutes les garanties des jugemens ordinaires (1).

Quoi qu'il en soit, dans la position actuelle des choses, c'est au Conseil d'État à prononcer sur les appels comme d'abus.

Ainsi décidé, à mon rapport, par ordonnance royale du 24 mars 1819; dont voici les motifs :

« Considérant qu'aux termes de l'art. 6 de la loi du 18 germinal an 10, les recours, dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs, et autres fonctionnaires ecclésiastiques, doivent être portés au Conseil d'État, et qu'aux termes de l'art. 8; l'ecclésiastique qui veut exercer le recours doit adresser un mémoire détaillé et signé au Ministre de l'intérieur, pour, sur son rapport, l'affaire être suivie et définitivement terminée dans la forme administrative; ou renvoyée, selon l'exigence des cas, aux autorités compétentes; — L'arrêté de conflit est approuvé.... »

## § II.

*Les prêtres excorporés de leur diocèse natal peuvent-ils exercer les fonctions de leur ministère dans ce diocèse sans la permission de l'évêque ?*

I. L'état de prêtre est libre; ceux qui l'embrassent accep-

---

(1) M. de Villèle, aujourd'hui ministre des finances, s'est expliqué, à ce sujet, avec la force et la vérité pressantes de sa dialectique :

« Que le gouvernement ait un Conseil, que l'administration ait un tribunal pour juger la validité de ses actes, je ne combattrai pas cette opinion : mais que, si ce tribunal peut prononcer sur ma propriété, il soit organisé par la loi, contraint de juger d'après les lois, et que les membres qui le composent soient inamovibles et hors de la dépendance du gouvernement; car la Charte nous a assuré cette garantie, et elle nous est d'autant plus nécessaire ici, que ce tribunal doit connaître de nos contestations avec le gouvernement lui-même (Séance de la Chambre des Députés, 24 avril 1818).

tent donc volontairement les conditions qui y sont attachées ; ils vivent sous une discipline particulière.

L'évêque ne reconnaît pour ses coopérateurs que les prêtres nés dans son diocèse ; et, réciproquement, les prêtres ne reconnaissent pour leur évêque que celui de leur diocèse natal. C'est une espèce de glèbe ecclésiastique, assez semblable, sous ce rapport, à la glèbe féodale. Ce n'est pas toutefois dans des vues de domination que l'Église a consacré cet usage, et que le gouvernement temporel l'a revêtu de sa sanction : c'était afin d'empêcher que quelques évêques n'attirassent chez eux les prêtres des diocèses voisins, et que, par ces émigrations subites, le culte ne se trouvât tout à coup sans ministres, et les peuples sans pasteurs. On avait vu aussi des prêtres vagabonds promener dans les campagnes, les abbayes et les monastères, le scandale de leurs personnes, et les hérésies de leurs doctrines. On avait même vu des hommes qui, par spéculation, ou par une dérision impie, avaient usurpé le sacré caractère de prêtre, et poussé l'audace jusqu'à profaner le sanctuaire par la célébration des divins mystères. Les conciles et les rois réprimèrent à l'envi ces désordres, en établissant qu'aucun prêtre ne pourrait dire la messe dans un autre diocèse sans la permission de l'évêque natal et de l'évêque du lieu.

Cette permission est provisoire ou définitive.

Si elle est provisoire, elle reçoit le nom de *lettres dimissoires* ; si elle est définitive, elle s'appelle *excorporation*.

Les *lettres dimissoires* ne sont considérées que comme un simple passe-port, qui n'enlève pas au prêtre la qualité et les droits de diocésain, que lui confère sa naissance.

Mais l'*excorporation* accordée sur la demande du prêtre transporte à un autre évêque les droits de l'évêque diocésain sur la personne ou plutôt sur les services du prêtre excorporé. Celui-ci devient alors étranger à son diocèse natal ; il a, en quelque sorte, adopté une nouvelle patrie. En un mot, les *lettres d'excorporation* sont, pour lui, comme des lettres de natura-

lisation qui le placent au sein d'une autre Église, et qui lui font perdre la qualité de prêtre diocésain, à peu près de la même manière que la naturalisation acquise en pays étranger fait perdre la qualité de Français.

Dès lors, il ne peut aller desservir dans son diocèse primitif sans l'excès de son évêque adoptif, et sans la permission de son évêque natal.

C'est la disposition formelle de l'article 34 de la loi organique des cultes, du 18 germinal an 10, qui porte :

« Un prêtre ne pourra quitter son diocèse que pour aller « *desservir* dans un autre, sans la permission de son évêque. »

Mais le refus de *desservir* implique-t-il le refus de *dire la messe* ? Desservir, n'est-ce pas remplir une fonction publique, à la fois religieuse et civile, et dont l'autorité temporelle, de concert même avec l'autorité ecclésiastique, peut régler le mode, les conditions et l'exercice ? Dire simplement la messe, n'est-ce pas remplir une fonction purement spirituelle, qui découle de ce caractère indélébile que le prêtre reçoit par l'ordination ?

Le Conseil-d'Etat n'a point adopté cette distinction. Il a pensé que l'interdiction de desservir, faite aux prêtres extradiocéains, comprenait celle de dire la messe.

Si telle n'est pas la lettre de l'art. 34 de la loi du 18 germinal an 10, tel est du moins son esprit, telle est la règle canonique, tel est aussi le sentiment du savant auteur d'un écrit récent intitulé : *des Interdits arbitraires de la célébration de la Messe.*

Mais je pense également, avec cet auteur, que les évêques ne peuvent interdire aux prêtres *diocésains* la faculté de dire la messe, à moins qu'ils ne les frappent d'une sentence motivée sur l'une des causes d'indignité reconnues par les SS. Canons.

Ces entreprises des évêques ont toujours été condamnées, comme abusives, par les anciens Parlemens; elles ne trouvent aucun fondement dans la nouvelle constitution du clergé, et

je ne doute pas qu'elles ne fussent aujourd'hui réformées, sur l'appel comme d'abus, par le Conseil d'État. On doit le présumer du moins, d'après le soin qu'il a mis à établir une démarcation précise entre les prêtres diocésains et les prêtres extradiocésains ou excorporés, dans l'ordonnance du 23 août 1821, rendue à mon rapport, à l'occasion de l'espèce suivante.

Un sieur N....., né dans le diocèse de Coutances, avait été, en vertu de lettres d'excorporation accordées par l'évêque de Coutances, ordonné prêtre par l'évêque d'Évreux.

Il demanda ensuite et obtint de l'évêque d'Évreux un exéat révocable à volonté, et portant permission de repasser dans le diocèse de Coutances.

Cet exéat a été révoqué par l'évêque d'Évreux; dès lors le sieur N..... s'est retrouvé dans l'état d'incorporation au diocèse d'Évreux.

Néanmoins, il voulut exercer les fonctions du sacerdoce dans le diocèse de Coutances.

L'évêque de ce diocèse lui en fit défense.

Le sieur N..... appela, comme d'abus, devant le Conseil d'État, de la décision de l'évêque de Coutances.

Cet appel a été rejeté par le motif que: « Le sieur N..... ne « représentant pas la permission de son évêque adoptif, l'é-  
« vêque de son diocèse natal avait eu le droit, aux termes de  
« l'art. 34 de la loi du 18 germinal an 10, d'interdire au sieur  
« N..... les fonctions de son ministère. »

## B.

### BOIS.

#### § UNIQUE.

*L'autorité administrative est-elle compétente pour décider les contestations élevées soit sur l'adjudication des coupes de bois domaniaux, soit sur le prix, l'étendue et les effets de ces adjudications?*

I. La fameuse ordonnance de 1669 avait érigé les maîtrises

des eaux et forêts pour connaître de ces sortes de matières. Mais le droit de contredire, celui de former opposition, celui de réclamer des instructions légales, le nombre des juges, la formule des assignations, la publicité des audiences et l'appel des décisions, tout était déterminé devant ces tribunaux qui, quoique d'exception, n'en faisaient pas moins participer les citoyens au bienfait d'une justice réglée.

Les tribunaux d'exception ont été abolis par la loi du 24 août 1790, qui ordonne en termes exprès que « l'ordre constitutionnel des juridictions ne pourra être troublé, ni les justiciables divertis de leurs juges naturels par une commission, ni par d'autres attributions que celles qui seront déterminées par la loi (1). »

En vertu de cette loi, les tribunaux se sont ressaisis de toutes les attributions qui en avaient été distraites en faveur des maîtrises des eaux et forêts.

Depuis, le droit commun n'a cessé d'être en vigueur : en effet, la loi du 12 septembre 1790 (2), et toutes les autres lois, tous les arrêtés, réglemens et décrets postérieurs sur cette matière, ne se sont occupés que d'instituer une administration forestière. Elles ont organisé une agence, et n'ont point érigé de tribunaux spéciaux ; elles ont seulement réglé les formes des adjudications et des affiches, la publicité des enchères, la réception des cautions, en un mot, tout ce qui est relatif à la surveillance, à l'aménagement et à la conservation des forêts.

Mais le jugement des contestations qui s'élèvent sur la vente même, et sur les clauses du cahier des charges, n'a jamais été dévolu à l'administration, ni généralement, ni spécialement.

En effet, d'un côté, la loi du 28 pluviôse an 8, art. 4, et le petit nombre des autres lois qui ont déterminé les attributions des corps administratifs, n'ont point réservé aux Con-

(1) Art. 17.

(2) Tit. XIV, art. 7.

seuls de préfecture la décision des difficultés qui peuvent s'élever sur la vente des bois domaniaux et des communes.

Les seules questions qui puissent accidentellement être portées devant les Conseils de préfecture sont celles qui touchent à la vente administrative, non de la coupe des bois, mais du fonds et superficie, parce que ces questions de propriété se rattachent alors aux aliénations de biens nationaux (1).

Encore faut-il que, dans ce cas, les Conseils de préfecture puisent uniquement les motifs de leurs arrêtés dans les actes administratifs qui ont précédé ou effectué la vente; à cette exception près, les tribunaux sont seuls compétens.

D'un autre côté, si l'on examine les contrats de vente en eux-mêmes, on trouvera qu'ils n'imposent aux parties, ni implicitement ni explicitement, la nécessité d'obéir à une juridiction exceptionnelle.

En effet, l'administration forestière trace les clauses et conditions du cahier des charges; l'adjudication est publique et libre; les enchères fermées, le contrat est parfait. La vente est consommée entre les acquéreurs et le gouvernement, et le cahier des charges devient alors la seule loi des parties.

S'agit-il d'en expliquer quelque clause? les parties ne sont nullement convenues que, dans ce cas, elles prendraient pour juge de leur différend l'autorité administrative.

Ainsi donc, il est vrai de dire que cette attribution n'a été dévolue à l'administration, ni généralement par les lois de la matière, ni spécialement par les clauses et stipulations des contrats.

Où ces clauses et stipulations ont-elles été puisées? dans l'ordonnance de 1669. Qui interprétait, qui appliquait cette ordonnance? les grandes maîtrises des eaux et forêts. Quelles étaient ces maîtrises? des juges d'exception. Depuis que l'exception a cessé, quels sont les juges investis

---

(1) Art. 45 de la loi du 25 juillet 1793.

par le droit commun? les tribunaux ordinaires. Donc, sous tous les rapports, c'est aux tribunaux à prononcer.

En vain on ferait valoir, en faveur de la compétence administrative, quelques considérations d'utilité générale, de célérité, d'urgence; il faut, avant tout, respecter les droits acquis, et la foi sacrée des contrats; sans cela, la défiance des enchérisseurs ferait baisser le prix des ventes, au détriment du trésor public, et l'administration ne saurait trop se persuader que le véritable intérêt de l'État se lie à la rigoureuse exécution des clauses des actes d'adjudication passés par elle, ainsi qu'à l'observation des formes judiciaires.

Il est facile de sentir combien il importe aux parties d'avoir pour juges, dans cette matière, les tribunaux plutôt que l'administration; en effet, les acquéreurs qui réclament une réduction de prix, pour défaut de mesure, seraient repoussés si on leur appliquait les lois qui régissent les ventes des domaines nationaux, parce que ces sortes de ventes sont faites sans garantie de mesure. Au contraire, devant les tribunaux, leur réclamation serait admise dans les termes généraux du droit civil, à moins qu'une clause spéciale du contrat, qui fait la loi des parties, ne l'ait, d'avance, prévue et écartée.

II. Je dois dire néanmoins, pour faire connaître les variations de la jurisprudence, qu'un décret du 3 mai 1810 avait décidé :

« Que les Conseils de préfecture sont compétens pour déterminer les limites d'une coupe de bois adjudgée à un particulier, lorsqu'il y a contestation à ce sujet. »

On s'appuyait, pour justifier cette compétence, sur ce que les Conseils de préfecture doivent, aux termes de la loi du 28 pluviôse an 8, statuer sur les contestations qui naissent des adjudications de biens nationaux, quand il s'agit d'interpréter le procès verbal de vente, d'en fixer le sens et d'en déterminer l'application; que la rédaction des clauses du cahier des charges était un acte de l'administration qui, seule, pouvait l'interpréter; que, sans cela, les tribunaux se constitueraient juges des ventes de biens nationaux.

Cette doctrine était vicieuse; elle a été corrigée par les ordonnances des 19 août 1813, 11 décembre 1814, 4 juillet 1815, 6 mars 1816, 18 novembre et 24 décembre 1818, et 7 avril 1819, lesquelles ont établi en principe :

« Que, depuis la suppression des grandes maîtrises des eaux et forêts, les tribunaux sont seuls compétens pour connaître des contestations élevées, soit sur l'adjudication des coupes de bois domaniaux, soit sur le prix desdites adjudications, et qu'il n'existe aucune loi qui en ait attribué exclusivement la connaissance à l'autorité administrative. »

III. C'est dans le même sens qu'une ordonnance royale du 21 août 1816 a décidé :

« Que l'exécution de tous les actes relatifs à l'adjudication des coupes de bois étant du ressort des tribunaux ordinaires, les décisions ministérielles que l'on opposerait pour empêcher les tribunaux de prononcer ne doivent être regardées que comme de simples instructions adressées aux préposés de l'administration, pour les diriger dans la discussion de ses droits; qu'elles ne constituent pas un jugement, et qu'ainsi, elles ne font point obstacle à ce que les tribunaux prononcent sur lesdites contestations. »

Je crois néanmoins que cette ordonnance ne doit pas être entendue dans un sens trop absolu.

Lorsque la décision du Ministre des finances a été prise d'office, et qu'elle n'est adressée qu'à un préposé de l'administration, pour éclairer sa marche dans le cours de l'instruction judiciaire, ou peut ne la considérer que comme un simple avis, comme une instruction non susceptible de recours au Conseil d'État, et qui ne lie ni les tribunaux, ni les parties.

Mais, lorsque cette décision est rendue sur la demande des parties elles mêmes, et qu'elle porte tous les caractères d'un véritable jugement, il y a lieu d'annuler ce jugement pour cause d'incompétence, parce que son existence ferait obstacle devant les tribunaux, à l'exercice de leur juridiction.

Dans le premier cas, le pourvoi n'est pas recevable ;

Dans le second cas, il doit être admis.

La même distinction a été établie à l'égard des arrêtés des Conseils de préfecture qui statuent en matière domaniale, conformément aux dispositions de la loi du 5 novembre 1790 (1).

IV. L'autorité judiciaire est également compétente pour statuer sur les questions relatives à la régularité des tiercemens (2).

Parèillement, les contestations entre les fournisseurs de la marine et les acquéreurs de bois nationaux, pour la livraison, dans certains délais, des bois marqués du marteau de la marine, sont du ressort des tribunaux (3).

Par une conséquence des mêmes principes, il n'y aurait pas lieu de faire percevoir directement par le domaine, pour le remettre à l'ancien propriétaire, le prix restant dû d'une vente nationale de coupe de bois provenant d'un émigré.

Car il résulte évidemment de la combinaison des art. 2, 3 et 4 de la loi du 5 décembre 1814, que l'administration des domaines n'a été chargée, par un mandat spécial, de la perception, de la liquidation et de la remise que des termes échus et non payés, et des termes à échoir du prix des ventes de biens nationaux immobiliers.

Quant aux termes échus et non payés, ou à échoir, du prix des ventes de biens nationaux qui sont devenus meubles en passant dans le commerce, tels que les coupes de bois, ils constituent un titre de créance, dont la remise doit être faite directement par le domaine qui s'en trouverait actuellement en possession, aux anciens propriétaires, à la charge par ceux-ci d'en faire constater l'existence et la validité et d'en poursuivre l'exécution devant les tribunaux ordinaires.

J'ajouterai que la doctrine qui admet la compétence des juges civils, pour l'interprétation de toutes les adjudications de coupes de bois, est consacrée par plusieurs arrêtés rendus par la

(1) Voyez au mot DOMAINE DE L'ÉTAT; § unique.

(2) 19 août 1815, — 17 novembre 1819.

(3) 31 mars 1819.

Cour de cassation, et particulièrement par ceux des 22 et 23 août 1806 (1).

Ainsi les deux jurisprudences administrative et judiciaire se corroborent l'une par l'autre, et la compétence exclusive des tribunaux, dans cette matière, paraît être fixée sans retour.

V. Je ne dois pas omettre de dire, en terminant, que les tribunaux sont également compétens pour prononcer sur les difficultés qui s'élèvent entre l'administration des eaux et forêts et les adjudicataires des droits de pêche dans les rivières flottables et navigables, sur le sens et les effets de l'adjudication et du cahier des charges (2).

## C.

## CHEMINS VICINAUX.

§ 1<sup>er</sup>. *Quelle est la compétence des préfets, des Conseils de préfecture et des tribunaux, en matière de chemins vicinaux ?*

§ II. *La propriété des arbres plantés sur le terrain des routes royales et des chemins vicinaux appartient-elle à l'État, ou aux particuliers ?*

§ 1<sup>er</sup>.

*Quelle est la compétence des préfets, des Conseils de préfecture et des tribunaux, en matière de chemins vicinaux ?*

Cette matière a engendré de graves difficultés de compétence, sur lesquelles la législation est muette ou douteuse, et que la jurisprudence a, à peu près, définitivement résolues.

Je résumerai ces difficultés dans les onze questions suivantes.

I. « Est-ce aux Conseils de préfecture ou aux préfets à fixer la largeur des chemins vicinaux ? »

La loi du 9 ventôse an 13, art. 6, porte :

(1) Voy. Recueil général des lois et arrêts, tom. 5, 1<sup>re</sup> part. p. 318, et tom. 6, II<sup>e</sup> part. pag. 530.

(2) Décret du 18 septembre 1815 ; — ordonnances des 4 juin 1815, — 11 juin 1822.

« L'administration publique fera rechercher et reconnaître  
 « les anciennes limites des chemins vicinaux, et fixera  
 « d'après cette reconnaissance, leur largeur, suivant les loca-  
 « lités, sans pouvoir cependant, lorsqu'il sera nécessaire de  
 « l'augmenter, la porter au delà de six mètres, ni faire aucun  
 « changement aux chemins vicinaux qui excèdent actuelle-  
 « ment cette dimension. »

Le vague de cette expression, *l'administration publique fera...* a donné lieu à la question de savoir si cette fixation, cette recherche, cette reconnaissance des chemins vicinaux, appartenait aux préfets ou aux Conseils de préfecture.

Une instruction du Ministre de l'intérieur, du 7 prairial an 13, semblait ranger cette fixation dans les attributions des Conseils de préfecture.

Cette doctrine a été combattue dans le sein de l'ancienne Commission du contentieux.

On y établit que les Conseils de préfecture n'étaient pas compétens pour désigner les chemins vicinaux, reconnaître leur nécessité, fixer leur largeur, leur direction, leur alignement, ordonner leur vérification par des enquêtes, leur entretien, ou leur suppression pour cause d'inutilité ; que ces actes, étant nécessairement administratifs, ne pouvaient être exercés que par le préfet, sauf le recours au Ministre de l'intérieur (1).

Les préfets ont eu aussi cette attribution, parce que l'entretien et la réparation des chemins vicinaux sont au nombre des charges municipales dont les préfets sont les répartiteurs. C'est pourquoi ils doivent, avant de fixer la longueur et la largeur des chemins vicinaux, consulter, dans chaque commune, le conseil municipal, et faire constater avec soin, par des enquêtes administratives, la position des lieux, la fréquence des passages, les intérêts de la commune, les récla-

(1) Ordonnances des 18 novembre 1818, — 12 décembre 1818, — 24 décembre 1818, — 18 avril 1821, — 15 août 1821, — 15 août 1821, — 24 octobre 1821. Voy. ces quatre dernières ordonnances au recueil des arrêts du Conseil, par M. Macarel.

mations des riverains; la nature, la quantité et la masse des transports (1).

Il importe quelquefois à une commune, ou qu'un chemin n'existe pas, ou qu'il n'ait qu'une moindre largeur.

La commune a intérêt à ce que tel chemin n'existe pas, parce que l'entretien de ce chemin aggrave inutilement ses charges. Elle a intérêt à ce qu'il ait moins de largeur, ou à ce qu'il ne suive pas telle direction, afin de ne pas payer l'indemnité due à raison du terrain pris, des arbres abattus et des bâtimens reculés. C'est pour cela que la jurisprudence a ménagé aux communes le recours contre les arrêtés des préfets, devant le Ministre de l'intérieur, et ensuite devant le Conseil d'État.

Les particuliers ont aussi un intérêt, quoique cet intérêt soit d'une autre nature, à attaquer, selon les cas, les arrêtés des préfets pris sans nécessité publique, au détriment de leur propriété; le même recours leur est ouvert.

II. « Est-ce aux préfets à réprimer les contraventions en matière de chemins vicinaux? »

J'ai déjà dit que la compétence des préfets se bornait à classer les chemins vicinaux, à fixer ou augmenter leur largeur, suivant les localités, à rechercher et à reconnaître leurs limites, à constater leur inutilité, à tracer leur direction et leur alignement (2).

Ils ne sont pas compétens pour connaître des *usurpations* et des *empiètemens* qui y seraient pratiqués par les propriétaires riverains; la répression de ces contraventions appartient aux Conseils de préfecture, et non aux tribunaux de police (3).

(1) Ce devoir leur est prescrit dans la Circulaire du Ministre de l'intérieur, du 7 prairial an 15, dont la fidèle et complète exécution aurait coupé, dans leur racine, une multitude de procès.

Cette Circulaire chargeait les maires de dresser un tableau des chemins vicinaux de leurs communes, de le soumettre à la délibération du Conseil municipal, de le faire afficher pendant quinze jours, et de le transmettre aux sous-préfets, pour être approuvé par les préfets.

(2) 4 août 1819, — 1<sup>er</sup> septembre 1819, — 24 mars 1820, — 18 avril 1821.

(3) 8 janvier 1817.

Les adjoints de maires ont, comme officiers de police judiciaire, le droit de constater les contraventions et délits sur les chemins vicinaux (1).

Mais s'il s'agissait de *dépôts* de matériaux ou d'immondices sur les chemins vicinaux, la répression de ces contraventions serait du ressort des tribunaux de police.

Les Conseils de préfecture ne sont compétens que dans le cas où ces *dépôts* auraient été faits sur une grande route (2).

La nécessité urgente de rendre à la circulation publique toute sa liberté justifie cette différence de juridiction.

Quant aux *détériorations*, ces sortes de délits rentrent davantage dans les *anticipations*, puisqu'une partie du chemin est tout à la fois dégradée et usurpée. Le délit peut alors, indistinctement, être poursuivi devant le tribunal de police correctionnelle, ou devant le Conseil de préfecture, selon qu'il participe plus ou moins de la détérioration ou de l'empiètement.

L'ancienne jurisprudence de la Commission du contentieux ne regardait les usurpations sur les chemins dont l'existence vicinale avait été reconnue par l'administration que comme des délits de petite voirie, dont la répression était confiée aux tribunaux de police correctionnelle; elle se fondait sur le texte de la loi du 9 ventôse an 13, qui n'attribue à l'administration que la recherche et la reconnaissance des limites des chemins vicinaux.

Mais cette jurisprudence a changé, et la nouvelle est plus conforme à l'esprit de la loi.

On a demandé si les préfets pouvaient ordonner, par mesure de police, le rétablissement provisoire des chemins vicinaux interceptés par l'œuvre d'un particulier.

De deux choses l'une :

Où le chemin litigieux a été préalablement inscrit, par le préfet, sur le tableau des chemins vicinaux.

(1) Loi du 29 floréal an 10.

(2) 6 décembre 1820.

Dans ce cas, c'est aux Conseils de préfecture à ordonner, comme tribunal de voirie, la destruction de l'œuvre nouvelle et le rétablissement des lieux.

Où le chemin n'a pas encore été déclaré vicinal par le préfet.

Dans ce cas, c'est aux tribunaux à prononcer. Car les préfets et les Conseils de préfecture n'ont juridiction, soit administrative, soit contentieuse, que sur les chemins vicinaux, et dans l'espèce, le chemin litigieux n'a pas encore le nom et le caractère de vicinal. Les difficultés qui peuvent s'élever sur la propriété du terrain, sur la nécessité du passage, sur les barrières qui l'interceptent, et les œuvres nouvelles, soit de la commune, soit des riverains, soit des tiers, rentrent dans le domaine des tribunaux.

III. « Les préfets sont-ils compétens pour décider si tel chemin prétendu vicinal est grande route, et *vice versa* ? »

Je pense que cette question doit être résolue affirmativement; en effet, la désignation des chemins et des routes appartient à l'administration publique; c'est au préfet à arrêter le classement des routes de terre, comme il arrête le classement des routes d'eau. Il déclare que telle rivière est ou n'est pas navigable; il peut déclarer aussi que tel chemin est vicinal ou grande route.

Si cette déclaration lèse les intérêts de quelques particuliers, ils ont leur recours devant le Ministre de l'intérieur, contre l'arrêté du préfet pour la question de convenance, et devant les tribunaux pour la question de propriété (1).

On peut en dire autant de la question de savoir si un chemin est public ou privé, vicinal ou rural (2).

Originairement, on rangeait ces déclarations dans les attributions des Conseils de préfecture.

Cette jurisprudence était fondée sur ce qu'aux termes de la loi du 9 ventôse an 13, toute contestation relative à la re-

(1) 23 juin 1819, — 15 août 1821, — 15 août 1821.

(2) 4 mars 1819, — 24 mars 1819, — 2 juin 1819, — 19 mars 1820, — mars 1820, — 11 février 1820.

connaissance des chemins *vicinaux* appartient aux Conseils de préfecture.

Mais on a senti, depuis, que le classement et la qualification des chemins, leur ouverture, leur direction, leur élargissement, leur abornement, la dimension de leurs levées, étaient des mesures purement administratives, qu'il appartenait aux préfets seuls d'ordonner (1).

Lors donc que, dans une contestation judiciaire, élevée entre un particulier et une commune, les tribunaux renvoient les parties devant l'administration, pour obtenir une déclaration préalable sur la question de savoir si le chemin litigieux est vicinal ou privé, c'est aux préfets, et non aux Conseils de préfecture, à donner cette déclaration (2).

IV. « Est-ce aux Conseils de préfecture à prononcer sur « la propriété des chemins vicinaux ? »

Les lois des 28 pluviôse an 8, 29 floréal an 10, 23 messidor an 5, 9 ventôse an 12, et 9 ventôse an 13, sur lesquelles on avait d'abord fondé la juridiction des Conseils de préfecture, ne sont pas applicables aux chemins vicinaux.

En effet, l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an 8 porte que ces Conseils prononceront « sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie. »

La loi du 29 floréal an 10 n'est relative qu'à la répression des contraventions en matière de grande voirie.

La loi du 23 messidor an 5 ne défère à l'administration que le pouvoir de supprimer les chemins inutiles, dans la vue de les rendre à l'agriculture (3).

(1) 23 novembre 1813, — 18 janvier 1815, — 16 octobre 1816, — 23 avril 1818, — 17 juin 1818, — 25 juin 1819, — 14 juillet 1819, — 14 juillet 1819, — 4 août 1819, — 29 décembre 1819, — 18 juillet 1821.

(2) 18 juillet 1821.

(3) Art. I. Dans chaque département, l'administration centrale fera dresser un *état général des chemins vicinaux*.

Art. III. Elle désignera ceux qui, a raison de leur utilité, devront être conservés, et prononcera la *suppression* de ceux reconnus *inutiles*.

La loi du 9 ventôse an 13 n'attribue à l'administration que la simple délimitation des chemins vicinaux.

Il ne résulte d'aucune de ces lois que les Conseils de préfecture aient été chargés de prononcer sur les questions qui peuvent s'élever relativement à la propriété des terrains sur lesquels passent les chemins vicinaux.

Néanmoins, dans les commencemens de son institution, la Commission du contentieux avait établi que, lorsqu'un particulier se prétendrait propriétaire de la *totalité* du terrain réclamé comme vicinal ou communal, les tribunaux devaient être juges de la question de propriété; que si, au contraire, il ne prétendait qu'à la propriété de l'*anticipation* faite par lui sur le chemin vicinal, on considérerait alors que la question de propriété se confondait avec celle de l'*anticipation*, et que les Conseils de préfecture pouvaient implicitement la juger, en réprimant l'*anticipation*, aux termes de l'art. 8 de la loi du 9 ventôse an 13.

Cette distinction reposait sur ce que les dispositions de la loi du 9 ventôse an 13 seraient annulées de fait, si l'on renvoyait devant les tribunaux les questions de propriété. Car l'homme qui envahit le chemin vicinal ne manque jamais de s'en déclarer propriétaire.

On ajoutait qu'une commune peut bien se déterminer à poursuivre le délinquant devant le Conseil de préfecture, parce que les frais de cette poursuite sont peu considérables; mais que si, pour empêcher un propriétaire avide d'envahir quelques pieds du chemin vicinal, il lui faut subir les frais d'une procédure devant les tribunaux, procédure longue, dispendieuse, et d'un succès douteux, elle s'y résoudra difficilement, parce que le zèle de l'intérêt commun est toujours moins actif que le zèle de l'intérêt privé, et ne peut inspirer aux représentans d'une commune, souvent pauvre et sans moyens, cette persévérance opiniâtre, que le propriétaire puise dans les motifs de convenance et d'utilité qui ont déterminé son anticipation.

Quoique fondés en thèse administrative, ces motifs n'ont pas prévalu, et la nécessité de la règle qui attribue, sans distinction, aux tribunaux le jugement de toutes les questions de propriété, a contraint la Commission du contentieux à renouer à cette jurisprudence.

J'ajoute qu'on ne voit pas en quoi la qualité de la Commune lui donnerait ce privilège, de distraire les particuliers de leurs juges ordinaires, et changerait la nature de la question, qui reste une question de propriété.

Mais, outre que le renvoi devant les tribunaux a l'avantage de respecter la propriété, il rend aussi le jugement de ces sortes d'affaires plus prompt et plus économique.

En effet, les terrains litigieux, relativement à la largeur des chemins, valent très-rarement une somme supérieure à celle sur laquelle les juges de paix statuent en dernier ressort. Pourquoi faudrait-il donc que les parties se transportassent, à perte de temps et d'argent, au chef-lieu du département? Elles sont sur les lieux, et en présence l'une de l'autre; les faits sont mieux connus, la moralité des personnes mieux appréciée, et la justice plus rapidement satisfaite.

En dernière analyse, toutes les propriétés, grandes ou petites, sont également sous la sauvegarde de la loi. L'étendue plus ou moins considérable du droit réclamé ne peut changer la nature de la juridiction. Une contravention en matière de voirie n'est pas une question de propriété. Toute question de propriété appartient aux tribunaux (1).

On ne peut toutefois disconvenir qu'il existe une lacune à remplir dans la législation sur les anticipations des chemins vicinaux; qu'ils se rétrécissent, tous les jours, par les usurpations mollement réprimées des riverains, et que la division sans cesse croissante des propriétés rend plus sensible la nécessité de fournir à l'administration un moyen prompt et fa-

---

(1) 29 avril 1809. — 18 octobre 1809, — 13 janvier 1815, — 20 juillet 1815, — 16 octobre 1815, — 6 janvier 1814, — 3 juin 1818.

eille de réprimer ces infractions, toujours plus fréquentes, à mesure que les petites propriétés se multiplient.

Il faudrait peut-être que les Conseils de préfecture fussent investis du droit de réprimer les usurpations en dernier ressort, et sans recours au Conseil d'État. Mais il faut convenir aussi qu'on a fait un grand pas en corrigeant le vice de l'ancienne jurisprudence, qui renvoyait préalablement devant les tribunaux, avant toute discussion sur la question d'usurpation, les délinquans qui élevaient une question de propriété (ce qu'ils ne manquaient jamais de faire), en sorte que la loi du 9 ventôse an 13 restait véritablement sans exécution.

La nouvelle jurisprudence a prévenu cet abus par deux remèdes efficaces.

En effet, la répression actuelle et préalable de la contravention, lorsque le chemin est porté sur le tableau, et le provisoire accordé, selon les cas, à la commune, s'il n'y a pas eu encore d'inscription, ont satisfait à l'intérêt public.

Le jugement de la question de propriété, réservé aux tribunaux, nonobstant les mesures répressives de l'administration, a satisfait à l'intérêt privé.

Si le Conseil de préfecture ne peut réprimer la prétendue usurpation des riverains, lorsque le chemin n'est pas reconnu, c'est parce qu'il ne peut s'appuyer sur un acte administratif; et si cet acte n'existe pas, la commune doit imputer à sa seule négligence de n'avoir pas fait porter le chemin en litige sur le tableau des chemins vicinaux arrêté par le préfet (1).

C'est donc une règle constante, que les Conseils de préfecture ne sont compétens, pour réprimer les dégradations et empiètemens commis sur les chemins vicinaux, qu'autant que les préfets ont préalablement recherché, reconnu, et fixé la largeur desdits chemins; qu'ainsi, en déclarant public un chemin non porté sur le tableau, et en réglant sa dimen-

---

(1) 25 juin 1819.

sion, les Conseils de préfecture font un acte de pure administration qui appartient exclusivement aux préfets (1).

J'ajoute que la question de dommages-intérêts qui résulterait de l'indue exécution de cet arrêté du Conseil de préfecture serait, comme celle de propriété, qui peut résulter de l'arrêté des préfets, du ressort des tribunaux (2).

Ce qui prouve la sagesse de cette jurisprudence, mieux que tous les raisonnemens possibles, c'est que la masse des pourvois a considérablement diminué, en cette matière.

Je dois faire remarquer que la jurisprudence qui remet aux tribunaux la question de propriété *partielle* des chemins vicinaux a été établie avec précision par le décret du 16 octobre 1813, qui porte en substance :

« Qu'aux termes de l'art. 6 de la loi du 9 ventôse an 13,  
« le droit de fixer la largeur des chemins vicinaux n'appar-  
« tient qu'à l'administration publique, c'est-à-dire aux pré-  
« fets, sauf le recours au Ministre de l'intérieur et ensuite au  
« Conseil d'État ;

« Qu'ainsi les Conseils de préfecture excèdent leur compé-  
« tence lorsqu'ils fixent eux-mêmes la largeur desdits chemins;  
« Que la question de savoir si le terrain sur lequel un che-  
« min vicinal est établi appartient à une commune ou à de  
« simples particuliers, est une question de propriété qui,  
« comme toutes celles de ce genre, est du ressort exclusif des  
« tribunaux;

« Qu'ainsi, les Conseils de préfecture excèdent encore leur  
« compétence lorsqu'ils prononcent, même implicitement,  
« que le terrain sur lequel le chemin contentieux est ouvert  
« n'appartient pas à un particulier, bien que celui-ci s'en  
« prétende propriétaire, et demande son renvoi devant les  
« tribunaux ;

(1) 3 et 17 juin 1818, — 29 décembre 1819, — 1<sup>er</sup> novembre 1820, — 18 avril 1821.

(2) 1<sup>er</sup> septembre 1819.

« Que l'arrêté d'un préfet qui déclare un chemin vicinal  
 « ne fait point obstacle à ce que la question concernant la  
 « propriété du terrain soit soumise aux tribunaux. Car tout  
 « ce qui résulte de l'arrêté, c'est que le chemin est reconnu  
 « nécessaire et doit être maintenu, sauf à indemniser le tiers  
 « qui serait reconnu judiciairement propriétaire du terrain. »

Ce décret a été confirmé, en termes plus explicites encore, par un autre décret du 6 janvier 1814, qui renvoie devant les tribunaux ceux qui se prétendent propriétaires de *tout* ou *partie* du chemin.

Mais un arrêt du Conseil, du 30 août 1814, décida que le Conseil de préfecture avait eu le droit de déclarer, à l'aide d'une enquête administrative, qu'une *portion* d'un chemin vicinal, *réclamée* par un riverain, faisait partie dudit chemin, et *appartenait* à la commune.

Cet arrêt, contraire à la jurisprudence antérieure, ne peut être avec succès invoqué.

V. « La règle que les tribunaux sont seuls compétens pour  
 « statuer sur les questions de propriété relatives aux chemins  
 « vicinaux souffre-t-elle quelque exception? »

Lorsqu'un acquéreur prétend que tel chemin a été compris dans la vente d'un bien national, le Conseil de préfecture est compétent pour déclarer si le contrat de vente renferme ce chemin (1).

Mais il doit, dans ce cas, s'attacher étroitement aux termes précis de l'acte d'adjudication, et ne pas se déterminer uniquement par des rapports d'experts, le plan des lieux, et des convenances locales et personnelles.

Si le chemin, ou plutôt le terrain sur lequel il passe, a été réellement vendu, et que la commune soutienne qu'il était antérieurement vicinal, elle a le droit de faire constater sa nécessité, et ordonner sa réintégration sur le tableau par le

(1) 24 décembre 1818.

préfet. Mais la charge de l'indemnité due à l'acquéreur doit retomber sur l'État, et non sur la commune, après qu'elle aura fait juger, s'il y a lieu, devant les tribunaux, contradictoirement avec le domaine, la question de propriété.

Si l'acte d'adjudication est muet, la commune et l'acquéreur doivent être renvoyés devant les tribunaux, pour y faire statuer sur la question de propriété, d'après la possession ou les titres anciens.

Les Conseils de préfecture sont aussi compétens pour déclarer qu'un sentier a été ou non compris dans une vente nationale.

Mais si la vente ne contient aucune disposition sur l'existence, la nature, la direction et la dimension du sentier, c'est aux tribunaux à prononcer (1).

Il en est de même s'il s'agit d'expliquer la clause banale de la réserve des servitudes actives ou passives (2).

Mais si l'acte d'adjudication affranchissait ou grevait spécialement l'acquéreur d'une servitude de passage, le Conseil de préfecture doit se borner à rappeler textuellement l'énonciation de l'adjudication, et si ledit acte garde le silence sur le mode et l'exercice de cette servitude, renvoyer les parties devant les tribunaux.

La question de savoir si un chemin litigieux entre deux particuliers a été compris dans une vente nationale est également du ressort des Conseils de préfecture, et se résout par les mêmes principes (3).

VI. « Les arrêtés d'un préfet qui déclarent un chemin *vici-nal* font-ils obstacle à ce que la question de propriété soit jugée par les tribunaux ? »

Il était nécessaire de régler ce point. Car les tribunaux auraient pu se croire liés par l'arrêté du préfet, et sous le pré-

(1) 5 juin 1820.

(2) 1<sup>er</sup> septembre 1819.

(3) 23 juin 1819.

texte que ce magistrat avait jugé implicitement, par sa déclaration, la question de propriété en faveur de la commune, refuser au propriétaire évincé l'indemnité à lui due.

Mais on a établi, avec raison, que ces arrêtés ne décidaient pas et ne pouvaient décider, en aucune manière, la question de savoir si le terrain sur lequel passe le chemin appartient à la commune.

Ici, il faut distinguer :

Si les préfets déclarent seulement que le chemin préexistait et qu'il est vicinal, c'est au Conseil de préfecture qu'il reste à juger la question d'anticipation, s'il y en a, et aux tribunaux, la question de propriété.

S'ils déclarent qu'il y a nécessité d'établir un chemin public dans l'endroit litigieux, c'est encore là une mesure d'administration qui est du ressort du préfet, ou plutôt du Gouvernement, comme je vais le prouver, mais qui, dans aucun cas, ne préjuge la question de propriété.

VII. « La cession des terrains, pour l'ouverture et l'établissement d'un chemin vicinal, doit-elle être proclamée définitivement par un simple arrêté des préfets, ou par une ordonnance royale ? »

Ce n'est que par analogie qu'on assimile les questions pour cause d'utilité communale aux cessions pour cause d'utilité publique. En thèse étroite, on pourrait soutenir que la loi n'exige d'un citoyen le sacrifice de sa propriété qu'en faveur de l'Etat (et non en faveur d'une commune) et qu'on doit restreindre plutôt qu'étendre la rigueur de cette espèce de nécessité sociale imposée à la propriété; mais, à examiner les choses de près, l'utilité communale se confond le plus souvent, par des nuances imperceptibles, avec l'utilité publique. Ainsi, les halles et marchés d'une commune attirent les denrées et les consommateurs de tous les pays. Ainsi, un théâtre même voit se réunir dans son enceinte, non-seulement les habitans du lieu, mais les étrangers. Il en est de même des hôpitaux et des églises, qui admettent indistinctement dans leur sein tous les pauvres et tous

les fidèles. Dans ces cas, il y a véritablement utilité publique, et par conséquent, il y a lieu d'exiger la cession, soit momentanée, soit définitive, soit partielle, soit totale, de l'édifice ou du sol qui appartient à un particulier. Pareillement, les chemins vicinaux servent d'embranchement, soit à d'autres chemins vicinaux, soit à des routes départementales ou royales. Ils facilitent le passage des troupes, les débouchés du commerce et de l'industrie, les transports de l'agriculture, les recherches de la justice, l'exécution des lois, la circulation des personnes et des approvisionnements, la communication des villages et des cités; et, comme autant de canaux, servent à distribuer avec égalité, dans un vaste pays, l'ordre, l'abondance, la sûreté et toutes les commodités de la vie.

Les chemins vicinaux peuvent donc être véritablement considérés comme des objets d'utilité, non-seulement communale, mais générale.

Maintenant, qui doit déclarer l'utilité de la cession? Est-ce le préfet? est-ce le Gouvernement?

Voilà la difficulté à résoudre.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a introduit cette règle; que, de même que le Roi par une ordonnance proclame l'utilité publique de l'expropriation, lorsqu'il s'agit de construire un pont, d'ouvrir un canal, et de faire d'autres travaux dans l'intérêt général de l'Etat, de même le préfet déclare l'utilité communale, lorsqu'il s'agit d'établir un nouveau chemin.

C'est ce qui a été décidé par plusieurs ordonnances du Roi, et notamment par celle du 1<sup>er</sup> mai 1822 (1).

Cependant les particuliers peuvent avoir intérêt à ce qu'un nouveau chemin que le préfet, sur le rapport de ses agens, croit nécessaire de faire ouvrir, ne traverse pas ou ne borde pas leur propriété, ou enfin n'ait que telle direction et telle largeur.

Les communes peuvent avoir intérêt aussi à ce que le nou-

(1) Cette ordonnance porte : « S'il y a lieu à *remplacement* c'est aux *préfets* à déclarer l'utilité communale, sauf l'indemnité préalable. »

veau chemin ne soit pas ouvert sur leur territoire, parce que l'achat du terrain, et ensuite l'entretien du chemin, sont une charge municipale.

Ils peuvent, l'un et l'autre, et sous différents points de vue, attaquer, dans le système de la jurisprudence actuelle, la commune, l'arrêté du préfet rendu d'office et sans avoir provoqué la délibération du Conseil municipal, le particulier, l'arrêté du préfet qui, d'office également, ou sur la demande de la commune, déclare qu'il y a lieu à cession.

Ce pourvoi, dans l'un et l'autre cas, doit être formé devant le Ministre de l'intérieur, sauf recours au Conseil d'État, indépendamment des questions de propriété qui appartiennent aux tribunaux.

Telles sont les dispositions de la jurisprudence.

Four moi, je ne pense pas qu'un arrêté du préfet, ni même qu'une décision du Ministre de l'intérieur, suffise en définitive, et sous l'empire de la Charte, lorsqu'il s'agit d'ouvrir un nouveau chemin vicinal à travers des propriétés particulières.

Une ordonnance royale, rendue au rapport du Ministre de l'intérieur, après qu'il aurait, sur la proposition des maires, sous-préfets et préfets et, sur les contradicts des parties intéressées, pris l'avis du comité du Conseil d'État attaché à son département, devrait constater la nécessité de cette mesure, conformément aux dispositions de la loi du 8 mars 1810 (1).

Il faut bien aujourd'hui une ordonnance royale pour autoriser, dans un intérêt purement industriel, l'établissement d'une usine.

Or, l'expropriation d'un citoyen n'exige pas moins de solennités et de précautions; et n'est-ce pas une précieuse garantie pour lui, que ce soit le Roi lui-même qui déclare la nécessité publique à laquelle il doit obéir.

La jurisprudence du Conseil d'État semble avoir voulu quelquefois incliner vers ce principe. Car il résulte d'une or-

---

(1) Art. 10 de la Charte; Code civil, art. 545.

ordonnance du 12 mai 1819 : « que lorsqu'il paraît indispensable  
 « aux préfets et même au Ministre de l'intérieur, d'abandonner  
 « un ancien chemin vicinal et de le remplacer, soit en déclara-  
 « rant *vicinal* un chemin appartenant à un *particulier* et  
 « servant à l'exploitation de ses fonds, soit en établissant un  
 « *nouveau chemin* sur tout autre terrain dépendant d'une  
 « propriété *privée*, le *changement* ne peut s'opérer que dans  
 « les *formes* établies par les lois sur l'expropriation pour cause  
 « d'utilité publique. »

Si cette ordonnance ne parlait que de la cession du terrain, on pourrait dire qu'il n'y a pas de contradiction à ce que les préfets déclarent l'utilité communale de la cession, et à ce que le fait matériel de l'expropriation soit ensuite opéré, s'il y a litige, par autorité de justice.

Mais l'ordonnance parle du changement d'un terrain privé en un chemin vicinal, ce qui semble comprendre à la fois, et la déclaration préalable qui ordonne ce changement, et le fait de l'expropriation qui l'exécute.

Ce qui fortifie encore cette interprétation, c'est que l'ordonnance veut qu'on observe dans ce changement les formes établies par les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Or la loi du 8 mars 1810 sur les expropriations pour cause d'utilité publique commande trois choses :

La première, que l'expropriation ne puisse s'opérer que par *autorité de justice*.

La seconde, qu'une ordonnance royale (alors décret impérial) puisse *seule* déclarer la nécessité de l'expropriation.

La troisième, que les parties intéressées ne soient expropriées qu'après avoir été *mises en état* de fournir leurs *contredits*.

L'observation de ces règles et de ces formalités me paraît indispensable pour la cession des terrains qui appartiennent à des particuliers, et sur lesquels il convient à l'administration d'ouvrir, après avoir consulté le Conseil municipal de la commune, un nouveau chemin vicinal, soit en remplacement d'un

chemin supprimé comme impraticable ou inutile, soit pour augmenter la facilité des communications.

VIII. « Est-ce à l'administration ou aux tribunaux à régler « l'indemnité due aux propriétaires évincés ? »

La loi du 28 pluviôse an 8, qui attribue aux Conseils de préfecture la connaissance des contestations relatives aux indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés par ordre des entrepreneurs, pour la confection des routes, canaux ou autres ouvrages publics, ne s'applique pas aux chemins vicinaux (1).

Il ne s'agit ici, ni de grande voirie, ni d'un dommage partiel et momentané, causé à la propriété, mais de la cession intégrale du fonds et de la superficie. Or la loi du 8 mars 1810 réserve aux tribunaux le règlement de l'indemnité due au propriétaire évincé, en cas de contestation sur sa quotité. Ainsi, en admettant même que le mot *terrain pris* signifiait *terrain exproprié*, la loi du 8 mars 1810, postérieure à celle du 28 pluviôse an 8, aurait changé, sur ce point, la compétence des autorités. D'ailleurs, la compétence établie par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse n'est que d'exception, et il faut la renfermer étroitement dans les seuls cas qu'elle a prévus.

La règle générale, en matière de chemins vicinaux, est que les tribunaux seuls doivent prononcer sur toutes les questions de propriété, de servitude et d'indemnité (2).

IX. « Le règlement de l'indemnité ne doit-il pas toujours « précéder l'expropriation, aux termes de l'art. 545 du Code « civil, qui veut que nul ne puisse être contraint de céder

(1) 25 juillet 1818.

(2) 15 juin 1812, — 4 août 1812, — 3 janvier 1813, — 31 janvier 1817, — 26 février 1817, — 24 juillet 1818, — 18 novembre 1818, — 24 décembre 1818, — 4 mars 1819, — 7 avril 1819, — 7 avril 1819, — 2 juin 1819, — 31 juin 1819, — 14 juillet 1819, — 29 décembre 1819, — 29 décembre 1819, — 24 mars 1820, — 15 août 1821, — 15 août 1821, — 24 octobre 1821.

« *sa propriété*, à moins d'une juste et préalable indemnité ? »

Je crois que ce principe, consacré par la loi du 8 mars 1810, et applicable aux cessions d'immeubles pour cause d'utilité publique, ne doit pas s'étendre, dans un sens trop absolu, aux cessions de terrains pour les chemins vicinaux.

Il y a lieu, en effet, de distinguer :

S'il s'agit d'un chemin existant, l'indemnité ne doit pas être allouée avant le jugement, même lorsque le particulier occuperait, de fait, partie du terrain litigieux ; car il n'y a pas de preuve juridique que le terrain soit plutôt privé que communal, puisqu'il y a litige sur ce point. A défaut de preuve, il n'y a que des présomptions. Or la présomption est pour la commune ; elle repose sur l'existence antérieure et sur la configuration ou les traces apparentes d'un chemin public ; tandis que c'est le jugement définitif qui, seul, attribue le droit au particulier, et qui fonde son indemnité sur un titre alors certain, jusque là douteux.

C'est donc à partir du jugement seulement, qu'il peut faire régler à l'amiable, ou à défaut, par les tribunaux, l'indemnité qui lui est due. Car le règlement de l'indemnité implique toujours la certitude de la propriété. La présomption a encore plus de force lorsqu'il y a eu inscription du chemin sur le tableau, parce que cette inscription n'a pu être faite avant que le préfet n'ait consulté le Conseil municipal, et entendu les riverains, qui ont dû, en temps utile, former leur opposition devant le préfet, et dont le silence fait présumer soit l'inexistence, soit l'abandon tacite de leur droit.

Mais, s'il s'agissait d'ouvrir un nouveau chemin vicinal à travers des propriétés privées et non contestées par la commune, les propriétaires ne pourraient, à mon avis, être dépossédés, et les travaux entrepris, avant qu'ils n'eussent été préalablement indemnisés. C'est le vœu de la justice, c'est le commandement de la loi spéciale du 8 mars 1810, et de

la loi générale du Code civil, aussi bien que de la Charte constitutionnelle (1).

X. « Les Conseils de préfecture et les préfets peuvent-ils « accorder aux communes, selon les cas, le maintien provisoire « des chemins dont la propriété est contestée? »

La jurisprudence a, sur ce point, établi une distinction fort sage, et que j'ai déjà indiquée plus haut.

Lorsque la contestation relative à la propriété du chemin s'élevé entre la commune et un particulier, il arrive, ou que la vicinalité de ce chemin a été reconnue et déclarée antérieurement par arrêté du préfet, ou qu'elle ne l'a pas été.

Si elle l'a été, les Conseils de préfecture ont le droit d'ordonner le rétablissement provisoire du chemin supprimé, de faire enlever les barrières qui interceptent le passage, ou de combler les fossés creusés dans l'intérieur ou aux extrémités du chemin, et de rejeter les usurpateurs hors des limites tracées par l'arrêté du préfet, sans que ces répressions, purement administratives, empêchent le particulier de se pourvoir ensuite devant les tribunaux, pour y faire valoir, contre qui de droit, ses titres de propriété.

On sent d'ailleurs que, si la commune est en possession du chemin, le particulier qui en revendique la propriété ne peut l'intercepter régulièrement qu'en vertu d'un jugement.

L'utilité générale, les besoins de l'agriculture et la liberté de la circulation commandent, dans ce cas, le sacrifice de l'intérêt privé; et il importe que l'Administration, chargée, par les lois, de la surveillance, de la police et de la conservation des chemins, accorde le provisoire plutôt que les tribunaux, où la lenteur des formes suspendrait, au détriment du public, le rétablissement urgent des communications (2).

Si, au contraire, la commune n'est pas en possession du chemin, ou s'il n'a pas été inscrit sur le tableau, s'il est inu-

(1) 3 juin 1818, — 17 juin 1818, — 1<sup>er</sup> mai 1822.

(2) 11 janvier 1808, — 6 juin 1811.

tile, si le particulier en a joui de bonne foi pendant plusieurs années, et surtout s'il y a fait des constructions et plantations dont la destruction provisoire lui causerait une perte irréparable, comme, dans cette hypothèse, il y aurait d'un côté peu d'utilité publique, et de l'autre, un grand avantage particulier, les Conseils de préfecture ont la faculté d'ordonner que les choses demeurent en état, jusqu'au jugement des tribunaux (1).

Le provisoire est donc laissé, avec raison, à la discrétion des Conseils de préfecture. Le Conseil d'État peut même d'office, et s'il y a lieu, ordonner le maintien provisoire, si l'arrêté du Conseil de préfecture était défavorable à la commune (2).

Pareillement, dans le cas contraire, si le Conseil de préfecture ordonne la démolition d'un mur pour cause d'anticipation sur un chemin vicinal, le Conseil d'État peut, selon les circonstances, s'il n'y a pas péril en la demeure, et que la démolition du mur puisse causer à la partie un préjudice irréparable, si, par suite de la décision définitive, l'arrêté du Conseil de préfecture n'était pas confirmé, surseoir à l'exécution de cet arrêté (3).

C'est aux Conseils de préfecture, et non aux préfets, à accorder ou refuser le provisoire, parce que cette question rentre dans le contentieux de l'administration, dont les Conseils de préfecture sont seuls juges.

Le juge de paix, lorsqu'il n'y pas inscription du chemin sur le tableau, se décide entre la commune et les particuliers par la possession annuelle.

Le Conseil de préfecture, lorsqu'il y a inscription, se décide par les motifs les plus déterminans, soit de l'utilité publique, soit de l'utilité particulière.

Le provisoire peut être accordé aux communes, soit qu'elles paraissent en cause devant les autorités précitées, comme par-

(1) 19 mai 1811, — 15 janvier 1813, — 23 janvier 1820.

(2) 16 mars 1809.

(3) 20 janvier 1820.

ties principales, soit qu'elles interviennent dans une contestation élevée entre deux particuliers.

Mais si la commune n'est partie ni principale ni intervenante, il ne s'agit plus dès lors que d'un débat entre particuliers, dont les tribunaux seuls doivent régler le sort et les incidens.

La dérogation au principe du droit commun cesse dès que l'utilité publique ne la justifie plus.

Égale aux yeux de la loi, celui des deux particuliers qui possède doit jouir et user pleinement de la chose, jusqu'à ce qu'un jugement des tribunaux l'en dépouille.

S'il y a des difficultés sur le possessoire, c'est aux juges de paix à en connaître.

Les Conseils de préfecture, les préfets et le Conseil d'État doivent, sur le tout, se déclarer incompétens.

Cette faculté du provisoire, réservée par la jurisprudence à l'administration, concilie très-heureusement l'intérêt public, qu'elle conserve, avec le droit de propriété, qu'elle ne préjuge pas.

Cette seule règle a coupé la racine d'une foule de difficultés.

XI. « Les lois sur les chemins vicinaux sont-elles applicables aux simples sentiers? »

Les Conseils de préfecture et les préfets n'ont pas le droit d'ordonner la suppression ou le rétablissement des simples sentiers, et encore moins de statuer sur leur propriété.

Il n'y a pas d'intérêt public, ou du moins communal, à ce que des sentiers existent ou n'existent pas.

Les sentiers ne sont point portés sur le tableau des chemins vicinaux dressé par le maire en Conseil municipal et arrêté par le préfet. Ils n'ont point de largeur fixe, de limites et de directions invariables, soit que quelques habitans en usent pour abrégér leur route, ou pour l'exploitation de leurs fonds particuliers, soit même que le public en jouisse par tolérance ou par prescription. Les questions qui peuvent s'élever à ce sujet sont de pures questions de propriété, et le plus souvent de servitude, qui appartient, sur le possessoire, aux juges de

paix, et sur le pétitoire, aux tribunaux civils, sans que, dans aucun cas, les préfets et les Conseils de préfecture puissent intervenir (1).

Il ne faut pas toutefois se méprendre sur le mot *sentier*.

C'est la destination, et non les apparences et la largeur qu'il faut consulter.

Si le sentier servait au passage de tous les habitans de la commune, il peut être, quelque étroite que soit sa largeur, considéré alors comme *chemin public*.

Le Conseil d'État peut alors ordonner que le sentier restera ouvert, jusqu'à ce que la question de savoir s'il y a nécessité de le porter sur le tableau des chemins vicinaux soit décidée par le préfet, et que la question de savoir si la commune est propriétaire du terrain soit jugée par les tribunaux.

Mais cette doctrine, consacrée par un seul exemple, n'est pas très-sûre.

Tel est l'ensemble des règles que la jurisprudence a introduites et qui ont fixé la compétence des préfets, des Conseils de préfecture et des tribunaux, dans cette matière.

On sent toutefois qu'il manque à ces règles la précision, la concordance et l'autorité des dispositions législatives.

## § II.

*La propriété des arbres plantés sur le terrain des routes royales et des chemins vicinaux appartient-elle à l'Etat ou aux particuliers?*

I. Par décret du 15 août 1790, l'Assemblée constituante supprima sans indemnité les droits qu'exerçaient les seigneurs de planter sur les chemins vicinaux; mais, par l'art. 9 de ce décret, les chemins royaux furent exceptés.

Le 28 août 1792, l'Assemblée législative rendit, sur les plantations des chemins vicinaux, une loi qui accordait les arbres

---

(1) 23 juin 1819.

aux propriétaires riverains , à moins que les communes ne justifiaissent en avoir acquis la propriété.

Par l'art. 18, cette loi excepta aussi les grandes routes nationales; mais elle interdit à qui que ce fût le droit de s'approprier les arbres plantés sur les routes et de les abattre , et elle en accorda les fruits et les émondes aux propriétaires riverains , à la charge par eux d'entretenir les arbres et de remplacer ceux qui auraient péri.

Les choses restèrent en cet état jusqu'au 28 floréal an 4.

A cette époque , le directoire exécutif décida que le droit de plantation sur les grandes routes, aliéné par l'ancien gouvernement , moyennant finance , devait être régi par les décrets rendus sur les domaines engagés , et qu'en ce cas, les concessionnaires n'avaient droit qu'au remboursement de la finance qu'ils avaient payée.

La loi du 9 ventôse an 13 ordonna , par son article 3 , que les propriétaires riverains « auraient la *propriété* et le *produit* « des arbres plantés sur les grandes routes. »

Cette concession s'appliquait-elle aux plantations faites , comme aux plantations à faire ?

Il semblait que cette question dût être résolue en faveur des riverains.

D'abord, le texte de la loi spéciale du 9 ventôse était absolu, et n'admettait point la distinction du fisc.

De plus, la loi générale du Code civil, qui fut publié peu de temps après , disait :

« Que la propriété du sol emporte la propriété du dessus et « du dessous ( art. 552 ).

« Que toutes les plantations sont présumées faites par le pro-  
« priétaire à ses frais et lui appartenir, si le contraire n'est prouvé  
« ( art. 553 ).

« Que, lorsque les plantations ont été faites par un tiers, le  
« propriétaire du fonds a le droit de les retenir ou d'obliger  
« le tiers à les enlever ( 555 ). »

Quelque claires et précises que paraissent être ces disposi-

tions, le décret, prétendu interprétatif, du 16 décembre 1811 ; ordonna, par son art. 86, que « tous les arbres plantés avant « sa publication *sur les routes impériales, en dedans des « fossés, et sur le terrain de la route, seraient reconnus ap- « partenir à l'État, excepté ceux qui auraient été plantés en « vertu de la loi du 9 ventôse an 13. »*

L'art. 87 accorde, aux riverains seulement, la propriété des arbres plantés sur *leur terrain* le long des routes.

Cette transaction, aussi vague qu'arbitraire, entre l'État et les propriétaires riverains, n'a pas levé, comme on le pense bien, toutes les difficultés.

Il restait à résoudre les questions suivantes :

Le décret du 16 décembre 1811 est-il applicable aux anciens concessionnaires des arbres plantés sur les routes royales ?

Est-il applicable aux arbres plantés sur les chemins vicinaux ?

II. Sur la première question, on objectait que l'art. 86 du décret du 16 décembre 1811 ne peut être appliqué qu'à ceux qui ne justifient pas être propriétaires des arbres plantés sur les routes royales ; mais que les droits fondés sur les concessions authentiques de l'ancien gouvernement ne sont pas moins réels et moins sacrés que ceux qui résultent des dispositions de la loi du 9 ventôse an 13.

On répondait qu'à la vérité, si le gouvernement avait vendu les arbres eux-mêmes, et qu'il en eût reçu le prix, il serait tenu de les délivrer à l'acheteur ; mais que, depuis l'abolition de la féodalité, il n'a pas cessé d'être propriétaire des arbres plantés sur les grandes routes, sauf l'indemnité due, s'il y a encore lieu, aux engagistes concessionnaires.

Que, d'ailleurs, l'art. 86 du décret du 16 décembre 1811 a fait une exception pour les arbres plantés en exécution de la loi du 9 ventôse an 13, et que, par conséquent, toutes les réclamations qui ne reposent pas sur cette exception doivent être rejetées.

Le Conseil d'Etat a pu décider ainsi, lié qu'il était par les

dispositions du décret du 16 décembre 1811 ; mais il est évident que ce décret violait ouvertement le droit de propriété, qui ne se prouve nullement en faveur de l'État, par la distinction arbitraire qu'il a posée.

En effet, lorsque les routes ont été faites sans fossés, lorsque, au lieu de fossés, on a ouvert des cuvettes entre les arbres, lorsque les arbres sont entre deux fossés, lorsque les riverains prouvent qu'ils ont planté sur le sol des grandes routes, vis-à-vis de leur propriété, en vertu des ordres de l'autorité publique ; que, dans la vue d'embellir leur habitation, ils ont élargi les routes aux dépens de leur propriété, et qu'ils ont planté sur le terrain par eux ajouté à la voie publique, ou qu'ils ont planté et fait ensuite, eux-mêmes, les fossés en arrière de leurs plantations, pour empêcher les racines de s'étendre dans leur champ, et en d'autres cas semblables, la question de propriété reste alors indécise ; elle ne peut même être tranchée par les termes du décret, quelque extension fiscale qu'on leur donne, et dès lors, il y a nécessité qu'une loi intervienne, pour régler définitivement cette matière (1).

III. Sur la seconde question, on a pensé que, le décret du 16 décembre 1811 ayant gardé le silence à l'égard des chemins vicinaux, il était nécessaire et juste d'interpréter ce silence en faveur du titre authentique dont les particuliers étaient porteurs.

C'est ce qu'a décidé un décret du 29 mai 1813.

## COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES.

### § UNIQUE.

*Quels sont le caractère, l'autorité et les effets des décisions prises par les Commissions départementales en*

---

(1) Voir un bon rapport fait par M. Josse Beauvoir, au nom de la Commission des pétitions, et imprimé par ordre de la Chambre des Députés, dans la dernière session.

*matière de liquidation de fournitures faites pendant l'occupation militaire de 1814 et de 1815?*

*Ces Commissions étaient-elles des jurys d'équité, ou de simples commissions administratives, ou des Conseils de préfecture spéciaux.*

*Le Conseil d'État saisi du recours contre leurs décisions doit-il, lorsqu'il s'élève des contestations entre les départemens et les fournisseurs sur l'interprétation des clauses ou l'application des prix des marchés, juger omisso medio, ou renvoyer les parties, d'abord devant le préfet en liquidation nouvelle, d'après les termes du marché, et en cas de litige, devant le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État?*

I. Parmi la confusion et les désordres de l'invasion étrangère, des réquisitions d'argent, de denrées, de marchandises, avaient été frappées sur presque tous les points du Royaume.

Des marchés, tantôt verbaux, tantôt écrits, avaient été passés à la hâte; des impositions locales avaient été levées sans autorisation, pour faire face aux pressantes nécessités du moment.

Lorsque le traité du 20 novembre 1815 permit l'évacuation des troupes étrangères, il fallut débrouiller le cahos des impositions de toute espèce; celui des réquisitions, celui de l'exécution des marchés.

De nouveaux préfets arrivaient dans chaque département; mais on voulut, pour la régularisation des impositions, la vérification des réquisitions et l'évaluation des fournitures, choisir des témoins de l'invasion même, qui, dans leurs opérations de liquidation, fussent sujets à moins d'erreurs ou de surprises que les préfets.

C'est dans ce but que l'ordonnance royale du 13 juin 1814, et que, plus tard, la loi du 28 avril 1816, organisèrent des Commissions locales pour suppléer les préfets dans ce travail préparatoire.

Les art. 5 et 6 de la loi du 28 avril 1816 portent :

Art. 5 « Les impositions locales, mentionnées en l'article  
« précédent, qui ont été établies par voie de centimes addi-  
« tionnels aux contributions directes, ne seront perçues que  
« jusqu'à concurrence des sommes nécessaires à l'acquittement  
« des charges qui les ont nécessitées.

« A cet effet, une Commission de six membres, nommée  
« par le Conseil général du département dans sa prochaine réu-  
« nion, et présidée par le préfet, vérifiera et arrêtera tous les  
« comptes.

« Le montant des dépenses sera réparti entre les contribu-  
« bles primitivement imposés; ceux qui auraient payé au delà  
« du contingent qui leur sera assigné par cette répartition,  
« seront remboursés de l'excédant sur les cotes des retarda-  
« taires.

Art. 6. « Dans les départemens où il a été fait, pendant  
« l'occupation militaire de 1815, des réquisitions de guerre,  
« soit en argent, soit en denrées, soit en marchandises, autres  
« que celles énoncées en l'art. 11, ou passé des marchés pour  
« la fourniture de ces denrées ou marchandises, il sera formé  
« une Commission semblable à celle mentionnée en l'article  
« précédent.

« Toutes les réclamations, accompagnées de pièces justifi-  
« catives et de l'avis du sous-préfet, devront être transmises  
« à cette Commission avant le 15 août prochain, pour tout  
« délai. Elle vérifiera et arrêtera tous les comptes et marchés,  
« et proposera, pour la régularisation, la répartition et le  
« mode d'acquittement, des mesures qui, pour leur exécu-  
« tion, devront être autorisées par une ordonnance du Roi. »

On ne trouve ni dans les motifs du projet de loi, ni dans  
les discussions de la tribune, ni dans les termes de l'art. 6,  
rien qui puisse induire à penser qu'on ait voulu constituer  
ces Commissions départementales en tribunaux administratifs  
de premier ou de dernier ressort.

Assurément, vérifier des réquisitions, arrêter des comptes

et proposer des mesures d'acquittement, c'est faire l'œuvre d'un administrateur et non d'un juge.

Mais la loi n'ayant, comme le disait le rapporteur, M. de Corbière, fixé que les points principaux, il était nécessaire, pour mettre en mouvement les Commissions composées de propriétaires étrangers aux opérations de liquidation, de tracer la marche qu'elles devaient suivre.

Le Ministre de l'intérieur, dans le silence de la loi, leur adressa des instructions qui déterminèrent leurs pouvoirs et tracèrent les règles d'après lesquelles elles ont constamment procédé.

Ces instructions reposaient sur une fausse base; de là toutes les difficultés de la matière, les pourvois frustratoires des parties, et les erreurs où la jurisprudence elle-même est tombée.

Les Commissions départementales étaient-elles de simples commissions administratives, ou des tribunaux d'exception, ou des jurys d'équité?

Les instructions ministérielles tranchent nettement la question dans le sens de la troisième hypothèse, comme on va le voir.

« L'intention de la loi du 28 avril 1816, disait la Circulaire du 10 juin, même année, n'est pas d'astreindre la liquidation à un *mode uniforme*.

« Les circonstances qui ont accompagné les réquisitions et fournitures, les ressources qui ont été créées, les nouveaux moyens à proposer pour solder ces dépenses, sont autant d'éléments différens pour chaque localité. »

Puis la Circulaire ajoute ces mots, que je prie de remarquer :

« La Commission est, d'après la loi, un jury d'équité, investi d'un pouvoir suffisant pour reconnaître les fournitures et les charges de guerre de chaque département, et pour en régler la liquidation et le paiement. »

Et ailleurs :

« Il appartient aux Commissions qui sont des jurys d'é-

« qu'il , de reconnaître les dépenses, lorsqu'elles auront la  
« conviction morale qu'elles ont été réellement faites. »

Plus bas, on lit :

« Ce n'est pas sans l'avoir prévu, que le législateur a ac-  
« cordé une *grande latitude* aux Commissions. »

Il est évident que, d'après ces instructions, les Commissions départementales devaient se croire, comme elles se sont crues en effet, des *jurys d'équité*, c'est-à-dire des autorités spéciales, constituées par la loi même, pour prononcer sur ces matières, d'après les inspirations de leur conscience, en souverain et dernier ressort.

Les Commissions départementales ont, presque toutes, procédé dans cet esprit. Elles ont consulté les positions, les temps, les lieux, les circonstances, et elles ont souvent calculé et fixé les prix, non d'après les clauses du marché, mais d'après les usages locaux, les prix du commerce, ou le taux des mercuriales, et autres bases approximatives.

Les fournisseurs qui se trouvaient lésés par les décisions des Commissions départementales recoururent au Conseil d'État, soit parce que l'on n'avait mis à la charge du département qu'une partie des sommes dues pour les fournitures, et laissé le surplus à la charge du ministère de la guerre ou autre, soit parce qu'on n'avait pas alloué les prix fixés par les marchés.

II. Une première ordonnance, du 8 janvier 1817, renvoya devant le Ministre de l'intérieur les parties qui auraient formé des réclamations de la première espèce.

Cette ordonnance se fondait sur ce qu'aux termes de l'art. 6 de la loi du 28 avril 1816, les Commissions départementales « ne font simplement, pour la régularisation, la répartition  
« et le mode d'acquittement de la dépense des fournitures,  
« que proposer des mesures qui, pour leur exécution, doi-  
« vent être autorisées par une ordonnance royale. »

Mais bientôt une ordonnance du 14 mai 1817 statua, au fond, sur la réclamation d'un fournisseur que la Commission départementale voulait faire payer, en partie, par le minis-

tère de la guerre. Cette ordonnance déclara que le fournisseur, ayant contracté au nom et pour le compte du département, ne pouvait, sans son consentement, subir d'autres conditions que celles de son marché.

Peut-être le Conseil a-t-il, dans cette ordonnance, statué un peu prématurément. Car les Commissions départementales n'étant chargées, d'après la lettre de la loi, que de proposer des mesures d'acquittement, cette proposition, préalable à l'ordonnance du Roi, ne liait point les parties comme un jugement, et ne faisait pas obstacle à ce que le Ministre de l'intérieur proposât au Roi, et fit autoriser par S. M., un autre mode de répartition ou d'acquittement.

C'était seulement contre cette ordonnance royale de répartition ou d'acquittement, ou contre les décisions prises en exécution de cette ordonnance, que le recours, soit des fournisseurs, soit des départemens, pouvait être ouvert devant le Conseil d'État et admis régulièrement, s'il y avait lieu (1).

III. Mais le Conseil d'État était-il compétent, d'après la loi du 28 avril 1816, pour statuer, par voie contentieuse, sur les difficultés jugées par les Commissions départementales, relativement au règlement des comptes et à l'application des prix ?

On l'appel de ces décisions devait-il être porté préalablement devant le Ministre de l'intérieur, sauf recours au Conseil d'État ?

Ou enfin, ces sortes de liquidations devaient-elles se terminer par voie administrative, c'est-à-dire par ordonnance royale rendue sur le rapport du Ministre ?

Dans une instance vidée sur le rapport du Comité du contentieux, par l'ordonnance du 22 juillet 1818, la question fut posée et résolue en ces termes :

« En ce qui touche la question de savoir si notre Conseil d'État est compétent pour connaître des arrêtés des Commis-

---

(1) 27 décembre 1820, — 16 janvier 1822.

« sions formées en exécution de l'art. 6 de la loi du 28  
« avril 1806 ?

« Considérant qu'aux termes mêmes de cette loi, les commis-  
« sions, après avoir vérifié et arrêté tous les comptes et marchés,  
« doivent proposer, pour la régularisation, la répartition et le  
« mode d'acquittement, des mesures qui, pour leur exécution,  
« ne peuvent être autorisées que par une ordonnance rendue  
« par nous, — La requête est admise, ... etc. »

Il faut avouer que cette décision expose la difficulté plus qu'elle ne la résout; car elle se détermine d'après les termes de la loi, qu'elle répète sans les expliquer.

Quoi qu'il en soit, en affirmant sa propre compétence, au lieu d'annuler la décision de la Commission départementale pour excès de pouvoir, par voie de cassation, le Conseil d'État reconnaissait implicitement la compétence des Commissions départementales, comme tribunal spécial et de première instance.

La conséquence de cette déclaration l'amenait nécessairement à prononcer au fond, comme juge d'appel. C'est aussi ce qu'il a fait dans la même ordonnance du 22 juillet 1818.

Mais il s'aperçut ensuite qu'il avait peut-être été un peu trop loin, en se constituant immédiatement juge du fond. Car, dans une ordonnance du 23 janvier 1820, après avoir établi en principe, « que la Commission de liquidation, au lieu d'ap-  
« pliquer les prix d'un traité de régie à des bons dûment  
« vérifiés, avait procédé par voie de transaction en admet-  
« tant sans discussion lesdits bons, et en modifiant les prix  
« d'après les mercuriales ou le cours du commerce; que cette  
« transaction n'étant pas admise par le régisseur, il y avait  
« lieu de procéder à la liquidation, d'après les clauses du  
« traité et les règles ordinaires de la comptabilité. »

Le Conseil d'État, au lieu de statuer de suite au fond, comme dans l'affaire précédente, se borne à poser les bases générales de la liquidation ultérieure, et renvoie les parties, pour y être procédé, devant le préfet, *et en cas de contes-*

tation, devant le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État.

Le retour à une meilleure jurisprudence est déjà sensible, dans cette ordonnance.

Deux ordonnances postérieures, l'une du 8 mai 1822, et surtout la dernière, du 29 mai 1822, sont rentrées dans la vraie voie, comme nous le verrons plus bas, en déclarant que lorsqu'il y a un marché, et qu'il s'élève des difficultés sur l'interprétation ou l'application des clauses et conditions de ce marché, c'est au Conseil de préfecture à en connaître.

Mais, comme il a existé deux espèces de Commissions départementales, et qu'il y a eu quelque confusion d'idées sur l'objet, le caractère, et les effets de leurs décisions, il ne sera peut-être pas inutile de faire ressortir, à travers le vague de la jurisprudence, les distinctions qu'elle a introduites.

IV. Quant aux Commissions départementales, nommées par le Ministre de l'intérieur, en exécution de l'ordonnance royale du 13 juin 1814, pour vérifier la légitimité et constater le montant des fournitures antérieures, elles n'ont été presque jamais considérées que comme des Commissions purement administratives, sans aucune juridiction propre et indépendante.

C'est ce qui résulte d'une ordonnance du 14 mai 1817, rendue à mon rapport, après une lumineuse discussion du Conseil d'État, et qui porte : « que tant que la validité des marchés « n'est pas attaquée, les clauses font la loi des parties; qu'ainsi, « les Commissions départementales n'étaient point compétentes « pour juger le mérite des marchés passés avec les fournis- « seurs et pour modifier les prix y stipulés ;

« Que c'était au Conseil de préfecture à statuer sur les ques- « tions contentieuses qui peuvent s'élever entre l'administra- « tion et les fournisseurs, sur la validité et sur l'interprétation « des clauses desdits marchés. »

D'après ces motifs, l'ordonnance annulle pour cause d'incompétence, non-seulement les délibérations de la Commission départementale, mais même la décision approbative du Mi-

mistre de l'intérieur, et renvoie les parties devant le préfet pour procéder à la liquidation desdites fournitures, et en cas de contestation, soit sur la validité du marché, soit sur l'interprétation des clauses, devant le Conseil de préfecture.

Cette ordonnance est parfaitement en harmonie avec l'instruction du Ministre de l'intérieur, du 6 avril 1814, qui organise dans chaque département une Commission de cinq membres, restreint leurs attributions, et détermine le mode de procéder.

Cette Commission (dit l'instruction précitée) formera *auprès du préfet un Conseil spécial* pour l'examen et l'apurement des comptes.

Et plus loin : *La Commission départementale formera auprès du préfet une espèce de jury d'équité; toutes ses délibérations seront rédigées en forme d'avis, et homologuées par lui.*

Il résulte de là que les préfets pouvaient approuver les arrêtés des Commissions de 1814, puisque ces Commissions ne donnaient que des *avis*, et que le droit d'approuver implique celui d'infirmar.

Le recours, pour cause d'incompétence, serait donc mal introduit devant le Conseil d'Etat contre de tels arrêtés de préfets. Ils sont pris dans les limites de leurs attributions, et eussent-ils été confirmés par des décisions du Directeur général de l'administration départementale, c'est devant le Ministre de l'intérieur seulement, que les parties doivent en poursuivre l'annulation, s'il y a lieu.

C'est ce qui résulte implicitement de l'ordonnance du 14 mai 1817, qui annule des arrêtés d'un préfet et d'un Ministre de l'intérieur, approuvants de décisions de Commissions départementales. Mais c'est aussi ce qui résulte explicitement de l'ordonnance du 29 mai 1822, rendue au rapport de M. Maillard, sur recours direct contre un arrêté de préfet.

Il n'en serait pas de même des décisions prises par les Commissions départementales que la loi du 28 avril 1816 a instituées. Le préfet n'aurait pas caractère pour réformer leurs dé-

cisions ; car elles tiennent leurs pouvoirs , non de l'autorité du Ministre , mais de la loi.

Le préfet pourrait seulement, dans l'intérêt du département, soit porter la contestation devant le Conseil de préfecture , soit déférer au Conseil d'Etat la décision de la Commission départementale, pour excès de pouvoir, si cette décision avait, par exemple , alloué des prix plus considérables que ceux stipulés dans le marché, ou violé quelque autre clause du contrat, et si le Conseil de préfecture se croyait lié , dans son examen, par l'existence de cette décision.

Voyons la suite de la jurisprudence :

Une ordonnance du 3 septembre 1818 a décidé, dans le même sens que l'ordonnance du 14 mai 1817, que « si les requérans « se croyaient fondés à réclamer contre les décisions de la Com-  
« mission départementale, le Conseil de préfecture était seul  
« compétent pour juger cette contestation, qui appartenait au  
« contentieux administratif. »

Elle renvoie en conséquence les parties à se pourvoir en liquidation devant le préfet, et, en cas de contestation, devant le Conseil de préfecture.

Peut-être cette ordonnance aurait-elle dû s'en tenir là, après avoir déclaré qu'il existait, dans l'espèce, un marché. Mais elle va plus loin, et elle établit les bases de la nouvelle liquidation, ce qui était en quelque sorte préjuger, si non juger le fond, en même temps qu'elle déclinaît la compétence du Conseil d'Etat, du moins quant à présent. C'était, en un mot, à la fois renvoyer et retenir. Mais, quoi qu'il en soit de cette petite irrégularité, le principe de la compétence du Conseil de préfecture, au premier degré, n'en est pas moins clairement posé dans cette ordonnance.

Cependant le Conseil d'Etat ne s'est pas encore tenu très-ferme dans cette modification de la jurisprudence.

Car, par une ordonnance du 3 février 1820, il a statué au fond de *plano*, au lieu de renvoyer préalablement les parties devant le Conseil de préfecture.

Ici, le Conseil d'Etat me paraît avoir oublié le principe de l'ordonnance du 14 mai 1817 : il a enlevé aux parties ce premier degré de juridiction que la loi administrative, comme la loi civile, leur confère généralement le droit de parcourir. Il semble d'ailleurs avoir confondu ici les distinctions qu'il avait établies lui-même précédemment entre les Commissions de 1814 et celle de 1816.

Le Conseil d'Etat s'est écarté davantage encore du principe de l'ordonnance du 14 mai 1817, dans une autre instance terminée par une ordonnance du 2 février 1821.

Il s'agissait de savoir s'il y avait lieu de maintenir une décision du Ministre de l'intérieur, approbative de plusieurs décisions d'une Commission départementale qui avait mal interprété les clauses et conditions d'un marché, et qui avait appliqué les prix des mercuriales au lieu des prix dudit marché, passé, non en 1815, mais en 1813.

Les actes, les violations des marchés, et les excès de pouvoir reprochés aux décisions de la Commission départementale et au Ministre, étaient les mêmes dans cette dernière espèce que dans la première.

Il s'ensuit que les mêmes moyens d'annulation devaient être employés.

Cependant le Conseil d'Etat, au lieu d'annuler ces différentes décisions pour cause d'incompétence, a statué au fond, et par-là, a implicitement reconnu et sanctionné cette usurpation de pouvoirs de la Commission départementale et du Ministre.

En quoi, selon moi, il a erré.

J'ai dû, dans l'intérêt des principes, et pour la règle des parties, signaler ces variations de jurisprudence auxquelles d'ailleurs le Conseil d'Etat est, en général, beaucoup moins sujet qu'on ne pourrait s'y attendre, d'après les vices de sa mobile organisation.

Je dois ajouter que deux ordonnances du 28 novembre 1821 ont rectifié les aberrations de la jurisprudence que je viens d'exposer, et qu'elles ont, conformément à l'ordonnance du 14

juin 1817, décidé que, « Lorsqu'il s'agit de l'application des clauses des marchés et des contestations auxquelles elles peuvent donner lieu, il en résulte une question dont le jugement appartient au Conseil de préfecture. »

On peut croire, d'après ces dernières décisions, que la jurisprudence du Conseil d'Etat est aujourd'hui fixée, sur ce point, sans retour.

V. Quant aux décisions des Commissions départementales créées dans le sein des Conseils généraux, par l'art. 6 de la loi du 28 avril 1816, pour la vérification des réquisitions et fournitures faites pendant l'invasion de 1815, la jurisprudence a établi plusieurs distinctions que je vais exposer.

En ce qui touchait les réquisitions ou les marchés passés verbalement, par les fournisseurs, avec les autorités locales, le Conseil d'Etat n'a pas considéré les Commissions départementales comme des jurys d'équité, à proprement parler.

Il s'est borné à rejeter la requête des parties, parce qu'elles ne présentaient, à l'appui de leur réclamation, ni marché, ni convention, ni titre positif, ni aucun règlement qui pût rendre la matière contentieuse.

D'où il a conclu que les fournisseurs n'étaient pas recevables à se pourvoir, par la voie contentieuse, contre les décisions de cette espèce.

C'est ce qui résulte de deux ordonnances des 13 et 20 juin 1821.

Cette conclusion est exacte :

En effet, quant aux réquisitions de guerre, puisqu'il n'existe point, à cet égard, de traités écrits entre les parties, les évaluations des denrées ou marchandises, doivent se faire d'après le taux des mercuriales.

Sur quelles bases le Conseil d'Etat s'appuierait-il ?

N'est-ce pas là, d'ailleurs, une matière urgente qui exige une prompte liquidation, une vérification locale, et des formes purement administratives ?

Il en doit être de même des marchés passés verbalement.

Les Autorités et les fournisseurs, dans le tumulte de l'in-

vasion, s'abandonnaient à leur foi réciproque. On se fiait aux paroles données, aux simples promesses, aux usages, aux analogies. Tout cela peut être le sujet d'un jugement d'équité, mais non d'un jugement de droit strict. Or, le comité du contentieux ne peut, d'après ses attributions, appliquer que les clauses, conditions, et prix des traités écrits.

C'est ce qui a été décidé, après de longs débats, par une ordonnance du 18 avril 1821, de laquelle il résulte que les promesses et conventions verbales peuvent bien donner lieu à un recours devant le Ministre, par la voie administrative, mais non à un recours devant le Conseil d'État, par la voie contentieuse.

J'ajoute que, lorsqu'il n'existe pas de traités écrits, la connaissance des localités, de la moralité des fournisseurs, et de la sincérité des prestations, donne beaucoup de poids au jugement discrétionnaire des Commissions départementales (1).

Aussi, quoique le recours des parties soit, dans ce cas, naturellement ouvert devant le Ministre de l'Intérieur, comme ce recours n'est point coactif, il est rare que le Ministre fasse procéder à la révision des décisions de cette espèce.

Ce recours est d'autant moins admis, que c'est le Ministre de l'Intérieur lui-même qui a invité les Commissions départementales à prononcer comme jurys d'équité, et qu'il ne pourrait réviser leurs décisions qui, dans son opinion, ont été rendues souverainement, sans paraître se contredire lui-même. Aussi je ne sache pas qu'il soit jamais revenu sur aucune d'elles, d'office, ou sur la réclamation directe des parties.

Quant aux décisions des Commissions départementales, prises au sujet de traités écrits, le Conseil d'État a d'abord commencé par rechercher si ces Commissions étaient, ainsi que les circulaires du Ministre de l'Intérieur l'enseignaient, et ainsi que les Commissions départementales elles-mêmes l'ont toujours prétendu, des jurys d'équité dont les décisions, rendues en dernier ressort, seraient devenues irréfornables par quelque autorité que ce puisse être.

---

(1) 20 février 1822.

On sent bien que les enseignemens des Circulaires n'ont point lié le Conseil d'État. Car les circulaires n'ont pu, en faussant l'objet et le texte de la loi du 28 août 1816, conférer aux Commissions départementales des attributions que cette loi ne leur assignait pas.

Qu'entend-on, en effet, par un jury d'équité, en matière de contrats stricts et bilatéraux ? Quelles règles générales ou spéciales est-il chargé d'appliquer ? Quelle est l'étendue de ses pouvoirs ? Quel est le mode de ses délibérations, les formes de sa procédure, et les effets de ses jugemens ? Les jurés, qui déclarent simplement l'existence d'un fait, peuvent-ils jamais prononcer sur le point de droit ? Les jurys d'équité ont-ils pu, avec équité, remplacer les prix stipulés dans des marchés librement consentis, par les prix approximatifs des mercuriales ? A-t-on pu avec équité, lorsque, soit d'après la clause spéciale des traités, soit d'après le droit commun de la matière, les contestations de cette espèce devaient être soumises, d'abord au Conseil de préfecture, ensuite au Conseil d'État, ne laisser aux fournisseurs à parcourir qu'un seul degré de juridiction, et les abandonner à la discrétion d'une Commission d'arbitrage, au lieu de les renvoyer à faire valoir leurs prétentions devant un tribunal administratif, régulièrement organisé ? La loi du 28 avril 1816 n'aurait-elle point, par cette disposition rétroactive autant qu'injuste, violé la foi sacrée du contrat ? Enfin, comme les fournitures devaient être acquittées, en partie, par la voie des centimes additionnels, et que les Commissions étaient composées des propriétaires les plus imposés de chaque département, ces commissaires-jurés n'étaient-ils pas un peu juges et parties dans ces sortes d'affaires, s'il est exact de dire que la véritable partie est toujours, en définitif, celle qui paie ?

Ces raisonnemens ont dû faire d'autant plus d'impression sur le Conseil d'État, qu'il s'attache religieusement à l'observation étroite des traités.

Il ne devait pas considérer, ainsi que les Commissions départementales l'ont fait souvent, si le fournisseur avait essayé

des pertes énormes ; car le fournisseur a dû les prévoir et les peser dans la balance de ses offres. Il ne devait pas considérer non plus s'il avait fait des bénéfices exorbitans. Car ces traités, dressés dans des conjonctures graves et urgentes, parmi l'effroi et les désordres de l'invasion, n'ont pu être assujettis à des calculs précis et réguliers, et ils participaient nécessairement de la nature des contrats aléatoires, qui admettent plus de chances de profits et de pertes que les contrats ordinaires.

Les Commissions départementales ne pouvaient ni ne devaient donc réduire arbitrairement, et au mépris des traités, les prix stipulés par des fournisseurs, qui ont été épargnés dans leurs opérations par les baïonnettes étrangères, et qui, soit par habileté, soit par leurs sacrifices, soit par fortune, ont su ou ont vu s'aplanir les obstacles que devait éprouver, à chaque moment, l'exécution de leurs marchés, dans des départemens surchargés de troupes, dont les routes étaient coupées, les moyens de transport envahis, les communications interrompues, les denrées de toute nature épuisées par les réquisitions antérieures, ou cachées par la frayeur des habitans.

D'après tous ces motifs, le Conseil d'État a dû admettre, et a admis en effet, le recours des fournisseurs contre les décisions des Commissions départementales, qui, par une fausse interprétation de la loi, s'étaient crues autorisées à prononcer souverainement, comme jurys d'équité, sur des marchés écrits.

C'est ce qui résulte des ordonnances des 22 juillet 1818, 23 janvier 1820, 8 mai 1822, 29 mai 1822 et autres.

VI. Mais le Conseil d'État n'est-il pas tombé lui-même dans une autre erreur, lorsqu'il a cru que les Commissions départementales pouvaient, d'après l'article 6 de la loi du 28 août 1816, interpréter les clauses et appliquer les prix du marché en cas de contestation ; en un mot, que ces Commissions étaient, en quelque manière, des Conseils de préfecture, institués spécialement pour la liquidation et le règlement de ces sortes de fournitures ; que, par conséquent, le Conseil d'État était compétent pour juger ces contestations, sur le

recours des parties, soit au second degré, lorsque les Commissions départementales avaient prononcé comme juges, soit *omisso medio*, lorsqu'elles avaient prononcé comme jurys d'équité.

Cette doctrine ne me paraît pas exacte.

En effet, nous avons déjà vu que la lettre et l'esprit de la loi du 28 avril 1816 répugnaient également à ce que l'on considérât les Commissions départementales, lorsqu'il s'agissait de marchés écrits, soit comme des jurys d'équité, soit comme des magistrats administratifs, comme des juges au premier degré, comme des Conseils de préfecture spéciaux.

Vérifier la sincérité des fournitures, arrêter des comptes, proposer des mesures d'acquittement, ce n'est pas juger.

Lorsque la loi garde le silence sur la juridiction, c'est qu'elle a voulu apparemment qu'on restât dans le droit commun.

Or le droit commun de la matière est, que le contentieux administratif appartient aux Conseils de préfecture. Et qu'y a-t-il assurément de plus contentieux que les difficultés qui peuvent s'élever sur l'exécution des clauses, et l'application des prix stipulés dans un contrat bilatéral, dont l'exécution matérielle est consommée ?

N'est-ce pas d'ailleurs ce qui avait été décidé par le Conseil d'État lui-même, relativement aux Commissions départementales nommées pour la liquidation et le règlement des fournitures faites pendant l'invasion de 1814 ?

Les Commissions de 1816 n'étaient-elles pas de même nature, et n'allaient-elles pas au même but ? Ne procédaient-elles pas, à peu près, selon les mêmes règles ? Ne liquidaient-elles pas la même espèce de marchés ? Avaient-elles reçu, de la loi du 28 avril 1816, des pouvoirs plus étendus que les autres n'en tenaient de l'ordonnance royale du 13 juin 1814 ? Enfin le Conseil d'État n'était-il pas aux parties, en jugeant *omisso medio*, le bénéficiaire d'un premier degré de juridiction prévu et stipulé, ou du moins généralement espéré par les

fournisseurs, lors de la passation du contrat, et lui-même ne se privait-il pas des lumières qui fussent jaillies d'une discussion contradictoire et régulière, devant les Conseils de préfecture de chaque localité ?

Que conclure de là ?

Que le Conseil d'État était incompétent pour connaître en définitif de cette matière ? Non. Car il faut que les parties lésées puissent faire arriver leurs réclamations jusqu'à lui.

Mais il s'agit seulement de savoir par quelle voie.

Ce ne pouvait être, selon moi, par la voie des Commissions départementales, érigées en Conseils de préfecture, mais par la voie des Conseils de préfecture eux-mêmes.

Ainsi, d'après cette doctrine, que je crois exacte, le Conseil d'État aurait dû admettre le recours des parties contre les décisions des secondes Commissions départementales, lorsqu'elles ont prononcé, soit comme jurys d'équité, soit comme Conseils de préfecture, et les annuler, ainsi qu'il annulle, dans des cas analogues, les arrêtés des préfets qui excèdent leurs pouvoirs ou leur compétence, et renvoyer préalablement les parties, sans prononcer lui-même comme juge d'appel ou *omisso medio*, d'abord devant les préfets, après avoir déclaré qu'il s'agissait d'interpréter et d'appliquer un marché, écrit et ensuite devant le Conseil de préfecture, en cas de contestation.

Peut-être aurait-il mieux valu encore déclarer que, dans ce cas, les décisions des Commissions départementales ne faisaient pas obstacle à ce que les parties portassent immédiatement leurs réclamations devant le Conseil de préfecture.

Cette déclaration de principe, faite dès l'origine, en déliant les Conseils de préfecture, aurait eu l'avantage d'épargner à d'autres parties des recours au Conseil d'État, inutiles, puisqu'ils auraient abouti à un renvoi, et dispendieux, puisqu'ils ne peuvent s'exercer que par des constitutions d'avocats, etc.

Cette marche semble d'ailleurs pressentie dans les motifs de l'ordonnance du 9 septembre 1818, que j'ai rappelée textuellement plus haut.

VII. C'est encore par suite de l'opinion que les Commissions départementales étaient de véritables juges administratifs, qu'une ordonnance du 6 septembre 1820 a rejeté la requête d'un fournisseur, « faute par lui de s'être pourvu, dans « le délai de trois mois, contre la décision d'une Commission « départementale qu'il annonçait, lui-même, lui avoir été « notifiée. »

On ne peut s'empêcher de trouver l'application de cette fin de non-recevoir bien rigoureuse. Car dans quelle loi, dans quel règlement, le fournisseur aurait-il pu découvrir que les Commissions départementales étaient au nombre des autorités qui ressortissent directement au Conseil d'État ?

Ces Commissions avaient-elles donc des formes de procéder régulières ? Entendaient-elles les parties ? Leurs décisions étaient-elles susceptibles d'opposition ? étaient-elles nulles pour vices de formes ? étaient-elles de simples avis, des propositions, des réglemens provisoires, des actes purement administratifs, ou de véritables jugemens rendus en matière contentieuse ? Était-ce devant le Ministre de l'intérieur ou devant le Conseil d'État, que les parties lésées devaient se pourvoir préalablement contre ces décisions ?

On avouera que, lorsque le législateur n'a point clairement institué de juridiction spéciale ; et qu'il ne s'est point expliqué sur le mode et les effets du recours, les parties ont pu hésiter à saisir le Conseil d'État de ce recours qu'elles savaient être dispendieux, et qu'elles ont pu croire inutile. N'est-il pas bien dur alors de les frapper d'une déchéance qu'elles n'ont pu prévoir, et par conséquent empêcher ?

D'ailleurs, dans l'hypothèse même où l'on considérerait les Commissions départementales comme des Conseils de préfecture spéciaux, au moins faudrait-il que les délais du pourvoi ne pussent courir qu'après une signification régulière, et non après une simple notification administrative, comme dans l'espèce de l'ordonnance du 6 septembre 1820.

En effet, le département n'est pas ici l'État. Il a contracté

avec le fournisseur, non comme personne du gouvernement, mais comme personne privée. Il aurait donc fallu que le préfet manifestât, par une signification régulière, l'intention de voir exécuter la décision que le département avait obtenue, dans le cas même où l'on admettrait qu'une telle décision a, comme les arrêtés des Conseils de préfecture, l'autorité et les effets d'un véritable jugement.

L'équité et les principes de la jurisprudence s'accordent en cela.

Si, au contraire, on considère les Commissions départementales comme de simples Commissions administratives, le recours doit toujours être ouvert contre leurs décisions, eussent-elles même été signifiées régulièrement aux fournisseurs. Car ces décisions n'auraient pas alors plus de force et d'effet que les arrêtés des préfets pris incompétemment, et attaqués, après le délai de trois mois, courus depuis une signification régulière. Or le pourvoi contre ces derniers arrêtés est, dans ce cas, recevable.

La raison en est, que les arrêtés des préfets ne sont pas émanés d'une autorité qui ressortisse au Conseil d'État, dans les termes et l'intention de l'article XI du Règlement, et, comme on peut les attaquer devant le Ministre des finances, de l'intérieur ou autre, après l'expiration des délais, il y aurait contradiction à interdire prématurément le recours au Conseil d'État, devant lequel les parties reviendraient utilement sur le pourvoi par elles formé contre la décision du Ministre, approbative de l'arrêté du préfet.

Pareillement, si les décisions des Commissions départementales ne sont que des actes administratifs, semblables à ceux des préfets, elles peuvent être attaquées pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, et dans les mêmes délais que les arrêtés des préfets entachés du même vice, à moins que les fournisseurs n'aient reçu sans protestation ni réserves les sommes à eux allouées par ces décisions; ce qui engendrerait alors

contre eux cette autre fin de non recevoir qui provient des acquiescemens exprès et volontaires (1).

Toutefois, comme je ne fais ici qu'émettre une opinion hypothétique, je ne dis pas que le Conseil ait tiré, jusqu'à un certain point, une fausse conséquence de son principe.

C'est le principe qui, selon moi, n'étant pas exact, entraîne dans sa chute la conséquence.

VIII. Au surplus, le Conseil d'État semble vouloir rectifier sa jurisprudence; car il vient de renvoyer préalablement plusieurs fournisseurs de 1815 devant le Conseil de préfecture, au lieu de prononcer lui-même *de plano*, ainsi qu'il l'avait fait antérieurement.

Le renvoi a été même prononcé pur et simple, et sans qu'on ait fixé, comme précédemment, aucune base de liquidation.

C'est ce qui résulte de deux ordonnances récentes, l'une du 8 mai 1822, et l'autre du 29 mai 1822, rendue au rapport de M. de Villefosse, dont il importe de faire connaître les motifs :

« Considérant que la loi du 28 avril 1816 n'attribue pas  
 « aux Commissions départementales qu'elle a instituées le  
 « pouvoir de statuer comme *jurys d'équité*, dès qu'il existe  
 « un marché écrit; que, dans l'espèce, il existait un sembla-  
 « ble marché; que la Commission départementale a excédé  
 « ses pouvoirs, et qu'il y a lieu d'annuler sa décision en ren-  
 « voyant le fournisseur devant le *préfet*, pour y faire établir  
 « la liquidation de ses fournitures, d'après les *clauses* et les  
 « *prix stipulés* dans ledit marché, et en cas de contestation,  
 « devant le *Conseil de préfecture*, sauf recours devant nous  
 « en notre Conseil; — Annule, etc. »

L'incompétence des Commissions départementales, comme juridiction exceptionnelle, n'est peut-être pas encore assez clairement exprimée dans ces deux ordonnances. Peut-être ne l'a-t-on pas fait par un reste de déférence pour la jurisper-

---

(1) 29 mai 1822.

dence en vigueur. Mais les effets en sont les mêmes pour les parties auxquelles le Conseil d'État, mieux informé, a restitué avec beaucoup de raison la faculté d'établir contradictoirement leurs droits devant les deux juridictions les plus régulières que la loi administrative ait encore instituées, c'est-à-dire en première instance, les Conseils de préfecture, et en appel, le Conseil d'État.

### COMMISSION DES ÉMIGRÉS.

#### § UNIQUE.

*Les arrêtés de la Commission de remise des biens des émigrés peuvent-ils être considérés comme des jugemens? Est-il nécessaire de se pourvoir contre eux au Conseil d'Etat ?*

I. L'institution de la Commission des émigrés n'a eu d'autre but que de dessaisir l'État des biens réunis entre ses mains, à l'époque de la loi du 5 décembre 1814 (1).

La Commission remet le bien aux émigrés; mais elle n'attribue et ne peut attribuer aucun droit de propriété.

Elle ne peut déclarer que *tel* bien appartient à l'ancien propriétaire, et lui sera remis, parce qu'il n'a pas été compris dans une vente nationale dont l'acquéreur exciperait; car elle empièterait sur les attributions des Conseils de préfecture.

Elle ne peut décider que *tel* bien doit faire retour à l'État et ensuite à l'émigré, parce que l'acquéreur aurait encouru la déchéance; car elle empièterait sur les attributions des préfets et du Ministre des finances (2).

Elle ne peut envoyer les anciens propriétaires en possession des biens concédés aux communes par le décret du 9 avril 1811, car elle interpréterait le sens et les effets de ce décret, ce qui n'appartient qu'au Conseil d'État (3).

(1) Loi du 5 décembre 1814, art. 15.

(2) 12 août 1818.

(3) 17 novembre 1819.

Elle ne peut ni rechercher ni déclarer si le propriétaire apparent est le véritable propriétaire, car elle jugerait des questions de titres, de donation, de testament, de succession, dont l'examen appartient aux tribunaux. Elle ferait ce que le Conseil d'État lui-même ne peut faire, bien qu'il ait une juridiction. Elle est sans qualité, sans mission, sans pouvoir, sans caractère pour cela. Elle ne saisit pas plus irrévocablement celui à qui elle remet le bien, que les administrations centrales n'investissaient exclusivement des droits appartenans aux prêtres déportés, les héritiers présomptifs qui se présentaient devant elles, ni que les préfets, chargés de prononcer la mainlevée du séquestre sur les biens des émigrés, en exécution de l'article 17 du sénatus-consulte du 6 floréal an X, n'attribuaient exclusivement les biens remis à celui des copropriétaires indivis ou des cohéritiers émigrés qui, seul, avait réclamé l'envoi en possession.

En un mot, la Commission des émigrés n'est point un *tribunal*, mais une *Commission* purement exécutive ; donc, en droit comme en fait, elle ne peut remettre et ne remet jamais les biens que sans préjudice des droits des tiers, et sous toutes réserves de la discussion ultérieure de ces droits devant les autorités administratives ou judiciaires qui en doivent connaître.

Mais si la Commission, au lieu d'ordonner une remise, absolue pour l'État, conditionnelle pour les tiers, a tranché, sous la forme décisive d'un jugement, quelque question de droit ou de propriété, comme son arrêté pourrait, dans ces termes, enchaîner l'action des tribunaux, il doit être annulé par le Conseil d'État, pour excès de pouvoir, de même qu'on annule pour la même cause les arrêtés de préfets.

II. Il suit de ces distinctions :

1°. Que quelque absolus et exclusifs que paraissent ces arrêtés, s'ils réservent dans leur dispositif les droits des tiers, ils ne font point obstacle à ce que les tiers fassent valoir lesdits droits sur les biens remis, et il est inutile, dans ce cas, d'en

demander l'annulation ou la modification devant le Conseil d'État (1);

2°. Que si ces arrêtés ont disposé, sans réserve, par voie de jugement, c'est devant le Conseil d'État, et non devant le Ministre des finances, que les parties lésées doivent en requérir directement l'annulation pour excès de pouvoir (2);

3°. Que les remises faites à la charge des déclarations et soumissions prescrites par la loi du 14 ventôse an 7 ne constituent qu'une réserve des droits du domaine, et ne font pas obstacle à l'examen de la question de propriété devant les tribunaux (3);

4°. Que ces arrêtés n'étant point des jugemens d'attribution, mais des actes de dessaisissement, la fin de non recevoir tirée de la signification desdits arrêtés, et du défaut de pourvoi devant le Comité du contentieux, dans les délais ordinaires, est inadmissible (4).

## COMMUNES.

§ I<sup>er</sup>. *Le Ministre de l'intérieur peut-il soutenir directement au Conseil d'État, soit en demandant, soit en défendant, une action contentieuse au nom et dans l'intérêt d'une commune ou d'une fabrique?*

§ II. *Les particuliers sont-ils tenus de demander aux Conseils de préfecture la permission de plaider contre les communes, soit qu'il s'agisse d'une action réelle ou d'une action mobilière?*

*Quid, si l'action a pour objet la reconnaissance et le paiement d'une dette antérieure au 24 août 1793?*

*Quid, si le Conseil de préfecture refuse à la commune l'autorisation de plaider?*

(1) 11 décembre 1816, — 12 août 1818.

(2) 1<sup>er</sup> novembre 1819.

(3) 10 novembre 1820.

(4) 12 mai 1820.

Quid, s'il refuse aux créanciers la permission d'actionner la commune, et s'il statue au fond, comme juge, sur la validité du titre ?

Quid, si le préfet refuse d'affecter des fonds pour le paiement des condamnations judiciaires prononcées contre la commune ?

Les particuliers ont-ils qualité pour se pourvoir au Conseil d'Etat contre des arrêtés de Conseils de préfecture, ou contre des Ordonnances royales, qui, omisso medio, et sur le rapport, soit du Ministre de l'intérieur, soit du Comité du contentieux, ont accordé aux communes l'autorisation de plaider ?

Les communes ont-elles besoin de requérir l'autorisation préalable du Conseil de préfecture, pour se pourvoir au Conseil d'Etat contre les arrêtés de Conseils de préfecture, les décisions ministérielles, ou les ordonnances royales qui leur porteraient préjudice ?

§ III. Les habitans d'une commune sont-ils recevables à réclamer, *ut singuli*, des biens ou des droits dont la qualité communale n'est pas contestée, et que la commune *ut universi*, veut abandonner ?

Ont-ils qualité pour représenter la commune dans ses actions de propriété, soit en demandant, soit en défendant ?

Le maire lui-même peut-il exercer les actions de la commune ou d'une section de commune, soit devant les tribunaux, soit devant le Conseil d'Etat, sans justifier, s'il en est requis, de l'autorisation préalable du Conseil municipal ?

§ IV. Est-ce aux Conseils de préfecture ou aux tribunaux à prononcer sur les questions de propriété élevées par des particuliers sur les biens communaux ?

§ V. Est-ce à l'administration ou aux tribunaux à prononcer sur la propriété des garigues, pacages, landes.

*terres vaines et vagues revendiqués par un particulier contre une commune?*

§ VI. *Quelles sont les règles établies par la législation de la matière, et par la jurisprudence du Conseil d'Etat, sur le partage des biens communaux?*

§ VII. *Les questions de propriété, d'usage et de servitude élevées par des tiers, sur les biens cédés par les communes à la caisse d'amortissement, et vendus par le domaine, en exécution de la loi du 20 mars 1813, sont-elles du ressort des Conseils de préfecture ou des tribunaux?*

*Que doit-on comprendre, en matière de ventes des biens communaux, sous la dénomination de tiers réclamans?*

*L'action en revendication des tiers doit-elle être, dans tous les cas, et sans acception de personnes, portée directement devant les tribunaux?*

*Dans quelles limites et devant quelle autorité les communes peuvent-elles exercer leur revendication?*

*Quelles sont les règles qui doivent guider les Conseils de préfecture dans l'interprétation de ces sortes de ventes?*

§ VIII. *Est-ce aux préfets ou aux Conseils de préfecture à statuer sur les demandes en paiement des dettes des communes, antérieures ou postérieures à la loi du 4 août 1793?*

§ IX. *Les dettes contractées par les communes avant la loi du 24 août 1793 sont-elles, dans tous les cas, devenues dettes nationales?*

§ X. *Les communes peuvent-elles répéter les sommes qu'elles ont volontairement payées en exécution d'un titre de créance antérieur à la loi du 24 août 1793?*

*Le paiement d'arrérages d'une telle dette constitue-t-il une rénovation de ladite dette, et la commune peut-elle, dans ce cas, invoquer pour l'avenir le bénéfice de la loi du 24 août 1793?*

*Le maire qui, d'après une ordonnance de budget, prise sans la délibération préalable du Conseil municipal,*

*et sans avoir entendu la commune dans ses défenses régulières, délivre un mandat de paiement sur le receveur municipal, acquiesce-t-il valablement par-là à cette ordonnance, au nom de sa commune et à son pré-judice ?*

§ XI. *Un propriétaire doit-il contribuer à l'imposition extraordinaire établie pour le paiement des frais d'un procès qu'une commune soutient ou a perdu contre lui ?*

§ I<sup>er</sup>.

*Le Ministre de l'intérieur peut-il soutenir directement au Conseil d'Etat, soit en demandant, soit en défendant, une action contentieuse au nom et dans l'intérêt d'une commune ou d'une fabrique ?*

I. Pour nous renfermer dans la matière, nous commencerons par écarter de la discussion les partages de biens communaux, lesquels, étant presque toujours jugés plutôt par des raisons d'équité et de convenance que par des principes de droit, ont été, le plus souvent, considérés comme des affaires purement administratives, et dont même, pendant long-temps, le rapport a été fait au Conseil par la Section de l'intérieur, et non par la Commission du contentieux.

Il se mêle, d'ailleurs, à ces sortes d'affaires un intérêt politique d'un ordre très-grave, et il importe que le Ministre de l'intérieur réprime avec célérité, en les dénonçant au Conseil d'État, pour excès de pouvoir, les périlleuses entreprises des Conseils de préfecture qui jetteraient l'alarme dans les familles, en annulant des partages depuis long-temps consommés.

Mais le Ministre de l'intérieur peut-il, sans que le Conseil municipal ou le maire d'une commune l'ait provoqué, introduire, dans une affaire contentieuse, comme demandeur, au nom d'une commune, un pourvoi au Conseil d'État, par la voie du Comité du contentieux ?

C'est ce que l'on ne pense pas.

En vain dirait-on qu'il en a le droit, en qualité de tuteur des communes. Il est d'abord douteux que cette tutelle confère les mêmes droits et engendre les mêmes effets que la tutelle ordinaire. Mais, dans ce dernier cas même, le tuteur ne peut engager une action judiciaire sans l'autorisation du Conseil de famille. L'assimilation n'est donc pas exacte.

Sans doute, le Ministre de l'intérieur, protecteur naturel des intérêts des communes, lorsqu'il est instruit que ces intérêts ont été lésés par une décision d'un Conseil de préfecture, doit éveiller l'attention de la commune intéressée, provoquer la délibération du Conseil municipal, et lui indiquer les moyens de faire redresser le tort qu'elle a souffert.

Mais il n'a pas les actions judiciaires de la commune, parce que ces actions dérivent d'un droit et d'une qualité que la commune seule possède en propre. Il n'a pas même capacité suffisante pour autoriser une commune à plaider. Comment, à plus forte raison, pourrait-il ester en son nom ?

S'il pouvait ester devant le Conseil d'État, c'est qu'il aurait les actions. S'il a les actions, il pourrait donc aussi ester devant les tribunaux. Voilà où conduirait ce système !

Autre inconvénient : si, sur le pourvoi direct du Ministre, une action s'engage contradictoirement au Conseil d'État, et que la commune succombe, qui supportera les dépens ? Le Conseil municipal ne sera-t-il pas fondé à en refuser le paiement, par le motif que le recours a été introduit contre son vœu et sans son avis ? Et s'il lui plaît, après le jugement, de se pourvoir par défaut contre l'ordonnance qui le condamne, sa requête devra-t-elle être rejetée, parce que le Ministre aura été entendu ? Sur quel article de loi ou de règlement apparaîtrait-on le rejet de son opposition ? Il y a toujours mille difficultés à sortir de la règle.

II. J'ai dit que le Ministre de l'intérieur n'était pas compétent pour introduire une action de cette nature. Il ne l'est pas davantage pour y défendre. Car la défense présuppose *qualité*,

comme l'attaque. La commune ne peut donc être liée, en matière contentieuse, par la défense du Ministre qui ne la représente qu'irrégulièrement, si elle lui en a donné mandat, et nullement, si elle ne l'a fondé d'aucun pouvoir. La commune ne peut-elle pas avoir à opposer des fins de non recevoir péremptoires, tirées de l'expiration des délais, et dont le Ministre aurait omis d'exciper, faute de les connaître? N'a-t-elle pas d'ailleurs presque toujours à développer des moyens de droit qui ne peuvent être régulièrement établis, aux termes du décret du 22 juillet 1806, que par des avocats au Conseil?

Concluons de tout ceci, que le Ministre de l'Intérieur ne peut, soit en demandant, soit en défendant, représenter valablement les communes dans les actions contentieuses qu'elles ont à soutenir devant le Conseil d'État (1).

Les mêmes motifs de décider s'appliquent aux fabriques.

Cette doctrine a été consacrée par une ordonnance royale du 8 septembre 1819, portant :

1.° « Que l'art 16 du règlement du 22 juillet 1806, qui « autorise les Ministres à introduire directement au Conseil « d'État, par la voie du Comité du contentieux, des affaires « contentieuses, ne doit s'appliquer qu'aux affaires de leur « département, et non aux affaires des communes et des fabriques, qui, pour leurs actions judiciaires, sont soumises aux « mêmes règles que les autres citoyens ;

« 2°. Qu'après le jugement intervenu entre le Ministre et la « partie adverse de la commune, celle-ci serait fondée à refuser le paiement des frais et dépens d'une action judiciaire « engagée sans l'aveu de son Conseil municipal; qu'aucune « loi ni règlement ne pourraient être opposés à la commune,

---

(1) Le Ministre de l'intérieur a cependant qualité pour intervenir, au nom et dans l'intérêt d'une section de commune, lorsque le Conseil municipal de ladite commune refuse d'agir dans cet intérêt.

C'est ce qui a été établi par une ordonnance du 17 novembre 1819, rendue à mon rapport.

« qui, après ce jugement rendu contre elle, voudrait l'attaquer, par opposition, dans les formes ordinaires (1).

III. Il est vrai de dire que beaucoup de communes et de fabriques pauvres ne sauraient, sans gêne, supporter les frais de la procédure au Conseil d'État. Il arrive souvent, en effet, qu'elles ne répondent pas à l'ordonnance de soit communiqué, et qu'elles préfèrent abandonner un droit légitime, mais modique, plutôt que de le défendre à grande charge. La procédure devant les Conseils de préfecture se poursuit sans frais, sur simples mémoires, et sans déplacement; la procédure devant le Conseil d'État, et surtout les constitutions d'avocats, absorberaient quelquefois, même avec gain complet, la valeur réelle de l'objet litigieux.

Les adversaires des communes ont aussi intérêt à ce qu'elles puissent se défendre, et promptement. Se défendre, parce qu'ils peuvent alors obtenir contre elles les fins d'une ordonnance contradictoire et par conséquent inattaquable par la voie de l'opposition. Promptement, parce que les délais pendant lesquels on attend que les communes constituent un avocat, sur l'ordonnance de soit communiqué, prolongent quelquefois l'instruction beaucoup au delà du terme fixé par le Règlement du 22 juillet 1806.

Ce serait là le cas d'établir, auprès du Ministère de l'Intérieur, ainsi qu'il en existe déjà auprès de plusieurs administrations publiques, un avocat aux Conseils qui, sous la direction du Ministre, serait chargé de suivre et de régulariser toutes les actions contentieuses que les communes ou les fabriques auraient à intenter ou à défendre au Conseil d'État.

---

(1) Voir deux ordonnances des 14 novembre et 19 décembre 1821, qui reçoivent l'opposition d'une commune, par ce motif: « Que ni le préfet ni le Ministre de l'intérieur n'avait qualité pour la représenter dans l'instance qui a donné lieu à l'ordonnance contre laquelle l'opposition était formée, et qu'ainsi la commune n'aurait pas dû être condamnée aux dépens de ladite instance (Art. 16 du règlement du 22 juillet 1806, ordonnance du 29 décembre 1819). »



Comme il est juste que les communes aient, ainsi que les autres citoyens, toute latitude pour le choix de leurs défenseurs, dans les seules limites que la loi ou les réglemens ont posées, la postulation de cet avocat ne serait pas obligatoire pour elles; mais du moins, elle ouvrirait aux communes et aux fabriques, qui n'ont pas de ressources ou qui ne plaident que pour un objet de peu de valeur, une voie facile et économique pour se défendre.

Le Roi ne veut pas assurément que, dans son empire, le moindre droit légitime soit en souffrance, ni que la justice de son Conseil soit refusée à aucun de ses sujets, à cause de sa pauvreté.

## § II.

*Les particuliers sont-ils tenus de demander aux Conseils de préfecture la permission de plaider contre les communes, soit qu'il s'agisse d'une action réelle ou d'une action mobilière?*

*Quid, si l'action a pour objet la reconnaissance et le paiement d'une dette antérieure au 14 août 1793?*

*Quid, si le Conseil de préfecture refuse à la commune l'autorisation de plaider?*

*Quid, s'il refuse aux créanciers la permission d'actionner la commune, et s'il statue au fond, comme juge, sur la validité du titre?*

*Quid, si le préfet refuse d'assigner des fonds pour le paiement des condamnations judiciaires prononcées contre la commune?*

*Les particuliers ont-ils qualité pour se pourvoir au Conseil d'Etat, contre des arrêtés de Conseils de préfecture, ou contre des ordonnances royales qui, omisso medio, et sur le rapport, soit du Ministre de l'intérieur, soit du comité du contentieux, accordent aux communes l'autorisation de plaider?*

*Les communes ont-elles besoin de requérir l'autorisation préalable du Conseil de préfecture pour se pourvoir au*

*Conseil d'Etat, contre les arrêtés des Conseils de préfecture, ou les décisions ministérielles, ou les ordonnances royales qui leur porteraient préjudice ?*

I. On s'est aperçu, de tout temps, que les communes s'engageaient souvent dans des procès, par irréflexion ou par passion ; que la lenteur et l'injustice de ces procès nourrissaient des haines périlleuses ; que des condamnations judiciaires, accompagnées de dépens, d'intérêts, et de restitution de fruits, les frappaient d'insolvabilité jusque dans les générations suivantes, et que les frais de procédure absorbaient quelquefois, même lorsqu'elles obtenaient gain de cause, la valeur réelle des objets contestés.

Pour préparer des conciliations ou des voies de paiement, un édit du mois d'août 1683 défendit aux créanciers des communes d'intenter contre elles, en la personne des maires, échevins, syndics, etc.. « aucune action, même pour emprunt légitime, qu'après qu'ils en auraient obtenu la permission par écrit des intendans et commissaires départis, à peine de nullité de toutes les procédures et des jugemens rendus en conséquence. »

L'arrêté du gouvernement, du 17 vendémiaire an 10, remit en vigueur les dispositions de cet édit. Il porte : « Que les créanciers des communes ne pourront intenter contre elles aucune action, qu'après qu'ils en auront obtenu la permission par écrit du Conseil de préfecture, sous les peines exprimées dans l'ordonnance du mois d'août 1683. »

On a, à l'occasion de cet arrêté, élevé la question de savoir si ceux qui veulent former une action, au pétitoire ou au possessoire, contre une commune, à raison d'un droit de propriété, sont tenus, avant d'intenter ladite action, d'en obtenir la permission par écrit du Conseil de préfecture.

Pour résoudre cette question, on doit distinguer entre les actions mobilières et les actions réelles.

Quant aux actions mobilières, il faut que le créancier s'adresse à l'administration, si la créance est antérieure à la loi

du 24 août 1793, parce que, aux termes de l'art. 82 de cette loi, toutes les dettes des communes sont devenues nationales, et qu'aux termes de l'art. 85, les créanciers ont dû se pourvoir en liquidation, comme les autres créanciers directs de l'Etat.

S'il s'élève des difficultés, entre le créancier et la commune, sur le sens et les effets de la loi du 24 août 1793, ce n'est pas, comme nous le verrons, au Conseil de préfecture à les lever. En vain le créancier dirait-il qu'il demande simplement la permission d'actionner la commune devant les tribunaux, pour en obtenir la reconnaissance de son titre. Car, en supposant que la commune reconnaisse la dette volontairement ou judiciairement, il resterait toujours à examiner si cette dette n'est pas devenue nationale, et si, par conséquent, l'Etat ne doit pas l'acquitter.

C'est donc, en définitif, à une liquidation que ce débat aboutirait.

Or, ce n'est pas aux Conseils de préfecture, à prononcer sur la liquidation des dettes des communes devenues dettes de l'Etat, mais aux préfets, sauf recours au Ministre de l'intérieur, et ensuite au Conseil d'Etat (1).

Il faut également que le créancier s'adresse au préfet, si sa créance est postérieure à la loi du 24 août 1793, non pour la faire juger, si elle est contestée, mais pour la faire payer, si elle est reconnue, parce qu'aux termes de l'avis du Conseil d'Etat du 26 mai 1813, « il est constant que les communes ne peuvent « rien payer qu'après qu'elles y ont été autorisées par leur budget « annuel. »

Les budgets des communes sont dressés et arrêtés par l'administration. C'est donc moins une permission que le créancier lui demande, lorsqu'il s'adresse à elle, qu'un paiement.

Voilà le principe de la compétence administrative, lorsqu'il s'agit de créances chirographaires ou hypothécaires.

Cette nécessité, imposée aux créanciers, de se pourvoir préa-

---

(1) Voy. au § VIII.

blement devant l'administration, a été établie, avec autant de force que de clarté, dans l'avis du Conseil d'Etat, du 12 août 1807, portant :

« Que, dans l'exercice des droits des créanciers des communes, il faut distinguer la faculté qu'ils ont d'obtenir contre elles une condamnation en justice, et les actes qui ont pour but de mettre leur titre à exécution ;

« Que, pour l'obtention du titre, il est hors de doute que tout créancier d'une commune peut s'adresser aux tribunaux dans tous les cas qui ne sont pas spécialement attribués à l'administration ; mais que, pour obtenir un paiement forcé, le créancier d'une commune ne peut jamais s'adresser qu'à l'administration ; que cette distinction, constamment suivie par le Conseil d'Etat, est fondée sur ce que, d'une part, les communes ne peuvent faire aucune dépense sans y être autorisées par l'administration ; que, de l'autre, les communes n'ont que la disposition des fonds qui leur sont attribués par leur budget, et qui tous ont une destination dont l'ordre ne peut être interverti. »

En conséquence, l'avis renvoie, dans l'espèce, le créancier à se pourvoir près de l'administration, pour obtenir, s'il y a lieu, la *décision* exigée par l'arrêté du 17 vendémiaire an 10.

Mais cet avertissement, donné par les créanciers à l'administration, pour lui laisser le temps d'examiner les titres de la commune, et de l'autoriser, s'il y a lieu, à plaider, ne confère pas au Conseil de préfecture le droit de refuser au créancier la permission qu'il sollicite : car, s'il refusait cette permission, ce serait, en d'autres termes, refuser de payer.

Les Conseils de préfecture excéderaient donc leurs pouvoirs si, n'étant saisis par les créanciers d'une commune que d'une demande en permission, ils jugeaient la validité du titre même, dont l'examen serait réservé, soit aux tribunaux, d'après les lois ordinaires, soit aux préfets, d'après les lois spéciales de la liquidation.

C'est ce qui a été nettement établi dans une ordonnance

du 20 janvier 1820, où il est dit que « l'obligation imposée  
 « aux particuliers qui veulent intenter une action contre une  
 « commune, de soumettre préalablement leur demande à  
 « l'administration, n'a pour objet que d'empêcher les com-  
 « munes de soutenir un procès injuste et onéreux, dans le  
 « cas où la demande formée contre elles serait fondée; mais  
 « qu'il n'en résulte pas que l'administration soit compétente  
 « pour statuer sur le fond du procès, en refusant au deman-  
 « deur l'autorisation de plaider contre la commune; et que,  
 « si le Conseil de préfecture trouve la demande du particulier  
 « mal fondée, il doit se borner à autoriser la commune à  
 « ester contre lui en jugement (1). »

Les décrets et ordonnances rendus sur cette matière, ne contraignent les créanciers qu'à poursuivre le paiement de leurs créances postérieures à 1793, par voie administrative, mais non à les faire reconnaître et constater par cette voie.

Je dois faire observer que l'arrêté du 17 vendémiaire au 10 n'est véritablement applicable que lorsque la créance est contestée, ce qui donne lieu à une action judiciaire de la part du créancier, et à un examen préalable du Conseil de préfecture, examen requis dans le seul intérêt de la commune poursuivie.

Mais, lorsque la créance n'est pas contestée, ou qu'elle est judiciairement reconnue, le créancier doit alors se pourvoir par-devant le préfet, pour qu'il porte au budget, s'il y a lieu (2), la somme réclamée contre la commune, afin que le paiement par le receveur municipal soit autorisé (3).

(1) 17 avril 1822.

(2) Ce n'est pas sans dessein que je dis, *s'il y a lieu*. Car une créance peut être reconnue par les tribunaux, et même avouée par la commune, et être néanmoins écartée dans la liquidation.

C'est ainsi que les dettes des communes, antérieures au 24 août 1795, ont été déclarées nationales, et ne peuvent être mises, par conséquent, à la charge des communes, anciennes débitrices.

(3) 4 août 1819.

II. Quant aux actions *réelles*, l'arrêté du 17 vendémiaire an 10 ne les régit point, parce qu'il ne s'occupe que des *créanciers*. Ainsi le mot *aucune action* ne doit s'entendre que des actions chirographaires ou hypothécaires, et non des actions purement réelles, soit au possessoire, soit au pétitoire.

Cette distinction a été nettement établie dans un avis du Conseil d'Etat, portant que « les demandeurs qui se proposent « d'intenter contre les communes des *actions* pour créances « *chirographaires* ou *hypothécaires*, sont, aux termes de « l'arrêté du 17 vendémiaire an 10, tenus à prendre l'*auto-* « *risation* du Conseil de préfecture; mais que, pour former, « soit au pétitoire, soit au *possessoire*, une action à raison « d'un *droit de propriété*, il n'y a pas lieu à demander la- « dite autorisation. »

On conçoit, en effet, que l'intervention de l'autorité administrative soit nécessaire, lorsqu'il s'agit d'actions mobilières, parce qu'elles se résolvent en liquidation, et que cette liquidation appartient à l'autorité qui règle les budgets des Communes, et fixe le mode, les termes, et les valeurs du paiement; mais cette autorité ne peut intervenir, ni dans le jugement des actions immobilières, puisqu'il s'agit alors d'une question de propriété, ni dans l'exécution de ces jugemens, puisqu'on procède alors par voie de saisie réelle, et de déguerpissement (1).

C'est d'après les mêmes motifs,

1°. Qu'il n'est pas besoin d'autorisation pour contraindre en justice une commune à l'exécution des clauses d'un bail (2);

2°. Que l'existence, le mode et l'exercice des servitudes réclamées contre elle par des tiers ne peuvent être reconnus et établis que devant les tribunaux (3);

3°. Que les questions de propriété élevées par des tiers sur les biens des communes appréhendés et vendus par l'Etat, même

(1) 4 juin 1816, — 6 novembre 1817, — 23 janvier 1820.

(2) 21 mars 1809, — 23 janvier 1820.

(3) 22 février 1821.

dans les formes voulues pour les aliénations de biens nationaux, ne peuvent être décidées que par les juges ordinaires, et d'après les règles du droit commun (1);

4°. Que la question de savoir si des rentes sont dues par des communes, et à qui elles sont dues, est du ressort des tribunaux, sauf ensuite à l'administration à assigner les fonds pour le paiement desdites rentes (2).

Il suffit, pour la conservation des intérêts des communes, qu'elles soient tenues d'obtenir, en demandant ou en défendant, l'autorisation des Conseils de préfecture, et que le défaut d'autorisation vicie tous les actes de la procédure, d'une nullité radicale (3).

Je ne dois pas omettre de dire, que le seul cas où l'autorisation du Conseil de préfecture soit nécessaire pour soutenir une action réelle, est celui où il s'agit d'une question de propriété entre deux sections de commune, parce que le demandeur et le défendeur sont également soumis à la tutelle de l'administration; mais si les Conseils de préfecture sont compétens pour accorder ou refuser dans ce cas, comme tuteurs, l'autorisation de plaider, d'après l'art. 3 de l'arrêté du Gouvernement, du 24 germinal an 11, ils excéderaient leurs attributions, s'ils statuaient au fond, comme juges (4).

III. Si le Conseil de préfecture refuse l'autorisation de plaider qui, aux termes de la loi du 28 pluviôse an 8, doit toujours être demandée directement au Conseil de préfecture par la commune *réellement* actionnée, et non par son adversaire, il faut que la commune cède la propriété contestée, à moins qu'elle ne se pourvoie devant le Conseil d'Etat contre les arrêtés de refus, et ne les fasse réformer.

(1) 25 juin 1817, — 25 juin 1817, — 1<sup>er</sup> décembre 1819, — 8 mai 1822.

(2) Décret du 19 août 1808.

(3) Arrêts de la Cour de cassation, des 28 brumaire an 6, — 15 prairial an 12, — 2 juin 1817.

(4) 24 mars 1821.

Si le Conseil de préfecture accorde l'autorisation, alors les procédures commencent devant les tribunaux et les actions dirigées contre les communes le sont régulièrement. L'édit du mois d'août 1683, l'arrêté du Gouvernement du 17 vendémiaire an 10, et les avis interprétatifs du Conseil d'Etat, des 18 juillet 1807 et 3 juillet 1808, sont vicieux, en ce que, par les expressions de *permission*, *autorisation*, *décision*, ils laissent croire que le Conseil de préfecture peut juger la validité intrinsèque du titre que le créancier lui soumet, et ils sont incomplets, en ce qu'ils ne limitent pas, comme la loi du 5 novembre 1790, pour les actions domaniales, le délai après lequel, faute de *décision* du Conseil de préfecture, les créanciers des communes devraient être libres de se retirer devant les tribunaux, sans qu'on pût leur opposer le défaut d'autorisation préalable.

IV. Si le préfet refuse d'assigner les fonds pour l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées par les tribunaux, le créancier ne peut procéder contre les communes par voie de contrainte, saisie-exécution, ni saisie-arrêt; mais il doit demander au Ministre de l'intérieur l'annulation de l'arrêté du préfet (1).

V. Du principe que les autorisations du Conseil de préfecture sont requises dans le seul intérêt des communes, il suit :

1°. Que les parties adverses ne peuvent se pourvoir au Conseil d'Etat, contre des arrêtés de Conseils de préfecture qui accordent ces autorisations. En effet, ces arrêtés ne sont pas des jugemens, puisque le litige n'est pas encore ouvert, et que, dans tous les cas, la décision de ce litige ne serait pas du ressort des Conseils de préfecture.

Les arrêtés de cette espèce ne préjugent nullement la légitimité de la demande. Ils garantissent seulement que le vœu de la commune pour plaider a été légalement émis, et qu'il a pour objet un intérêt réel. En un mot<sup>1</sup>, on peut les considérer

---

(1) 15 mars 1815.

comme des actes de tutelle, contre lesquels les tiers n'ont pas plus qualité pour se pourvoir, qu'ils n'en auraient pour attaquer les avis des Conseils de famille, qui accordent aux tuteurs l'autorisation de former une action en justice, ou d'y défendre dans l'intérêt seul de leurs pupilles. C'est donc avec raison qu'on déclare les tiers non recevables (1).

2°. Que les tiers sont également non recevables à attaquer des ordonnances royales rendues sur la proposition du Ministre de l'intérieur, qui accordent de semblables autorisations (2).

A la vérité, des autorisations accordées dans cette forme ne sont pas très-régulières, puisque la loi du 28 pluviôse an 8 charge spécialement les Conseils de préfecture de les donner. On peut ajouter que le Ministre de l'intérieur n'a pas cette capacité légale que la loi du 28 pluviôse reconnaît dans la composition et le caractère des tribunaux administratifs de première instance, pour l'examen préalable des faits et des titres qui seront, devant les tribunaux ordinaires, la matière du procès.

Le Conseil d'Etat lui-même, quoiqu'il soit un tribunal administratif supérieur, en matière contentieuse, s'abstient d'examiner la validité de ces titres, puisqu'il ne se décide presque toujours que d'après la consultation affirmative ou négative de trois jurisconsultes, choisis et nommés par le Ministre de la justice, dans le ressort de la cour royale où l'instance est engagée (3).

(1) 2 juillet 1807, — 26 novembre 1808, — 24 décembre 1810, — 23 décembre 1813, — 6 novembre 1817, — 11 février 1820.

(2) Ordonnance de 1820, sous le n° 4920.

(3) 7 février 1809, — 15 mai 1815, — 13 juillet 1813, — 8 mai 1822. Il arrive quelquefois que le Conseil d'Etat donne l'autorisation *de plano*, et sans consulter préalablement des jurisconsultes, surtout si le Ministre de l'intérieur, tuteur des communes, entendu dans l'instance, ne s'y oppose pas. Car le Conseil d'Etat se trouve alors suffisamment éclairé, et cette consultation préalable n'est pas une obligation.

A plus forte raison, le Ministre de l'intérieur, dont les attributions sont purement administratives, et non point mixtes comme celles du Conseil d'État, doit-il s'abstenir de proposer directement au Roi des ordonnances de permission, et laisser les communes se retirer, à cet effet, devant les Conseils de préfecture.

De même, lorsque, après avoir annulé un arrêté du Conseil de préfecture, le Conseil d'État renvoie des communes devant les tribunaux, pour y plaider sur une matière qui est de leur compétence, il doit avoir soin de ne pas les y délaisser purement et simplement, mais seulement à la charge par elles d'accomplir les formalités voulues par les lois, c'est-à-dire d'obtenir l'autorisation préalable du Conseil de préfecture. En effet, l'arrêté annulé au profit de la commune peut avoir été incompétemment rendu, sans que le Conseil d'État ait examiné pour cela si la commune élevait au fond de justes prétentions. Le Conseil d'État ne pourrait entrer dans le mérite du fond sans excéder lui-même sa propre compétence. L'examen préalable du titre de la commune par le Conseil de préfecture n'est donc pas moins nécessaire après le renvoi du Conseil d'État qu'auparavant.

VI. Il est bon aussi d'avertir les communes qu'elles n'ont besoin de l'autorisation préalable ni des Conseils de préfecture, ni de toute autre autorité, pour se pourvoir au Conseil d'État, soit contre des arrêtés de Conseils de préfecture, soit contre des décisions ministérielles, soit contre des ordonnances royales, qui leur porteraient préjudice (1).

Si donc les communes ont la faculté d'intenter directement

que la loi lui impose, mais une simple faculté de sa part, et, pour ainsi dire, une précaution de conscience.

C'est ce qui résulte des ordonnances des 7 mars et 18 avril 1821.

(1) Édit d'avril 1764. Merlin, *Questions de droit*, au mot COMMUNES, § VI, art. 44 : « Ne sera nécessaire, ladite autorisation, pour se pourvoir par-devant nous. »

leur recours au Conseil d'Etat, elles s'exposeraient, en se détournant vers le Conseil de préfecture, pour en obtenir une autorisation superflue, à laisser expirer les délais utiles du pourvoi, lorsque la signification des arrêtés, décisions, ou ordonnances, qu'elles se proposent d'attaquer, leur a été régulièrement faite. Car elles sont soumises aux mêmes déchéances, fins de non recevoir et exceptions que les particuliers (1).

### § III.

*Des habitans d'une commune sont-ils recevables à réclamer, ut singuli, des biens ou des droits communaux que la commune, ut universi, veut abandonner ?*

*Ont-ils qualité pour représenter la commune dans ses actions de propriété, soit en demandant, soit en défendant ?*

*Le maire lui-même peut-il exercer les actions de la commune ou d'une section de commune, soit devant les tribunaux, soit devant le Conseil d'Etat, sans l'autorisation préalable du Conseil municipal ?*

I. Lorsque le Conseil d'Etat, après avoir annulé un arrêté du Conseil de préfecture pour cause d'incompétence, renvoie les parties devant les tribunaux, c'est toujours sous réserve et sans préjudice de leurs droits et qualités à établir ultérieurement. Il laisse la question de propriété dans son intégrité, et ne la préjuge jamais, soit sous le rapport de l'interprétation des titres et contrats, soit sous le rapport de la qualité des personnes, soit sous le rapport des formes, fins de non recevoir, et autres exceptions propres et applicables à chaque espèce.

Il n'autorise presque jamais une commune à plaider, à moins que cette autorisation ne lui ait préalablement été refusée par le Conseil de préfecture.

---

(1) 12 mars 1821.

Mais lorsqu'il ne prononce que sur l'exception d'incompétence, le renvoi des parties devant les tribunaux n'implique jamais l'obligation d'y plaider. A fortiori lorsque les communes, loin de provoquer l'autorisation, déclarent formellement, par l'organe de leurs Conseils municipaux, n'avoir aucun titre pour soutenir la contestation, et ne vouloir pas s'engager dans un procès ruineux.

De deux choses l'une :

Ou quelques habitans veulent plaider et engager en leur propre et privé nom, et dans leur intérêt personnel, une action réelle : alors ils n'ont besoin, pour cela, d'être autorisés, ni par le Conseil de préfecture, ni par le Conseil d'Etat, ni par qui que ce soit ;

Ou ils veulent plaider au nom et dans l'intérêt de la commune, considérée comme corps moral : dès lors, ils agissent sans qualité, et doivent être déclarés non recevables.

II. Cette distinction a été consacrée par une ordonnance royale du 27 novembre 1814, dans les termes suivans : « Considérant que lorsqu'un bien est communal, et qu'il ne s'élève aucune contestation sur la propriété de la commune, chaque habitant a un droit personnel à la jouissance de ce bien, et peut, par conséquent, ainsi que l'a décidé le décret du 9 brumaire an 13, intenter, en son nom privé, les actions relatives au maintien de ce droit ; mais qu'il en est autrement pour les actions qui concernent la propriété de biens communaux ; qu'il est constant, en effet, que cette propriété appartient, non à chaque habitant en particulier, mais à la commune en corps, à l'être moral connu sous cette dénomination : d'où il suit,

« 1°. Que les actions qui tendent à la revendication d'un bien communal sont du nombre de celles qui, aux termes de la loi du 29 vendémiaire an 5, intéressent uniquement les communes ;

« 2°. Que, d'après la même loi, ces actions ne peuvent être intentées que par les administrateurs chargés de veiller aux intérêts des communes.

« Considérant, dans l'espèce, que la réclamation dont il s'agit, a pour objet la propriété d'un bien que l'on prétend communal; que les requérans, agissant en leur nom personnel, sont non recevables à intenter cette action; — Les « déclare non recevables, etc. (1). »

C'est également dans ce sens qu'une ordonnance du 20 juin 1816 a décidé « que des habitans étaient sans qualité pour représenter légalement la commune, et sans action personnelle pour faire juger communale une propriété que la commune elle-même ne croit pas devoir réclamer (1). »

III. Une autre ordonnance, du 18 avril 1821, a jugé, par les mêmes motifs, qu'un habitant était sans qualité pour contester, au nom de sa commune, des délibérations du Conseil municipal qui concédaient à un tiers un droit communal, et qui avait été homologuées par le Conseil de préfecture.

Il résulte aussi d'une ordonnance du 20 juin 1821, rendue à mon rapport, que des particuliers sont sans qualité pour soutenir communal un terrain revendiqué par un tiers; que le Conseil de préfecture ne peut accorder à ces particuliers l'autorisation de plaider; que s'il statue sur la propriété, il est incompétent; que s'il accorde l'autorisation, il est irrégulièrement saisi; qu'en effet, la commune ne peut valablement procéder, soit devant le Conseil de préfecture, soit devant les tribunaux, que d'après une délibération du Conseil municipal, et par l'organe du maire.

Enfin, il a été décidé, par ordonnance du 13 mars 1822, qu'un maire qui ne justifie d'aucune délibération du Conseil

(1) Voir la loi du 14 décembre 1789, — la loi du 29 vendémiaire an 5, — arrêt de la Cour de cassation du 20 octobre 1814.

(2) Add. décret du 24 décembre 1810, — 30 mars 1812, — ordonnance du 20 juin 1821. — Arrêts de la Cour de cassation des 29 frimaire an 12, — 10 nivôse an 15, — 15 novembre 1808, — 20 octobre 1814. — Un arrêt de la Cour royale de Paris, du 18 juillet 1814, a également décidé « Que les droits de propriété d'une commune ne peuvent être invoqués et soutenus que par le représentant légal de la commune. »

municipal qui l'autorise à se pourvoir dans l'intérêt d'une section de commune, est sans qualité pour exercer, devant le Conseil d'État, les droits de ladite commune.

Ces différentes règles renferment, sur ce point, toute la jurisprudence du Conseil d'État.

#### § IV.

*Est-ce aux Conseils de préfecture ou aux tribunaux, à prononcer sur les questions de propriété élevées par des particuliers sur les biens communaux ?*

Cette question s'est présentée dans l'espèce suivante :

Un sieur G\*\*\* possédait, dans la commune de M\*\*\*, un terrain formé par alluvion sur les bords de l'Yonne.

La commune de M\*\*\* prétendit que ce terrain était un bien communal, et qu'il avait été usurpé par le sieur G\*\*\*.

En conséquence, elle forma contre lui une action en restitution devant le Conseil de préfecture du département de l'Yonne.

Le sieur G\*\*\* y vint de son côté, et fit valoir ses moyens de défense.

Il soutint, au fond, que l'alluvion lui appartenait en vertu de titres anciens et de la possession immémoriale. Et dans la forme, il proposa le déclinaire, sur ce qu'il s'agissait d'une question de propriété dont la connaissance était du ressort des tribunaux.

Les choses en cet état, le Conseil de préfecture prit, le 30 décembre 1814, un arrêté dans lequel il commençait par apprécier, au fond, le mérite des titres produits ; il discutait ensuite les effets de la possession immémoriale ; puis il appliquait les dispositions du Code civil, et finissait par attribuer à la commune l'alluvion litigieuse.

Dans la forme, il rejetait le déclinaire proposé, et cherchait à justifier sa compétence, qu'il établissait sur l'avis du Conseil d'État du 18 juin 1809, relatif aux usurpations de biens communaux, lequel avis porte textuellement :

» Que toutes les usurpations de biens communaux, depuis la loi du 10 juin 1793 jusqu'à la loi du 9 ventôse an 12, soit qu'il y ait ou n'y ait pas eu de partage exécuté, doivent être jugées par les Conseils de préfecture, lorsqu'il s'agit de l'intérêt de la commune contre les usurpateurs.»

Cet avis embrasse-t-il, dans la généralité de sa disposition, tous les cas où une commune réclame comme communal un terrain qu'elle prétend avoir été usurpé par un particulier?

Voilà la question à résoudre.

Il faut convenir que la rédaction de cet avis est vicieuse, parce qu'elle est obscure.

Plusieurs moyens peuvent cependant conduire à trouver le véritable sens de cet avis, et à restreindre son application aux seuls cas qu'il a prévus et voulu régir.

Ces moyens sont :

L'examen des lois de la matière,

L'analogie des espèces semblables,

La jurisprudence uniforme du Conseil d'État,

Enfin, les motifs contenus dans le rapport qui a préparé la délibération de l'ancien Conseil.

Parcourons rapidement ces divers moyens.

1°. *Lois de la matière.* — L'art. 9 de la loi du 28 août 1792 ordonna que les terres vagues, sises dans les communes, seraient censées leur appartenir et leur seraient adjugées par les tribunaux.

La loi du 10 juin 1793, qui la suivit, n'attribua à la décision des directoires de district que les contestations relatives au mode de partage des biens communaux, et voulut que les actions exercées par les communes, contre les citoyens, pour cause d'usurpation, fussent terminées par la voie de l'arbitrage.

Les lois des 9 ventôse et 21 prairial an 4, et celle du 9 ventôse an 12, ont rappelé et maintenu la même disposition.

Ce court exposé des lois de la matière suffit déjà pour faire voir que, quoique, pour la plupart, elles soient nées des prin-

cipes révolutionnaires, elles n'ont pu néanmoins s'empêcher de reconnaître et de garder, dans ces sortes de contestations, les règles du droit commun.

2°. *Analogie des espèces semblables.*— Lorsqu'une commune réclame contre les usurpations exercées par un particulier sur un chemin qu'elle prétend être vicinal, si ce particulier ne conteste pas le caractère vicinal dudit chemin, mais seulement sa largeur, dans ce cas, comme les Conseils de préfecture sont appelés par la loi à maintenir la largeur des chemins vicinaux, c'est à eux évidemment à prononcer sur la question d'usurpation;

Mais si ce particulier soutient que tout, ou partie du chemin litigieux lui appartient, il s'élève dès lors, relativement à ce tout, ou même à cette parcelle de terrain, une question préalable de propriété dont les tribunaux seuls peuvent connaître.

De même, dans l'hypothèse actuelle, si le particulier réputé usurpateur ne conteste pas la qualité communale du terrain qu'il détient, c'est au Conseil de préfecture à prononcer sur les effets de l'acte de partage, s'il en a existé, ou sur le mérite et les effets de la possession et de la bonne foi allégués, s'il n'y a pas eu d'acte; mais si cette qualité communale devient elle-même précisément l'objet du litige, ce litige retombe dans les attributions de l'autorité judiciaire.

L'analogie des deux espèces est claire et frappante, et la raison de décider est la même.

3°. *Jurisprudence du Conseil d'Etat.*— Cette jurisprudence a consacré le même principe d'une manière uniforme et constante.

Une foule de décrets en font foi.

On a craint que les Conseils de préfecture, qui se considèrent comme les tuteurs et les défenseurs obligés des communes, ne fissent pencher trop souvent la balance en leur faveur: on n'a point voulu que, pour rendre la condition des communes meilleure, on rendit pire celle des particuliers.

On a pensé constamment qu'il importait de maintenir les justes distinctions posées par la loi du 9 ventôse an 12, qui n'établissait la compétence des Conseils de préfecture que dans les contestations élevées entre les communes et les particuliers, relativement au mode de jouissance, aux actes de partage desdits biens, et aux usurpations commises après la consommation de ces actes; que, dans tous ces cas, l'intervention de l'autorité administrative et locale avait été, avec raison, jugée convenable, parce qu'il ne s'agit en effet que de mesures purement réglementaires; parce qu'il n'est besoin que d'expliquer des actes qui émanent de l'administration elle-même, et à l'occasion desquels elle a le droit d'intervenir, pour en déterminer le sens, et en régler l'exercice; enfin, parce que la condition des parties est la même, ainsi que la date et l'essence du droit, et qu'on n'attaque pas, si l'on peut s'exprimer ainsi, la *communalité* du bien; mais que, lorsque le caractère de communal est lui-même en litige, et que la contestation élevée entre la commune et le particulier se réduit à un simple combat de titres, la question rentre naturellement dans la catégorie des questions ordinaires de propriété, et sous ce rapport, est dévolue, de plein droit, aux tribunaux.

C'est ce qui nous conduit au quatrième et dernier moyen qui va corroborer, et justifier en même temps, les principes de la jurisprudence établie, et qui, mieux que tout le reste, nous découvrira les cas précis dans lesquels on doit renfermer l'application de l'avis du 18 juin 1809.

Les motifs de cet avis sont consignés dans le rapport préparatoire du Conseil d'État. Les voici textuellement.

4°. *Motifs de l'avis du 18 juin 1809.* — « La loi du 9 ventôse an 12, qui renvoie au Conseil de préfecture toutes les contestations qui pourraient s'élever sur les actes et preuves de partage, paraît leur interdire la connaissance de tout ce qui n'aurait pas au moins l'apparence ou l'initiative d'un acte de cette espèce; car on ne dira pas que l'homme

« qui a occupé une portion de terrain communal par un  
« simple mouvement de sa volonté individuelle, ait fait  
« quelque chose qui puisse, dans aucune acception possible,  
« être considéré comme un acte de partage.

« Mais aussi, n'est-ce pas là la question qui se présente or-  
« dinairement.

« Il faut donc se borner à juger celle beaucoup moins  
« rare, qui peut avoir lieu, toutes les fois que plusieurs habitans  
« ont réellement partagé, à la suite de la loi du 10 juin 1793,  
« mais dont la mauvaise foi pourrait rendre cet acte suscep-  
« tible d'annulation.

« On reconnaît bien dans cette hypothèse le véritable  
« caractère de l'usurpation. On n'aurait invoqué la loi que pour  
« la violer. Mais il n'en est pas moins évident que, pour par-  
« venir à la connaissance de cette usurpation, pour s'assurer  
« de la mauvaise foi des copartageans, il faut absolument se  
« livrer à l'examen de l'acte et des preuves du partage, et il  
« est dès lors démontré qu'en vertu de l'article 6 de la loi du  
« 9 ventôse an 12, cet examen ne peut appartenir qu'aux  
« Conseils de préfecture.

« Ce raisonnement, ajoute le rapporteur, est d'autant  
« mieux fondé, que l'article 8 de la même loi, en renvoyant  
« aux tribunaux les seuls droits des tiers en matière de partage  
« de biens communaux, a consacré, par cette exception  
« même, le principe que toute autre contestation est de la  
« compétence exclusive de l'autorité administrative. »

Ainsi, il demeure démontré que l'application de l'avis du  
Conseil d'Etat du 18 juin 1809 doit se restreindre aux seules  
usurpations de terrain dont la qualité communale n'est point  
contestée par les particuliers, qui tirent exclusivement de cette  
qualité même le droit qu'ils prétendent pouvoir exercer sur  
la chose litigieuse, et qui, dans ce cas, cherchent seulement à  
couvrir et à légitimer leur usurpation par la représentation d'un  
acte de partage, ou, à défaut, par l'allégation de leur bonne  
foi, les améliorations de la chose et l'exception d'une longue-  
possession; mais que, dans tous les autres cas, et lorsqu'un par-

viculier prétend, que le terrain litigieux est revendiqué à tort par le maire comme bien communal, qu'il lui appartient à titre privé, et qu'il invoque, à l'appui, des actes anciens, la possession immémoriale, et les maximes du droit civil, il s'élève dès lors, entre les parties, une question de propriété ordinaire, dont les tribunaux seuls peuvent connaître.

Ces principes ont été consacrés par une ordonnance royale du 10 février 1816, rendue à mon rapport, qui a fixé, dans cette matière, le dernier état de la jurisprudence.

La voici :

« Considérant, sur la compétence en matière d'usurpation  
« de biens communaux, que l'avis du Conseil d'Etat du 18  
« juin 1809 ne s'applique qu'à des usurpations de terrains  
« dont la qualité communale n'est pas contestée ;

« Considérant que le sieur G\*\*\* prétend que le terrain dont  
« la propriété a été attribuée par le Conseil de préfecture à  
« la commune de M\*\*\*, lui appartient en vertu de titres an-  
« ciens, de la possession immémoriale et des dispositions du  
« Code civil ; que dès lors, il s'élève entre les parties une ques-  
« tion de propriété dont les tribunaux seuls peuvent connaître ; »

Avons ordonné, etc, etc.

« Art. 1<sup>er</sup>. L'arrêté du Conseil de préfecture est annulé  
« pour cause d'incompétence, et les parties sont renvoyées à  
« se pourvoir devant les tribunaux (1). »

Cette doctrine a été confirmée par l'Ordonnance réglementaire du 23 juin 1819, dans les termes suivans :

Art. 6. « Conformément aux dispositions de la loi du 9  
« ventôse an 12, et de l'avis interprétatif du 18 juin 1809,  
« les Conseils de préfecture demeureront juges des contes-  
« tations sur le fait et l'étendue de l'usurpation, sauf le cas  
« où le détenteur, niant l'usurpation et se prétendant *proprié-*  
« *taire à tout autre titre* qu'en vertu d'un *partage*, il s'èle-  
« verait des questions de propriété, pour lesquelles les *parties*

---

(1) Add. 21 octobre 1818, — 1<sup>er</sup> décembre 1819, — 20 juin 1824  
— 18 juillet 1821, — 15 août 1831.

« auraient à se pourvoir devant les tribunaux, après s'y être fait autoriser, s'il y a lieu, par les Conseils de préfecture. »

Je n'ai pas besoin de faire remarquer que, par ce mot, peut-être trop général, de *parties*, on ne doit entendre ici que les communes.

Le Conseil de préfecture les autorise à plaider, *s'il y a lieu*, c'est-à-dire, s'il croit qu'elles sont fondées à défendre le droit contesté.

Quant aux *tiers*, adversaires de la commune, ils n'ont pas besoin d'autorisation, ou de permission du Conseil de préfecture, pour intenter une action réelle. L'exhibition de cette permission n'est requise que des créanciers chirographaires, ou hypothécaires.

### § V.

*Est-ce à l'administration ou aux tribunaux à prononcer sur la propriété des garrigues, pacages, landes, terres, vaines et vagues, revendiquée par un particulier contre une commune ?*

Il appartient à l'administration municipale de faire des réglemens de police sur la conservation et l'aménagement des garrigues, pacages, landes et terres vagues, appartenant aux communes, et de surveiller l'exécution de ces réglemens. Mais là se borne son pouvoir. Dès qu'on entre dans un débat sur la propriété, la compétence de l'administration cesse.

Les lois ont, dans tous les temps, établi ce principe. Mais il est d'autant plus utile de le rappeler, qu'on l'a plus souvent violé.

L'art. 8 de la loi du 28 août 1792 autorisa les communes à se faire réintégrer, par les *tribunaux*, dans la propriété et la possession des terres vaines et vagues et des droits d'usage, nonobstant tous édits et déclarations contraires (1).

---

(1) M. le président Henrion, dans son livre du *Pouvoir municipal*, page 165, concilie, par une distinction lumineuse, l'apparente antinomie qui paraît exister entre la loi du 28 août 1792, qui déclare chaque commune propriétaire de terres vaines et vagues de son ter-

Nous avons déjà dit que la loi du 10 juin 1793 n'attribua à la décision des directoires de district que les contestations relatives au mode de partage des biens communaux, et l'on sent que, comme il ne s'agissait là que d'une mesure purement réglementaire, l'autorité administrative devait nécessairement intervenir.

Mais, quoiqu'à cette époque, une faveur extrême et même injuste environnât les communes, le législateur ne voulut pas, toutes les fois qu'il s'agit de propriété, diverter les parties de leurs juges naturels.

Aussi, l'art. 5 de la cinquième section ordonna que les actions qui seraient exercées par les Communes contre les citoyens, pour usurpations, partages illicitement faits, ou à raison de la propriété et jouissance desdits biens, fussent terminées par la voie de l'arbitrage.

En conséquence (ajoute l'art. 6) les parties comparâtront devant le juge de paix.

ritoire, par la considération que ces terres sont *censées* appartenir aux communes, et la loi du 10 juin 1795, qui déclare que ces terres leur appartiennent de *leur nature*.

« Les terres vaines et vagues, dit-il, n'étaient à personne. Le droit « d'en disposer était un émolument de la haute justice....

« Ainsi, ceux des seigneurs, hauts-justiciers, qui, avant l'abolition « des justices seigneuriales, avaient disposé des terres vaines et vagues « de leur territoire, loin d'avoir abusé de la puissance féodale, n'avaient fait que ce qu'ils avaient le droit de faire. Propriétaires de « l'arbre, ils en avaient cueilli les fruits; rien de plus légal....

« Mais les lois nouvelles ayant fait remonter les justices seigneuriales à leur source, la justice royale, la loi du 28 août 1792 a pu « donner aux communes des vacans, c'est-à-dire des terres qui n'ont « jamais été possédées par personne.

« Ainsi, les deux lois, bien entendues et sagement appliquées, « s'éclairaient réciproquement, et tous les intérêts sont respectés. Les « seigneurs conservent les vacans dont ils se sont mis en possession, « en vertu des anciennes lois, et les terres encore incultes et vagues à « l'époque de l'abolition des justices seigneuriales se réunissent, de « plein droit, au patrimoine des communes, en vertu des lois nouvelles, »

La loi du 9 ventôse an 4, qui abolit l'arbitrage forcé, renvoya les affaires soumises auparavant à cette forme de procéder, devant les tribunaux ordinaires.

Il n'est pas non plus inutile de faire remarquer que la loi du 21 prairial an 4 suspendit provisoirement l'exécution de la loi du 10 juin 1793, suspension qui, de fait, est devenue indéfinie, et qui faisait revivre dans toute leur vigueur et dans toute leur plénitude les dispositions de la loi du 28 août 1792, laquelle a, ainsi qu'on l'a vu, établi, en termes exprès, la compétence des tribunaux.

Ces principes, qui découlent de la division naturelle des pouvoirs, ont été formellement consacrés par la loi du 9 ventôse an 12, dont l'art. 8 porte :

« Toutes personnes prétendant des droits de propriété sur les  
« biens communaux pourront se pourvoir devant le juge ordi-  
« naire, à raison de ces droits. »

Ainsi, en thèse générale, toutes les fois que, entre particuliers, ou bien entre des particuliers et une commune, ou entre deux communes voisines, ou entre deux sections de la même commune, ou enfin entre une commune et le domaine, il s'élève des difficultés relativement à un droit de propriété dont il s'agit d'apprécier l'étendue et de régler l'exercice, la contestation est du ressort des tribunaux.

C'est ce qu'ont décidé les décrets du 11 janvier 1808, 1<sup>er</sup> avril 1808, 27 mars 1809, 17 mai 1809, 17 mai 1809, 18 juin 1809, 20 novembre 1809, 28 novembre 1809, 26 avril 1811, 27 septembre 1812, 15 mai 1813, et les ordonnances des 1<sup>er</sup> décembre 1819, 17 juin 1820, 14 novembre 1821, 14 novembre 1821, et autres.

## § VI.

*Quelles sont les règles établies par la législation de la matière, et par la jurisprudence du Conseil d'Etat, sur les partages de biens communaux ?*

I. Le principe de l'indivisibilité et de l'inaliénabilité des

biens appartenant aux communautés religieuses s'appliquait généralement, avant la révolution, aux biens des communes.

Ce principe paralysait, dans son inflexibilité, les développemens de l'agriculture, et diminuait les produits de la richesse nationale.

Lorsque la révolution éclata, on tomba dans un autre excès. On morcela à l'infini le beau sol de la France. Toute la législation tendit avec effort vers ce but.

Les corporations religieuses, et, en général, toutes les communautés, quelle que fût leur dénomination, furent supprimées. Leurs biens furent vendus par petits lots. On voulait attacher le peuple à la révolution par le plus ferme des liens, la propriété.

La loi du 14 août 1792, fit pour les biens communaux, ce que la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790 avait fait pour les biens du domaine. Elle substitua au principe de l'inaliénabilité et de la concentration le principe de l'aliénabilité à titre perpétuel et incommutable, et de la division à l'infini. Elle ordonna le partage de tous les terrains communaux, et voulut que les citoyens jouissent, en toute propriété, de leurs portions respectives.

La fameuse loi du 10 juin 1793 fut conçue dans ce même esprit d'égalité qui réduit tout à l'individu.

Elle exigea (sect. 2, art. 1) que le partage fût fait *par tête* d'habitant de tout âge et de tout sexe; elle y admit même les *domestiques* (art. 4).

Elle renouvela la promesse faite par la loi du 14 août 1793, que *chaque habitant* jouirait, en toute propriété, de la portion qui lui écherrait dans le partage (art. 12).

Cette promesse fut bientôt violée.

En effet, la loi du 21 prairial an 4 ne maintint que *provisoirement* dans leur jouissance tous les possesseurs actuels des biens communaux partagés (art. 2).

En même temps, par une contradiction inexplicable, ou confirmait les ventes légalement faites de ces mêmes biens.

Enfin la loi du 9 ventôse an 12 parut.

Cette loi ordonna définitivement la matière. Elle porte :

Art. 1. « Les partages des biens communaux effectués en vertu de la loi du 10 juin 1793, et dont il a été dressé acte, seront exécutés.

Art. 2. « En conséquence, les copartageans ou leurs ayans cause sont *définitivement* maintenus dans la propriété et jouissance de la portion desdits biens qui leur est échue.

« Ils pourront la vendre, l'aliéner et en disposer comme ils le jugeront convenable. »

Ici, je ne puis m'empêcher de faire une réflexion : c'est que le principe de la loi administrative change presque toujours avec le principe de la loi politique ; c'est ce qui explique les perpétuelles et incroyables contradictions des lois sur la même matière, pendant le cours de nos troubles.

Ainsi, lorsque le génie du gouvernement révolutionnaire se portait avec ardeur vers l'égalité, on ordonne que le partage des biens communaux soit fait par *tête* (1).

En l'an 10, et lorsque le génie du gouvernement consulaire participait encore un peu de la nature et des formes de la république, on décide que le partage des biens communaux d'affouage se fera par *têtes d'habitans* (2).

Mais à mesure que le gouvernement retourne insensiblement aux habitudes monarchiques, on modifie le principe. On ne veut pas encore du système de concentration qui favorise trop les grands propriétaires ; on ne veut déjà plus du système de divisibilité à l'infini, qui favorise trop les prolétaires. On ordonne que le partage aura lieu par *feux* ou *chefs de familles*.

C'est ce qui résulte d'un décret du 20 juin 1806, d'un avis du Conseil d'Etat, du 20 juillet 1807, d'un autre décret du

(1) Loi du 10 juin 1793.

(2) Arrêté des consuls, du 19 frimaire an 10.

2 février 1808, et particulièrement d'un avis du Conseil d'Etat, du 26 avril 1808, dont le considérant fort remarquable porte :

« Que, par le décret du 20 juin 1806 et par l'avis du 20 juillet 1807, on est revenu au seul mode équitable de partage en matière d'affouage, puisqu'il proportionne les distributions aux *vrais besoins* des familles, sans favoriser exclusivement ou les *plus gros propriétaires* ou les *prolétaires* ;

« Est d'avis que les *principes* de l'arrêté du 19 frimaire an 10, ont été modifiés par les décrets postérieurs, et que l'avis du 20 juillet 1807 est applicable au partage des *bois* comme à celui de tous autres biens dont les communes veulent faire cesser l'indivision; qu'en conséquence, les partages se feront par *feux*, c'est-à-dire par *chefs de famille* ayant domicile. »

Je ferai remarquer ici deux choses :

L'une, que ce principe est le même que celui posé dans les édits de juin 1762 et janvier 1774, et dans les arrêts du Conseil, de 1771, 1773 et 1777.

L'autre, que l'avis du Conseil d'Etat, du 26 avril 1808, est diamétralement contraire à la disposition de l'art. 1<sup>er</sup> de la section 2 de la loi du 10 juin 1793, et que le Conseil d'Etat, sous prétexte d'interpréter une loi qui n'avait pas besoin d'interprétation, puisqu'elle était claire, la renversait par un simple avis, et usurpait des pouvoirs qui n'appartenaient qu'au législateur. C'est ainsi que l'arbitraire du despotisme se fait sentir jusque dans sa justice.

On reconnaît le même esprit qui favorise la moyenne propriété dans le décret du 6 juin 1811, qui ordonne le partage des biens communaux par *feux*, entre tous les habitants *chefs de famille*, et détermine le mode de jouissance par *l'étendue* des propriétés de chaque habitant.

Les règles de la compétence en cette matière ont également subi des variations qu'il importe d'exposer.

II. La loi du 10 juin 1793 (sect. 5, art. 1) ordonna que

toutes les contestations qui pourraient s'élever à raison du mode de partage des biens communaux seraient terminées sur simple mémoire, par le directoire du département, d'après l'avis des directoires de district.

Il est évident que l'acte de partage étant un acte purement administratif, les contestations qui pouvaient s'élever à raison du mode dans lequel il était dressé, et des droits plus ou moins étendus qui en découlaient, devaient être soumises à l'autorité administrative.

Il n'est pas moins évident que les réclamations élevées entre les communes et les tiers, quels qu'ils fussent, anciens seigneurs ou autres, soit en défendant, soit en demandant, pour droits de propriété ou d'usage, devaient être soumises aux tribunaux, parce que ces prétentions s'appuyaient sur la possession ou sur des titres privés, étrangers à l'administration.

Cette règle de compétence établie par la loi du 10 juin 1793 a été confirmée par la loi du 9 ventôse an 12, dont l'art. 6 renvoie aux Conseils de préfecture les contestations relatives à l'occupation des biens communaux, qui pourront s'élever entre les copartageans détenteurs ou occupans depuis la loi du 10 juin 1793, et les communes, soit sur les actes et sur les preuves de partage des biens communaux, soit sur l'exécution des conditions prescrites par l'art. 3 de la présente loi, et dont les art. 7 et 8 ordonnent que toutes personnes prétendant des droits de propriété sur les biens communaux, partagés ou occupés par des particuliers comme biens communaux, pourront se pourvoir *par-devant les tribunaux ordinaires*, pour raison de ces droits.

III. On avait omis de s'expliquer sur la compétence des autorités qui devaient connaître de la validité des partages effectués avant la loi du 10 juin 1793.

Un décret du quatrième jour complémentaire an 13 remplit cette lacune. Il porte :

« Que les dispositions de la loi du 9 ventôse an 12, s'appliquent à tous les partages de biens communaux effectués

« avant la loi du 10 juin 1790, en vertu d'arrêts du Conseil, « d'ordonnances d'État et autres actes émanés des autorités « compétentes, conformément aux usages établis (1).

Cela posé, on dut en conclure que les Conseils de préfecture étaient compétens pour statuer sur la validité et les effets de ces actes de partage.

Cette conclusion était fondée; car les copartageans antérieurs à la révolution ne pouvaient également leurs droits que dans des actes émanés de l'administration supérieure.

IV. On avait omis aussi dans la loi du 9 ventôse an 12 de résoudre la question de savoir si les usurpateurs de biens communaux, comme les détenteurs de ces biens en vertu d'un partage, doivent être poursuivis en éviction, devant le Conseil de préfecture.

En effet, l'art. 6 de cette loi présuppose toujours qu'il a existé un partage. Mais, s'il n'y en a pas eu, *Quid?*

Cette question a été tranchée par l'avis du Conseil d'État, du 18 juin 1809, qui porte :

« Que toutes les usurpations de biens communaux depuis « la loi du 10 juin 1793 jusqu'à la loi du 9 ventôse an 12, « soit qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas eu de partage exécuté, « doivent être jugées par les Conseils de préfecture, lorsqu'il « s'agit de l'intérêt de la commune contre les usurpateurs, et « qu'à l'égard des usurpations d'un copartageant vis-à-vis « d'un autre, elles sont du ressort des tribunaux. »

Je ferai remarquer que cette dernière disposition est une dérogation à la règle générale, qui rend justiciables de l'autorité administrative deux parties qui prétendent, l'une et l'autre, tirer leur droit d'un acte administratif, et à la règle spéciale des ventes de biens nationaux, qui soumet aux Conseils de préfecture les contestations élevées entre deux acquéreurs, sur les limites et l'étendue de leurs contrats respectifs, à moins que,

---

(1) 16 janvier 1822.

dans le silence de l'adjudication, la question ne puisse être résolue que par des titres anciens.

Après avoir établi que les contestations élevées entre les communes et les détenteurs ou usurpateurs, à raison du partage des biens communaux sont du ressort des Conseils de préfecture, il reste à savoir quels degrés de juridiction elles doivent parcourir.

V. L'article 1<sup>er</sup> de la section 5 de la loi du 10 juin 1793 voulait que ces contestations fussent *terminées* par les directoires de département.

Le mot *terminées* semble indiquer, et l'intention de la loi était sans doute, que les directoires statuassent souverainement et sans recours.

Quelques préfets, se croyant les successeurs des directoires de département, annulèrent des partages de biens communaux. Leurs arrêtés furent d'abord réformés pour mal jugé au fond, mais non pour cause d'incompétence. C'est ce qui résulte d'un arrêté des consuls, du 9 fructidor an 10, inséré au Bulletin des Lois.

Cependant, lorsque la loi du 9 ventôse an 12 fut rendue, on sentit que le contentieux de cette matière devait être dévolu à cette portion du pouvoir préfectoral, que la loi du 28 pluviôse an 8 a érigé en tribunal administratif.

Aussi l'art. 6 reconnaît-il formellement la compétence des Conseils de préfecture. Mais leurs arrêtés étaient-ils définitifs, et dans le cas où le recours serait admis, où devait-il être porté?

Le décret du quatrième jour complémentaire an 13 résolut ces deux questions dans les termes suivants :

» Toutes les fois que les Conseils de préfecture, par suite  
 « de l'attribution qui leur est faite dans l'art. 6 de la loi du 9  
 « ventôse an 12, connaîtront des contestations en *matière de*  
 « *partages de biens communaux*, soit antérieurs, soit pos-  
 « térieurs à la date de cette loi, et auront à *prononcer sur le*  
 « *maintien ou l'annulation desdits partages*, les *jugemens*  
 « rendus par eux ne pourront être *mis à exécution* qu'après

« avoir été soumis à notre *Conseil d'Etat*, pour être confirmés, s'il y a lieu, par un décret émané de nous, sur le rapport de notre *Ministre de l'intérieur*. »

C'est, en effet, sur le rapport du *Ministre de l'intérieur*, et par voie administrative que, conformément au décret précité, les recours des communes réclamautes ou des détenteurs ont été portés au *Conseil d'Etat*, contre les arrêtés des *Conseils de préfecture*.

Ce mode a été suivi long-temps, même après l'établissement de la *Commission du contentieux*. C'est ce qui résulte de plusieurs décrets, et notamment de celui du 24 juin 1808.

Toutefois, l'usage contraire a prévalu, depuis que toutes les matières du contentieux administratif ont été exclusivement dévolues au *Comité du contentieux*, soit par la jurisprudence, soit par les *Ordonnances royales* du 29 juin 1814 et du 23 août 1815.

Le *Ministre de l'intérieur* s'abstient donc d'en connaître comme juge. Il y a plus: il a souvent introduit, d'office, au *Comité du contentieux*, dans les formes du règlement du 22 juillet 1806, le pourvoi contre des arrêtés de *Conseils de préfecture* qui, en annulant des partages de biens communaux, lui semblaient avoir excédé leurs pouvoirs. C'est également devant le *Comité du contentieux* que les détenteurs se pourvoient par tierce opposition contre les *ordonnances royales* qui, sur le rapport introductif du *Ministre de l'intérieur*, et sans les avoir appelés ni entendus, ont confirmé des arrêtés de *Conseils de préfecture* qui auraient, à leur préjudice, annulé des partages (1).

Ce n'est pas sans une sage prévoyance que le décret du quatrième jour complémentaire an 13 porte, que les arrêtés des *Conseils de préfecture* rendus en cette matière ne pourront être mis à exécution qu'après avoir reçu l'approbation du *gouvernement*.

On ne doit pas oublier que ces arrêtés ne sont pas ici exécutés

---

(1) 8 mai 1822.

toires par eux-mêmes, et *de plano*, nonobstant le pourvoi, comme le sont les arrêtés rendus par les Conseils de préfecture sur les autres matières.

Le motif de cet examen préalable du Conseil d'Etat et de cette ratification spéciale du Roi est que la tranquillité publique pourrait être compromise par l'éviction soudaine des nombreux détenteurs de biens communaux.

Il est malheureusement arrivé plusieurs fois qu'un riche propriétaire, désespérant de lutter avec avantage contre la défense personnelle et opiniâtre d'une multitude de détenteurs, s'efforçait de faire annuler le partage, afin de n'avoir plus à combattre ensuite que la commune, être moral, plus molle dans ses défenses, moins intéressante que des individus, et qui d'ailleurs est, comme on le sait, forcée d'abandonner son droit lorsque le Conseil de préfecture lui refuse l'autorisation de plaider.

Un riche propriétaire a aussi plus d'intérêt à faire restituer à la jouissance commune des biens dont il jouira plus, alors, pour la dépaissance de ses nombreux troupeaux, que s'ils étaient divisés, et à tenir autour de lui dans sa dépendance, soit pour le prix de leurs travaux, soit peut-être pour la satisfaction secrète de sa vanité, des habitans qui seraient réduits à la triste condition de prolétaires.

Je dois ajouter qu'il est aujourd'hui pourvu aux dépenses communales, telles que les frais du culte, l'entretien des presbytères, des mairies et autres établissemens publics, à l'aide des centimes additionnels dont les membres du Conseil municipal paient la plus forte partie, parce qu'ils sont les plus riches, et conséquemment les plus imposés. Si les terrains partagés redevenaient communaux, ou si les détenteurs n'étaient maintenus en possession provisoire qu'à la charge de payer une redevance annuelle, le prix de location, dans la premier cas, et le montant de la redevance, dans le second cas, suppléeraient à la nécessité des centimes additionnels; ce qui déchargerait d'autant les membres du Conseil municipal. Il n'est donc pas étonnant que des communes, poussées par les instigations de leur Conseil, qui seul les repré-

sente légalement, sollicitent, contre leur propre et véritable intérêt, la révocation des anciens partages.

C'est pour résister à ce vœu insidieusement émis, c'est pour échapper à ces intrigues, à ces entreprises de l'intérêt personnel, et aux influences de localité, si agissantes, même à leur insçu, sur les autorités administratives des départemens, que le décret précité a voulu soumettre préalablement leurs arrêtés à la sanction du gouvernement.

VI. Si les Conseils de préfecture sont compétens pour statuer sur les partages de biens communaux, doivent-ils annuler les partages dont ils n'a pas été dressé d'acte régulier?

L'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 9 ventôse an 12 ne paraît maintenir que les partages dont il a été dressé acte. Mais l'omission de quelqu'une des formalités prescrites par la loi du 10 juin 1793 n'entraîne point pour cela la nullité de l'acte. Cette nullité n'est pas prononcée par la loi, et par conséquent ne peut-être suppléée ni admise par le juge.

Il faut se rappeler que les actes de partage ont été dressés par des hommes illétrés, au milieu des orages de la révolution, en tumulte, et sans beaucoup de légalité et de précision. Comment n'aurait-on pas oublié, dans la confection de ces actes, une seule de ces formalités si minutieuses que la loi réglementaires du 10 juin 1793 avait tracées?

Il suit de là, qu'on a dû s'attacher beaucoup moins à la régularité des formes du partage qu'au fait matériel de son exécution.

C'est dans ce sens qu'un avis du Conseil d'État, du 29 mai 1808, a posé en principe, « que l'existence d'un acte de partage, quoique irrégulier dans la forme, suffit pour valider le partage. »

La jurisprudence du Conseil a même établi que l'acte de partage pouvait être suppléé par quelque titre écrit, comme la délibération des habitans sur la convenance et le mode du partage, le procès verbal de division des lots, la nomination des experts, la liste indicative des individus ayant droit au partage, portant le numéro des lots échus à chaque

copartageant, enfin par leur possession longue, sans trouble ni réclamation, et fondée sur la bonne foi.

Il n'est pas même besoin que toutes ces circonstances se rencontrent à la fois. Quelques traces d'actes écrits, l'exécution du partage et la bonne foi des détenteurs suffisent, pourvu néanmoins, que ces faits et actes supplétifs forment en l'absence du titre légal, un ensemble de présomptions graves, précises et concordantes.

C'est ce qui résulte de toute la jurisprudence antérieure à l'Ordonnance du 23 juin 1819 (1).

La règle établie par cette ordonnance est encore plus favorable aux détenteurs, puisqu'elle maintient *purement et simplement* ceux qui possèdent en vertu d'un acte de concession ou d'un partage même *verbal* (2).

Le maintien du partage a paru si favorable, que si l'acte qui l'opérait a été brûlé, adiré, perdu, il peut être suppléé soit par les actes recognitifs des habitans, soit par l'exhibition des délibérations du Conseil municipal qui l'ont provoqué (3).

Jesais que le partage des biens communaux n'a pas toujours été conçu dans un système de prévoyance et d'utilité générale; qu'il a été quelquefois imprudemment entrepris; qu'on aurait dû consulter davantage la situation géologique des communes, leurs besoins, leurs habitudes commerciales, et leurs véritables intérêts; qu'ainsi, par exemple, dans les montagnes de l'Auvergne et du Jura, on n'a souvent partagé que des terrains stériles pour l'agriculture et qui, réunis, offraient des ressources précieuses pour élever de nombreux troupeaux, engraisser les terres, faire des fromages et nourrir les habitans. Mais, à quelques exceptions près, il faut reconnaître que le partage des biens communaux a multiplié les richesses de l'agriculture. Un esprit de vie et de fé-

(1) 24 juin 1808, — 5 août 1808, — 19 août 1808, — 11 décembre 1808, — 5 janvier 1809, — 15 janvier 1816, — 23 avril 1818, — 25 juin 1819, — 1<sup>er</sup> septembre 1819.

(2) Ordonnance réglementaire du 23 juin 1819.

(3) 25 juin 1819, — 20 octobre 1819.

condité s'est répandu tout à coup sur des terrains jusque là négligés par la nature et par la main de l'homme. Des marais plongés sous les eaux ont été exhausés. Des bruyères incultes se sont couvertes de moissons. Un plus grand nombre de Français se sont unis aux affaires de leur pays par les liens si fermes et si attachans de la propriété. Favorable à la liberté publique, le partage a été plus favorable aussi qu'on ne le pense à la tranquillité du gouvernement. Il a ôté plus d'un prétexte aux révolutions, puisqu'il a adouci la condition du peuple, non pas en lui prodiguant tout à coup des richesses qui l'auraient corrompu, mais en lui offrant une honnête récompense de son travail et de ses sueurs. Enfin il a augmenté la population en diminuant les prolétaires.

Nos Rois avaient pressenti, dans leur sagesse, les heureux effets du partage, et l'avaient tenté pour la Lorraine, la Flandre, la Bourgogne et le Béarn. Si l'exécution de leurs édits se fut étendue aux autres provinces de la France, elle aurait prévenu les abus que la loi révolutionnaire du 10 juin 1793 a engendrés. Car ces édits ne voyaient que les familles, et cette loi que les individus. Or, le premier mode tend à conserver, le second à dissiper.

Je suis loin aussi d'excuser les réintégrations, ou plutôt les usurpations à main armée, que les communes ont souvent entreprises sur les biens patrimoniaux de leurs anciens seigneurs, pendant l'émigration et sous le prétexte banal des abus de la féodalité. Ces violences tenaient au malheur des temps, et non au système du partage. D'ailleurs, un envahissement de fait, une expropriation consacrée par quelques administrations centrales sous la forme d'un jugement de réintégration, ne constituent point un véritable partage, ni de droit, ni de nom. De tels actes peuvent être annulés sur la réclamation de l'ancien propriétaire, si le gouvernement ne les a pas ratifiés par son adhésion expresse ou tacite (1).

---

(1) 7 août 1816, — 5 février 1819, — 23 juin 1819, — 29 mai 1822.  
Voy. au mot ÉMIGRÉS.

Mais, quant aux partages proprement dits, tout concourt à les faire maintenir.

L'intérêt de la justice, parce que les copartageans sont possesseurs et propriétaires en vertu de la loi et d'actes publics délibérés, consentis, exécutés; qu'ils ont joui de bonne foi; qu'ils ont planté, défriché, clos, bâti leurs lots; qu'ils les ont vendus, échangés, morcelés et prescrits par une longue et paisible possession.

L'intérêt des tiers, parce que ces biens ont passé en plusieurs mains par une multitude de ventes, par des contrats de mariage, par des partages de succession, par des traditions de toute nature, et que leur rentrée dans la jouissance commune donnerait matière à une foule d'actions en garantie, à des troubles, à des procès entre les détenteurs primitifs et leurs cessionnaires; et parce que ceux-ci poursuivraient, à leur tour, les communes, en indemnité des améliorations et constructions faites de bonne foi, et à titre de propriétaire, sur le sol dont ils seraient évincés.

L'intérêt des communes, parce que le partage y a répandu plus d'aisance, et y a guéri la plaie de la mendicité.

Enfin, l'intérêt du fisc, parce que les biens partagés restent dans le commerce, et qu'ils sont assujettis aux droits de mutation et de succession; tandis que le fisc éprouverait une perte considérable s'ils entraient dans le domaine presque inaliénable des communes.

Ces puissans motifs ont toujours déterminé le gouvernement à maintenir les partages, quoique irréguliers dans leur forme. C'est dans cet esprit que l'avis du Conseil d'État, du 29 mai 1808, a été donné.

C'est dans cet esprit qu'ont été rendues les décisions qui, par centaine, ont confirmé les titres de partage invalides, mais fondés sur la bonne foi et suivis d'une longue possession. Les raisons de persévérer dans cette salutaire jurisprudence augmentent chaque jour en force et en nécessité.

C'est encore dans ce même esprit, 1°. que la jurispru-

dence a admis à jouir du bénéfice de l'art. 3 de la loi du 9 ventôse an 12, les détenteurs de biens communaux en vertu de partages opérés avant le 10 juin 1793, quoique la loi du 9 ventôse ne soit applicable qu'aux partages faits en exécution de la loi du 10 juin 1793; on s'est fondé sur ce qu'il était conforme aux principes d'équité et de bienfaisance qui ont dicté la loi du 9 ventôse an 12, que des particuliers qui ont joui sans trouble pendant plusieurs années ne fussent pas dépouillés d'une possession qu'ils ont pu croire légitime, et par suite de laquelle, ils ont fait des défrichemens, plantations ou autres améliorations (1).

2°. Qu'un partage fait dans les formes de la loi du 10 juin 1793 ne peut être annulé sur le motif que des biens revendiqués ensuite par des particuliers ont été compris dans ce partage (2).

3° Qu'un acte dressé en vertu de ladite loi, confère aux copartageans ou à leurs ayans cause la qualité de propriétaires incommutables.

C'est enfin dans le même esprit que l'ordonnance réglementaire du 23 juin 1819 a confirmé par l'art. 1<sup>er</sup> toutes les occupations de biens communaux qui résultaient d'un acte de concession ou d'un partage *même verbal*, lequel aurait dessaisi la commune de ses droits, en faveur des détenteurs.

Ainsi, la preuve testimoniale, appuyée de la possession longue et paisible, suffirait, d'après cette ordonnance, pour le maintien d'un partage.

Il résulte pareillement de la même ordonnance, que les délais prescrits par l'art. 3 de la loi du 9 ventôse an 12 ne doivent être considérés que comme comminatoires. D'où l'on doit conclure que les détenteurs qui, postérieurement à ces délais, auraient fait leur soumission, ne pourraient être aujourd'hui recherchés et frappés de déchéance; que, n'eussent-ils pas encore accompli cette soumission, ils en seraient formellement

(1) Décret du 24 juin 1803, — ordonnance du 24 octobre 1818.

(2) 26 juin 1819.

relevés par l'art. 2 de l'ordonnance royale du 23 juin 1819 ;

Que, pour maintenir les détenteurs en possession provisoire, la loi du 9 ventôse an 12 exigeait qu'ils eussent au moins défriché ou planté le terrain dont ils ont joui, ou qu'ils l'eussent clos de murs, fossés ou haies vives, ou qu'ils eussent fait quelques constructions; mais que cette condition n'est pas requise par l'ordonnance du 23 juin 1819; qu'il en résulte que les détenteurs ou usurpateurs de biens communaux laissés dans leur état primitif sont aujourd'hui admis à les soumissionner, pour en devenir propriétaires incommutables, aux charges exprimées par ladite ordonnance.

Enfin, que le délai de trois mois prescrit pour les soumissions par l'art. 2, n'est aussi que comminatoire, ou du moins est laissé au détenteur, jusqu'à ce qu'il soit *poursuivi* à la diligence du maire, devant le Conseil de préfecture, en restitution des terrains usurpés et des fruits exigibles.

VII. Je dois dire que la jurisprudence n'a posé qu'un très-petit nombre d'exceptions à la règle du maintien des partages.

Ainsi, l'on a annulé des partages qui, sur la demande d'un *seul* individu, avaient été délibérés contre le *vœu de la commune et non effectués*.

Où le fait matériel de l'exécution manque, on ne reconnaît pas avec raison de partage (1).

Il en est de même lorsqu'il résulte des actes produits qu'il s'agit plutôt d'un partage de *jouissance* que d'un partage de *propriété* (2).

En effet, le fonds peut être laissé dans l'indivision, quoiqu'il y ait répartition de jouissance. Lorsque les détenteurs ne peuvent ni vendre ni engager les biens, il n'y a point de partage de propriété, ni d'intention, ni de fait, dans le sens véritable de la loi du 10 juin 1793.

(1) 7 septembre 1808, — 6 novembre 1817.

(2) 26 novembre 1808.

De même, le partage opéré en vertu d'un bail ne peut être assimilé à un partage régulier.

La raison en est, qu'un bail à ferme ne peut pas constituer un titre de propriété et d'aliénation définitive, dans le sens de la loi du 10 juin 1793.

De même encore, lorsqu'un projet de partage n'a pas reçu d'exécution, que les arrêtés des corps administratifs ou les décrets qui prononçaient l'annulation de ce partage ont été publiés et affichés dans la commune, qu'ils ont été exécutés par l'adjudication desdits biens aux enchères et à bail, les copartageans qui ont pris ces biens à ferme sont non recevables à demander le maintien dudit partage.

En effet, ils ont renoncé eux-mêmes volontairement au bénéfice de leur titre incommutable de propriété, comme copartageans, pour se restreindre au titre précaire de fermiers (1).

VIII. Quant à la compétence des tribunaux en cette matière, il a été décidé,

1°. Que l'application des lois sur le partage des biens communaux indivis entre deux communes appartient aux préfets; mais que les questions relatives à la proportion de leurs droits respectifs, et qui résultent de leurs titres et de leur possession, sont de la compétence des tribunaux (2).

Qu'il en est de même,

2°. Si des particuliers prétendent avoir possédé ces biens privativement comme section de commune (3).

Car l'agrégation d'un hameau à une commune n'altère point la nature et l'individualité de ses droits de propriété ou d'usage.

(1) 26 juin 1822. C'est dans le même sens qu'un acquéreur de biens nationaux qui, postérieurement à l'adjudication, aurait soumissionné, à titre d'engagement, une portion des biens vendus, et aurait vu sa soumission rejetée, serait non recevable à réclamer ensuite cette portion à titre de vente; car il doit s'imputer d'avoir changé lui-même volontairement, la cause de sa possession. — 13 novembre 1818.

(2) 28 novembre 1809.

(3) 20 septembre 1809.

3°. Si un particulier prétend qu'il a droit d'être compris, comme habitant, dans la distribution des biens communaux (1).

Car ceci tient à des questions de domicile dont les tribunaux sont seuls juges (art. 3, sect. 2 de la loi du 10 juin 1793).

4°. S'il y a entre des communes quelque contestation relativement à l'étendue et à l'exercice du droit de pâturage (2).

Car ces prétentions s'appuient sur des actes, des transactions, des jugemens, ou sur la possession, dont les tribunaux doivent connaître.

5°. Si, après le partage consommé, il s'élève des contestations entre les copartageans et leurs successeurs.

Car les effets des actes privés, passés entre eux, ne peuvent être réglés que par les tribunaux. L'acte de partage n'est pas attaqué; dès-lors, l'administration est sans intérêt.

6°. Si quelque personne prétend des droits de propriété sur des biens partagés comme communaux et occupés par des particuliers, ou restés dans l'indivision (3).

Car il s'agit d'une question de propriété qui ne puise pas ses élémens de solution dans un acte administratif, mais dans des titres privés, antérieurs au partage, et dont l'examen n'appartient qu'aux tribunaux.

7°. Si, après avoir fait annuler par le Conseil d'État un arrêté des administrations centrales, incompétemment pris sous la forme d'un jugement de réintégration, l'ancien propriétaire poursuit la commune, ou même les détenteurs, s'il y a eu partage, en éviction du terrain usurpé (4).

Car, dès qu'il n'y a plus d'acte administratif, la contestation se réduit à une question ordinaire de propriété.

(1) 1<sup>er</sup> avril 1811.

(2) 7 novembre 1814.

(3) 11 janvier 1807, — 7 août 1816, — loi du 9 ventôse an 12, articles 7 et 8. Voy. au mot COMMUNES, § IV.

(4) Voy. au mot ÉMIGRÉS, § VI.

8°. Si les habitans contestent entre eux sur le foud du droit (1).

Car, pour régler le mode de jouissance, il faut d'abord que la qualité communale du bien soit reconnue.

9°. S'il a été passé entre quelques habitans un acte touchant l'usage d'une propriété commune et indivise entre eux (2).

Car un tel acte est improprement qualifié de partage. Un partage, dans le sens des lois du 10 juin 1793 et du 9 ventôse an 12, est un acte public qui répartit et distribue, dans des proportions et d'après des conditions et des formes déterminées à l'avance par les lois, des biens qui appartiennent à l'universalité des habitans domiciliés dans la commune. Mais les effets d'une convention particulière, qui fixe le partage d'un bien privé et jusque là indivis entre quelques citoyens, ne peuvent être appréciés que par les tribunaux.

Telles sont les règles, tant législatives que de jurisprudence, qui gouvernent la matière des partages de biens communaux.

## § VII.

*Les questions de propriété, d'usage et de servitude, élevées par des tiers sur les biens cédés par les communes à la Caisse d'amortissement, et vendus par le Domaine, en exécution de la loi du 20 mars 1813, sont-elles du ressort des Conseils de préfecture ou des tribunaux ?*

*Que doit-on comprendre, en matière de ventes de biens communaux, sous la dénomination de tiers réclamans ?*

*L'action en revendication des tiers doit-elle être, dans tous les cas, et sans acception de personnes, portée directement devant les tribunaux ?*

*Dans quelles limites et devant quelle autorité les communes peuvent-elles exercer leur revendication ?*

(1) 9 avril 1817.

(2) 28 mai 1812, — 25 octobre 1816.

*Quelles sont les règles qui doivent guider les Conseils de préfecture dans l'interprétation de ces sortes de ventes ?*

I. On a prétendu que ces ventes, étant faites dans la forme ordinaire des ventes de biens nationaux, devaient être, en tout, assimilées à ces dernières; qu'à l'égard de celles-ci, les revendications des tiers se tournaient, après la consommation de la vente, en indemnité sur le trésor public; qu'il en devait être ainsi des ventes de biens des communes; que les affiches, les publications et les enchères avaient suffisamment averti les tiers qui auraient dû former leur opposition en temps utile; et que l'acquéreur ayant traité avec l'État, sous la foi des lois de garantie écrites dans son contrat, devait conserver, même vis-à-vis des tiers, la propriété irrévocable de tous les biens vendus.

On a répondu qu'aux termes du décret du 17 janvier 1814, inséré au *Bulletin des Lois*, les adjudications des biens de la Caisse d'amortissement sont régies, à l'égard des tiers, par les règles du droit commun;

Que si les adjudications étaient faites dans les formes ordinaires, voulues pour la vente des biens nationaux, c'était seulement pour prévenir toute négligence, fraude, ou collusion, au détriment de la Caisse d'amortissement, et pour augmenter le prix des ventes par la chaleur des enchères, ainsi que cela est d'usage pour les mineurs, auxquels les établissemens publics sont assimilés;

Que si les biens nationaux cédés à la Caisse d'amortissement, et vendus par elle, changeaient, par cette transmission, de caractère, perdaient leur privilège d'affranchissement, et restaient passibles des revendications des tiers devant les tribunaux, il en devait être de même, à plus forte raison, des biens des communes cédés à ladite Caisse; en un mot, que les biens des communes étaient devenus, par l'effet de la cession légale, biens de la Caisse d'amortissement, et non biens de l'État; que la régie de l'enregistrement en avait pris possession au nom de la Caisse; qu'elle avait fait procéder à leur

aliénation devant les préfets dans l'intérêt de la Caisse; enfin, qu'elle avait versé le prix des adjudications dans la même Caisse; qu'ainsi, l'assimilation entre les biens nationaux confisqués sur les émigrés, possédés par l'Etat, et vendus par le domaine, et les biens cédés à la Caisse d'amortissement, et vendus en son nom et dans son intérêt, par la Régie, n'était exacte que pour les formes de l'aliénation, et non pour les effets de la vente à l'égard des tiers;

Que la loi du 20 mars 1813 avait seulement affranchi les biens compris dans la cession, des hypothèques qui les grevaient; mais qu'elle avait eu soin, même alors, de leur affecter spécialement, à défaut d'autres biens restant à la commune, la rente proportionnelle, et les autres revenus de la commune; que cette sûreté particulière, donnée par la loi aux créanciers, prouvait encore que l'analogie de ces ventes avec les ventes nationales n'était pas complète; et que, n'ayant fait aucune autre distinction à l'égard des revendications éventuelles des tiers, on devait conclure du silence de la loi, qu'elle laissait ces revendications dans le domaine du droit commun et des tribunaux (1).

Cette dernière opinion a prévalu (2).

La jurisprudence a introduit plusieurs distinctions que je vais faire connaître.

Du principe que les adjudications de biens communaux faites par le domaine, au nom de la Caisse d'amortissement, sont régies à l'égard des tiers par les règles du droit commun, on en a inféré que toutes les questions, non-seulement de propriété, mais encore d'usufruit, de servitude et d'usage, sont du ressort des tribunaux;

Qu'ainsi, la clause insérée dans le procès verbal d'adjudi-

(1) Si la loi du 20 mars 1815 n'avait pas affranchi les biens vendus des hypothèques qui les grevaient, nul doute que les créanciers des communes n'eussent conservé sur ces biens leur droit de suite.

(2) 25 juin 1817, — 25 juin 1817, — 1<sup>er</sup> novembre 1820, — 8 mai 1822.

cation, qui affranchit de tous droits d'usage les biens vendus, ne fait point obstacle à ce que la réclamation de ces droits soit portée devant les tribunaux, par les tiers (1).

On a recherché ensuite quelles actions ils pouvaient exercer.

Deux sortes d'actions leur sont compétentes à leur choix, l'une judiciaire, l'autre administrative.

Ils peuvent soutenir devant les tribunaux que le bien vendu leur appartient, et ils attirent à eux l'acquéreur et le domaine son garant, qui exerce les actions de la Caisse d'amortissement vendeur. Dans ce cas, les préfets doivent, à peine de voir annuler leurs arrêtés, s'abstenir d'élever le conflit. Car il s'agit d'une question de propriété dont l'examen appartient aux tribunaux (2).

Les tiers peuvent aussi soutenir devant le Conseil de préfecture, si leur adversaire les y appelle, que le bien par eux réclamé n'a pas été compris dans la vente.

Le Conseil d'État peut, sur ce débat entre l'acquéreur et les tiers réclamaux, sans excéder sa compétence, déclarer que l'objet revendiqué n'a pas été vendu : ce qui coupe court à toute discussion ultérieure devant les tribunaux, entre l'acquéreur et les tiers ; car les droits de l'acquéreur sur la chose litigieuse ne peuvent provenir que de l'acte administratif, à moins qu'il n'excipe, en outre, de la possession ou de titres anciens (3).

La contestation relative à la propriété de ces biens mis hors de la vente administrative ne pourrait plus s'ouvrir, devant les tribunaux, qu'entre le tiers et le domaine vendeur, dans le premier cas, et entre le tiers et l'acquéreur, dans le second, sauf l'intervention du Domaine au procès, s'il y a lieu.

Au surplus, comme la déclaration préalable demandée par le tiers ou par l'acquéreur implique, de la part du tiers, la pré-

(1) 27 septembre 1820.

(2) 8 mai 1822.

(3) 29 août 1821.

tention de propriétaire, et de la part de l'acquéreur, l'exception du défaut de cette qualité, le Conseil de préfecture ferait toujours mieux de renvoyer le tiers réclamant, par un arrêté interlocutoire, devant les tribunaux, pour y établir, contradictoirement avec le Domaine, ses droits de propriété sur la chose litigieuse, sans préjudice et avec toutes réserves de l'examen ultérieur de la vente, sous le rapport de sa validité administrative.

Quant à ce qu'on doit entendre ici par tiers réclamans, on comprend sous cette dénomination :

1°. Tous ceux qui revendiquent la propriété d'un bien communal vendu par le domaine, en vertu de la prescription, ou de titres privés, ou des règles du droit commun (1).

2°. Les copartageans des biens communaux, qui prétendraient en avoir joui, même en vertu d'un acte irrégulier, pourvu qu'ils les aient clos ou défrichés, et qu'ils aient rempli les formalités de la loi du 9 ventôse an 12, et à plus forte raison, ceux qui jouissent en vertu d'un partage régulier. Car l'effet de ces derniers partages a été de les rendre propriétaires incommutables. Ils peuvent donc exercer tous les droits et actions d'un propriétaire. Mais comme leur titre est uniquement administratif, c'est au Conseil de préfecture seul qu'il appartient d'en reconnaître la régularité, d'en apprécier la valeur et d'en déclarer les effets, à la différence des tiers ordinaires, qui s'appuient sur des titres privés dont la connaissance et l'application sont du ressort des tribunaux (2).

3°. Dans les ventes de biens communaux, baillés à titre emphytéotique, les fermiers sont des tiers à l'égard de l'administration vendeur et de l'adjudicataire.

La clause du procès verbal d'adjudication qui permettrait la résiliation de leurs baux, conformément aux dispositions de

(1) 15 février 1815, — 25 juin 1817, — 25 juin 1817, — 21 septembre 1818, — 29 décembre 1819, — 1<sup>er</sup> novembre 1820, — 8 mai 1822.

(2) 25 janvier 1820.

la loi du 15 frimaire an 2, ne pourrait préjudicier à leurs droits.

Par conséquent, la question de savoir si les baux emphytéotiques, ou même ordinaires, peuvent ou non être résiliés par l'adjudicataire, est du ressort des tribunaux, comme les questions de propriété élevées par les tiers (1).

La même règle s'applique à toutes les autres actions en résiliation de baux semblables, ou en indemnité pour fautes et négligences du fermier, etc. (2).

Je dois dire que des tiers ne seraient pas fondés à demander au Conseil d'Etat leur renvoi devant les tribunaux, pour y faire valoir, sur les biens aliénés, leurs droits d'usage ou de parcours, s'ils ont acquiescé à des arrêtés de Conseils de préfecture qui déclaraient la vente libre de tous droits quelconques, en prenant à bail, postérieurement aux dits arrêtés, la jouissance de ces biens, ou de toute autre manière (3).

4°. Ceux qui prétendent être propriétaires en vertu d'une vente de biens nationaux, sur enchères ou sur soumission, ou à titre d'engagement ou d'échange confirmé par la loi du 14 ventôse an 7.

Dans le premier cas, c'est au Conseil de préfecture qu'il appartient de prononcer sur l'identité des terrains vendus, et sur la priorité des ventes.

Dans le second cas, si la confirmation de l'engagement ou de l'échange ont eu lieu sur soumission, c'est au Conseil de préfecture à prononcer sur la validité et les effets de cette confirmation qui, aux termes de l'article 14 de la loi du 14 ventôse an 7, assimile, en tout, les soumissionnaires engagistes aux acquéreurs de biens nationaux, et les constitue propriétaires incommutables.

Mais si l'engagiste ou l'échangiste était confirmé par la loi,

(1) 29 août 1821.

(2) 9 avril 1817, — 30 juillet 1817.

(3) 10 décembre 1819, — 26 juin 1822.

sans condition et sans réserves, dans toute la plénitude et la force de son titre, ou s'il se trouvait placé dans les exceptions de ladite loi, c'est devant les tribunaux qu'il devrait exercer, son titre à la main, la revendication de propriété, sauf l'intervention du Domaine au procès, s'il y avait lieu.

II. Du principe que les adjudications des biens des communes sont faites et jugées dans les formes prescrites pour les biens nationaux, on en a inféré que lorsque la question s'élevait entre le Domaine ou la commune, et l'acquéreur, sur le mérite et l'étendue de la vente administrative, cette question devait être jugée par le Conseil de préfecture; que d'ailleurs, la commune, valablement représentée par la Caisse d'amortissement, son cessionnaire, ne pouvait être considérée comme un tiers à l'égard de l'acquéreur; qu'elle ne pouvait donc prétendre, ni qu'on n'aurait pas dû vendre un bien compris dans la cession faite à la Caisse d'amortissement, parce que le bien lui appartenait, puisque c'était précisément parce qu'il lui avait appartenu qu'il était aliénable, et qu'il avait été aliéné; ni que l'acquéreur possédait une contenance plus grande que celle acquise, puisque les biens avaient été vendus sans garantie de mesure; ni que les biens n'avaient pas été portés à leur juste valeur, puisque l'acquéreur avait acheté sous la foi des enchères, et que d'ailleurs, la lésion n'est pas, en matière de vente administrative, une cause de rescision; ni que les adjudications devaient être annulées sur sa demande, pour défaut d'enchères, ou pour tout autre vice de formes, puisqu'elle est sans qualité et sans droit pour réclamer, soit la propriété, soit le prix: la propriété, parce qu'elle en a été dessaisie par la loi du 20 mars 1813; le prix, parce qu'il ne lui a jamais appartenu, et que l'indemnité qu'elle a reçue en inscription, cinq pour cent, a été et a dû être réglée, non d'après le taux de la vente, mais d'après le revenu net dont la commune jouissait en 1813, antérieurement à la vente.

Toutes ces questions sont, dans ces limites, du ressort des Conseils de préfecture, qui s'exposeraient à voir annuler leurs ar-

rétés s'ils se déclaraient incompétens pour en connaître (1).

Depuis que les biens non encore vendus des communes ont été remis à leur disposition par la loi de finances du 28 avril 1816, on peut assimiler les communes, en quelque sorte, aux émigrés réintégrés par le sénatus consulte du 6 floréal an 10, et par la loi du 5 décembre 1814.

Ainsi, de même que les émigrés, elles ne peuvent attaquer, ni devant les tribunaux, ni devant les Conseils de préfecture, les ventes de leurs biens légalement consommées; car elles sont sans qualité, à cause de la cession qui les en a complètement dessaisies, et à cause des droits des acquéreurs qui se fondent sur les lois générales de la matière et sur la loi particulière du contrat, et qui ne reconnaissent d'ailleurs que la Caisse d'amortissement pour leur vendeur.

Il suit de là, que deux ordonnances des 6 novembre 1817 et 11 février 1820, qui semblent attribuer à une commune la faculté d'opposer à l'acquéreur des nullités qui frappaient la substance même de la vente, n'établissent peut-être pas une doctrine bien sûre.

Il est plus exact de décider, avec l'ordonnance postérieure, du 8 mai 1822, que les communes sont sans qualité pour arguer de nullité, sous quelque prétexte que ce puisse être, les ventes de leurs biens légalement cédés à la Caisse d'amortissement, comme elles sont sans intérêt pour demander que l'acquéreur fournisse un supplément de prix, qui, le cas échéant, n'arriverait pas dans leur caisse.

Il entre dans l'ordre des devoirs et des attributions du Conseil de préfecture de rejeter immédiatement leur action rescisoire, par l'exception du défaut de qualité, au lieu de les

(1) 17 novembre 1819, — 8 mai 1822, — 8 mai 1822. La loi du 14 mai 1790 n'ouvre point la voie de rescision pour cause de vilité du prix de l'adjudication, et les Conseils de préfecture, et le Conseil d'Etat lui-même, excéderaient leurs pouvoirs s'ils reconnaissaient des nullités qui ne sont ni prévues par le cahier des charges, ni établies par la loi.

autoriser à plaider sur cette action devant les tribunaux, ce qui serait admettre implicitement leur qualité (1).

C'est encore par mégarde qu'une ordonnance du 12 mai 1819, après avoir justement maintenu un acquéreur dans la propriété des arbres plantés sur un terrain qui avait été vendu sans aucune réserve, ajoute surabondamment que, « s'il résulte, « *pour la commune, un préjudice de ce que l'on aurait omis* « *d'évaluer lesdits arbres dans la mise à prix, cette omission* « *ne peut être opposée aux acquéreurs.* »

Le préjudice ne résulterait pas pour la commune de ce que l'on aurait omis d'évaluer les arbres dans la mise à prix; car sa rente est proportionnée, non au montant de la mise à prix ou des enchères définitives, mais au revenu net des biens cédés.

Le préjudice viendrait seulement de ce que la valeur des arbres plantés sur le terrain vendu n'aurait pas été comprise dans l'évaluation du revenu net.

C'est au domaine, qui seul, par sa négligence (réparée peut-être par les enchères), souffre de cette omission, à indemniser dans ce cas, s'il y a lieu, la commune (2).

Mais si les communes ne peuvent attaquer la validité intrinsèque des ventes, comme elles ont été remises par la loi du 28 avril 1816 en possession de leurs biens non encore aliénés, elles sont recevables à prétendre que tels biens, tels droits d'usage, telles servitudes, qui leur appartenaient, n'ont pas été *compris* dans les ventes faites.

Ne pourraient-elles pas non plus demander la nullité de ces ventes, si elles comprenaient, en contravention à la loi, des bois, pâtis, pâturages, tourbières, dont les habitans jouissaient en commun, halles, marchés, églises, casernes, hôtels de ville, salles de spectacles et autres objets, que la loi du 20 mars 1813 excepte nommément de la cession?

(1) 8 mai 1822.

(2) Si le revenu avait été fixé par un bail d'enchères, la commune ne serait pas fondée à demander que la liquidation de la rente fût établie sur le prix dont l'état a réellement profité (28 novembre 1821).

La question est épincuse.

Car si, d'un côté, l'on peut dire que l'acquéreur a été averti par la loi même que ces objets étaient exceptés de la cession, et par conséquent inaliénables, d'un autre côté, on peut répondre que les municipalités, en ne s'opposant pas à la prise de possession de ces articles par la Régie des domaines, ont laissé croire aux acquéreurs que ces objets étaient aliénables. On peut ajouter qu'elles auraient dû faire leurs diligences, à cet effet, en temps utile; que l'acquéreur, confondu, avant la vente, dans la foule des amateurs, n'a pu ni dû être admis à s'assurer si les biens affichés et exposés en vente étaient loués par la commune, et aliénables par leur destination et le mode de leur jouissance, ou si les habitans les possédaient en commun, et s'ils étaient inaliénables d'après les dispositions de la loi; qu'il les a acquis parce qu'il a dû croire que si on les aliénait, c'est qu'ils étaient aliénables; qu'il n'a pu prévoir le cas de restitution éventuelle, même avec indemnité; qu'il a cru acheter et a acheté sous la condition d'irrévocabilité et de perpétuité, et que s'il compète quelque action à la commune dépouillée, ce ne peut être qu'une action en indemnité du prix de la vente contre le Domaine, et non une action en restitution de la chose, contre l'acquéreur de bonne foi et ses cessionnaires (1).

Pour moi, quelque force qu'aient les objections des acquéreurs, j'inclinerais à penser que, dans ce cas, la commune doit être assimilée à un tiers, et que si le bien litigieux n'a pas été légalement cédé à la Caisse d'amortissement, il n'a pu être léga-

---

(1) En conférant ce principe avec celui de l'ordonnance du 18 avril 1816, qui annule la vente d'un droit incorporel faite en contravention à la loi, on voit que les deux cas diffèrent en ce que, dans l'un, la vente a eu lieu sur enchères, et a pu, par conséquent, renfermer des objets inaliénables, sans que l'acquéreur pût légalement le savoir; tandis que, dans l'autre, la vente a eu lieu sur soumission, et qu'ainsi c'est le soumissionnaire qui, par ses désignations involontaires ou frauduleuses, a induit lui-même l'administration en erreur.

Les cas n'étant point les mêmes, la raison de décider peut donc être différente.

lement vendu par le Domaine, et qu'en conséquence, il doit être restitué à la commune, sauf le retrait de la rente proportionnelle, si elle a frappé sur le bien ou portion du bien, et sans préjudice de la restitution du prix, et même des dommages-intérêts, s'il y a lieu, envers l'acquéreur (1).

J'émettrais cette opinion avec d'autant plus de confiance, que la vente aurait eu lieu depuis la Charte.

Car vendre ce que la loi défend de vendre, et maintenir ce qui a été vendu, malgré la revendication du légitime propriétaire, c'est, si je ne me trompe, en d'autres termes, confisquer.

Or la confiscation a été abolie par la Charte (2).

C'est dans ce sens qu'il a été statué par une ordonnance du 25 octobre 1816 qui a annulé la vente d'un pâquis communal illégalement cédé à la Caisse d'amortissement.

Il est vrai qu'il se rencontrait dans l'espèce deux circonstances remarquables: l'une, que l'acquéreur demandait lui-même la résiliation de la vente, par le motif qu'il n'avait point obtenu la tradition de la chose, à l'époque déterminée dans le contrat; l'autre, que la vente avait été faite malgré une décision du préfet, non révoquée, qui déclarait le pâquis inaliénable.

Mais l'ordonnance se fondait aussi sur ce troisième motif, « qu'au surplus, le bien vendu était, par sa nature, non susceptible d'être cédé à la Caisse d'amortissement. »

Je dois dire cependant, qu'une autre ordonnance du 6 novembre 1817 a rejeté la demande d'une commune en annulation d'une vente qui aurait compris une portion de ses communaux *non loués*, par le motif que :

« Lors de la prise de possession par le domaine, et lors de l'adjudication, il n'a été fait aucune réclamation au nom de la commune, et que, par conséquent, si la prétention de ladite commune est fondée, elle ne peut la faire valoir que vis-à-vis du gouvernement. »

(1) Cette règle serait encore mieux applicable si la vente avait été faite nonobstant l'opposition antérieure de la commune.

(2) Art. 66 de la Charte.

Quoique ces deux ordonnances aient statué dans des circonstances différentes, puisque l'une des ventes avait été faite nonobstant une opposition antérieure, et que l'autre avait eu lieu sans réclamation, il n'en est pas moins vrai qu'elles semblent partir de deux principes contraires.

C'est dans le sens de la première ordonnance, qu'une troisième ordonnance, en date du 5 septembre 1821, a refusé de prononcer l'annulation de la vente d'un terrain communal, parce que ce terrain avait été *affermé*, et qu'il se trouvait ainsi au nombre des objets dont la loi du 20 mars 1813 prescrivait l'aliénation.

On pourrait encore invoquer, à l'appui de cette dernière opinion, une ordonnance du 18 avril 1816, qui annule la vente d'un droit incorporel, faite en contravention aux lois qui prohibaient ladite aliénation.

Pendant la vente des domaines nationaux est régie par des principes plus sévères que la vente des biens communaux. Les communes seraient-elles moins favorables que les anciens propriétaires ?

Quoi qu'il en soit, on voit, d'après les exemples précités, que la question n'a pas encore été nettement résolue par la jurisprudence.

III. Mais ce que la commune peut, sans aucune contradiction, prétendre devant le Conseil de préfecture, c'est que l'acquéreur jouit d'un objet, non pas qui lui a été vendu, quoiqu'il eût dû ne pas l'être, mais qui ne lui a pas même été matériellement aliéné.

Le Conseil de préfecture doit, en ce cas, la recevoir dans la forme, ainsi que je l'ai dit plus haut; car elle a aujourd'hui qualité, d'après la loi de finances du 28 avril 1816, pour soutenir même que des biens cessibles, et par conséquent aliénables, tels que biens ruraux, maisons et usines affermés par elle, n'ont pas été vendus. Avant cette loi, l'action aurait appartenu seulement au domaine, en vertu de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 20 mars 1813.

Je pense également que la commune aurait eu qualité et droit, avant la loi de réintégration du 28 avril 1816, pour revendiquer les objets, alors non-cessibles, dénommés dans l'art. 2 de la loi du 20 mars 1813, mais usurpés par l'acquéreur.

Il ne reste plus maintenant qu'à exposer les règles qui servent à l'interprétation de ces ventes.

IV. Les communes peuvent revendiquer contre l'acquéreur, non-seulement les terrains qui n'auraient pas été aliénés, mais encore l'exercice de certains droits ou servitudes réservés à leur profit, dans l'acte de vente.

La commune doit faire expliquer à ce sujet, non les tribunaux, mais les Conseils de préfecture; car elle ne peut exercer de droits plus étendus que ceux du Domaine, lorsqu'elle ne conteste pas l'aliénabilité intrinsèque des biens litigieux. Il s'agit donc de savoir ce que le domaine a vendu. Or il faut, pour cela, déclarer le sens de l'adjudication.

Il ne suffirait pas qu'on eût vendu les biens *affermés à tel* ou *tel*, et que même le prix du bail eût servi de mise à prix, pour soutenir que les droits d'usage ou de dépaissance, ou autres, étaient réservés dans le bail au profit de la commune, et que, par conséquent, ladite réserve doit continuer à l'égard de l'acquéreur, comme à l'égard du fermier.

On répondrait que cette disposition, *affermé à tel*, est purement énonciative et non taxative; que, d'ailleurs, il fallait bien avertir les enchérisseurs que les biens à vendre étaient affermés et non jouis en commun; sans quoi, ils n'auraient pas été aliénables.

Quant à l'objection que le prix du bail a tenu lieu de mise à prix, elle n'est pas plus sérieuse. Car les bases de la mise à prix se déplacent par la chaleur et les variations des enchères, et l'acquéreur a pu croire de bonne foi qu'il a acheté, non ce que la commune avait seulement affermé, puisque on ne lui vendait pas le bien *tel et de la même manière* que le fermier en jouissait, et que d'ailleurs les clauses du bail n'ont été ni mises sous ses yeux avant la vente, ni relatées généralement

ou spécialement dans l'adjudication ; mais tout ce qui appartenait à la commune sans distraction, modification ni réserves.

Si le bien a été vendu sans expression de limites et de contenance, *tel que les fermiers en ont joui ou dû jouir*, ou *tel que la commune possédait le terrain à l'époque de l'adjudication*, le Conseil de préfecture doit renvoyer les parties, d'après cette relation spéciale aux baux ou à l'état de possession antérieure, devant les tribunaux ordinaires, pour y faire procéder, soit à la reconnaissance de l'objet litigieux, soit au bornage du bien aliéné (1).

Quelquefois néanmoins il est arrivé que, si la relation de la vente au bail précédent était spéciale, et que le bail fût clair, le Conseil d'État tranchait lui-même la difficulté.

Ainsi par exemple, le Conseil a décidé que si la vente portait *tout ce qui a été affermé*, et que le bail auquel elle se référerait ne contînt aucune réserve du droit de parcours litigieux ou autre, en faveur de la commune, il y avait lieu de déclarer que la vente était franche de tout droit de parcours ou autre (2).

Mais la règle qui délaisse ces sortes de contestations aux tribunaux, et qui est consacrée par des ordonnances postérieures, est plus exacte.

Si les terrains revendiqués par la commune ont été vendus sans relation à d'autres actes, distinction ni réserve, et se trouvent nettement compris dans les limites assignées par l'acte d'adjudication, le Conseil de préfecture doit déclarer que ces terrains ont été réellement vendus.

Les règles d'interprétation relatives aux servitudes présentent quelques difficultés.

À l'égard des tiers, la réserve des servitudes, tant actives que passives, ayant été généralement faite pour ou contre l'acquéreur, dans la clause banale de ces sortes de ventes, ne préju-

---

(2) 29 août 1821, — 29 août 1821.

dicie nullement à leurs droits, même en admettant que les ventes des biens des communes dussent être assimilées, en tout, aux ventes de domaines nationaux.

A l'égard des communes, on les a considérées, relativement aux servitudes, comme des tiers, en faveur desquels le domaine vendeur a stipulé par la clause banale de réserve.

Ainsi, la question de savoir si une servitude de passage sur un pré ou autre terrain aliéné est due à une commune a été, d'après cette clause *banale*, renvoyée aux tribunaux (1).

C'est ce qui résulte de deux ordonnances des 25 février 1818 et 7 avril 1819.

Il suit de là, que, si l'acquéreur a été *spécialement* affranchi, par le contrat, de telle ou telle servitude, la commune ne peut en réclamer l'usage.

Il suit aussi de là que, si, ni le procès verbal d'adjudication, ni le cahier des charges, ni aucun des actes administratifs qui ont préparé la vente, ni les baux auxquels l'adjudication se référerait, ne contiennent de réserve *banale* ou *spéciale* sur les servitudes, le Conseil de préfecture doit déclarer que l'acquéreur en est pleinement libéré.

On a demandé, à ce sujet, si la question de savoir si la vente d'un pré communal comprenait, ou non, la récolte des secondes herbes, devait être renvoyée devant le Conseil de préfecture ou devant les tribunaux.

(2) On a objecté que la clause de réserve ne concernait que les tiers et non les communes, à cause de la règle, *nemini res sua servit*. Mais on oublie que ce n'est pas la commune qui vend, mais le domaine; que par conséquent, le Domaine, ou la Caisse d'amortissement, seul et plein propriétaire de la chose, par l'effet de la cession, a pu et dû souvent créer et réserver sur cette chose, lorsqu'il l'aliénait, différentes servitudes, telles que celles de passage, puisage, etc., en faveur des communes, qui doivent, sous cet aspect, être considérées comme des tiers à l'égard de l'acquéreur.

Toutefois il faut que cette réserve, pour être obligatoire, soit exprimée dans l'acte d'adjudication.

Il faut distinguer :

Si le procès verbal d'adjudication réserve explicitement les secondes herbes en faveur de la commune, le Conseil de préfecture doit, conformément à cette clause restrictive, déclarer que les premières herbes ont seules été comprises dans la vente.

Mais si le procès verbal d'adjudication ne s'explique point à cet égard, doit-on considérer la question des secondes herbes comme une question de servitude, et renvoyer les parties devant les tribunaux, pour y faire prononcer sur l'existence, le mode et l'étendue de ladite servitude ?

Une ordonnance, du 21 août 1816, avait affirmativement prononcé. Mais une autre ordonnance, du 1<sup>er</sup> décembre 1819, a réformé cette interprétation.

Le Conseil d'État a pensé que le droit aux secondes herbes ne pouvait être considéré comme une servitude de dépaissance, mais plutôt comme une co-jouissance de l'objet aliéné; qu'en effet, la commune pouvait les récolter, les affermer, les vendre; que tels n'avaient pu être, ni l'objet de la cession, ni la volonté de la loi, ni la persuasion des enchérisseurs; et que, puisque les actes d'adjudication ne contenaient point de réserve à cet égard, il y avait lieu, non d'annuler l'arrêté du Conseil de préfecture, pour cause d'incompétence, et de renvoyer les parties devant les tribunaux, mais de l'annuler pour mal jugé, et de déclarer que la seconde herbe était, comme le reste des fruits et jouissances, comprise dans l'aliénation.

Cette doctrine est, en effet, plus sûre que la première, et doit être suivie.

Toutefois, si la vente se référait aux clauses du cahier des charges, et que, d'après ces clauses, l'acquéreur eût été tenu « de consentir et subir toutes les *conditions de jouissance*, « improprement appelées servitudes, établies par titres ou autrement, » la question de savoir si les droits d'usage, de parcours, de dépaissance, de puisage des eaux, de passage et

autres, sont au nombre de ces *conditions de jouissance*, et quels en sont la durée, le mode, l'étendue et l'exercice, serait, dans le silence de l'adjudication, du ressort des tribunaux.

C'est ce qui a été établi, sur mes conclusions, par une ordonnance du 29 mars 1822.

Le cahier des charges portait, dans l'espèce, la clause dont je viens de parler, et la question était de savoir si la commune pouvait exercer sur le bien vendu un droit de dépaissance et de puisage des eaux.

Cette question a été renvoyée devant les tribunaux, par le motif que, « aux termes de l'acte d'adjudication et du cahier des charges, auquel ledit acte se réfère, le pré a été vendu au sieur N\*\*\* tel qu'il se trouvait à l'époque de l'adjudication; que l'acquéreur avait été tenu de souffrir et consentir toutes les conditions de jouissance, improprement appelées servitudes, lorsqu'elles auront été légalement établies par titre ou autrement, et qu'il y était assujetti, sans aucune répétition, indemnité ou dommages-intérêts;

« Que la question de savoir si les droits de dépaissance et d'usage des eaux, réclamés par la commune sur le pré vendu, sont au nombre des conditions de jouissance que l'acquéreur est tenu de souffrir, aux termes de son contrat, ne peut être décidée, dans le silence de l'acte d'adjudication, que par la possession, les titres anciens ou les règles du droit commun. »

Mais si l'acte de vente ou le bail, auquel la vente se référerait spécialement, ne contenait aucune espèce de réserve de droit de parcours ou autre, en faveur de la commune, il y aurait lieu de déclarer administrativement que le bien vendu est affranchi de cette charge.

Car l'acquéreur peut prétendre, avec raison, qu'il n'a acheté que parce qu'il a cru acheter un bien libre; que, si le Domaine avait déclaré, avant la vente, que le bien restait grevé de la

charge onéreuse du parcours, il n'aurait pas poussé ses enchères aussi haut, ou qu'il ne se serait même pas présenté.

C'était à la commune, avertie par la publication des affiches, à faire insérer dans le cahier des charges quelque clause, générale ou spéciale, conservatrice de son droit. C'était aux officiers de la régie à établir cette réserve dans l'acte qu'ils ont dressé. L'omission de cette clause ne peut nuire à l'acquéreur de bonne foi, et la commune peut seulement exercer à raison de ce, une action en indemnité, devant qui de droit, contre le Domaine, s'il y a lieu.

Il en serait de même si la vente ne faisait pas de réserve des arbres plantés sur une prairie. Il faudrait déclarer que tout a été vendu, sol et superficie.

Les autres règles relatives à l'interprétation de ces ventes sont à peu près les mêmes que pour les ventes de biens nationaux (1).

Seulement le bail précédent est souvent ici, pour les premières, ce que les procès verbaux d'estimation sont pour les secondes.

Il sert à compléter les désignations insuffisantes de l'adjudication et à éclaircir ses ambiguïtés, pourvu toutefois, je le répète, qu'il y ait une relation directe et spéciale, et non pas seulement énonciative, de l'adjudication au bail.

Le Conseil de préfecture doit puiser ses moyens d'interprétation, soit dans les affiches préparatoires de la vente, soit dans le cahier des charges, soit dans les procès verbaux d'arpentage, soit dans le procès verbal de prise de possession dressé par la Régie, des biens cédés par les communes.

Ce procès verbal, destiné à faire connaître avec exactitude la dénomination, la nature, la consistance, l'étendue, la situation et les confins des objets cédés, le prix des baux, et le montant des impositions, fait naturellement corps et partie intégrante de l'adjudication.

---

1) Voy. au mot DOMAINES NATIONAUX, § II.

Si, par exemple, l'adjudication a omis de désigner les confins qui se retrouvent avec clarté dans le procès verbal de prise de possession, le Conseil d'Etat doit déclarer que le terrain vendu est tout ce qui a été compris entre lesdits confins, sauf à renvoyer devant les tribunaux les opérations de bornage, d'après cette déclaration de limites (1).

Ce moyen auxiliaire d'interprétation, tiré du procès verbal de prise de possession, est plus sûr encore que celui tiré des baux : d'abord, parce que l'un conduisait plus directement à l'aliénation que l'autre; et ensuite, parce que le domaine a pu vouloir aliéner plus que la commune n'a voulu affermer, tandis qu'il n'a pu vouloir aliéner, et n'a pas aliéné en effet plus qu'il ne lui avait été cédé.

De la clause que les biens sont vendus sans garantie de mesure, consistance et valeur, il résulte que le Domaine et l'acquéreur ne peuvent respectivement se demander ni supplément ni diminution de prix, pour défaut ou pour excédant de contenance, exagération ou dépréciation du revenu, et qu'il ne peut y avoir lieu à résiliation de la vente, que s'il se rencontre à la fois erreur dans les limites et erreur dans la contenance (2).

Telles sont les règles principales qui gouvernent cette matière.

### § VIII.

*Est-ce aux préfets ou aux Conseils de préfecture à statuer sur les demandes en paiement des dettes des communes antérieures et postérieures à la loi du 24 août 1793?*

Lorsque les créanciers des communes s'adressent aux Conseils de préfecture pour obtenir la permission de plaider contre elles, conformément aux dispositions de l'arrêté du gouvernement, du 17 vendémiaire an 10, il y a lieu d'examiner préalablement la date originaire de la créance.

(1) 18 juillet 1821, — 19 août 1821, — 29 août 1821, — 8 mai 1822.

(2) 10 septembre 1817, — 29 janvier 1819.

Si la date est postérieure à la loi du 24 août 1793, il faut voir si la créance est contestée ou si elle est reconnue.

Si elle est contestée par la commune, le Conseil de préfecture est tenu d'accorder aux créanciers la permission de la faire reconnaître par les tribunaux, à moins qu'il ne lui apparaisse que la commune serait mal fondée dans sa défense, et qu'en conséquence, il ne lui refuse l'autorisation de plaider.

Si la créance n'est point contestée, il ne s'agit plus dès lors de faire reconnaître judiciairement la validité du titre, ni d'apprécier sa nature, son étendue et ses effets. Il s'agit seulement de l'exécuter en liquidant. Or la liquidation et le paiement des dettes des communes ne peuvent être, aux termes de l'avis du Conseil d'État, du 18 juillet 1807, poursuivis que par voie administrative. Les créanciers doivent alors se retirer devant le préfet et ensuite devant le Ministre de l'intérieur, qui, d'après la délibération des Conseils municipaux, détermine, sous la forme d'une ordonnance royale, dans le budget particulier de chaque commune, le mode, les valeurs et les époques du paiement (1).

Mais si la créance est antérieure à la loi du 24 août 1793, les Conseils de préfecture doivent, sur les demandes en permission d'assigner les communes devant les tribunaux, déclarer qu'il n'y a lieu de délibérer, et renvoyer les créanciers aux préfets.

En effet, le renvoi devant les tribunaux serait purement illusoire, puisqu'il ne s'agit pas, dans ce cas, de faire reconnaître la validité du titre contre la commune. Car l'État a été pleinement subrogé à la commune par la volonté et la toute-puissance de la loi. Il est devenu le seul débiteur. Or, c'est à l'autorité administrative qu'il appartient, d'après les lois de la matière, non-seulement de liquider, mais encore de vérifier et d'admettre, ou de réduire et de rejeter, s'il y a lieu, les créances sur l'État.

---

(1) 19 novembre 1824.

L'incompétence des Conseils de préfecture naît ici de ce qu'ils sont chargés uniquement d'appliquer l'arrêté du gouvernement, du 17 vendémiaire an 10, et qu'il n'y a pas lieu à cette application, puisqu'il ne s'agit pas d'une dette actuelle de la commune, mais d'une dette ancienne, devenue et restée nationale.

L'incompétence des tribunaux provient de ce qu'ils ne peuvent ni reconnaître ni liquider une créance sur l'État.

C'est ce qui a été décidé à l'égard des tribunaux par un décret du 7 février 1809, rendu sur un conflit d'attribution, et portant que le créancier, au lieu de saisir les tribunaux, aurait dû se pourvoir en liquidation (1).

Il a été également décidé à l'égard des Conseils de préfecture, par une ordonnance du 10 janvier 1821, qu'ils étaient incompétens pour statuer sur la liquidation des dettes de cette espèce, soit que les créanciers les eussent saisis directement, soit qu'ils se fussent bornés à demander la permission d'assigner les communes en reconnaissance du titre.

Le recours des parties contre les arrêtés des préfets pris en cette matière doit être porté devant le Ministre de l'intérieur et ensuite devant le Conseil d'État.

Mais aujourd'hui que la question de la nationalisation des dettes des communes antérieures à 1793 a été affirmativement résolue, aujourd'hui que toutes les créances originaires nationales ou devenues telles sont frappées de déchéance, si elles sont antérieures au 1<sup>er</sup> vendémiaire an 9, ce recours successif n'aboutirait à rien; car il ne s'agit que de vérifier un fait bien simple, celui de la date de la créance.

C'est ce que les parties peuvent et doivent faire elles-mêmes, avant d'engager un pourvoi dispendieux et sans effet.

---

(1) 24 octobre 1821.

## § IX.

*Les dettes contractées par les communes, avant la loi du 24 août 1793, sont-elles, dans tous les cas, devenues dettes de l'État ?*

Depuis son origine, le Comité du contentieux avait toujours pensé que, par la loi du 24 août 1793, toutes les dettes antérieures des communes étaient devenues dettes nationales, et leurs créanciers, créanciers directs de l'État; que, par conséquent, les communes étaient libérées sans réserve et sans exception; qu'une déchéance absolue et irrévocable frappait indistinctement les créanciers qui n'auraient été ni payés par les communes ni liquidés par l'État, quels que fussent d'ailleurs leurs titres, leur caractère et leur position.

En 1816, un projet d'ordonnance conforme à cette doctrine, et relatif au pourvoi formé par le sieur Vinot, contre la commune de Landreville, en paiement des frais d'un procès suivi au parlement de Paris; en 1786, fut porté au Conseil d'État par le Comité du contentieux.

Après une longue discussion, le garde des sceaux suspendit le jugement de cette affaire, et renvoya l'examen de la question générale aux Comités réunis du contentieux et de l'intérieur.

Le rapporteur établit que la doctrine du Comité du contentieux était conforme; non-seulement au texte précis de la loi de 1793, mais encore à la jurisprudence constante du Conseil d'État; et que, si quelques décrets émanés de la Section de l'intérieur du Conseil impérial avaient autorisé des remboursements de dettes antérieures à 1793, ces actes de complaisance, fort rares, avaient été surpris à la religion du Conseil, et ne pouvaient prévaloir contre la masse des décrets contraires proposés, soit par la Commission du contentieux, soit par la Section de l'intérieur elle-même.

Ses conclusions furent,

1°. Que la loi du 24 août 1793 a irrévocablement réuni et

confondu toutes les dettes des communes, antérieures au 24 août 1793, avec les dettes de l'État;

2°. Que si les précédens gouvernemens ont montré quelque hésitation à l'époque de la loi du 2 prairial an 5, on aperçoit clairement que toute idée de retour sur la loi du 24 août 1793 a été abandonnée après le tiercement de la dette en l'an 6;

3°. Que les créanciers des communes ont été constamment appelés, comme les autres créanciers de l'État qui devaient se faire liquider par la liquidation générale, à présenter leurs titres à cette administration, et qu'elle a liquidé ces créances, sans égard à la présentation ou non-présentation du bilan voulu par l'article 87 de la loi, comme sans égard au rapport de l'actif des communes avec leur passif.

Les Comités réunis, avant de délibérer sur ces conclusions, voulurent prendre l'avis du Ministre de l'intérieur.

Le Ministre crut devoir, à cette occasion, traiter la question des dettes des communes sous le point de vue le plus général. Il examina les difficultés de la matière dans leur principe et dans leurs conséquences.

Il établissait dans son rapport,

1°. Que la marche de la législation, depuis l'an 4 jusqu'en 1814, toujours vacillante lorsqu'il s'agissait d'interpréter la loi du 24 août 1793, d'en étendre ou d'en restreindre l'application, a laissé toujours entrevoir, à travers ces fluctuations, une tendance marquée au retour des principes, et une répu-gnance non moins forte à sanctionner, par une décision cathégorique et solennelle, les mesures violentes et les abus de fait qu'entraînaient la force des circonstances et l'esprit du temps;

2°. Qu'on n'a pu regarder la charge imposée à l'État par l'article 82 de la loi du 24 août 1793 que comme une obligation conditionnelle; qu'en effet, cette loi a formé entre le Domaine et les communes un contrat synallagmatique, qui rend leurs obligations mutuelles essentiellement dépendantes l'une de l'autre; que les dix-neuf vingtièmes des communes n'ont pas remis l'état de leur actif et de leur passif; qu'elles n'ont

pas cessé, au contraire, d'administrer leurs biens, et de se faire autoriser à les vendre, à échanger leurs propriétés foncières, à en acquérir d'autres, et à s'imposer extraordinairement pour payer leurs dettes; qu'il s'ensuit que le domaine n'a dû exécuter les dispositions de l'article 82, qui transporte ces dettes à la charge de l'État, qu'autant que les communes se sont conformées à l'article 91, qui ordonnait la remise de leur actif;

3°. Que beaucoup de communes ont acquiescé aux instances de leurs créanciers, ou mis obstacle à leur liquidation, soit en reconnaissant volontairement la dette, soit en continuant le paiement spontané des arrérages, soit en négligeant de dresser leur bilan;

4°. Enfin, que l'équité naturelle ainsi que les maximes du droit commun repoussent les prétentions des communes: l'équité naturelle, qui ne souffre pas que le débiteur, possesseur du gage, se libère sans payer; les maximes du droit commun, qui permettent à tout créancier hypothécaire de suivre son gage entre les mains du détenteur.

Telle était la substance analytique des argumens renfermés dans le travail général du Ministre de l'intérieur.

Le Comité de ce département, après en avoir discuté les bases, proposa un projet d'ordonnance tendant à faire décider en principe,

1°. Que les communes qui n'auraient pas fait l'abandon de leur actif ne seraient pas considérées comme libérées envers leurs créanciers que l'État n'aurait point liquidés;

2°. Qu'elles continueraient à demeurer chargées des dettes dont elles auraient servi l'intérêt jusqu'à présent, qu'elle qu'en fût l'origine;

3°. Qu'il en serait de même des dettes qui, ayant eu pour objet des biens communaux, auraient été rejetées de la liquidation en vertu des décisions du Comité des finances de l'an 6;

4°. Que les communes ne seraient pas censées liquidées envers les hospices et autres établissemens de charité, à raison des secours qu'elles leur donnent;

5°. Que la liquidation de ces dettes demeurerait toujours

dans les attributions de l'autorité administrative; mais qu'en cas de contestation sur la validité ou le teneur des titres, les parties auraient à procéder devant les tribunaux ordinaires, et qu'au surplus les créanciers ne pourraient répéter les intérêts des capitaux ni les arrérages des rentes qu'à compter de l'époque qui en serait réglée.

Ce travail a été, dans le sein du Conseil d'État, l'objet d'une discussion longue et approfondie. Pour faire mieux comprendre le caractère, l'importance et les difficultés de la question, je crois qu'il est nécessaire de rappeler,

- 1°. Le texte même des lois qui régissent la matière ;
- 2°. Les actes d'administration qui ont modifié ou expliqué ces lois ;
- 3°. Les actes particuliers de la jurisprudence.

5 août 1791. — *Loi relative aux dettes contractées par les communes.*

Cette loi porte :

Art. 2. « Les villes et communes qui n'ont point acquis de domaines nationaux, ou dont les dettes excèdent le bénéfice qu'elles doivent faire sur la revente des domaines qui leur avaient été adjugés, seront tenues de vendre les parties de leurs biens patrimoniaux, créances et immeubles, réels ou fictifs, qui seront déterminées par le directoire du département, vu leurs pétitions et l'avis du directoire du district, et d'en appliquer le produit au paiement desdites dettes.

« Si une partie desdits biens ne suffit pas à leur libération, elles seront tenues de vendre la totalité, à la seule exception des édifices et terrains destinés au service public. »

24 août 1793. — *Loi qui ordonne la formation d'un grand-livre de la dette publique.*

#### CHAPITRE XXVIII.

##### *Des dettes des communes.*

Art. 82. « Toutes les dettes des communes, des départe-

« mens ou des districts, contractées en vertu d'une délibé-  
 « ration légalement autorisée, ou dont le fonds en provenant  
 « aura été employé pour l'établissement de la liberté, jusques  
 « et compris le 10 août 1793, sont déclarées dettes *natio-*  
 « *nales*.

Art. 83. « Sont exceptées les dettes qui auront été contrac-  
 « tées pour fournir à des dépenses qui ont eu pour but de mar-  
 « cher contre Paris ou contre la Convention : ces dépenses  
 « devront être acquittées par ceux qui les auront ordonnées.

Art. 84. « Sont également exceptées les dettes des com-  
 « munes, des départemens ou des districts, contractées vis-à-  
 « vis du trésor national, pour dépenses locales, ordinaires,  
 « administratives ou municipales, ou pour lesquelles il a été  
 « déjà ou doit être réparti des impositions en sous addition-  
 « nels.

Art. 85. « *Tous les créanciers* des communes, des départe-  
 « temens et des districts, à quelque titre que ce soit, seront  
 « tenus de remettre, dans le délai et sous les peines fixées  
 « par l'art. 76, tous leurs titres de créance au directeur gé-  
 « néral de la liquidation (1).

Art. 86. « Les dettes des communes, des départemens et des  
 « districts, *remboursées ou inscrites sur le grand-livre*,  
 « d'après les formes précédemment prescrites pour la liquida-  
 « tion des *autres créances* sur la république.

Art. 87. « Les communes *dresseront, dans le mois, un*  
 « *état général de leur actif et passif*, qu'elles adresseront  
 « aux administrations de district, qui les feront passer, avec  
 « leur avis, à l'administration de département.

---

(1) Art. 76. — « Les propriétaires des créances provenant..... et  
 « généralement de toutes les créances constituées, soumises à la liquida-  
 « tion, seront tenus de remettre leurs titres au directeur général de la  
 « liquidation avant le 1<sup>er</sup> janvier 1794, *sous peine*, pour ceux qui demeurent  
 « en France, d'être *déchus* des intérêts du 1<sup>er</sup> semestre de 1794,  
 « et pour *dernier délai*, au 1<sup>er</sup> juillet suivant, sous peine d'être dé-  
 « chus de leurs *capitaux et intérêts*. »

Art. 88. « Les administrations de département, après avoir  
« vérifié lesdits états, en feront passer un double au directeur  
« général de la liquidation, et un double au préposé de la  
« régie nationale de l'enregistrement.

Art. 89. « Les administrations de département et de district  
« enverront au directeur général de la liquidation les états  
« des dettes mentionnées à l'article 82, qu'ils auront con-  
« tractées.

#### CHAPITRE XXIX.

##### *De l'actif des communes.*

Art. 90. « Toutes les créances dues par la république aux  
« communes, à quelque titre que ce soit, sont éteintes et sup-  
« primées, dès ce jour, au profit de la nation ; elles ne seront  
« plus portées sur les livres ou états de la dette publique.

Art. 91. « *Tout l'actif des communes*, pour le compte  
« desquelles la république se charge d'acquitter les dettes, ex-  
« cepté les biens communaux, dont le partage est décrété, et  
« les objets destinés *pour les établissemens publics*, appar-  
« tient, dès ce jour, à la nation, *jusqu'à concurrence du*  
« *montant desdites dettes.*

Art. 92. « Les meubles ou immeubles provenant des com-  
« munes seront régis, administrés ou vendus, comme les  
« autres domaines nationaux. La régie du droit d'enregistre-  
« ment et les administrations de département et de district en  
« feront dresser un état détaillé, qu'elles enverront à l'admi-  
« nistrateur des domaines nationaux. La régie du droit d'en-  
« registrement poursuivra la rentrée de toutes les créances ac-  
« tives appartenant auxdites communes. »

30 messidor an 4. — *Loi qui fixe un terme pour la produc-  
tion des titres de créance sur les communes.*

« D'ici au 1<sup>er</sup> pluviôse inclusivement, les créanciers des  
« communes produiront, à peine de déchéance, au direc-  
« teur général de la liquidation, leurs titres de créance. »

2 prairial an 5. — *Loi qui ôte aux communes la faculté d'aliéner ou d'échanger leurs biens.*

Cette loi, après avoir considéré, dans son préambule, qu'il s'agit, d'un côté, de la garantie constitutionnelle réclamée par des acquéreurs de bonne foi, et de l'autre, de l'effet des lois qui admettent des principes contraires à ceux par lesquels la constitution régit les propriétés, porte dans son dispositif :

Art. 1<sup>er</sup>. « Il ne sera plus fait aucune vent de biens de communes, quels qu'ils soient, ni en exécution de l'art. 2 de la section III de la loi du 10 juin 1793, et de l'art. 92 de la loi du 24 août suivant, ni en vertu d'aucune autre loi.

« Néanmoins, les ventes légalement faites de ces mêmes biens à l'époque de la promulgation de la présente loi auront leur plein et entier effet.

Art. 2. « A l'avenir, les communes ne pourront faire aucune aliénation ni aucun échange de leurs biens sans une loi particulière. »

20 mars 1813. — *Loi relative à l'aliénation des biens des communes.*

Elle porte :

Art. 6. « La Caisse d'amortissement paiera à chaque commune l'équivalent du revenu net dont elle aurait joui en 1813, d'après la fixation déterminée par un arrêt du Conseil.

« Les créanciers qui auront des hypothèques sur des biens compris dans la cession auront le droit de transférer leurs hypothèques sur les autres biens qui restent à la commune; et en prenant cette inscription avant le 1<sup>er</sup> janvier 1814, ils conserveront leur rang d'hypothèque.

« A défaut d'autres biens restant à la commune, la rente assurée par l'art. 3 et les autres revenus de la commune sont spécialement affectés à ses créanciers.

A côté de ces textes législatifs, il convient de placer les actes généraux d'administration qui les ont modifiés ou interprétés.

22 floréal an 3. — Arrêté du comité des finances de la Convention, qui, sur la question de savoir si les dettes contractées pour la conservation ou le recouvrement des propriétés communales doivent être regardées comme dettes nationales, décide « que l'État n'ayant pas pris les biens communaux, les  
« dettes qui n'ont que ces communaux pour objet ne doivent  
« pas être mises à sa charge. »

21 messidor an 7. — Arrêté du gouvernement qui ordonne le prélèvement, pour le compte de l'État, de toutes les perceptions qui se font sur les marchés et lieux publics de la commune de Paris ;

Attendu « qu'en vertu de la loi du 24 août 1793, la totalité de son actif se trouve, par voie de suite, réunie au  
« domaine public. »

17 thermidor an 15. — Lettre du directeur général de la liquidation de la dette publique, qui, consulté par le Grand-Juge, répond que « la liquidation générale regarde et liquide  
« comme dettes nationales les dettes de communes antérieures  
« à la loi du 24 août 1793, après en avoir seulement reconnu  
« la légitimité ; que les communes n'ont pas la faculté d'ac-  
« quitter elles-mêmes leurs dettes, et de conserver à ce moyen  
« leurs biens ; que tous les créanciers des communes doivent,  
« aux termes de la loi du 24 août 1793, se pourvoir à la liqui-  
« dation ; que les communes sont déchargées du paiement de  
« leurs dettes, même lorsqu'elles y ont affecté spécialement  
« leurs biens communaux, et quelle que soit la nature de  
« l'hypothèque (1). »

1<sup>er</sup> nivôse an 13. — Rapport du Ministre de l'intérieur,

(1) Le savant auteur des Questions de droit ajoute que « cette opinion est littéralement conforme à la loi du 24 août 1793 ; qu'en effet cette loi, en déclarant nationales les dettes des communes, n'établit aucune distinction, soit entre les dettes des communes qui ont

qui a servi de base à l'arrêté du Conseil d'Etat du 3 nivôse même année.

On lit dans ce rapport « que la loi du 24 août 1793 ne prononce aucune exception au préjudice des villes et communes qui n'avaient que des dettes, sans avoir ni créances actives, ni domaines à donner en compensation; que ces communes ne sont point déclarées étrangères au bénéfice de la loi; qu'elle ne stipule aucune condition pour les communes dont l'actif ne serait point trouvé égal au passif; que les dettes de ces villes ou communes n'en doivent pas moins être liquidées par l'Etat, à leur décharge, et portées au grand-livre de la dette publique; que c'est en effet le principe qui a été pris pour règle par le liquidateur général. »

3 nivôse an 13. — Avis approuvé du Conseil d'Etat, qui, consulté sur le sens et l'exécution de l'article 91 de la loi du 24 août 1793, « déclare réunis au Domaine national les biens patrimoniaux que les communes afferment ou louent pour en retirer une rente. »

17 février 1806. — Rapport du Ministre de l'intérieur, portant « qu'il résulte de sa correspondance avec le Ministre des finances et le Conseiller d'état, directeur général de la liquidation, que la loi du 24 août 1793 avait atteint indistinctement toutes les communes, soit qu'elles eussent fait ou non l'abandon de leur actif, et remis ou non l'état de leur passif; qu'il était indifférent de savoir si la nation avait pris possession de leur actif, et si cet actif suffisait pour indemniser l'Etat des liquidations de leurs dettes dont le montant aurait excédé cet actif, parce qu'en cas d'insuffisance, l'Etat avait un droit de recours contre la commune débitrice, recours que l'administration des domaines exer-

---

« remis leur actif à l'Etat, et les dettes des communes qui n'ont pas réalisé cet abandon, soit entre les dettes que les communes ont hypothéquées, et celles qu'elles n'ont pas hypothéquées sur leurs biens communaux. »

« çait d'après la connaissance que lui donnait, des liquidations,  
 « le liquidateur général, en poursuivant le recouvrement des  
 « sommes acquittées à la décharge de cette commune.

« Qu'en conséquence, il a été écrit à tous les préfets que la  
 « loi du 24 août 1793 devait continuer à recevoir son exé-  
 « cution, et que tous les créanciers des communes antérieures  
 « au 24 août de la même année devaient, indistinctement,  
 « être renvoyés à la liquidation générale. »

29 avril 1811. — Instruction du directeur général de la  
 comptabilité des communes, qui enjoint « de n'inscrire rien  
 « des dettes des communes antérieures au 24 août 1793,  
 « lesquelles sont toutes devenues nationales, d'après la loi  
 « dudit jour. »

28 mai 1811. — Rapport du Ministre de l'intérieur, dans  
 lequel on avance « qu'il résulte des décisions particulières  
 « prises sur les budgets, que toutes les dettes des communes  
 « antérieures au 10 août 1793, soit que les communes aient  
 « exécuté ou non la loi du 24 du même mois, ont été rejetées  
 « de leurs budgets, et les créanciers renvoyés à se pourvoir  
 « devant qui de droit. »

10 mars 1812. — Rapport du Ministre de l'intérieur, qui,  
 sur la question de savoir si la loi du 24 août avait atteint in-  
 distinctement toutes les communes, soit qu'elles eussent fait  
 ou non l'abandon de leur actif, déclare « que le Gouverne-  
 « ment a pris beaucoup de décisions particulières, à l'occasion  
 « des budgets, qui rejettent sans distinction toutes les dettes  
 « antérieures au 24 août 1793, comme devenues nationales. »

28 mai 1812. — Décret qui décide que les biens des com-  
 munes dont la régie a pris possession pourront être vendus  
 sans qu'il soit besoin d'une loi.

13 août 1813. — Avis approuvé du Conseil d'Etat, qui,  
 sur la question de savoir si l'administration des domaines devait  
 poursuivre contre les communes le remboursement des dettes  
 payées par l'Etat à leur décharge, lorsqu'elles étaient restées  
 en possession de tout ou partie de leurs biens, propose de dé-

cider « qu'il n'y a plus lieu à répéter les créances de cette « nature (1). »

---

(1) Je crois que M. le président Henrion de Pansey pourrait se tromper lorsque, dans son récent ouvrage sur le *pouvoir municipal*, il avance :

« Qu'il ne faut pas perdre de vue que la *jouissance* de la commune « n'est que *précaire*, et que la *propriété* de l'immeuble réside dans la « main du gouvernement.

« Qu'en effet, la loi dit que *tout l'actif des communes pour le « compte desquelles la nation se charge d'acquitter les dettes lui « appartient dès ce jour, jusqu'à concurrence desdites dettes.*

« Qu'ainsi, par cela même qu'un bien communal est hypothéqué, « l'administration des domaines est *autorisée* à s'en mettre en posses- « sion, et qu'elle ne *manquerait* pas de le faire, si un créancier, qui « aurait *échappé à la déchéance*, obtenait du trésor public le paie- « ment de ce qui lui serait dû par une commune. »

Je crois que cette opinion est inexacte.

En effet, la loi du 2 prairial an 5 a réintégré pleinement les communes dans la propriété de leurs biens non vendus. Elle défend de les aliéner à l'avenir, en exécution des art. 91 et 92 de la loi du 24 août 1793. Donc l'Etat ne pourrait pas s'appuyer sur cette disposition de la loi du 24 août 1793, qui, sur ce point, est, comme on le voit, abrogée.

La loi du 2 prairial an 5 va même plus loin ; car elle prohibe toute aliénation ultérieure, en vertu d'*aucune autre loi*.

Il résulte de là que c'est donc véritablement plus qu'une *jouissance précaire*, c'est la *toute propriété*, qui, depuis la loi du 2 prairial an 5, réside dans la main des communes.

Le gouvernement a tellement senti la force et les conséquences de cette loi, que, quelque envie qu'il eût de s'emparer des biens des communes, sans en payer le prix, qu'après avoir même décidé par le décret du 28 mai 1812 que ces biens pouvaient être vendus sans qu'il fût besoin d'une loi, il a depuis considéré les communes comme de véritables propriétaires, et a reconnu la nécessité d'une loi pour l'aliénation de leurs biens. C'est en effet une loi, celle du 20 mars 1815, qui autorise la cession des biens des communes à la Caisse d'amortissement, moyennant une rente proportionnée au revenu net desdits biens.

Postérieurement, l'avis approuvé du Conseil d'Etat, du 15 août 1815, loin de juger que la propriété de leurs immeubles résidait dans

III. Il faut voir maintenant comment ces différens actes de législation, d'administration et d'exécution générales, ont été appliqués dans les cas particuliers.

Cette application constitue la jurisprudence de la matière, et cette jurisprudence est de trois espèces :

1°. Jurisprudence du Ministère de l'intérieur, ou décrets rendus sur la proposition formelle du Ministre ;

2°. Jurisprudence de la Section de l'intérieur, ou avis du Conseil d'État approuvés sur la proposition de cette Section ;

3°. Jurisprudence du Comité du contentieux, ou décrets et ordonnances pris sur la proposition de ce Comité.

Voici d'abord la série analitique des décrets rendus sur la proposition du Ministre de l'intérieur.

23 thermidor an 10. — Arrêté des Consuls relatif à la commune d'Aiguillon, qui l'autorise à faire le remboursement

les mains du gouvernement, en vertu de la loi du 24 août 1793, a même décidé que l'Administration des domaines n'était pas fondée à répéter sur *aucunes communes le montant des dettes acquittées pour elles*, par le trésor, d'après la liquidation qui en aurait été faite par le Conseil général de liquidation.

Le gouvernement avait bien assez dépouillé et appauvri les communes pendant la révolution, et plus récemment par la loi du 20 mars 1813, pour qu'il leur fit cette remise. Mais que cette remise ne soit qu'une juste compensation, ou qu'elle soit une pure libéralité, c'est une affaire qui se passe entre le gouvernement et les communes, et qui ne regarde en rien les créanciers.

J'ajoute que la loi du 28 avril 1816, en restituant aux communes leurs biens non vendus, n'a pareillement exprimé aucune réserve au profit du trésor, pour le remboursement des dettes acquittées par lui, à leur décharge.

Il ne faut pas, d'ailleurs, oublier que l'art. 7 du fameux décret du 25 février 1808 avait rejeté en masse toutes les créances des communes sur l'État, de quelque nature qu'elles fussent. On trouva plus commode de n'entrer dans aucune distinction. On fit une compensation générale de toutes les dettes actives et passives des communes et de l'État. Tels ont été les motifs de l'avis du 13 août 1815. L'hypothèse que pose M. le président Henrion de Pansy, d'un créancier qui au-

non exigible d'une rente due à l'hospice, et *hypothéquée sur des propriétés communales*.

8 vendémiaire an 11. — Arrêté des Consuls qui autorise la commune d'Amblain-les-Prés à concéder, par bail emphytéotique de quatre-vingt dix-neuf années et aux enchères, un terrain communal, « pour employer le prix de cette concession à éteindre les dettes de la commune. »

25 thermidor an 13. — Décret qui met les dettes de la commune de Montierender, antérieures au 24 août 1793 et hypothéquées sur des biens communaux, à la charge des copartageans.

21 frimaire an 14. — Décret qui ordonne de faire vérifier si la commune de Libourne a eu des biens vendus au profit de l'Etat, et des dettes liquidées et portées au grand-livre, et quelle est la somme des uns et des autres, pour savoir « si le passif arriéré de ladite ville doit être renvoyé à la liquidation générale (1). »

rait échappé à la déchéance, et qui obtiendrait du trésor public le paiement de ce qui lui serait dû par une commune, ne peut jamais se réaliser. Car, de deux choses l'une : ou la dette est antérieure au 24 août 1793, et dans ce cas, elle est nationale à la vérité, mais elle est aussi frappée de déchéance absolue par les lois de finances du 15 janvier 1810, et du 25 mars 1817 ; ou elle est postérieure au 24 août 1793, et dans ce cas, l'Etat repousserait par l'exception du défaut de qualité le créancier qui doit s'adresser alors directement à la commune pour obtenir, par voie administrative, la liquidation et le remboursement de sa dette, après l'avoir fait reconnaître judiciairement avec la commune, si elle est contestée.

Concluons de tout ceci, contre l'avis de M. Henrion, que l'administration des domaines est aujourd'hui sans droit pour se mettre en possession des biens des communes, hypothéqués avant la loi du 24 août 1793.

(1) Le Ministre de l'intérieur fit des représentations au gouvernement, le 17 février 1806, contre ce décret de budget, qui changeait la jurisprudence établie, et demanda que la question fût de nouveau soumise à l'examen du Conseil d'Etat.

21 décembre 1810. — Décret qui suspend la liquidation des dettes de la ville de Chauny.

16 septembre 1811. — Décret qui maintient à la charge de la ville d'Elbeuf une *rente constituée en 1779* sur l'Hôtel-de-Ville,

D'après le motif « que la ville d'Elbeuf, *bien loin de réclamer* devant l'autorité supérieure, a *continué* à acquitter « ladite rente jusqu'à la fin de 1809 ; que dès lors, les créanciers n'ont *ni dû ni pu se pourvoir, en temps utile, devant la liquidation générale.* »

22 décembre 1811. — Autre décret semblable, relatif à la même ville.

2 juillet 1812. — Décret portant qu'une rente due au sieur Castillon, pour intérêts d'un capital prêté à la commune de Bolbec, *antérieurement à 1793*, sera *servie par cette commune.*

L'exception est fondée sur ce que « la créance du sieur Castillon, étant antérieure à 1793, est bien au nombre de « celles qui ne devaient plus être à la charge des communes, mais que la ville n'ayant *jamais* réclaté contre cette « créance, et ayant toujours, jusqu'à ce moment, servi la « rente due au sieur Castillon, ce créancier *n'a pu* se croire « obligé de se pourvoir par-devant le gouvernement, pour sa « liquidation. »

20 novembre 1813. — Le décret de cette date, qui règle les dépenses de la ville d'Avalon, repose sur les mêmes considérations.

26 mars 1814. — Autre décret qui, sur le motif que la commune de Saint-Pierre-d'Albigny a servi *sans réclamation*, jusqu'en 1810, une rente due à l'hospice de Chambéry, ordonne qu'elle *continuera* de la servir, *comme par le passé.*

21 juillet 1814. — Ordonnance du Roi, qui consacre les mêmes principes, et statue « qu'une rente due *avant 1793*, « et servie *sans contradiction* par la commune de Vireux-« Molheim, continuera d'être payée d'après les allocations « qui seront portées dans son budget. »

Telle est la série chronologique des décrets et ordonnances rendus sur la proposition du Ministre de l'intérieur.

Il n'en faudrait pas conclure néanmoins que la jurisprudence du ministère de l'intérieur a été, sur ce point, uniforme et constante.

En effet, si les décrets dont nous venons de présenter l'analyse ont laissé, dans quelques cas, à la charge des communes, des dettes antérieures à 1793, il faut dire aussi que d'autres décrets, rendus également sur la proposition du Ministre de l'intérieur, et en plus grand nombre que les premiers, ont déclaré ces dettes *dettes nationales*.

La jurisprudence de la Section de l'intérieur du Conseil impérial rentre tout-à-fait, comme on va le voir, dans la jurisprudence du Comité du contentieux.

29 septembre 1807. — Avis approuvé, qui, sur une demande de la commune de Vourles, tendant à s'imposer extraordinairement en centimes additionnels à ses contributions directes, pour rembourser une *dette hypothécaire*, antérieure au 24 août 1793, « déclare cette dette *dette nationale*, « et renvoie les créanciers à se pourvoir devant la liquidation générale. »

13 mars 1810. — Avis également approuvé, qui, sur la demande de la commune de Montagnac, tendant à obtenir l'autorisation de s'imposer extraordinairement, pour rembourser au trésor une dette qu'il avait payée à sa décharge, à l'époque de 1793, déclare que « toutes les dettes des communes, « antérieures à cette époque, sont devenues nationales, et « que les *biens communaux mêmes en ont été déchargés.* »

Il nous reste à donner l'analyse succincte des décrets et ordonnances rendus sur la proposition du Comité du contentieux, et qui, ayant la forme, le caractère et les effets des jugemens, constituent la jurisprudence proprement dite du Conseil d'Etat.

7 février 1809. — Décret décidant « que la loi du 24 août « 1793 ayant chargé l'Etat de toutes les dettes des communes, la veuve Le Baigne ne devait pas porter ses réclama-

« tions devant les tribunaux , mais devant la liquidation  
« générale. »

20 septembre 1809. — Décret portant « que les dettes des  
« communes, antérieures à 1793, ayant été déclarées natio-  
« nales, les créanciers hypothécaires des communes sont  
« devenus créanciers directs de la nation; qu'ils ont dû pré-  
« senter leurs titres à la liquidation, et subir la loi imposée  
« à tous les créanciers de l'État. »

3 mai 1810. — Décret portant « qu'une dette contractée  
« avant 1793, par la commune de Géménos (*qui avait con-  
« servé ses biens*), était devenue nationale, en vertu de l'ar-  
« ticle 82 de ladite loi. »

3 mai 1810. — Décret semblable, portant la même déclara-  
tion en faveur de la commune d'Orgon (*qui avait également  
conservé ses biens*).

30 juillet 1811. — Décret qui décide, sur la réclamation  
de la dame Maugin contre la commune de Guerbepoul,  
« qu'à l'époque où la loi du 24 août 1793 a été rendue, la  
« dette hypothécaire était contractée, et que ladite loi n'a pas  
« distingué les dettes exigibles de celles qui ne l'étaient pas ;  
« qu'en conséquence, la dette est devenue nationale. »

6 août 1811. — Décret qui rejette la demande du sieur  
Favard d'Albine, tendant au remboursement d'une dette  
contractée par la commune de Gannat (*qui avait conservé  
ses biens*);

« Attendu que la créance du sieur Favard est antérieure à  
« la loi du 24 août 1793, qui déclare dettes nationales celles  
« des communes, et détermine le mode de la liquidation. »

30 septembre 1811. — Décret qui rejette la demande de  
la commune de Grimaud, en répétition d'une somme *volon-  
tairement* reconnue, *définitivement liquidée* par l'autorité  
compétente, et *payée*, « attendu que ladite commune a *volon-  
« tairement* payé cette somme comme *dette naturelle*, et  
« qu'à ce titre, la répétition n'en peut être formée, aux termes  
« de l'article 1235 du Code civil. »

10 février 1816. — Ordonnance du Roi, qui « déclare dette nationale une dette contractée par la commune de Mareau envers le sieur de Lacourtie, antérieurement au 24 août 1793. »

Enfin, pour compléter le tableau général de la jurisprudence, nous ne laisserons pas ignorer l'application que la loi du 24 août 1793 a reçue dans le département des finances, et même devant les tribunaux.

1<sup>er</sup> mai 1816. — Décision du ministre des finances, qui « déclare la ville de Cluny débitrice envers le Domaine du prix d'un bien national par elle acquis en 1791. »

16 mai 1817. — Autre décision du Ministre des finances, qui « déclare éteintes et supprimées par la loi du 24 août 1793 deux rentes constituées au profit de l'État, par la ville de Montélimart. »

12 décembre 1818. — Autre décision du même ministre, qui rejette la demande du sieur Joannés en inscription sur le grand livre, d'une somme prêtée à la ville de Belfort antérieurement au 24 août 1793, attendu que la dette est devenue nationale.

4 fructidor an 11. — Arrêt de la Cour de cassation, qui annule deux jugemens qui avaient condamné la commune de Theux à payer une dette hypothéquée en 1748 sur ses biens communaux, « pour contravention aux dispositions de plusieurs lois, et notamment de l'article 85 de la loi du 24 août 1793. »

25 mai 1819. — Arrêt de la Cour de cassation, qui rejette le pourvoi du sieur Albert Lajaubertie, créancier privilégié de la ville de Bordeaux, attendu, « 1<sup>o</sup> que la ville a été dépossédée de l'immeuble affecté au privilège du sieur Lajaubertie, en vertu de la loi du 24 août 1793; 2<sup>o</sup> que l'État en a disposé; 3<sup>o</sup> enfin que la créance du sieur Lajaubertie a été reconnue nationale. »

C'est dans cet état que l'importante question des dettes des communes a été définitivement soumise au jugement du Conseil d'État.

Deux opinions, l'une favorable, l'autre contraire aux créanciers des communes, se sont partagé la délibération.

Je vais les exposer successivement.

IV. Les créanciers des communes ont-ils conservé leurs gages sur les biens non vendus ?

C'est ainsi que la question a été posée dans le premier système, où l'on soutient l'affirmative de cette question.

Ce n'est pas seulement dans l'équité naturelle, disaient ceux qui ont embrassé ce système, c'est dans la législation spéciale de la matière, que nous trouvons écrite la condamnation des communes.

En effet, les deux chapitres de la loi du 24 août 1793, intitulés, *de l'actif et du passif des communes*, sont indivisibles. La loi synallagmatique de la novation ne peut être obligatoire pour l'un, nulle pour l'autre. L'État ne s'est porté héritier des dettes des communes que sous la condition inséparable de l'abandon de leurs biens. Peuvent-elles aujourd'hui jouir du bénéfice de l'affranchissement, sans subir les charges de la remise ? Non.

Si la loi du 24 août a voulu faire contribuer les communes et leurs créanciers à l'accroissement des ressources de l'État, comment l'obligation du domaine aurait-elle été indépendante de celle des communes, dans l'esprit du législateur, quand l'obligation des communes pouvait seule satisfaire au vœu de la loi du 24 août ?

Ne sait-on pas d'ailleurs que cette fameuse loi n'était qu'un acte de pure fiscalité ? Que voulait-on ? convertir les biens des communes en capitaux, sous l'échange d'une rente médiocre et mal payée. Que voulait-on ? donner cinq millions de valeurs progressivement dépréciées et réductibles, pour cent millions de valeurs effectives. Que voulait-on enfin ? agrandir le gage des assignats. Or il faut convenir que ce but fiscal aurait été assez mal atteint, si l'État, affamé de besoins, mais follement prodigue dans sa misère, eût voulu tout payer sans rien recevoir ?

On conviendra également avec nous, qu'il n'y a point de novation sans cause. Que la novation soit légale ou convention-

nelle, peu importe, il faut une cause. Or, ici la cause de la novation était dans l'appréhension nationale des biens des communes. En effet, les articles 87 et 88 de la loi du 24 août ordonnent aux communes de dresser et d'envoyer l'état général de leur actif. L'article 91 déclare national tout l'actif des communes, et l'article 92 veut que tous les meubles et immeubles provenant des communes soient régis, administrés et vendus comme les autres domaines nationaux. Si donc l'appréhension de ces biens n'a pas eu lieu de la part de l'État, il n'y a pas eu de cause à la novation : dès lors, plus de novation, dès lors, retour des anciens privilèges et hypothèques.

En outre, il n'y a pas de novation obligatoire sans contrat et sans l'adhésion formelle du créancier. La loi du 24 août 1793 n'est qu'un acte de puissance qui a produit un fait et non pas un droit. Les effets de cet acte sont tombés avec la puissance injuste et violente qui l'avait créé.

Mais à quoi bon discuter le sens et les effets d'une loi qui n'existe plus? La loi du 2 prairial an 5 n'a-t-elle pas réellement abrogé la loi du 24 août 1793? Nous le pensons. Que porte en effet la loi du 2 prairial? Elle s'élève, dans son préambule, contre la violation du droit sacré de la propriété. Elle déclare ensuite, dans son dispositif, que la vente des biens des communes est interdite. Certes, si l'État renonce à vendre leurs biens à son profit, il renonce aussi à payer leurs dettes à son préjudice. Cela est l'équité, et cela va tellement de droit, que, pour nous empêcher de tirer une conséquence aussi évidente, il faudrait nous opposer la déclaration solennelle et contraire du législateur. Or cette déclaration n'a pas été faite; donc la loi du 24 août 1793 a été réellement rapportée par la loi du 2 prairial an 5, qui, en laissant les biens où étaient les dettes, a rendu aux principes de la loi naturelle et civile toute leur vigueur.

Non-seulement la loi du 2 prairial an 5, qui restituait les communes dans la propriété de leurs biens, a implicitement abrogé l'article 92 de la loi du 24 août 1793, qui ordonnait de

les vendre, mais cette abrogation a été de nouveau consacrée par la loi du 20 mars 1813.

Cette loi reconnaît et confirme dans toutes ses dispositions la propriété des communes. En effet, elles cèdent leurs biens à la Caisse d'amortissement. Or la cession est une aliénation, et l'aliénation suppose la propriété. De plus, les communes reçoivent pour prix de la vente de leurs biens une rente proportionnelle qui le représente. Enfin, la loi du 20 mars transfère les hypothèques des créanciers sur les autres biens non vendus, et même y affecte la rente représentative. Or, cette loi n'établit aucune distinction entre les hypothèques antérieures à la loi de 1793 et les hypothèques postérieures. Donc elle les conserve toutes.

Maintenant, si de l'examen de la législation générale nous passons à son application, il sera facile de prouver que les autorités chargées d'appliquer aux dettes des communes les articles 82 et 92 de la loi du 24 août 1793 se sont étroitement renfermées dans l'indivisibilité de leur exécution.

Le décret du 21 frimaire an 11, relatif à la ville de Libourne, nous en offre un exemple remarquable, lorsqu'il ordonne de vérifier l'état de son passif arriéré, pour savoir s'il y a lieu de renvoyer les créanciers réclamans à la liquidation. N'est-ce pas dire positivement que le passif ne serait liquidé par l'État qu'autant que la commune aurait abandonné une portion équivalente d'actif? n'est-ce pas décider que l'obligation imposée au Domaine, n'existe que par l'acquittement de l'obligation imposée aux communes?

Nous ajouterons que, si la loi du 24 août 1793 a été abrogée de droit par la loi du 2 prairial an 5, on peut dire aussi qu'elle l'a été, de fait, par l'inexactitude des obligations prescrites aux communes; car le Ministre de l'intérieur assure que les dix-neuf vingtièmes des communes du royaume ont conservé leurs biens sans payer leurs dettes. Or, pourraient-elles justement réclamer aujourd'hui le bénéfice d'une loi abrogée de droit, inexécutée de fait, et par leur fait?

Nos argumens sont sans doute assez préremptaires et assez directs pour que nous nous dispensions d'en emprunter à une autre matière par voie d'assimilation. Cependant nous ne pouvons nous empêcher de faire remarquer une analogie frappante entre les créanciers des communes et les créanciers des émigrés.

Ceux-ci exercent leurs privilèges et hypothèques sur les biens restitués à leurs débiteurs. Par quel motif la novation serait-elle plus inattaquable à l'égard des communes? N'y a-t-il pas, au contraire, les mêmes raisons de décider, lorsque le gage de la dette existe, et que dès lors, il importe peu que ce gage ne soit jamais sorti des mains des communes, ou qu'il soit rentré dans les mains des émigrés? Pourquoi, dans deux positions semblables, ferait-on du même principe une application différente?

Au surplus, nous pensons, quelle que soit l'exactitude de notre assimilation, que le Domaine ne s'est réellement pas chargé des dettes hypothécaires des communes, soit que celles-ci aient ou n'aient pas abandonné leur actif.

En effet, par une loi du 21 nivôse au 8, et en vertu d'un décret du 27 prairial suivant, le Ministre du trésor a été autorisé à donner, en paiement des ordonnances ministérielles, des capitaux de rentes foncières dues à l'État.

Au nombre des capitaux transférés en exécution de ces dispositions, il en est plusieurs dont les biens des communes se trouvaient grevés, soit envers des émigrés, soit envers des corporations supprimées, auxquelles l'État a succédé.

Si le gouvernement eût considéré que la loi du 24 août 1793 avait dégagé les immeubles demeurés en la possession des communes, et affranchi celles-ci de l'obligation de servir les rentes, il ne les eût certainement pas transférées aux porteurs des ordonnances du Ministre.

Mais la question des dettes des communes n'est-elle pas nettement tranchée, dit-on, par les décrets rendus sur la proposition du Comité du contentieux?

Non : car si ce Comité a jusqu'ici pensé que toutes les dettes

des communes, antérieures à 1793, étaient, sans distinction, devenues dettes nationales, le Ministre de l'intérieur, tuteur des communes, administrateur supérieur et général de leurs affaires, a pensé le contraire et fait rendre des décrets qui laissent, en différens cas, les dettes dont il s'agit à la charge des communes. Dans ce conflit de jurisprudences diverses, on ne peut donc invoquer, avec quelque fondement, des précédens fixes et uniformes : on ne peut donc pas dire que le Conseil d'Etat soit lié par sa jurisprudence antérieure, s'il n'existe pas même de jurisprudence ; et en supposant qu'elle existât, qui empêcherait de la changer ou du moins de la modifier, si on la trouve vicieuse ?

Nous croyons donc que, pour résoudre la question des dettes des communes, il faut beaucoup moins s'attacher à la jurisprudence qu'à la législation. Nous croyons avoir démontré que, d'après cette législation, l'Etat n'a pu et n'a dû exécuter la loi du 24 août 1793, qu'autant que les communes l'avaient exécutée elles-mêmes, et que le plus grand nombre d'entre elles l'avaient, au contraire, méprisée et jetée à l'écart.

Il y a donc des créanciers antérieurs à 1793 qui n'ont point encore été payés, par l'effet singulier de l'existence et de l'inexécution de la loi : de l'existence, dont les communes ont pu s'autoriser ; de l'inexécution, dont le domaine a dû se prévaloir.

Les uns, forts de la garantie établie par leurs privilèges et confirmée par les lois civiles de tous les temps, n'ont vu leur débiteur que dans le possesseur de leur gage, et n'ont pas cru qu'un tiers eût pu être chargé de l'obligation personnelle attachée à cette possession ; d'autres qui, sans être créanciers hypothécaires, avaient des droits incontestables et reconnus, se présentaient alternativement, et toujours sans succès, à la municipalité, qui les repoussait en alléguant la loi ; à la liquidation, qui les rejetait en leur opposant la non-déclaration de l'actif et du passif. Une troisième classe, et c'est la plus nombreuse, comprend les créanciers qui, indépendamment des

dispositions faites par les communes, étaient dans l'impossibilité de se soumettre à l'exécution de la loi : tels sont ceux dont les papiers avaient été brûlés, égarés ou séquestrés, par suite des mesures révolutionnaires; ceux à qui il n'avait été fait aucune des notifications voulues par les lois, et qui, forcés par les circonstances de mener une vie errante ou retirée, avaient rompu toutes relations avec les autorités, parce qu'ils n'auraient pu en entretenir sans danger, ni appeler l'attention publique sur leurs droits, sans courir le risque d'en être entièrement dépouillés : tels sont surtout les créanciers qui, ayant toujours été régulièrement payés par les communes débitrices, des intérêts de leurs créances, n'ont pu, dans leur bonne foi, concevoir la nécessité de les faire liquider près d'un tiers qui ne les avait point appelés.

Il faut enfin compter ceux dont les créances n'ont pu être liquidées par l'Etat, parce qu'elles se rattachaient à des objets d'utilité publique, tels que des ouvertures de rues, des acquisitions de propriétés destinées au service de l'administration, et d'autres dépenses de cette nature, qui ont toujours été considérées comme des charges essentiellement locales, parce que les villes en retiraient et n'avaient pas cessé d'en recueillir le fruit.

Tous ces créanciers ne sont pas, sans doute, dans une situation également favorable; mais il en est dont on ne pourrait rejeter les réclamations que par une inconséquence inexplicable.

Des communes sont reconnues avoir contracté légalement des dettes qu'elles n'ont pas acquittées.

On reconnaît également qu'un tiers n'a pu et n'a pas dû les acquitter pour elles.

Les créanciers doivent-ils être déclarés déchus, ou, ce qui serait la même chose, doivent-ils être renvoyés à se pourvoir devant l'Etat, qui ne liquide plus les dettes de l'espèce, parce *que ces créanciers auront négligé de réclamer, dans le temps, leur paiement près d'un tiers qui ne leur devait rien?*

Ce raisonnement, si on le réduisait à ses simples termes, dépouillés de toute ambigüité et de tout artifice, serait une absurdité intolérable; mais quand même on le justifierait, jusqu'à un certain point, dans toute la rigueur de la loi, la bonne foi et l'équité ne sauraient l'admettre. La bonne foi et l'équité ramèneront toujours à ce principe, que, soit que l'on considère l'exécution de la loi du 24 août comme ayant été éludée par un certain nombre de communes avant le mois de prairial an 5, ou comme ayant été nécessairement interrompue depuis, on ne peut l'opposer aux réclamations des créanciers qui, par le fait des communes débitrices, ont été mis dans l'impossibilité de se pourvoir près de la liquidation générale.

Enfin, nous ferons remarquer que la question prend un caractère beaucoup plus sérieux pour les créanciers, depuis les fameux décrets de 1808 et 1809. En effet, la liquidation générale semble les avoir à jamais ensevelis, avec elle, dans l'oubli. Le recours des créanciers non liquidés ne s'établit-il pas dès lors naturellement contre les communes? n'est-il pas dur que le gouvernement les rejette par des fins de non recevoir qu'il a subitement créées lui-même? n'est-il pas injuste qu'après avoir failli à ses engagemens les plus volontaires et les plus sacrés, en refusant d'accomplir la loi de 24 août 1793, il vienne encore, sans péril pour lui-même, poursuivre la détresse de ces créanciers, et prêter complaisamment à leurs débitrices, pour qu'elles les écartent à leur tour, le secours de sa propre insolvabilité?

Non, la législation spéciale de la matière, les maximes les plus élémentaires du droit commun, la nécessité du crédit municipal, l'équité, la bonne foi, la voix impérieuse de la conscience, ne souffrent pas que tant de légitimes créanciers, repoussés par une déchéance imprévue et tyrannique, languissent dans la misère, en présence des communes qui se sont enrichies de leurs dépouilles, qui les retiennent, qui en jouissent et qui ne paient pas!

La conclusion de ces divers argumens, dans le système que

nous venons d'exposer, est que, si les biens des communes ont été appréhendés par l'État et vendus à son profit, et que par conséquent leurs dettes aient été liquidées, il n'y a plus de recours à exercer sur les communes ;

Que si, au contraire, les communes n'ont pas cessé d'être propriétaires, elles n'ont pas cessé non plus d'être débitrices, *non sunt bona, nisi deducto ære alieno* ;

Enfin, et comme conséquence naturelle de ce principe, que s'il y a eu aliénation, en partie, des biens, et liquidation, en partie, des dettes, on doit établir, par une espèce de décompte du passif et de l'actif de chaque commune, sa situation précise et actuelle vis-à-vis de ses créanciers.

Tel est le premier système.

V. Voici maintenant comment les partisans du système contraire établissent leur proposition.

La loi du 24 août 1793 a déclaré dettes nationales, dans le sens le plus absolu, sans réserve et sans distinction de créanciers chirographaires, hypothécaires, privilégiés, toutes les dettes des communes antérieures à cette époque.

A l'appui de cette proposition, ils invoquaient, comme leurs adversaires, le texte et l'esprit de la législation, ainsi que les actes de la jurisprudence.

Nous croyons, disaient-ils, que, pour faire des lois une interprétation juste et véritable, il faut se reporter aux circonstances qui les ont vues naître et aux besoins qui les ont dictées. Nous écartons donc les analogies, parce qu'elles ne sont pas exactes ; nous repoussons l'application des maximes du droit commun, parce qu'elles ne gouvernent point les cas politiques ; et nous faisons même violence aux inspirations de l'équité naturelle, parce que nous ne sommes pas chargés de créer une autre loi, mais d'appliquer celle qui existe (1).

---

(1) M. le président Henriou de Pansey émet la même doctrine, dans son excellent ouvrage sur le *Pouvoir municipal* : « Je n'examine point, » dit-il, « si la loi du 24 août 1793 est juste, si du moins on peut la

Les communes ne doivent pas être considérées comme des individualités, mais comme des corporations. L'État prenait leurs biens à son profit, et leurs dettes à sa charge. C'était le système du temps.

On n'a peut-être pas assez fait attention que la loi du 5 août 1791, qui ordonnait aux communes de vendre leurs biens pour payer leurs dettes, demeura sans exécution au milieu des troubles du royaume; que l'idée de changer dans leurs bases tous les anciens rapports des choses et d'y substituer l'unité devenait l'idée fixe et dominante du gouvernement; et que le législateur révolutionnaire, emporté par l'influence de causes diverses, conçut, dans ses envahissemens, un système beaucoup plus vaste pour l'extinction des dettes des communes, celui de les *nationaliser*.

C'est sous l'empire de ces circonstances que naquit la loi du 24 août 1793.

Nos adversaires ne voient dans cette loi qu'un but fiscal, et ils disent : L'État n'a voulu se charger des dettes des communes que pour s'emparer de leurs biens. Et nous, nous disons : L'État avait en vue deux objets distincts :

L'un, financier, celui de confondre dans une seule et même constitution, toutes les dettes des pays d'États, du clergé, des nombreuses corporations supprimées, des communes et des émigrés; de remplacer la forme des contrats, jusques là usitée,

---

« justifier, en l'envisageant comme une mesure d'économie politique. « *Non sunt leges judicande, sed secundum leges judicandum.* Que « veut donc la loi? Elle ne dit pas : Les créanciers des communes sont « déclarés créanciers de la nation; disposition dont tout l'effet serait « de donner aux créanciers un second débiteur, comme cela arrive « toutes les fois qu'une personne s'oblige pour une autre, sans que cette « obligation libère le débiteur originaire. Aux termes de la loi, les « dettes des communes sont déclarées *dettes de la nation*. Ce n'est pas « le nombre des débiteurs qui est augmenté; ce n'est pas une *nouvelle* « garantie que la loi entend donner aux créanciers : c'est la *nature* « même de la dette qui est changée avant la loi. C'était la dette de la « commune; depuis, c'est la dette de la nation. »

dans la dette publique de France , par le système de l'inscription , qu'on empruntait à l'Angleterre ; de rétablir l'ordre dans les finances des communes , de convertir leurs immenbles en capitaux agissans , et d'élargir la base du crédit public, en multipliant les gages de l'assignat.

L'autre , politique , celui de s'appuyer sur les masses populaires , en exonérant tout à coup les communes du poids de leurs dettes , et de les lier , en quelque sorte , au char de la révolution.

Le but politique a-t-il été rempli ? sans doute , et peut-être trop bien. Ce serait donc le but financier qu'on aurait manqué ? pas davantage. Car on ne sache pas que jusqu'ici l'État se soit plaint que les communes qu'il a dépouillées se sont enrichies à ses dépens. Ainsi , lorsque nos adversaires plaident l'indivisibilité des deux fameux chapitres de l'actif et du passif ; lorsqu'ils soutiennent que l'État n'aurait été tenu du paiement des dettes des communes que s'il eût appréhendé leurs biens , ils ne s'aperçoivent pas qu'ils plaident uniquement dans l'intérêt de l'État. Or , ce n'est pas de l'intérêt de l'État , mais de l'intérêt des créanciers des communes , qu'il s'agit ici ; et ces ex-créanciers sont sans qualité et sans droit pour venir opposer à leurs ex-débitrices une exception purement personnelle à l'État , qui lui-même ne s'en prévaut pas. Que leur importe , en effet , que les communes aient remis ou non leur bilan , que leurs biens aient été régis ou vendus , restitués ou conservés , que les répétitions du trésor sur elles soient éteintes ou subsistent ? c'est le fait d'un tiers. L'État a pu renoncer à son droit ou l'exercer , vendre , remettre , donner , laisser les biens des communes , sans consulter leurs créanciers devenus les siens. Il n'y a donc rien de plus divisible et de plus indépendant l'un de l'autre que les deux chapitres ; il n'y a pas la moindre connexité de principe et d'exécution entre les obligations que l'État impose aux communes vis-à-vis de lui , pour l'affranchissement de leurs dettes , et les obligations qu'il s'impose à lui-même , vis-à-vis des créanciers , par la novation de leur titre. A la vérité , cette novation

serait imparfaite , si le législateur avait restreint la liquidation des créanciers dans les limites de la solvabilité des communes; leur recours pourrait également s'exercer contre elles, si le prix de la vente de leurs biens avait été destiné, par une affectation privilégiée, à l'extinction de leurs dettes. Mais en est-il ainsi ? non. Les créanciers des communes ont tous été déclarés créanciers de la nation ; ils ont dû être et ils ont été liquidés indistinctement avec tous les créanciers de la nation, sur les fonds généraux du trésor, dans les mêmes délais et sous les mêmes peines. Le caractère communal de la créance originaire a disparu. Leur débiteur unique, c'était la nation ; leur gage actuel, c'était le trésor public ; leur garantie, c'était la foi de l'État. Qui a produit ce changement ? la novation politique, qui emportait avec soi, par la toute-puissance de la loi, les mêmes effets que la novation conventionnelle. Quelle novation fut jamais plus forcée, dira-t-on ? Mais quelle aussi, répondrons-nous, fut jamais plus entière ? L'extinction de l'ancienne obligation, la substitution d'un débiteur à l'autre, le plein affranchissement des communes, la confusion de leurs créances actives et passives, le nouveau mode de liquidation prescrit à leurs créanciers, la remise intégrale des titres, les valeurs du paiement, les délais, les déchéances, tout est prévu, tout est réglé clairement par la loi du 24 août 1793. En un mot, cette loi est générale pour la déclaration des dettes, et particulière pour l'apprehension des biens.

Mais, disent les créanciers, l'État ne nous a pas payés !

Est-ce la faute des communes ? La novation n'a-t-elle pas éteint leur garantie ? Pourquoi, d'ailleurs, avez-vous laissé expirer les délais utiles de la liquidation ?

Mais nous n'agissions point, parce que nous persistions à nous croire créanciers des communes !

Vous persistiez à tort à ne point exécuter la loi, dont l'ignorance ne se présume jamais, surtout lorsqu'elle s'énonce avec autant de clarté et de commandement que la loi du 24 août 1793.

Mais les communes ont mis elles-mêmes obstacle à notre liquidation, en ne dressant pas leur bilan!

Que vous importait, puisqu'on liquidait les dettes des communes, de celles même qui, loin de remettre leur bilan, ne possédaient aucun bien?

Mais eût-il été juste que l'État nous payât la dette des communes, sans appréhender leurs biens!

Vous trouveriez plus juste, apparemment, que si l'État, au lieu de se libérer par une banqueroute, vous eût liquidés et remboursés exactement en valeurs réelles, il vînt aujourd'hui exercer une action en répétition contre vous, sous le prétexte que votre primitive débitrice ne lui a pas fait l'abandon de ses biens. Ne lui opposeriez-vous pas, avec raison, que l'inexécution des obligations de la commune n'est pas votre fait? Ne lui diriez-vous pas que vous êtes devenus, par sa propre et volontaire déclaration, ses créanciers directs? Ne le repousseriez-vous point par le principe et les conséquences de la novation politique? et ne soutiendriez-vous pas la *nationalisation* de l'universalité des dettes des communes, avec la même force que vous prétendez aujourd'hui en établir la *communalité*? Or, les vices de l'exécution ne peuvent changer la vérité du principe.

Mais enfin, il n'y a pas de novation sans cause!

Assurément. Aussi cette cause existait-elle de la part des créanciers, des communes et de l'État.

De la part des créanciers, puisque beaucoup d'entre eux, fatigués des lenteurs et des résistances processives des communes, sollicitaient et croyaient trouver dans la personne de l'État un débiteur qui les paierait mieux et plus vite.

De la part des communes, puisqu'elles étaient libérées de leurs dettes.

De la part de l'État, il y avait deux causes de novation avant la loi du 2 prairial an 5 : l'une politique (car on voudra bien convenir que dans les mesures politiques, les causes politiques peuvent entrer pour quelque chose), l'autre financière.

La cause politique, c'était le mouvement impulsif que la libération des communes donnait à la révolution.

La cause financière, c'était l'appréhension et la vente des biens des communes, et la confusion immédiate de leurs créances sur le trésor.

Après la loi du 2 prairial an 5, la double cause de novation a conservé toute sa force; car, si le motif apparent de cette loi fut de rendre hommage à la propriété, le motif secret fut de ménager, pour la popularité du gouvernement, l'influence des communes, en renonçant, par une faveur exorbitante, à l'appréhension de leurs biens.

Voilà la cause politique qui subsiste, dira-t-on; mais qu'est devenue la cause financière, si, depuis cette loi, l'État a dû continuer de payer les dettes des communes, sans prendre leurs biens?

Nous répondrons que la fortune des communes ne se compose pas seulement de leurs meubles et immeubles et de leurs droits incorporels; elle se compose aussi de ressources qui leur sont propres, qui tiennent à leur nature d'associés et de contribuables, qui font leur crédit et leur solvabilité, et qui, de tout temps, ont spécialement servi à l'acquittement de leurs dettes. Ces ressources, à l'aide desquelles les communes qui avaient conservé leurs biens pouvaient néanmoins se libérer envers l'État des dettes par lui liquidées à leur décharge, étaient, outre l'extinction de leurs créances sur le trésor, de verser annuellement dans ses caisses tout ou portion de leurs octrois ou de leurs perceptions municipales, de lui déléguer le prix des loyers des biens communaux ou patrimoniaux, de consentir l'imposition de centimes extraordinaires, de proposer même l'aliénation de leurs biens avec le secours d'une de ces lois de forme, qui, comme on sait, n'étaient guère, de la part du gouvernement impérial, difficiles à obtenir.

Si l'on fait attention que l'État pouvait ainsi, de mille manières, à son choix, et sans appréhender matériellement les

biens des communes, récupérer l'intégralité de la dette en valeurs effectives, tandis qu'il n'en payait que le tiers en valeurs dépréciées, on sera peu tenté, assurément, de le plaindre, et l'on ne pourra s'empêcher de convenir, qu'avant comme après la loi du 2 prairial an 5, la novation n'eût une cause à la fois politique et financière.

Enfin, pour terminer l'examen de la législation, nous sommes d'accord avec nos adversaires que la loi du 20 mars 1813 a consacré la propriété des communes; mais nous soutenons que cette loi, en assurant les droits des créanciers hypothécaires, n'a évidemment entendu parler que des créanciers *postérieurs* à la loi du 24 août 1793. En effet, la loi du 20 mars ne pouvait, par voie transitoire, déroger si pleinement à la loi du 24 août, sans le dire; elle n'aurait pu, non plus, sans rétroactivité, enlever aux communes un droit acquis avant sa promulgation. De plus, on conviendra qu'en 1793, l'intention du gouvernement révolutionnaire a été de s'emparer des biens des communes. Peut-on, dès lors, présumer qu'il eût voulu donner à leurs ex-créanciers une action personnelle contre l'État, et leur conserver récursivement une action hypothécaire sur des biens qu'il lui importait tant de recevoir et de vendre avec l'affranchissement de leurs charges? Quel motif pourrait, d'ailleurs, justifier cette préférence accordée aux créanciers hypothécaires? Les privilèges et hypothèques ne sont qu'un accessoire, qui périclète avec le principal, et ne constituent pas par eux-mêmes l'obligation. Ne sait-on pas que la novation parfaite est un paiement, et que tout paiement, à moins qu'il n'y ait des réserves, entraîne avec soi l'extinction des privilèges et hypothèques? Peut-on croire aussi que le gouvernement impérial ait voulu, en 1813, exciter encore le mécontentement des communes, en violant, sans aucune utilité pour lui, la loi du 24 août 1793, qui les affranchissait? Enfin n'est-il pas surprenant que nul des nombreux créanciers dont le titre remonte au 24 août 1793, non-seulement ne se soit pas empressé de faire valoir devant le Conseil d'État un argument

si victorieux, mais ne se soit pas même aperçu, depuis sept ans, de la résurrection pleine et subite de sa créance?

Répondons maintenant, ajoutent les défenseurs du second système, à quelques autres objections.

Il est facile du moins, nous dit-on, de déclarer que la loi du 24 août 1793 est inapplicable aux dix-neuf vingtièmes des communes qui n'ont pas exécuté la loi, en conservant leurs biens.

Mais ne voit-on pas, au contraire, que la difficulté de la question s'augmente en raison du nombre des communes que l'on prétend frapper de cette expropriation tardive?

Fassons à une autre objection.

De même, a-t-on dit, que les créanciers des émigrés exercent sur les biens restitués à leurs débiteurs les privilèges et hypothèques qui les grevaient avant la confiscation, de même les créanciers des communes doivent exercer leurs privilèges et hypothèques sur les biens que les communes ont conservés.

Le premier vice de cette objection est de conclure, par voie d'analogie, d'une matière d'exception à une autre matière d'exception. En outre, l'assimilation n'est pas exacte. Veut-on, en effet, considérer la remise ou restitution comme un pardon? Dans ce cas, le donateur a pu imposer au donataire l'obligation de rester soumis au paiement de la dette hypothécaire. Veut-on considérer l'émigration, avec les lois de l'époque, comme un délit, et la confiscation comme une peine? Qui peut dire alors que ces lois n'aient eu ni la puissance ni la volonté d'attacher à la restitution des biens les conditions onéreuses du paiement des dettes? Veut-on, enfin, attaquer en elle-même la question des dettes des émigrés? On verra bientôt qu'il n'y a pas de question plus controversée, et dont la solution soit plus mal assise dans la législation spéciale de la matière et dans la jurisprudence des tribunaux. Qu'est-ce donc alors que cet argument, dont le triple vice est d'être indirect, tiré d'une matière d'exception, et fondé sur un axiome pro-

blématique? Faut-il ajouter que les biens des fabriques, réunis au Domaine, comme ceux des émigrés, ont été restitués aux fabriques francs d'hypothèques? Ainsi, du même principe on aurait tiré deux conclusions différentes. Si donc, on nous opposait la législation des émigrés, nous répliquerions par la législation des fabriques. Mais notre raisonnement serait aussi vicieux que celui de nos adversaires, parce que chaque matière d'exception a ses règles à part, qu'il faut seules appliquer. Autres causes, autres effets; autres circonstances, autres mesures.

On a dit encore que les communes, en refusant de dresser leur bilan, avaient mis obstacle à la liquidation de leurs créanciers.

Nous avons déjà répondu qu'en droit, l'inexécution de l'obligation imposée aux communes vis-à-vis de l'État n'empêchait pas l'accomplissement de l'obligation imposée à l'État vis-à-vis des créanciers. Nous ajoutons qu'en fait, la liquidation générale admettait dans un sens si étendu la divisibilité et l'indépendance réciproque des deux fameux chapitres, que non-seulement elle liquidait, après la loi du 2 prairial an 5, les dettes des communes qui avaient conservé leurs biens ou qui n'en possédaient aucun, mais même les dettes hypothécaires assises sur les biens communaux, quoique ces biens eussent été exceptés de l'appréhension générale par l'art. 91 de la loi du 24 août 1793.

On a exprimé que, depuis la suppression de la liquidation générale, il serait dur de repousser l'action récursoire des créanciers sur les communes.

Dire cela, c'est avouer que les créanciers ont dû, avant 1808, s'adresser à la liquidation. Mais en quelle qualité? comme créanciers de l'État? ils ne l'étaient donc plus des communes. Même mode de liquidation, mêmes valeurs de paiement, mêmes délais, mêmes peines, mêmes prescriptions partielles et générales. Leur sort est celui de tous les autres créanciers de l'État, à tant de titres non moins sacrés. La

déchéance les enveloppe tous : qu'y pouvons-nous ? ils subissent l'irrévocable nécessité des choses.

On a demandé si, après la loi du 15 janvier 1810, l'État avait laissé les dettes des communes à leur propre charge. Nous répondrons qu'un assez grand nombre de décrets rendus en matière soit administrative, soit contentieuse, ont continué à déclarer dettes nationales toutes les dettes des communes antérieures au 24 août 1793.

Il ne serait pas étonnant, après tout, que le Gouvernement, importuné des plaintes légitimes des créanciers sur la faillite de 1808, leur eût indiqué, pour s'en débarrasser, une voie qui, sans les mener au but, les éloignait du trésor, et que, s'étant un peu arbitrairement chargé de régler à son gré le budget des communes, et de surveiller la distribution des sommes allouées, il ait abusé de son influence sur des êtres moraux, et intercalé quelquefois dans des budgets construits par ses ordres l'obligation d'acquitter une dette devenue la sienne, et dont il faisait généreusement les fonds avec les deniers des communes. Mais le changement de système dans l'exécution eût laissé toujours la question entière dans son principe.

On ne voit pas, en effet, comment l'État, par son refus de payer ses propres créanciers, aurait pu charger les communes du poids de son insolvabilité volontaire, et faire revivre contre elles une dette éteinte complètement et sans réserve, par la novation, depuis vingt années.

Si maintenant nous abordons la jurisprudence, nous ne donnerons pas ce nom à cet amas confus de décrets qui, de propre mouvement, ou sur pétitions, ou par des surprises de faveur, ou d'après l'opinion personnelle et mobile des différents Ministres de l'intérieur, ont imposé à certaines communes, dans des budgets non consentis par elles, l'obligation de rembourser une dette éteinte. Nous ne donnerons pas ce nom également aux décrets qui n'ont fait qu'homologuer, en quelque sorte, les offres volontaires de quelques autres communes. Nous ferons remarquer que ces décrets ont tous reconnu le principe de la

nationalisation antérieure des dettes; qu'ils ont tous été rendus par défaut, ou sur la proposition même des communes, jamais contre leurs réclamations; et qu'on doit regarder qu'ils ont plutôt formé un nouveau contrat, que prescrit l'exécution régulière et légale de l'ancien. Nous ne nous arrêterons pas non plus à ces différentes résolutions législatives qui sont restées dans les termes de simples projets, aussitôt avortés que conçus. Nous écarterons aussi les avis du Conseil d'État, rendus sur la proposition de la Section de l'intérieur, quoiqu'ils nous soient favorables. Nous n'oublierons pas que le Conseil est chargé de prononcer en matière contentieuse, et que par conséquent il doit surtout s'attacher à la jurisprudence du Comité du contentieux; à cette jurisprudence fondée sur des décrets et des ordonnances qui ont été rendus en présence des communes, après une instruction régulière, après la discussion de la législation spéciale, et après un examen approfondi des moyens respectifs des parties; à cette jurisprudence qui est la seule régulière, parce que les formes salutaires des jugemens y ont été observées; qui est la seule uniforme, parce qu'elle a consacré, dans toutes ses espèces, le principe de la déchéance absolue; enfin, qui est la seule constante, parce qu'elle a toujours persisté dans ce principe. Les créanciers, presque tous privilégiés ou hypothécaires, plaidaient cependant alors que leurs hypothèques devaient survivre à la déchéance; que les communes n'avaient pas remis un bilan exact; qu'elles avaient conservé leurs biens; que les deux chapitres de l'actif et du passif étaient indivisibles; que la loi du 24 août 1793 était demeurée sans exécution, et qu'elle était inapplicable. Ce qui n'a pas empêché le Conseil d'État de déclarer, dans toutes ces hypothèses, sans exception et sans réserve, que les dettes des communes, antérieures au 24 août 1793, étaient devenues nationales, et que les créanciers devaient ou auraient dû se pourvoir, en temps utile, devant la liquidation générale (1).

---

(1) M. le président Henrion dit, dans l'ouvrage précité, pag. 349:

Enfin, aux considérations d'équité naturelle, les défenseurs du second système opposent qu'il n'y a pas d'équité à se plaindre des communes, mais de l'État, puisque l'État seul a fait faillite.

Ils font ensuite pressentir quelques difficultés sérieuses qui naissent de l'équité même.

En effet, les créanciers privilégiés et hypothécaires qui ont suivi la foi de l'État, qui ont accompli exactement la loi du 24 août 1793, qui se sont pourvus en liquidation dans les délais prescrits, et qui ont été liquidés, ont subi, par la banqueroute de l'an 6, la réduction de leurs créances au tiers; tandis que les mêmes créanciers, qui ont dédaigné la loi, qui n'ont pas remis leurs titres, qui ont laissé expirer les délais, qui ont

« Que toutes les fois qu'il s'agit d'une dette antérieure au 24 août 1793, ce n'est pas au *préfet*, mais au *directeur général* de la liquidation, que les créanciers des communes *doivent* soumettre leurs titres. »

Il faudrait, pour cela, que la liquidation générale existât encore; mais l'office, l'institution et la matière ont été abolis par la loi du 15 janvier 1810.

M. le président Henrion a ajouté: « Que le préfet sortirait du cercle de ses attributions si, sur la présentation qui lui serait faite de ces titres, il se permettait de les juger, soit en les déclarant *valables* ou en les *annulant*, soit en liquidant la créance ou en la rejetant *comme éteinte par l'effet de la déchéance*. »

Sans doute, le préfet ne doit pas juger la validité du titre; mais il n'excède pas ses pouvoirs lorsqu'il se borne à déclarer que la dette de la commune est devenue nationale, par les dispositions de la loi du 24 août 1793, sauf le recours du créancier contre l'arrêté du préfet, devant le Ministre de l'intérieur, et contre la décision approbative du Ministre, devant le Conseil d'Etat.

Il faut bien, en effet, que quelque autorité donne cette déclaration, et ce ne peut être le liquidateur général, puisqu'il n'existe plus, ni le Conseil de préfecture, puisqu'il ne s'agit pas d'une matière contentieuse qui ait été mise dans ses attributions: ce ne peut donc être que le préfet.

C'est ce qui résulte de l'ordonnance du 10 janvier 1821, lors de laquelle, la question de compétence a été agitée et résolue dans ce sens.

volontairement encouru toutes les déchéances, seraient aujourd'hui intégralement payés par les communes, redevenues tout à coup leurs débitrices. L'équité ne semblerait-elle pas exiger, pour rétablir cette choquante inégalité de condition, ou que les privilèges et hypothèques de l'ancienne créance fussent réduits au tiers, quant aux créanciers non liquidés par l'État, ou qu'ils réexistassent pour les deux autres tiers, quant aux créanciers liquidés?

De plus, que direz-vous aux communes qui, sur la foi de leur plein affranchissement, ont contracté de nouvelles obligations qu'elles ne pourraient plus désormais accomplir? Que répondrez-vous à leurs nouveaux créanciers, qui, abusés par la même confiance, verraient s'évanouir leurs hypothèques devant l'antériorité de toutes ces hypothèques renaissantes? Que répliquerez-vous aux plaintes des cautions, qui s'imaginent depuis vingt ans que l'obligation principale a été anéantie avec tous ses accessoires? Cette obligation revivra-t-elle en tout ou en partie, avec ou sans ses privilèges, avec ou sans ses intérêts, avec ou sans ses cautions? Ne déplacerait-on pas l'injustice en obligeant les propriétaires actuels de la commune renouvelée à payer la dette de l'ancienne corporation, qu'ils n'ont ni personnellement consentie, ni solidairement acceptée, ni même prévue? Arrangez tout cela, dans l'exécution, avec la pure équité, si vous le pouvez; ou plutôt convenez qu'il est bien difficile que la règle d'équité, lorsqu'on l'applique à des matières politiques, consommées et jetées dans l'oubli depuis un quart de siècle, ne se fausse point par quelque endroit.

Les partisans du second système font ensuite valoir des considérations d'un ordre encore plus grave et plus élevé; ils pensent qu'il faut peut-être, dans ces sortes de matières, se tenir en garde contre les entraînantés séductions de l'équité; qu'il n'est malheureusement que trop vrai que toutes les injustices de la révolution sont solidaires; qu'on ne peut toucher à un anneau de cette chaîne immense sans ébranler une foule d'intérêts qui s'y rattachent.

La seule faculté qu'on pourrait peut-être laisser à l'administration, serait d'autoriser la libération des communes, lorsque, confessant elles-mêmes leurs obligations, et renonçant au bénéfice de la loi du 24 août 1793, elles consentent librement, par l'organe de leurs Conseils municipaux, à s'acquitter envers leurs créanciers, ou à composer de gré à gré avec eux. Ce mode, en effet, ne paraîtrait avoir rien de contraire au droit ou à l'équité, puisqu'il se réduirait à permettre ce qui est incontestablement juste selon la conscience, sans contraindre personne à reconnaître une obligation contestable selon la loi.

Quoi qu'il en soit de cette dernière opinion, qui mériterait un sérieux examen, la question ne se présentait pas devant le Conseil d'État sous la forme d'une accession spontanée et volontaire, mais sous la forme d'un litige : or le Conseil n'administre pas, il juge.

En conclusion, la loi du 24 août 1793 a, sans distinction et sans réserve, nationalisé toutes les dettes antérieures des communes. La novation politique, opérée par la volonté et la toute-puissance de la loi, a éteint la dette primitive avec ses accessoires. Les créanciers des communes, devenus créanciers directs de l'État, et non liquidés en temps utile, ne peuvent exercer de recours contre leurs ex-débitrices. Ils sont sans droit et sans qualité pour venir, de leur chef, leur opposer une exception purement personnelle à l'État, qui ne l'oppose point. La législation de la matière et la jurisprudence proprement dite du Conseil d'État repoussent avec force et unanimité les prétentions des créanciers. Enfin, il y aurait des difficultés si inextricables dans l'exécution et des périls si graves dans les conséquences d'une ordonnance réglementaire ou d'une loi sur une telle matière, qu'il serait peut-être plus prudent d'y renoncer, et de laisser toutes ces difficultés se dénouer insensiblement dans les solutions de la jurisprudence.

VI. Tels sont les deux systèmes, si différens dans leur principe et dans leur application, qui ont agité le Conseil d'État. C'est une chose assez remarquable de voir com-

bien, dans ce flux d'opinions contraires, les esprits se sont partagés, puisque non-seulement les uns plaidaient l'existence actuelle des dettes des communes, d'après la législation, la jurisprudence et l'équité, tandis que les autres plaidaient leur libération intégrale et absolue, d'après la législation, la jurisprudence et la politique; mais que même ceux-là ont cru ne pouvoir sortir de tant de difficultés qu'à l'aide d'une ordonnance générale ou d'une loi, tandis que ceux-ci ont pensé qu'il serait peut-être inconstitutionnel de faire une telle ordonnance, et imprudent de proposer une telle loi.

Le Conseil d'Etat, en terminant cette importante discussion, a embrassé la doctrine de la libération absolue des communes. Cette doctrine a été consacrée dans les termes suivans par les ordonnances des 10 janvier 1821, 2 février 1821, 22 février 1821, 28 mars 1821, 20 juin 1821, 15 août 1821 et 4 juillet 1822 :

« Considérant que, d'après les dispositions des art. 82 et 85  
« de la loi du 24 août 1793, les dettes des communes anté-  
« rieures à cette époque ont été déclarées dettes nationales,  
« et que les créanciers ont été tenus de se pourvoir en liqui-  
« dation, — rejette, etc. »

La chambre des députés a repoussé également par l'ordre du jour, fondé sur les mêmes motifs, les réclamations de plusieurs créanciers de communes, dont le titre était antérieur à la loi du 24 août 1793.

### § X.

*Les communes peuvent-elles répéter les sommes qu'elles ont volontairement payées, en exécution d'un titre de créance antérieur à la loi du 24 août 1793?*

*Le paiement volontaire d'arrérages d'une telle dette constitue-t-il une rénovation de ladite dette; et la commune peut-elle, dans ce cas, invoquer, pour l'avenir, le bénéfice de la loi du 24 août 1793?*

*Le maire qui, d'après une ordonnance de budget, prise sans la délibération préalable du Conseil municipal, et*

*sans avoir entendu la commune dans ses défenses régulières, délivre un mandat de paiement sur le receveur municipal, acquiesce-t-il valablement par-là à cette ordonnance, au nom de la commune et à son préjudice?*

I. La première question a été résolue négativement par un décret du 30 septembre 1811, qui rejette la demande de la commune de Grimaud en répétition d'une somme volontairement reconnue, définitivement liquidée par l'autorité compétente, et payée; « attendu que ladite commune a volontairement payé cette somme comme dette naturelle, et qu'à ce titre, la répétition n'en peut être formée, aux termes de l'art. 1235 du Code civil. »

Cette décision n'est peut-être pas très-exacte. En effet, l'obligation naturelle présuppose toujours l'existence de la dette. Le titre n'était pas intrinsèquement nul. Le débiteur seul était frappé d'une incapacité personnelle, au temps où il a contracté. Arrivé ou réintégré dans sa capacité, il peut renoncer au bénéfice de nullité, qui résultait pour lui de son incapacité. La présomption de la loi était qu'il y a eu ou pu avoir lésion, au préjudice du débiteur. Si donc le débiteur, devenu capable, confesse, en s'acquittant, qu'il n'a pas été lésé, l'obligation reprend sa force et son cours. Elle était plutôt suspendue qu'anéantie.

Mais ici, ce n'est point la personne des communes qui a été frappée d'incapacité, soit pour le passé, soit pour l'avenir, par la loi du 24 août 1793. Car elles ont contracté, dans l'origine, avec les mêmes garanties que les majeurs, et par conséquent avec les mêmes obligations. C'est la dette elle-même qui a changé de nature. La novation la plus complète s'est opérée, indépendamment du débiteur, par l'omnipotence de la loi. L'effet de cette novation a été nécessairement de dissoudre le lien civil et même l'obligation naturelle. Car la novation est un paiement. Or l'équité naturelle n'oblige pas à payer deux fois. L'État, en se chargeant des dettes des communes, a pris ou pu prendre leurs biens. Or, l'équité natu-

elle n'oblige pas une commune dépouillée de son gage à payer une dette acceptée par le détenteur de ce gage. Enfin, les créanciers des communes ayant été déclarés créanciers directs de l'État, et sommés par le commandement exprès et consécutif de la loi, de produire leurs titres, et de se faire liquider administrativement, l'équité naturelle n'astreint pas les communes à garantir de son insolvabilité les créanciers de l'État. La circonstance qu'elles auraient conservé le gage est indifférente; car l'État, en le laissant ou en le remettant aux communes, n'a jamais déclaré qu'il s'affranchissait lui-même de l'obligation de payer leurs dettes.

De graves auteurs ont soutenu qu'on pourrait répéter, *condictione indebiti*, une dette prescrite que l'on a payée par erreur. Cependant la prescription n'est, le plus souvent, qu'un paiement fictif. Au lieu que la novation est un paiement réel, puisqu'il y a substitution de débiteur. C'est au créancier à s'imputer de n'avoir pas dirigé ses poursuites, en temps utile, contre ce nouveau débiteur. S'il est devenu insolvable, la charge de cette insolvabilité ne peut retomber sur le débiteur originaire, qui ne l'a ni prévue ni garantie.

I. Au surplus, même en admettant qu'il y ait ici obligation naturelle, l'obligation ne devient un lien civil que par induction tirée du paiement. Cette obligation ne peut donc avoir d'autre effet que celui d'empêcher la répétition de ce qui a été payé. Il suivrait de là que les communes ne pourraient répéter les arrérages ou sommes principales qu'elles auraient volontairement payées; mais aussi les créanciers n'auraient point d'action ultérieure contre elles, en paiement soit des arrérages non perçus, soit du capital de la dette. Surtout, ils ne seraient pas recevables à prétendre que la continuation volontaire du paiement des arrérages a renouvelé le titre primitif, et lui a restitué son lien civil et sa force obligatoire. Une dette éteinte ne se reconstitue que par les mêmes moyens qui l'ont créée. Il ne suffirait donc pas que la commune eût continué de payer; il faudrait, pour qu'elle se trouvât civilement en-

gagée, qu'elle eût, en toute liberté, dans la forme légale, par l'organe de son Conseil municipal, et avec l'autorisation du gouvernement, contracté une nouvelle obligation, sous la vue et en remplacement de l'ancienne. Alors il est certain qu'elle ne pourrait se soustraire à son exécution; mais c'est la nouvelle obligation, et non l'ancienne, qui, dans ce cas, la lierait, à vrai dire.

Mais si le paiement des arrérages a, sans nouvelle obligation, volontairement continué, il est évident, selon moi, que la commune peut refuser le paiement ultérieur des arrérages, et faire prononcer l'extinction de la dette en vertu de la loi du 24 août 1793.

En effet, le créancier est sans action, puisqu'il est sans titre. Il est sans exception, puisqu'il n'y a pas d'acquiescement, dès qu'il n'y a ni titre existant, ni jugement de condamnation. D'ailleurs, le paiement que le créancier appelle acquiescement libre, le débiteur l'appelle erreur involontaire. Or toute personne qui, par erreur, se croyant débitrice, a acquitté une dette, peut la répéter du créancier qui a indûment reçu.

La force de l'obligation naturelle s'oppose à la répétition des arrérages volontairement payés. Mais la volonté ne produit qu'un fait. Un droit seul peut produire une action. Or il n'y a point d'action légale sans lien civil. Lors donc que le lien civil est dissous, le créancier demeure sans action (1).

III. Il ne reste plus qu'à examiner la question de savoir si une ordonnance de budget, prise de propre mouvement, ou sur la pétition du créancier, peut constituer un titre obliga-

---

(1) Quoique la discussion de ces points délicats paraisse devoir appartenir aux tribunaux, néanmoins je pense que l'administration devrait en connaître. Car il s'agit au fond, et avant tout, de régler, même dans ce cas, l'application de la loi du 24 août 1793. Or l'application de cette loi appartient à l'autorité administrative, et l'on ne doit pas souffrir qu'il y soit porté à sa juridiction aucune atteinte directe ou indirecte.

voire, et si le maire de la commune seul a qualité pour la représenter et l'engager?

Les ordonnances de budget peuvent être considérées comme de simples actes d'administration, et ne constituent pas des jugemens. Des inscriptions de dettes, faites d'office ou sur pétition, par les préfets et par le Ministre de l'intérieur, ne sauraient engager les communes qui n'ont ni provoqué cette inscription par l'organe de leurs Conseils municipaux, ni comparu devant le Ministre de l'intérieur, pour y contester ou y reconnaître le titre de leur adversaire. Les communes sont donc recevables à attaquer de semblables ordonnances devant le Conseil d'État, non par la voie de l'opposition, car l'opposition implique qu'il y a eu mise en cause et défaut; mais par la voie de la tierce opposition, car elles n'ont été ni appelées ni entendues. Dans ce cas, la transmission de l'ordonnance du Ministre au préfet, et du préfet au maire, ne suffirait pas pour faire courir les délais du pourvoi au Conseil d'État. La signification extrajudiciaire faite à la commune, à la requête du créancier, n'aurait pas plus d'effet; car les délais de l'opposition simple ne sont pas applicables à la tierce opposition.

Il est donc certain que les communes non entendues ni appelées sont recevables dans leur tierce opposition, devant le Conseil d'État, contre les ordonnances de budget qui les endettent malgré elles.

IV. Leurs maires ont-ils pu les engager en délivrant au créancier, en exécution de ces ordonnances, un mandat de paiement sur le receveur municipal?

La négative ne saurait être douteuse. En effet, le maire est sans qualité pour engager la commune malgré elle. Le maire est à la fois agent du gouvernement et agent de la commune. Il a la gestion des biens communaux, mais il n'en a point la disposition; ce qui est très-différent. Le représentant naturel, véritable et légal de la commune, pour ses besoins locaux, pour ses biens, pour ses intérêts privés, c'est le Conseil municipal; en ce sens, le maire n'est, vis-à-vis du Conseil municipal, qu'un

gérant, qu'un administrateur comptable et responsable. En ce sens, il ne peut, sans l'autorisation du Conseil municipal, transiger, emprunter, aliéner, payer, disposer d'un seul denier appartenant à la commune. En ce sens, le gouvernement n'est pas moins lié que le maire lui-même. Ainsi, le gouvernement peut, à la vérité, refuser d'autoriser une dépense proposée par les Conseils municipaux ; mais il ne peut, à leur insçu et malgré eux, leur imposer des dépenses, dans le seul intérêt d'un particulier, si ce n'est pour l'exécution d'un jugement définitif intervenu, soit devant les tribunaux, soit devant le Conseil d'État par voie contentieuse, et sous forme de condamnation, après des débats réguliers et contradictoires entre toutes les parties intéressées.

Ces jugemens occultes prononcés contre une partie absente, ces inscriptions d'office, de dettes éteintes, sur des budgets construits par le Ministre, ces étranges autorisations de payer données à un débiteur qui refuse de payer, ces transmissions d'ordonnances par voie administrative, ces paiemens faits par un receveur municipal sur le mandat d'un maire, n'engagent nullement les communes. Il y a plus : le maire est contraint de délivrer son mandat, parce qu'il est contraint d'exécuter l'ordonnance de budget. Car le pourvoi devant le Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif. Mais l'exécution forcée n'engendre pas un acquiescement, dont la nature est d'être libre et volontaire.

Le Conseil municipal doit autoriser le maire à se pourvoir directement, par voie de tierce opposition, et sans qu'il soit besoin d'obtenir l'autorisation préalable du Conseil de préfecture, contre une ordonnance de budget qui reconstitue illégalement, à la charge de la commune, une dette antérieure à 1793.

On pourrait même soutenir, avec quelque probabilité, que le Conseil municipal ne pourrait renouveler par une simple délibération l'existence et la validité d'une telle dette. La commune ne serait pas valablement liée par cette adhésion incomplète. Il faudrait qu'on procédât dans les formes voulues

par les lois de la matière, pour constituer une commune débitrice envers un particulier.

Alors le droit du créancier ne procéderait pas du titre ancien, que la loi du 24 août 1793 a anéanti dans son essence et dans ses effets, mais du titre nouveau, fondé lui-même sur de nouvelles causes; ce qui change la thèse.

Il suit de tout ceci, en résumé, qu'on ne peut soutenir, dans la forme, qu'une ordonnance royale de budget est un acte administratif, qui n'est pas susceptible d'opposition ni de tierce opposition, comme un jugement; et, au fond, que la jurisprudence du ministère de l'intérieur n'a pas toujours prononcé l'extinction des dettes des communes antérieures au 24 août 1793;

Qu'on doit répondre, dans la forme, qu'il serait aussi injuste que contradictoire qu'une commune ne pût se pourvoir devant le Conseil, par tierce opposition, contre une ordonnance de budget rendue, d'après la proposition du Ministre de l'intérieur, sur la pétition d'un tiers, à l'insçu de la commune, hors de la présence et sans l'initiative ou l'acquiescement de son Conseil municipal, tandis qu'elle pourrait se pourvoir, même par voie de simple opposition, contre une ordonnance rendue en Conseil d'Etat, sur la proposition du comité du contentieux, après communication du pourvoi et sommation de produire; et au fond, que deux jurisprudences contraires l'une à l'autre ne peuvent marcher parallèlement: l'une, celle du ministère de l'intérieur, qui greverait les communes; l'autre, celle du Conseil d'Etat, qui les libérerait; que les communes doivent encore, ou qu'elles ne doivent plus; que, si elles doivent encore, il faut qu'un jugement régulier et contradictoire, rendu en Conseil d'Etat par la voie contentieuse, les condamne à payer; que, si elles ne doivent plus, une ordonnance de budget, rendue à leur insçu, malgré elles et par voie administrative, ne peut ressusciter contre elles un titre anéanti.

Les communes, qui sont des êtres collectifs et moraux,

n'inspirent pas sans doute cet intérêt qui s'attache si naturellement à la personne de leurs créanciers, surtout lorsqu'ils sont malheureux.

Mais la justice du Conseil d'Etat, dans l'inflexible application des lois, ne fait pas de distinction de personnes.

D'ailleurs, les communes de France n'ont guère subi moins de spoliations que les particuliers; et le Roi ne veut pas, comme leur tuteur, qu'on les grève d'une dette abolie, ni, comme leur juge, qu'on les condamne sans les entendre.

C'est dans ce sens qu'il a été prononcé par l'ordonnance royale du 28 mars 1821, rendue à mon rapport, laquelle reçoit, en la forme, la ville de Rochefort tiers opposante à une ordonnance de budget prise sans l'avoir entendue ni appelée, sur la proposition du Ministre de l'intérieur, et qui, au fond, la déclare affranchie du paiement d'une dette contractée antérieurement à la loi du 24 août 1793, et déclarée nationale par les art. 82 et 85 de cette loi.

## § XI.

*Un propriétaire doit-il contribuer à l'imposition extraordinaire établie pour le paiement des frais d'un procès qu'une commune soutient ou a perdu contre lui?*

Cette question curieuse a été le sujet d'une vive controverse.

I. On a dit, pour soutenir l'affirmative, que le propriétaire avec qui la commune plaide ou a plaidé n'en était pas moins un de ses membres; qu'il y avait indivisibilité de la qualité de propriétaire et de celle de *communier*; qu'en cette double qualité, il devait contribuer, comme les autres habitans, aux charges communes; et que, puisque les frais du procès qu'il avait gagné étaient l'une de ces charges, il en devait sa part; que, d'ailleurs, si la commune avait eu gain de cause, il y aurait participé; qu'il avait donc intérêt au procès, et qu'il devait contribuer proportionnellement, en raison de cet intérêt.

C'est-à-dire qu'on a prétendu que le propriétaire avait in-

térêt à plaider contre lui-même; qu'il y avait une nécessité commune de solliciter conjointement une décision; que c'était une espèce d'arbitrage, que la communauté et l'un de ses membres, indivisibles entre eux, devaient provoquer simultanément; qu'il devait aider lui-même, en proportion de ses forces contributives, au succès du corps dont il faisait partie; qu'il retirait un avantage même de sa défaite; qu'il gagnait, s'il perdait; et on appelle gager, la chance que la commune lui faisait courir de perdre ce qu'il possédait seul, pour le posséder en commun.

N'est-il pas cependant évident que, si la chance du litige tourne contre lui, il sera dépouillé de sa propriété? Il ne conservera que le modique débris d'une jouissance ou d'un droit partagé avec tous, qu'une fraction comparativement minime, qu'un centième, qu'un millième peut-être, tandis que, s'il gagne la chose et qu'il paie la moitié ou les trois quarts des frais, il peut arriver qu'il perde, en gagnant, plus qu'il ne recouvre; qu'il perde, en gagnant le tout, plus que si, avant le procès et ayant raison, il eût abandonné le tout à la revendication hostile et injuste de la commune; en un mot, qu'il paie peut-être 6,000 fr. de frais, dépens et dommages-intérêts, qu'un arrêt définitif lui aura adjugés, dans un procès dont le fond est de 2,000 fr.; c'est-à-dire qu'il paiera trois fois la valeur du fond, et que, si la commune, bien avisée, lui intente, à si beau compte, plusieurs de ces petits procès, il pourra, à la fin, se voir ruiné, pour avoir gagné complètement et sans retour, et la chose objet du litige, et les frais du litige, et les dépens du litige, et les dommages et intérêts du litige.

Ne voilà-t-il pas un intérêt d'une étrange nature, un gain bien productif, une compensation bien suffisante et surtout bien équitable?

Ainsi l'argument qu'on oppose, et qui, selon le bon sens, ne vaudrait que pour un centième, que pour un millième, ne s'appuie le plus souvent, comme on le voit, que sur une frac-

tion imperceptible; mais n'est-il pas vrai que, si on lui enlève ce faible appui, il tombera tout-à-fait?

Or, il n'est pas toujours exact de dire que si l'imposé perd comme propriétaire, il gagne comme communier; car il ne gagne comme habitant, que s'il jouit proportionnellement de la chose. Mais s'il n'a que des terres, des bois ou des vignes; s'il n'habite, ni par lui-même, ni par autrui; s'il ne jouit pas du communal; si l'objet du litige est affermé, gagnera-t-il quelque fraction de jouissance? Non, assurément: dans ce cas, l'ombre même d'une compensation échappe à ceux qui veulent imposer le propriétaire au rôle de la contribution foncière.

II. On a fait une autre objection: Si un héritier, a-t-on dit, plaide avec son cohéritier, ou un associé avec ses coassociés, les frais du procès ne sont-ils pas levés sur les forces actives de l'hérédité ou sur la masse des fonds sociaux?

Il faut distinguer; si l'héritier ou l'associé plaide pour un intérêt commun, les frais se prélèvent sur tous les coassociés, de même que, lorsqu'une commune plaide contre une autre commune, ou contre un individu étranger, parce qu'il est juste que les frais d'un procès intenté ou soutenu dans un intérêt commun soient pris sur la masse commune.

Mais si des associés, si des héritiers plaident l'un contre l'autre, pour se faire attribuer tel ou tel objet, exclusivement aux autres, ou une part, ou des droits plus considérables, les frais du procès ne se prennent ni sur la masse, ni sur l'hoirie; ils sont personnels à celui qui succombe.

Ceci posé, l'argument se tourne contre ceux qui le font. Car, de même qu'un associé, tant que dure la société, ou qu'un cohéritier, tant que l'hoirie est indivise, ne font qu'un seul et même corps, lorsqu'ils agissent dans un intérêt commun, et s'individualisent, lorsqu'ils plaident entre eux: de même aussi, tant qu'une commune agit collectivement, les charges, quelles qu'elles soient, ordinaires ou extraordinaires, doivent être également réparties. Mais lorsqu'elle attaque un de ses membres, elle se scinde elle-même, elle s'isole, elle ne fait plus corps avec lui.

Elle est régie par les mêmes maximes que tout particulier qui paie seul les frais du procès dans lequel il succombe contre un autre particulier.

III. On a dit encore que si le propriétaire venait à vendre ses terres, elles seraient, dans les mains de l'acheteur, passibles de la contribution extraordinaire.

Pourquoi donc ? S'il n'y a eu qu'un seul acquéreur, il succède à la condition de son auteur. S'il y en a plusieurs, ils seront déchargés au prorata de ce qu'ils ont acquis.

On a ajouté : Dans le cas où la commune imposerait un octroi pour subvenir aux frais du procès, celui auquel il aurait été adjugé pourrait-il s'en prétendre exempt ?

Je réponds que l'assimilation n'est pas très-exacte.

En effet, l'octroi est, de sa nature, exclusif d'exemption, tandis que l'imposition extraordinaire en deniers en est susceptible. De plus, l'expédient serait injuste, puisque la commune éluderait par-là la légitime nécessité de contribuer exclusivement au paiement des frais ; et comme c'est le gouvernement qui rejette ou admet la demande de la commune, et que son devoir, avant tout, est d'être juste, il ne devrait pas, dans ce cas, autoriser un octroi, mais ordonner une imposition extraordinaire en deniers. Il ne faut pas, d'ailleurs, perdre de vue que le propriétaire ne peut jamais échapper à la perception de l'imposition foncière, tandis qu'il peut s'affranchir aisément du droit d'octroi, en n'habitant pas la commune, en consommant peu, et même en ne consommant point.

On ne peut donc tirer aucune conséquence d'une contribution obligée à une contribution facultative, et d'une contribution onéreuse à une qui ne l'est pas.

IV. Ne pourrait-on pas du moins, a-t-on dit, soumettre le propriétaire au paiement de la contribution personnelle et mobilière ? Car il est juste que le propriétaire contribue en proportion du gain qu'il ferait, même en perdant comme communier.

Cette nouvelle distinction a été puisée dans la loi du 26.

germinal an 11, qui détermine l'impôt assis sur les biens communaux (1).

Mais les règles que cette loi a posées, et qui sont équitables, ne gouvernent que les biens dont la qualité et la jouissance communales ne sont pas contestées.

La proportion dans les charges est la proportion dans la jouissance.

Voilà le principe fondamental de la loi, et ce principe est juste.

Mais lorsque, non-seulement la jouissance, mais la qualité même du bien, est contestée; lorsque, d'un côté, la commune prétend que cette jouissance est illimitée dans chacun de ses membres, et pleine et parfaite, comme dérivant du droit de propriété; lorsque, d'un autre côté, le propriétaire prétend que cette jouissance est imparfaite et précaire, parce que le fond lui appartient, et parce que, d'ailleurs, cette jouissance a sa source dans des titres anciens qui en ont réglé les conditions, imposé les charges, et limité l'étendue, comment alors répartir la contribution proportionnellement à une jouissance dont les bases flottantes sont elles-mêmes le sujet du litige?

Attendra-t-on que ce litige soit terminé? Mais si l'imposition a lieu précisément pour entamer l'action, il faut bien, de toute nécessité, la répartir sur un autre pied.

Si on fait la répartition après le litige, les bases seront encore plus difficiles à établir. Car de deux choses l'une: ou le propriétaire a perdu et il paie seul tous les frais. Il n'y a plus dès

(1) « Lorsqu'une commune possédera des domaines utiles dont chaque habitant profitera également, et qu'elle n'aura pas de revenus suffisans pour payer la contribution due à raison desdits domaines, cette contribution sera répartie, en centimes additionnels, sur les contributions foncière, mobilière et somptuaire de tous les habitans (Art 2). »

Voir les articles 3 et 4, qui fixent la répartition dans la proportion de la jouissance collective ou individuelle.

lors de question , puisqu'il n'y a plus besoin d'imposition. Ou le propriétaire a gagné, et alors le terrain n'est plus communal. Comment donc établir la répartition proportionnellement, dans le premier cas , à une jouissance qui n'existe pas , et dans le second cas, proportionnellement à une jouissance indéterminée et en litige? Enfin, si l'objet contentieux est affermé, il n'y a pas, à proprement parler, de jouissance personnelle et en nature. La loi du 26 germinal an 11 n'est plus dès lors applicable. De plus, si vous ne prenez pour base de la répartition que l'imposition personnelle et mobilière, les propriétaires fonciers domiciliés hors de la commune y échapperont. La plus forte charge pourra retomber sur les pauvres. Ainsi, ce mode d'imposition, quoique cent fois ou mille fois moins onéreux pour le propriétaire qui a gagné son procès que l'imposition foncière, et par conséquent cent fois ou mille fois plus équitable que celui-ci, ne peut cependant recevoir, dans l'espèce, une application régulière.

Cette distinction ne peut donc être adoptée.

V. On a objecté encore que la loi des finances ordonne une répartition égale des contributions directes; que tous les citoyens, quelles que soient leur qualité et leur position, y sont soumis; que ce serait violer la loi que de changer le mode de répartition, que d'autoriser des exceptions que la loi n'a point faites, et qu'elle ne reconnaît pas.

Je réponds qu'une loi qui ordonne une répartition égale des contributions directe est bonne, parce qu'elle est équitable. Elle suppose avec raison que chaque citoyen en retirera proportionnellement un avantage individuel. En effet, on ces contributions ordinaires sont imposées pour les besoins de l'État, et personne n'en est exempt, parce qu'il n'y a personne qui ne soit intéressé à la conservation de l'État; ou ces contributions doivent remplir les besoins de la commune, et nul de ses membres ne peut en être affranchi légitimement, parce que chacun d'eux a intérêt à la conservation et à la prospérité du corps dont il fait partie.

Mais l'imposition extraordinaire n'a ni la même origine, ni la même nature, ni le même but.

Ni la même origine : parce que l'impôt ordinaire est fixé indépendamment de la volonté des citoyens, et par une loi ; au lieu que l'impôt extraordinaire est requis par la commune, et autorisé par une ordonnance.

Ni la même nature : l'impôt ordinaire ne peut être ni diminué, ni augmenté par la commune ; l'impôt extraordinaire peut n'être pas même établi, si, sur le seuil du litige, elle consent à délaissier la chose.

Ni le même but : les impositions ordinaires sont destinées à faire face à toutes les charges ordinaires, à toutes les dépenses générales, constantes, qui, profitant à tous, tombent à la charge de tous.

Mais les impositions extraordinaires ont une destination spéciale ; elles ne sont ordonnées que dans un intérêt privé, quoique collectif. Le nom d'imposition leur est même improprement attribué ; car je suppose que tous les habitans se rassembleraient, que, d'un commun accord, ils consentissent une cotisation personnelle, volontairement fixée par chacun d'eux, et qu'ils offrissent cette somme au propriétaire porteur du jugement d'exécution, l'administration pourrait-elle s'immiscer dans cet arrangement et le rompre ? Non. Eh bien, lorsqu'une commune demande au gouvernement à s'imposer, elle s'adresse à lui, pour qu'il interpose sa sagesse et son autorité dans la répartition, et pour qu'il contraigne au besoin, par les voies d'exécution ordinaires, les contribuables récalcitrans. C'est une affaire intérieure, de convenance, de régularisation, de pure administration : aussi le législateur n'y intervient pas ; tout se consomme et tout doit se consommer par une simple ordonnance.

Le mode et la répartition de l'imposition extraordinaire sont si peu du domaine du législateur, que lorsque le gouvernement ne s'était pas encore emparé avec violence de l'administration, de la propriété, et de la disposition des revenus des communes ;

lorsque le régime municipal, subordonné à l'empire des lois civiles, jouissait de la liberté qui lui est propre, et qu'il est à désirer qu'on lui restitue; lorsque, dans cette matière, les parlemens connaissaient de l'exécution de leurs jugemens, ils réglaient la quotité de la contribution et le mode de la répartition.

Il peut, sans doute, y avoir quelque avantage, dans un système d'unité, à laisser la liquidation des dettes des communes entre les mains de l'autorité administrative; mais il faut prendre garde aussi de ne point paralyser l'exécution des jugemens, et de ne point laisser ainsi la justice sans force et sans utilité; ce qui arriverait si l'administration refusait d'autoriser une commune à s'imposer pour payer les frais du procès, c'est-à-dire pour rembourser sa dette.

Je ne prétends pas qu'il s'agisse de cette question en ce moment; mais j'ai voulu faire voir seulement qu'il existe une grande différence entre l'imposition ordinaire et l'imposition extraordinaire, et qu'elles n'ont ni la même origine, ni la même nature, ni le même but.

VI. Je pense aussi que, dans une question aussi importante, l'autorité des anciens monumens ne doit pas être dédaignée.

Dans la Provence, ce pays si renommé par la sagesse et la vigueur de son régime municipal, on ne comprenait jamais au nombre des imposés le communiste qui avait gagné son procès.

« La maxime est constante (dit Boniface dans ses Arrêts notables), dans la juridiction de la cour des aides, que si une communauté a procès avec un particulier, elle ne peut faire contribuer le particulier aux dépeus par elle faits en ce procès. »

Depuis la révolution, deux décrets des 22 et 31 mai 1812 ont résolu la question dans le même sens. Ils portent « que des particuliers contre lesquels des communes ont plaidé ne doivent pas être compris dans la répartition de l'imposition locale destinée à couvrir les frais du procès par elle perdu. »

Ces deux décrets ne sont pas rendus en matière contentieuse ; mais cependant ils expliquent la volonté du gouvernement , mais ils ont été exécutés sans réclamations.

La règle qu'ils consacrent est simple , facile , intelligible , conforme au bon sens , qui ne veut pas qu'on soit contraint de fournir des armes à l'ennemi qui vous attaque ; à l'équité , qui ne souffre pas que celui qui gagne soit exposé à perdre plus qu'il ne gagne ; aux maximes du droit civil , qui veulent que les frais et dépens d'un procès soient personnels à celui qui succombe ; à l'autorité de la chose jugée , qui ne peut rester sans exécution.

Encore une réflexion :

Pourquoi y a-t-il égalité dans l'impôt ordinaire ? c'est parce qu'il y a égalité dans les intérêts. Sans cela , l'égalité serait sans justice. La nécessité seule peut dominer la justice ; mais c'est la nécessité lorsqu'elle est la plus impérieuse des lois , lorsqu'elle est pressante , inévitable. Or , y a-t-il donc ici quelque grand intérêt en péril ? l'existence , la force , l'unité du régime municipal , sont elles donc menacées , si une commune ne contraint pas son adversaire à l'aider contre lui-même , si elle exécute les condamnations prononcées par un jugement , si elle paie ce qu'elle doit ?

On concevrait qu'avant la révolution , le législateur eût porté secours à une pauvre commune en lutte avec le seigneur féodal qui lui disputait quelque pâturage. Mais depuis que la féodalité a été abolie , depuis que le partage des biens communaux et que la division des propriétés ont multiplié dans chaque commune le nombre des propriétaires , y ont versé des capitaux , et y ont accru les richesses de l'industrie ; depuis que l'égalité est dans l'impôt , que la faveur est absente de la loi comme des jugemens , que le législateur protège tous les citoyens sans distinction de personnes ou de classes , quelle raison peut-on donner de ce privilège exorbitant accordé à tous contre un seul , de cette infraction des préceptes de l'équité , de cette dérogation à l'exécution ordinaire des jugemens , de

cette inégale répartition de charges qui soulage ceux qui perdent, et accable ceux qui gagnent ?

VII. En dernière analyse, on a pensé qu'on ne peut prétendre que des intérêts sont communs lorsqu'ils sont opposés; que cela implique contradiction; qu'il n'est pas plus difficile de concevoir la commune séparée d'un de ses membres, que l'Etat, cette vaste communauté, cette immense famille de citoyens, séparé de l'un d'eux, lorsqu'il plaide avec lui, lorsque, par une fiction aussi juste qu'ingénieuse, on le considère comme un simple particulier; que, lorsqu'une commune plaide avec un de ses habitans, ils restent unis pour tout ce qui fait la matière d'un intérêt commun; mais qu'ils deviennent étrangers l'un à l'autre pour tout ce qui fait la matière du procès; qu'on doit les regarder comme deux propriétaires, l'un collectif, l'autre individuel, qui plaident l'un contre l'autre; que les frais sont personnels à celui qui succombe; que, si le propriétaire perd le litige, il paie seul les frais; que, s'il le gagne, la répartition de l'imposition extraordinaire destinée à recouvrer les frais du procès doit être faite sur tous les habitans, moins celui à qui ils ont été adjugés.

Mais, d'un autre côté, si l'on eût exprimé ce principe sans restriction, il eût été à craindre qu'on n'en étendît les conséquences, par analogie, aux impositions ordinaires.

On a pensé que ces dernières impositions, affectées aux besoins généraux et perpétuels de la commune, sont une charge à laquelle aucun de ses membres ne peut se soustraire; que les centimes additionnels versés dans la caisse municipale sont devenus la propriété de celle-ci; que les contribuables n'y conservent plus individuellement aucun droit; que, par conséquent, ils ne peuvent en réclamer la distraction ou le remboursement, à quelque titre ou sous quelque prétexte que ce soit.

Cette distinction a été exprimée, ainsi que le principe, dans deux ordonnances royales du 1<sup>er</sup> septembre 1819, rendues à mon rapport, et qui portent que, « lorsqu'il ne s'agit pas

« d'un prélèvement à faire sur les revenus ordinaires de la  
 « commune, mais d'une imposition extraordinaire à répartir  
 « proportionnellement au rôle des contributions directes, pour  
 « payer les frais d'un procès intenté ou perdu par une com-  
 « mune contre un de ses habitans, il y a lieu de déclarer que  
 « le particulier qui soutient le procès ou qui l'a gagné ne sera  
 « pas compris dans la répartition de la somme imposée (1). »

(1) M. le président Henrion, dans son livre du Pouvoir municipal, a touché brièvement la même question.

Son opinion ne peut qu'ajouter beaucoup de poids à la nôtre. « La  
 « condamnation aux dépens, dit ce sàvant magistrat, est la peine des  
 « plaideurs téméraires, *pœna temerè litigantium*, et celui qui gagne  
 « sa cause n'est certainement pas un plaideur téméraire.

« D'ailleurs, quelle injustice! Comme il arrive souvent que les frais  
 « d'un procès excèdent la valeur de l'objet en litige, le plus grand pro-  
 « priétaire de chaque territoire trouverait presque toujours plus  
 « d'avantages à céder qu'à défendre les parties de sa propriété qu'il  
 « plairait aux habitans de lui contester; enfin ce serait porter atteinte  
 « à l'autorité de la chose jugée, cela est évident. Ce ne sont pas tous  
 « les habitans de la commune indistinctement que l'arrêt condamne  
 « aux frais de la procédure, mais ceux-là seuls au nom desquels le  
 « maire figure dans le procès. Or, le maire ne représente certainement  
 « pas l'adversaire de sa commune, celui-là même dont il combat les  
 « prétentions. Porter cet individu sur le rôle de ceux qui doivent  
 « concourir au paiement des frais de la procédure, ce n'est donc pas  
 « exécuter le jugement, mais le modifier, et substituer la volonté de  
 « l'administrateur à celle du juge.

« Le Parlement de Paris, qui a laissé des traces si profondes de son  
 « existence, pensait bien différemment. Suivant sa jurisprudence, les  
 « dix habitans les plus imposés étaient obligés de faire l'avance des  
 « frais auxquels la commune était condamnée, sauf leur recours sur  
 « les autres habitans. De cette manière, celui dont un procès vexatoire  
 « avait troublé la tranquillité, et souvent dérangé les affaires, était  
 « assuré d'une juste et prompte indemnité. Ces dix grands proprié-  
 « taires, qui partout sont les régulateurs de leurs communes, avaient  
 « intérêt personnel à ce qu'il ne fût élevé, au nom des habitans, que  
 « des prétentions justes et bien fondées : et l'exécution des jugemens  
 « n'était pas subordonnée à un pouvoir étranger à l'autorité judiciaire. »

## COMPÉTENCE.

## § UNIQUE.

*Le renvoi d'une contestation fait par le Conseil d'Etat devant les tribunaux préjuge-t-il la nature du tribunal saisi?*

Quelques difficultés se sont élevées sur le sens et les effets d'un pareil renvoi.

Il est utile, en même temps que facile, de les résoudre.

Lorsque le Conseil d'Etat renvoie les parties devant les tribunaux, il a toujours soin de laisser intacte, et, pour ainsi dire vierge, la question de propriété. Il ne peut indiquer devant quels tribunaux les parties doivent procéder; car il préjugerait ainsi la qualité de la matière, ou civile, ou commerciale. Il suffit qu'il se récuse lui-même. C'est aux parties à saisir l'autorité compétente, comme elles aviseront.

Ainsi, lorsque le Conseil d'Etat prononce le renvoi devant les tribunaux *ordinaires*, il n'attribue pas, pour cela, la connaissance de l'affaire au tribunal civil plutôt qu'au tribunal de commerce.

Le mot tribunaux *ordinaires* n'est mis en opposition qu'avec les tribunaux *administratifs*, qui sont des tribunaux *extraordinaires*.

Il y a plus : si le Conseil d'Etat renvoyait devant le tribunal civil une affaire qui appartînt au tribunal de commerce, il excéderait ses pouvoirs; car il ne peut intervenir dans la hiérarchie judiciaire, pour tracer aux parties les formes de procédure qu'elles doivent observer, les actions qu'elles peuvent intenter, et les règles qui gouvernent le fond des matières.

D'où il suit qu'en fait comme en droit, les parties renvoyées devant les tribunaux par le Conseil d'Etat, lorsqu'il se déclare incompetent, peuvent, quels que soient les termes du

renvoi, saisir les tribunaux ou civils ou de commerce, selon la nature de l'action, la variété des circonstances, et la qualité de la matière.

### COMPTABLES.

§ I. *Les employés des vivres de la guerre peuvent-ils devenir comptables par et sur l'ordre du Ministre ?*

*Sont-ils responsables du déficit des matières par eux reçues et expédiées, s'ils n'ont pas fait constater par un récépissé, au départ des matières, et par un procès verbal, à leur arrivée, les causes de ce déficit ?*

§ II. *Les gardes-magasins des vivres de la guerre sont-ils comptables des quantités portées dans les lettres de voiture, ou seulement des quantités qui leur ont été remises, et dont ils sont chargés en recette par le procès verbal de clôture, dressé, à l'arrivée des matières, par les commissaires des guerres ?*

#### § 1<sup>er</sup>.

*Les employés des vivres de la guerre peuvent-ils devenir comptables par et sur l'ordre du Ministre ?*

*Sont-ils responsables du déficit des matières par eux reçues et expédiées, s'ils n'ont pas fait constater par un récépissé, au départ des matières, et par un procès verbal, à leur arrivée, les causes de ce déficit ?*

I. Les principes qui gouvernent les matières de comptabilité des vivres de la guerre sont de droit étroit : leur application rigoureuse est nécessaire pour prévenir les collusions infidèles entre les agens comptables de ce service, éclairer leurs opérations, et garantir de toute lésion les intérêts du gouvernement. Ici, les négligences sont assimilées aux dilapidations, parce qu'elles engendrent les mêmes désordres. Tout agent comptable est tenu de connaître les réglemens. Leur ignorance ne se présume pas. Leur inobservation est punie. Ces réglemens sont, au surplus, fort simples, et se réduisent à ceci :

Tout employé breveté par l'administration des vivres peut, non-seulement par l'ordre du Ministre de la guerre, mais encore par l'ordre de son chef immédiat, devenir comptable d'office, au besoin et par circonstance. Il ne peut prétexter, ni que dans son grade administratif, il n'était pas comptable pour un service étranger au sien, ni qu'il n'a reçu les matières que comme mandataire officieux, au nom, pour le compte et sous la responsabilité de son supérieur; ni qu'après les avoir reçues, il les a expédiées sous la conduite des inspecteurs des équipages militaires. Le seul fait de la réception des matières les met au nom et aux risques de l'agent, qui devient dès lors comptable de fait, quel que soit, d'ailleurs, son titre ou son emploi dans le service de l'armée. Cette responsabilité dure jusqu'à ce que les choses reçues arrivent à leur destination, et sortent de ses mains régulièrement. Il se décharge de sa responsabilité à l'aide de deux formalités, faciles à remplir : la première, en délivrant, à l'entrée, un récépissé des quantités fournies; la seconde, en exigeant, à la sortie, un récépissé semblable de celui auquel il est tenu de les remettre. La représentation de ces deux récépissés opère et complète sa libération, quand les choses sont entières.

II. Mais si les quantités fournies ont diminué ou péri en route, soit par un accident de force majeure, soit par l'effet de la négligence ou de la dilapidation du conducteur, l'expéditeur est tenu alors de faire constater par un procès verbal régulier les causes du déficit, qui, dans le premier cas, mettent la perte au nom du gouvernement, et dans le second, lui fournissent des moyens prompts et sûrs d'exercer, s'il y a lieu, un recours utile contre les voituriers ou les auteurs des dilapidations commises.

On voit que ces mesures conservatoires ont été prises et ces règles instituées dans l'intérêt mutuel du gouvernement et des comptables; que si, au contraire, l'expéditeur néglige, ou d'exiger un récépissé du conducteur, ou de provoquer la rédaction du procès verbal dans les vingt-quatre heures, aux

termes des réglemens, ou dans un délai moral raisonnable; ou, s'il ne fait dresser ce procès verbal qu'après l'écoulement de plusieurs mois et même d'une année, comme cela est arrivé plusieurs fois, il met alors obstacle à ce que le gouvernement puisse suivre les traces du délit, si faciles à se perdre au milieu des complications et du tumulte d'une administration ambulante, et il le frustre par-là de tout recours utile.

Or, sur qui doivent retomber les peines d'une négligence volontaire, dont les suites équivalent à celle d'une fraude réelle, si ce n'est sur l'expéditeur?

C'est ce qu'a décidé un arrêt du Conseil, rendu à mon rapport, le 14 septembre 1814.

## § II.

*Les gardes-magasins des vivres de la guerre, sont-ils comptables des quantités portées dans les lettres de voiture, ou seulement des quantités qui leur ont été remises, et dont ils sont chargés en recette par le procès verbal de clôture dressé, à l'arrivée des matières, par les commissaires des guerres?*

I. Il est de principe que les expéditions se font de garde-magasin ou d'agent à agent comptable. Le commissaire des guerres n'est qu'un notaire appelé par l'agent qui reçoit, à l'instant où l'expédition arrive. C'est à cet agent, qui figure dans le procès verbal et qui le signe, à faire remarquer et exprimer les différences qui se trouvent à l'arrivée, entre les matières et les lettres de voiture. S'il se borne à faire constater ce qui existe, sans faire en même temps constater le déficit, ses causes et ses auteurs, s'il est possible, il est responsable du recours que ces omissions font perdre contre les voituriers et bateliers, ou contre l'expéditeur.

Cette règle est fondée sur ce que la responsabilité réelle repose sur les agens comptables, et que les commissaires des guerres, administrateurs chargés d'une infinité de détails, surtout à l'armée, n'ont qu'une responsabilité morale. Les précautions

prises par ceux-ci n'ont lieu que pour garantir des vols extérieurs, et pour ôter au garde-magasin tout prétexte d'en arguer pour couvrir ses infidélités. Mais l'intervention d'un commissaire des guerres n'ôte pas aux gardes-magasins leur titre et leur responsabilité d'agens comptables, obligés de veiller à la conservation des grains et farines pendant leur manutention.

Rien ne peut dispenser, soit dans le procès verbal d'évaluation primitive, soit dans le procès verbal de clôture, de faire constater et expliquer la différence des lettres de voiture avec le produit de l'expédition.

C'est ce qu'a décidé un décret du 21 février 1814 (1).

Une autre ordonnance de 1819 a aussi jugé que les gardes-magasins étaient responsables des pertes, déchets et avaries que les denrées à eux remises ont pu éprouver en magasin, quand ils ont négligé d'en faire constater l'état, lors de leur réception, parce qu'ils ôtent ainsi toute voie de recours contre les expéditeurs ou voituriers.

La même obligation a été étendue aux entrepreneurs, si les gardes-magasins ont été préposés par eux. Dans ce cas, les entrepreneurs sont responsables, sauf leur recours en garantie, par les voies judiciaires, contre lesdits préposés.

Enfin une troisième ordonnance du 19 décembre 1821, après avoir également établi que les gardes-magasins sont responsables de leur gestion, et qu'ils doivent faire constater à leur arrivée les denrées et quantités qui entrent dans les magasins, décide en conséquence, 1° qu'ils ne peuvent contester aucun des récépissés donnés en leur nom, pour tous les versements effectués dans ces magasins; 2° que si les récépissés portent, *sauf la vérification des quantités*, ils doivent faire procéder à ladite vérification, ou faire constater l'impossibilité de cette opération, par des procès verbaux dressés par les intendans militaires, ou à défaut, dans une forme réglementaire.

---

(1) Add. Arrêt du Conseil du 20 février 1815.

## CONFLITS.

§ I<sup>er</sup>. *Les Préfets peuvent-ils élever le conflit sur un simple exploit de citation donné devant les tribunaux ?*

§ II. *Les Préfets peuvent-ils élever le conflit, après des jugemens en dernier ressort, ou des arrêts de cours royales ?*

§ III. *Les Préfets peuvent-ils refuser d'élever le conflit sur la demande des parties ?*

*Doit-on se pourvoir devant le Conseil d'Etat, ou devant le Ministre de l'intérieur, contre les arrêtés des Préfets qui refusent d'élever le conflit ?*

§ IV. *L'opposition des parties aux ordonnances royales rendues sur des conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire est-elle recevable ?*

§ I<sup>er</sup>.

*Les Préfets peuvent-ils élever le conflit sur un simple exploit de citation donné devant les tribunaux ?*

I. On raisonne ainsi dans le sens de la négative.

Chaque tribunal a le droit de juger de sa compétence. Il ne peut donc être dépouillé, avant d'avoir affirmé cette compétence. Jusque là, il n'y a pas lieu d'élever le conflit. Si le tribunal refuse de s'expliquer, la voie de l'appel est ouverte aux parties lésées.

II. On répond à cela qu'il suffit que la partie soit amenée devant les tribunaux par une simple assignation, pour qu'elle ne soit pas obligée de proposer le déclinaire, et d'attendre, quelquefois pendant une année, que le tribunal l'accueille ou le prononce d'office. Quelle nécessité y a-t-il à perdre ainsi son temps en procédures et son argent en frais frustratoires devant des juges incompétens, au lieu de saisir promptement et directement le juge compétent.

Dans le doute, dit-on, le juge compétent est le juge na-

turel. Mais il n'y a pas de juge en vertu de la nature; il n'y a de juge qu'en vertu de la loi. Le juge légal est donc toujours le juge naturel.

Il ne faut pas d'ailleurs perdre de vue qu'il y a deux manières de revendiquer une affaire pour l'administration.

L'une est la réquisition même du procureur du Roi; si le tribunal ne l'accueille point, le procureur du Roi avertit le préfet, lequel élève le conflit contre le jugement qui refuse la dévolution.

Mais aux termes de l'arrêté du gouvernement du 13 brumaire an 10, le préfet peut aussi exercer la revendication lorsqu'il est *informé* que le tribunal est *saisi* d'une affaire qui, par sa nature, est de la compétence de l'administration. Or la citation saisit un tribunal même incompetent. La jurisprudence du Conseil d'Etat fait voir mille exemples que, la plupart du temps, le préfet élève le conflit sur un simple exploit de citation. Que, par exemple, un ancien émigré aille devant les tribunaux et que l'acquéreur, son adversaire, saisisse le Conseil de préfecture, celui-ci n'osera passer outre. Il se croira lié par la citation. Le conflit sera donc utilement élevé à l'égard de cette citation.

On dit qu'il faut attendre qu'un jugement ait retenu l'affaire; car le tribunal, soit d'office, soit sur la réquisition du procureur du Roi, soit sur le déclinatoire de la partie, peut renvoyer la cause devant l'Administration; mais on peut dire, avec autant de raison, que si le tribunal retient la cause, il y aura aussi un remède à l'erreur de première instance, dans l'appel, et un remède à l'erreur de l'appel, dans la cassation! Ne voit-on point que la contestation ne change point de nature parce qu'il serait intervenu un jugement? C'est parce que l'affaire est administrative, que le préfet la revendique. Or elle est administrative au jour de la citation, aussi-bien qu'au jour du jugement. Mais l'ordre régulier des juridictions, de même que l'intérêt des parties, veulent que le juge incompetent soit dépouillé aussitôt qu'il est saisi, et que l'instruction et la décision des affaires

administratives soient ramenées le plus vite possible dans leurs voies naturelles et légales.

C'est dans ce sens qu'une ordonnance du 19 août 1819, rendue à mon rapport, a prononcé.

Le dispositif est ainsi conçu : « L'instance *introduite* au tribunal civil de la Seine par *exploit* du ..... est considérée « comme non avenue. »

Une foule d'autres ordonnances ont statué de la même manière.

## § II.

*Les Préfets peuvent-ils élever le conflit, après des jugemens en dernier ressort ou des arrêts de Cours royales ?*

I. Depuis vingt-cinq ans, plusieurs systèmes, aussi différens dans leur principe que dans leur application, ont tantôt agrandi, tantôt resserré l'exercice de la *revendication* administrative. Nous allons en dire l'origine, les causes, la suite et les changemens.

Les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et judiciaire ont, depuis la révolution, pris un développement et des caractères tout nouveaux. Ils s'exercent dans des formes diverses, et sur des matières nombreuses et importantes qui, avant cette époque, n'avaient pas même d'existence.

Avec d'autres intérêts, le gouvernement a eu d'autres besoins. Tous les rapports des choses ont changé.

Jadis le Conseil des parties était riche de maximes et de formules judiciaires, que la Cour de cassation a recueillies avec ses dépouilles.

Jadis l'autorité royale était la source commune d'où tous les autres pouvoirs tiraient leur existence, leur cours et leur force.

Le Roi, en son Conseil, révisait, de pleine science et de pleine autorité, tous les jugemens; il réglait les compétences; il évoquait le fond; il cassait les arrêts des parlemens; il posait la borne où il le voulait.

Mais l'Assemblée constituante dépouilla la couronne de cette prérogative. Elle abolit les évocations et les commissions extraordinaires. Elle reconnut deux pouvoirs, l'un judiciaire, l'autre administratif, organisa leur indépendance, et détermina leurs attributions.

La loi du 24 août 1790, titre 2, article 13, porte : « Les  
« fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours  
« séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront,  
« à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que  
« ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer de-  
« vant eux les administrateurs, pour raison de leurs fonc-  
« tions. »

La loi du 11 septembre même année attribua à l'autorité administrative la décision des contestations en matière

De contributions directes (titre 14, art. 1) ;

De marchés et entreprises de travaux publics (art. 3.) ;

De règlement des indemnités dues aux particuliers à raison de terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, travaux et autres ouvrages publics (art. 4.) ;

De grande voirie (art. 6.)

La Convention défendit aux tribunaux de s'immiscer dans la connaissance des actes administratifs.

La loi du 16 fructidor an 3 porte :

« La Convention... décrète qu'elle annule toutes procédures  
« et jugemens intervenus dans les tribunaux judiciaires contre  
« les membres des Corps administratifs et Comités de surveil-  
« lance, sur réclamations d'objets saisis, de taxes révolution-  
« naires, et d'autres actes d'administration émanés des dites  
« autorités pour l'exécution des lois et arrêtés des représentans  
« du peuple en mission, ou sur répétition des sommes et effets  
« confiés au trésor public.

« Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître  
« des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient,  
« aux peines de droit, etc. »

La loi du 21 fructidor an 3 déclara que le règlement des

conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, appartiendrait au Ministre de la justice, sauf l'approbation du Directoire exécutif (art. 27).

Le Directoire exécutif, par un arrêté du 2 germinal an 5, ordonna à ses commissaires près les tribunaux civils « de s'op-  
« poser à toutes poursuites qui seraient dirigées devant les  
« tribunaux, contre les *agens du gouvernement*, en son nom,  
« soit pour raison d'engagemens par eux contractés en leur  
« qualité, soit pour raison d'indemnités prétendues à leur  
« charge, pour retard de paiement de sommes dues par le tré-  
« sor public, et de dénoncer au Ministre de la justice tous les  
« jugemens qui pourraient intervenir au contraire. »

Enfin, le gouvernement consulaire enjoignit aux préfets d'élever le conflit lorsque les tribunaux seraient saisis d'une affaire qui, par sa nature, est de la compétence de l'administration, et aux tribunaux de surseoir à toutes poursuites judiciaires, jusqu'à ce que le Conseil d'État eût prononcé sur le conflit.

L'arrêté du 13 brumaire an 10 porte :

Art. I. « Aussitôt que les commissaires du gouvernement  
« seront informés qu'une question attribuée par la loi à l'au-  
« torité administrative a été portée devant le tribunal où ils  
« exercent leurs fonctions, ils seront tenus d'en requérir le  
« renvoi devant l'autorité compétente, et de faire insérer leur  
« signification dans le jugement qui interviendra.

Art. II. « Si le tribunal refuse le renvoi, ils en instruiront  
« sur-le-champ le préfet *du département*, auquel ils enver-  
« ront en même temps copie desdites significations, ainsi que  
« des motifs sur lesquels elles sont fondées (1).

---

(1) On a récemment agité la question de savoir si le *préfet de police* avait aussi la faculté d'élever le conflit de juridiction. Cette question a été résolue négativement par une ordonnance du 29 mai 1822, qui porte « que, par l'arrêté du 15 brumaire an 10, et  
« par l'ordonnance du 12 février 1821, sur les conflits, c'est le *préfet*

Art. III. « Le *préfet*, dans les *vingt-quatre heures*, élèvera  
« le *conflict*, et transmettra, sans aucun retard, copie de son  
« *arrêté* au *commissaire du gouvernement*, par lequel il sera

« du *département* qui est chargé d'élever le *conflict* quand il y a lieu ;  
« et que, par l'*arrêté* du 12 *messidor* an 8, qui détermine les fonctions  
« du *préfet de police* établi dans le département de la *Seine*, le droit  
« d'élever le *conflict* n'est pas compris dans les attributions de ce ma-  
« gistrat. »

Il n'y a en effet que les officiers désignés par la loi même qui puissent suspendre par le *veto* du *conflict* l'action de la justice. Cette attribution est tellement inhérente au caractère et aux fonctions des préfets de département, que les Ministres eux-mêmes ne peuvent l'exercer personnellement, quoique la prérogative de la responsabilité et l'autorité naturelle de la hiérarchie semblent leur permettre cette faculté. Ainsi, les Ministres peuvent faire directement et *omisso medio*, s'ils le veulent, tous les actes que font les préfets, puisqu'à proprement parler, il n'y a qu'un seul degré dans cette portion du pouvoir exécutif, qu'on nomme l'administration active. Mais ils ne peuvent élever le *conflict*, parce que la loi ne leur attribue pas explicitement ce droit. Ils invitent seulement les préfets à revendiquer l'affaire portée devant les tribunaux: ce à quoi les préfets obtempèrent, et doivent toujours obtempérer. L'intérêt de la justice et sa dignité sont ménagés en ce qu'elle ne voit pas de tous côtés les agens quelconques de l'administration porter la main sur elle, et l'intérêt de l'administration n'éprouve aucun dommage, ni pour la célérité du service, ni pour l'ordre des compétences, parce que les préfets exercent indistinctement la revendication, soit pour eux-mêmes, soit pour les Conseils de préfecture, soit pour les Ministres, selon que la loi attribue l'affaire à l'une ou à l'autre de ces trois autorités.

Pareillement, les Conseils de préfecture ni les tribunaux ne sont aptes à élever le *conflict* de juridiction. Ils excéderaient, en cela, leurs pouvoirs. Mais il y a cette différence entre eux, que, dans ce cas, les arrêtés des Conseils de préfecture peuvent être réformés directement par le Conseil d'État, sur la demande, soit des parties, soit des ministres, tandis que les jugemens des tribunaux ne peuvent être réformés que par l'autorité judiciaire supérieure dans l'ordre hiérarchique, soit sur la demande des parties, soit d'office, à la réquisition du ministère public.

C'est ce qui résulte des décrets des 12 novembre 1811, 22 décem-

« notifié au tribunal, avec déclaration, qu'aux termes de l'article 27 de la loi du 21 fructidor an 3, il doit être sursis à toutes procédures judiciaires, jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait prononcé sur le conflit. »

Art. IV. « Indépendamment de toute dénonciation des commissaires du gouvernement près des tribunaux, les préfets élèveront le conflit toutes les fois qu'ils seront informés d'ailleurs qu'un tribunal est saisi d'une affaire qui, par sa nature, est de la compétence de l'administration ; et, dans ce cas, le commissaire du gouvernement sera également tenu de faire la notification prescrite par l'article précédent, quelle que puisse être son opinion sur la compétence.

Art. V. « Les commissaires du gouvernement donneront connaissance au Ministre de la justice de toutes les contestations qui peuvent intéresser l'État, dans les vingt-quatre heures, pour toute préfixation de délai, qui suivront leur introduction devant les tribunaux, et ils l'instruiront aussi de la marche de la procédure, ainsi que des jugemens qui interviendront. »

---

bre 1811, 17 mars 1812, 11 novembre 1813, 6 juin 1813, 28 septembre 1816 et 3 juillet 1822.

J'ajoute que, si les préfets des départemens ont seuls le droit d'élever le conflit, ils ne peuvent juger l'affaire immédiatement au fond, soit par l'arrêté de revendication, soit par un arrêté connexe ou ultérieur, avant que le Conseil d'État n'ait prononcé sur le conflit. En premier lieu, le préfet excéderait ses pouvoirs, puisqu'il exercerait une juridiction qu'il appartient au Roi seul de régler en son Conseil d'État, et que, dans l'espèce, le Roi peut déclarer n'être que judiciaire. En second lieu, il pourrait arriver que le préfet excédât sa compétence; car la question peut, quoique administrative, être néanmoins réservée par les lois et réglemens à la décision exclusive, soit des Conseils de préfecture, soit des Ministres, soit du Conseil d'État.

Les préfets doivent donc s'abstenir, dans leurs arrêtés de revendication, de juger ni de préjuger le fond de l'affaire, lors même qu'elle tomberait dans leurs attributions, et laisser les parties, ou les Ministres, ou le Domaine, déférer la contestation, après la décision du conflit par l'autorité royale, devant qui il appartient.

Tel est l'ensemble des lois et réglemens qui ont organisé la compétence administrative et le mode du conflit (1).

Mais à quelle époque de l'instruction judiciaire, et dans quelles limites la revendication administrative doit-elle s'exercer?

C'est ce que les lois du 11 septembre 1790 et du 21 fructidor an 3 n'avaient ni prévu ni réglé.

Dans leur silence, on s'attacha d'abord au principe, que l'incompétence, à raison de la matière, étant d'ordre public, ne peut jamais être couverte ni par le consentement, ni par la négligence, soit du ministère public, soit des parties; qu'elle vicie radicalement les jugemens, et peut être opposée ou suppléée en tout état de cause; que nulle prescription, nul laps de temps, ne sauraient légitimer des actes que la loi ne veut point reconnaître; que les parties elles-mêmes, en plaidant volontairement devant l'autorité incompétente, ne peuvent lui attribuer des facultés que la loi lui refuse; enfin, qu'une usurpation de pouvoirs n'est pas plus régulière parce qu'elle est plus complète.

Ces principes posés, on ne tarda pas à les exagérer.

II. On commença par établir que les décrets en matière de conflit étant d'ordre public, et ne réglant qu'un point de compétence, il n'y avait point lieu d'appeler les parties en cause, ni d'admettre leur opposition à ces décrets (2).

Mais bientôt, de conséquence en conséquence, on alla jusqu'à décider que le conflit pouvait être élevé après et contre des jugemens en dernier ressort et arrêts, rendus par les tribunaux de première instance, par les Cours d'appel et même par la Cour de cassation (3).

(1) Voy. l'ordonnance du 12 décembre 1821, art. 1, 2, 3 et 4.

(2) Décrets des 18 septembre 1807, — 11 janvier 1808, — 24 août 1808. — Voyez l'ordonnance du 12 décembre 1821, art. 5 et 6.

(3) Un décret du 9 messidor an 11 s'exprime ainsi : « Lorsqu'une matière est de la compétence administrative, tous les actes de l'autorité judiciaire la concernant sont radicalement nuls; l'autorité

Il n'était pas difficile d'apercevoir les inconvéniens de ce système.

En effet, comme il n'existe plus de délais après un arrêt de la Cour de cassation, puisque cette Cour est le dernier degré de la hiérarchie judiciaire, la faculté d'élever le conflit se serait donc indéfiniment prolongée !... Les citoyens qui, sur la foi d'un jugement irrévocable, ont disposé de leur chose, par voie d'échange, de donation, de vente, d'hypothèque ou autre, l'auraient donc vue éternellement flottante entre leurs mains !...

Ajoutons que cette jurisprudence servait, par son exagération même, les craintes soupçonneuses d'un gouvernement encore mal affermi, et retenait sous sa main, sans discussion et sans partage, toutes les matières d'émigration, de liquidation et de biens nationaux.

Quand l'intérêt politique eut cessé ou se fut affaibli, on découvrit pleinement les conséquences abusives de ce système; on sentit que, s'il est utile de maintenir l'ordre des juridictions, il est peut-être encore plus nécessaire de respecter l'autorité de la chose jugée; de cette chose jugée que les lois de tous les peuples ont, d'un consentement unanime, placée au-dessus des efforts du pouvoir, et qu'elles ont proclamée la vérité même.

On craignit aussi que l'exercice d'une revendication illimitée ne protégât la négligence de l'administration.

---

« administrative ne peut même, en ce cas, se dépouiller de sa compétence, reconnaître les jugemens des tribunaux, et consentir à leur exécution, parce que, dans ce qui tient au droit public, les fins de « non recevoir ne sont pas admissibles. »

Dans l'affaire qui donna lieu au décret dont nous parlons, et qui était pendante au tribunal d'appel de Pau, le préfet avait élevé le conflit; mais, instruit ensuite que le procès avait été jugé, il rapporta son arrêté de conflit. Le Conseil d'Etat décida que le second arrêté n'avait pu détruire l'effet du premier, *et qu'on pouvait élever le conflit, même lorsque la cause était jugée définitivement, fût-ce par la Cour de cassation.*

Ces diverses raisons prévalurent.

Et comme ce fut le respect de la chose jugée qui fit repousser ce premier système, on fut conduit à examiner de plus près les caractères de cette chose jugée.

III. On reconnut alors que, quand un jugement ( ou un arrêt ) n'a pas été, après due signification, attaqué dans le délai fatal, soit en appel, soit en cassation, ou lorsqu'il a été volontairement exécuté et acquiescé par les parties, il a, dès lors, obtenu l'autorité irrévocable de la chose jugée; mais que, jusqu'à ce qu'il y ait eu, ou exécution volontaire, ou acquiescement, ou consommation de délais, le conflit peut encore l'atteindre (1).

IV. On changea bientôt de jurisprudence, pour la troisième fois, et l'on établit que les jugemens de première instance rendus en dernier ressort, et les arrêts des Cours royales rendus contradictoirement, sont empreints du signe de la chose jugée, à l'instant même qu'ils sont prononcés; que dès lors, il n'existe plus de contestation, et qu'ainsi il n'est plus temps d'élever le conflit (2).

(1) Les motifs du décret du 6 janvier 1815 sont ainsi conçus :

« Considérant que, par notre décret du 15 janvier 1815, rendu sur  
« un conflit élevé par le préfet du département des Vosges, il a été  
« décidé que l'arrêté du 15 brumaire an 10, relatif aux conflits d'at-  
« tribution, n'était pas applicable aux contestations terminées par  
« des jugemens ou arrêts qui ont acquis l'autorité de la chose jugée.

« Considérant, dans l'espèce, que l'arrêté de la Cour d'appel de  
« Montpellier, confirmatif du jugement de première instance de Mil-  
« hau, a été signifié à domicile, le 26 juin 1811; que trois mois après  
« cette signification, le délai pour se pourvoir en cassation étant ex-  
« piré, cet arrêt avait acquis l'autorité de la chose jugée; que dès-lors,  
« le préfet de l'Aveyron n'était plus recevable à élever le conflit porté  
« par les arrêtés des 4 et 11 février 1813. »

(2) L'arrêt du Conseil du 6 février 1815 est ainsi conçu :

« Considérant que le conflit d'attribution ne peut être élevé que sur  
« une contestation existante; qu'ainsi les lois et arrêtés relatifs aux  
« conflits ne sont point applicables aux contestations terminées par  
« des jugemens ou arrêts qui ont acquis l'autorité de la chose jugée;

Enfin, on a proposé un quatrième système : savoir, que les préfets pourraient élever le conflit sur la demande des parties, toutes les fois que ces mêmes parties auraient, dans les délais, ressuscité la contestation, en interjetant appel des jugemens rendus en dernier ressort par les tribunaux de première instance, ou en formant leur pourvoi en cassation contre les arrêts des Cours royales.

Ces quatre systèmes ont été, dans le Conseil d'Etat, le sujet d'une discussion approfondie. Je vais exposer tour à tour les argumens qu'ont fait valoir leurs défenseurs respectifs.

VI. On a cru devoir glisser rapidement sur le premier, qui n'a plus guère de partisans. Il est aujourd'hui reconnu que ce système n'avait pu se fonder et se soutenir qu'à cette époque où l'administration marchait avec impétuosité et avec violence vers la concentration des pouvoirs, ployait sous son joug les tribunaux, et engloutissait toutes les attributions; que ce système forçait le principe de la division des pouvoirs dans sa conséquence, pour le seul bénéfice du gouvernement; que peut-être alors, il servait les vues de sa politique et les besoins de ses finances; mais qu'il troublait l'indépendance des tribunaux, l'autorité de la chose jugée, le repos des familles et l'intérêt de la propriété.

Il faut aborder le second système.

Voici comment ses défenseurs raisonnaient :

VII. Nous ne sommes plus au temps où le Roi, assis dans son Conseil, et la main sur son sceptre, brisait, par des coups d'autorité, les résistances des parlemens, et leur faisait sentir,

« que les jugemens de première instance *rendus en dernier ressort*,  
« et les arrêts des Cours rendus *contradictoirement*, sont empreints  
« de ce caractère *au moment même où ils sont prononcés*;

« Considérant, dans l'espèce, que l'arrêt de la Cour d'Aix était in-  
« tervenu dès le 27 avril 1813; qu'à cette époque, la contestation  
« a été entièrement terminée et souverainement jugée, et que dès  
« lors, le préfet du département du Var n'était plus recevable à  
« élever le conflit porté en son arrêté du 26 juillet suivant. »

jusqu'aux extrémités du royaume, la présence de sa souveraineté. Nous ne sommes plus au temps où le gouvernement consulaire ou impérial, poussant à l'excès les précautions de sa jalousie ou de sa crainte, courbait sous sa volonté les tribunaux soumis, dépendans, privés de l'inamovibilité, et appelait les juges censurés à la suite du Conseil d'Etat (1).

Nous vivons aujourd'hui sous une constitution où les pouvoirs ont été définis par les lois, limités par elles, et rendus indépendans l'un de l'autre. Nous devons, sans doute, grandement nous réjouir de ce que la liberté des tribunaux y est le plus ferme appui de la liberté civile.

Mais les meilleures choses ont leurs excès. Or, n'est-ce pas le propre d'une autorité immuable, indépendante, et qui exerce une juridiction, de chercher sans cesse à gagner du terrain, à s'étendre, à s'affermir? Qui donc préservera l'administration des empiètemens, lents si l'on veut, mais sûrs, mais progressifs, mais irrésistibles, des tribunaux?

Oublierait-on qu'une foule de matières régies, avant la révolution, par les tribunaux d'exception, sont tombées dans le domaine de l'autorité administrative? D'autres matières nouvelles, telles que celles des émigrés, des biens nationaux, des communes, des liquidations, des contributions et autres, ont agrandi considérablement ce domaine. Il serait difficile de reconnaître et d'énumérer la multitude d'intérêts administratifs qui sont nés de la révolution, et de cette nouvelle combinaison de pouvoirs. Ces intérêts, qui, de jour en jour, s'attachent par mille liens à toutes les classes de la société, méritent d'au-

(1) Voici le considérant et le dispositif d'un arrêté très-remarquable rendu à l'occasion d'un conflit, le 15 brumaire an 10.

« Considérant qu'avant de recourir à des *mesures plus sévères*, il importe au gouvernement de savoir si *la conduite* du tribunal d'appel du département du Doubs n'est que l'effet d'une *simple erreur d'opinion*, ou s'il faut l'*attribuer à une affectation coupable*. »

Art. 1<sup>er</sup>. Les jugemens sont déclarés comme non avenus.

Art 2. Le président *se rendra à la suite du Conseil d'Etat*.

tant plus la surveillance et la protection du gouvernement, qu'ils ne sont pas, comme les autres intérêts, suffisamment secourus par la loi civile, et qu'ils ont leur racine dans les lois d'exception et de circonstance.

Ces matières nouvelles sont toutes plus ou moins mêlées à l'intérêt politique; et le conflit, qui est un moyen purement administratif, ne peut avoir et n'a évidemment ni la même nature, ni les mêmes bornes, ni la même conduite, que le *règlement de juges*.

N'est-il pas vrai que le législateur n'aurait fait que la moitié de sa tâche si, en créant de nouveaux droits, il ne les avait en même temps garantis? Les secours manquent-ils à la loi civile, lorsque les compétences établies dans l'ordre de sa juridiction sont violées? n'a-t-elle pas les réglemens de juges, après les jugemens rendus sur la compétence seulement, la voie de la cassation, dans l'intérêt des parties, contre les jugemens en dernier ressort rendus sur le fond de la contestation, et la voie de la cassation, dans l'intérêt de la loi, après l'expiration des délais? Pourquoi la loi administrative ne pourrait-elle également secourir ses attributions envahies? Elle n'a qu'un seul moyen propre et direct de venger l'ordre de sa juridiction, et de ressaisir les questions qui lui appartiennent: c'est le conflit.

Ce moyen est véritablement à peu près inutile, s'il n'a d'effet que contre les jugemens ou arrêts rendus sur la seule compétence. Car il n'y a presque pas d'exemple que le conflit ait été élevé contre de pareils jugemens. Mais ce qui arrive fréquemment, c'est que les parties ne proposent point le déclinatorie; c'est que les procureurs du roi le négligent; c'est que les tribunaux ne déclarent point, d'office, leur incompétence. Les sept-huitièmes des arrêts de conflit sont pris contre des jugemens qui ont jugé le fond. C'est donc lorsque l'administration a le plus grand intérêt à élever le conflit, qu'on lui conteste cet unique moyen de défense.

Sans doute les particuliers, pressés par l'aiguillon de l'inté-

rêt personnel, ne se laissent pas, d'ordinaire, juger en dernier ressort, devant les tribunaux ou devant les Cours royales, sans proposer le déclinatoire, sans appeler les regards du ministère public; et à question de compétence, sans provoquer le conflit.

Mais souvent les maires illétrés des communes rurales, soit par ignorance, soit à cause de la modicité de la somme, se laissent traduire et condamner devant les tribunaux, sans proposer le déclinatoire; ils ignorent les lois, et vont où on les mène.

Les tribunaux de première instance et les procureurs du roi ne sont pas non plus tous fort versés dans la connaissance des lois administratives, et ne se dessaisissent guère volontairement de leurs attributions, qu'ils s'imaginent embrasser toutes les matières.

De son côté, le préfet, qui n'est point sur les lieux, et qui n'est averti, ni par les parties négligentes, ni par le ministère public, ni même par l'importance de l'affaire, ne peut élever le conflit qu'après la prononciation du jugement, c'est-à-dire précisément lorsqu'il ne serait plus temps de l'élever, aux termes de l'arrêt du 6 février 1815.

De pareils inconvéniens sont d'autant plus graves, qu'ils peuvent se renouveler à chaque moment et sous mille formes, et qu'ils entravent l'administration dans ses actes journaliers, dans ces sortes d'actes qui, moins que tous les autres, peuvent se passer d'ordre et de règle.

Quelques exemples empruntés aux départemens de la marine, de la guerre, des finances et de l'intérieur, feront mieux ressortir ces inconvéniens.

On sait que les tribunaux de 1<sup>re</sup> instance jugent en dernier ressort, dans les affaires personnelles, jusqu'à la somme de 1,000 fr. Cette latitude est immense, si l'on songe qu'elle embrasse une foule d'affaires administratives. Et d'abord, en ce qui concerne la marine, supposons qu'un tribunal de 1<sup>re</sup> instance condamne dans les limites du dernier ressort, et en son nom privé, un intendant des colonies ou des ports du royaume,

à payer de ses propres deniers, a un entrepreneur, des fournitures ou travaux faits pour des services maritimes.

En vain l'entrepreneur a traité avec des agens directs du gouvernement; en vain le marché stipulait la réserve de la juridiction administrative; en vain des lois spéciales ont réglé cette attribution; en vain la liquidation ne pouvait être faite que dans les bureaux de la marine; en vain le paiement des fournitures liquidées ne pouvait sortir que des caisses publiques; il y a jugement en dernier ressort, il y a chose jugée; la voie du conflit est fermée. Il faut que l'administration se traîne dans les voies lentes et tortueuses des procédures judiciaires. Le service est compromis, la comptabilité s'embrouille, les fonds du trésor public sont détournés de leur destination et l'administration est à la merci des tribunaux.

Maintenant prenons un exemple entre beaucoup d'autres, qui soit relatif au ministère de la guerre.

Supposons que des entrepreneurs, après avoir directement traité avec l'administration de la guerre, pour des transports et convois militaires, actionnent personnellement le payeur d'une division devant les tribunaux, et le fassent condamner personnellement au paiement des lettres de voiture dont ils sont porteurs.

Aux termes des lois des 5 novembre 1790, 19 ventôse an 4, 2 germinal an 5 et autres postérieures, toutes les opérations qui s'exécutent par les ordres du gouvernement, par ses agens immédiats, sous sa surveillance et avec les fonds fournis par le trésor public; rentrent dans la classe des opérations administratives.

Mais c'est en vain, il y a chose jugée d'après l'arrêt du 6 février 1815.

Il en est de même en ce qui concerne le ministère des finances.

Nous nous bornerons à proposer deux cas seulement.

1<sup>er</sup> cas : Un percepteur traduit un particulier devant le tribunal de 1<sup>re</sup> instance, afin de le voir condamner à verser,

entre ses mains, pour ses contributions, une somme de moins de 1,000 fr., que ce particulier ne doit pas. Le tribunal, prononçant en dernier ressort, adjuge au percepteur ses conclusions.

C'est en vain que la loi du 28 pluviôse an 8 a voulu que le contentieux des contributions directes appartînt aux Conseils de préfectures; il y a jugement en dernier ressort, donc chose jugée : la revendication serait tardive, partant inutile.

2<sup>e</sup> cas : Ce n'est pas tout : aux termes de l'article 5 du titre 4 de la loi du 24 août 1790, les tribunaux d'arrondissement peuvent connaître aussi, en dernier ressort, des affaires réelles dont l'objet principal sera de 50 francs de revenu, déterminé soit en rente, soit par prix de bail. Ils peuvent donc s'immiscer dans les contestations relatives à la propriété d'un bien national, quoique la loi du 28 pluviôse an 8 ait mis le contentieux de cette espèce de biens dans les attributions des Conseils de préfecture.

Nous terminerons par deux exemples choisis presque au hasard dans la multitude des affaires du ministère de l'intérieur.

1<sup>er</sup> cas : Un maire, autorisé par une délibération du Conseil municipal, emprunte, en sa qualité, et pour les besoins de sa commune, une somme au-dessous de 1,000 fr., ou bien il requiert, par les ordres du préfet, des denrées ou autres fournitures d'une valeur inférieure à cette somme. Le créancier poursuit le maire, en son nom personnel, devant le tribunal civil, qui le juge en dernier ressort, et le condamne personnellement à payer la somme demandée.

Aux termes des lois, et dans ce cas, il est évident que puisqu'il ne s'élevait pas de difficulté sur l'existence et la validité de la dette, le paiement de cette dette ne pouvait être poursuivi que par voie administrative. Mais le caractère de la chose jugée, dont on prétend que le jugement en dernier ressort est empreint, couvre le vice d'incompétence et ferme la voie du conflit.

2<sup>e</sup> cas : Un particulier, dont le terrain a été pris ou fouillé

par un entrepreneur de travaux publics, poursuit cet entrepreneur devant le tribunal civil, et conclut au paiement d'une indemnité dont la valeur est inférieure à 1,000 fr. Le tribunal, jugeant en dernier ressort, condamne l'entrepreneur, évalue et liquide l'indemnité.

Aux termes de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an 8, l'administration seule aurait dû prononcer. Il y a donc incompétence évidente et matérielle. Mais il y a aussi jugement en dernier ressort; donc chose jugée: et la voie du conflit est encore interdite.

On voit, par ces divers exemples tirés de chaque ministère, que la nouvelle jurisprudence introduite par l'arrêt du 6 février 1815, jette le désordre dans tous les services de l'administration.

Les abus sont moins fréquens, il est vrai, et moins fâcheux en matière d'appel, parce que les parties ont pu proposer leur déclinaoire, parce que les juges et le ministère public y ont une connaissance plus exacte des règles de la compétence et des lois administratives, parce que le préfet a pu être averti immédiatement après le jugement de première instance, soit par la dénonciation du procureur du roi, soit par les parties elles-mêmes, mieux dirigées dans leurs défenses, soit enfin par l'importance et la solennité de la cause. Mais les mêmes inconvéniens existent; seulement ils sont moins nombreux, et il y a les mêmes raisons de décider.

De tout ce qui précède, les défenseurs du second système concluaient que le droit d'élever le conflit doit encore avoir lieu après le jugement de première instance, qui statue en dernier ressort, ou après l'arrêt de Cour royale. Suivant eux, il suffisait que les délais du recours en cassation ne fussent pas encore expirés, pour que la revendication administrative pût être exercée; et pourquoi, en effet (disaient-ils), ne pourrait-on pas, par la voie du conflit, élevé durant les délais d'appel ou du pourvoi en cassation, faire réformer le vice d'incompétence, contre lequel on aurait encore la ressource de l'appel ou de la cassation!

Ils prévoient cependant une objection :

On dit que si la voie du conflit était permise contre les jugemens en dernier ressort, les parties négligeraient la voie de cassation pour recourir à l'autorité administrative.

Mais c'est précisément ce que l'ordre public exige; c'est ce que veut le maintien des compétences; c'est ce que demande aussi l'intérêt des parties. Pourquoi faut-il, en effet, que les parties ou l'administration consomment leur temps et leur fortune, à traverser les formes ruineuses des tribunaux? Pourquoi faut-il qu'un maire ou qu'un agent du gouvernement, condamné en son nom personnel, quoiqu'il eût stipulé au nom et dans l'intérêt de sa commune ou de l'État, soit contraint d'aller implorer, de tribunaux en tribunaux, une justice tardive et peut-être refusée, lorsqu'il peut saisir immédiatement de sa plainte, l'administration que les lois lui ont donnée pour juge? Qui remboursera aux particuliers les frais de plaidoeries, de l'acte d'appel, ou du pourvoi en cassation? Quant à l'administration, qui réparera les désordres, les interruptions et les langueurs de son service? Et pourquoi faudra-t-il qu'elle coure, devant les tribunaux, les chances du rejet de sa demande en règlement de juges ou de son pourvoi en cassation? Qui arrêtera d'ailleurs l'exécution d'un jugement contraire aux droits du trésor, puisque le pourvoi en cassation n'est pas suspensif? L'intérêt urgent que le gouvernement a de voir suspendre l'exécution des jugemens, n'est-il donc pas un juste fondement du conflit? N'est-ce pas un de ses attributs les plus précieux à défendre? Or, l'on ne retrouve cette faculté suspensive, inhérente au conflit, ni dans un règlement de juges, ni dans un pourvoi en cassation.

On a ajouté que le recours en cassation n'était qu'un remède extraordinaire au jugement.

Mais le conflit, qu'est-ce donc autre chose? Si, en matière judiciaire, et lorsque l'État, les communes, les établissemens publics et les mineurs, n'ont pas été valablement défendus, le législateur a voulu leur ouvrir des moyens de requête civile.

qu'il a refusés aux personnes capables, intelligentes, majeures, pourquoi, en matière administrative, n'offrirait-il pas à l'Etat et aux communes les mêmes protections et les mêmes secours? Et le conflit, qui suit la cause dans les trois degrés qu'elle parcourt, et la saisit, à moins que la barrière de la chose jugée ne l'arrête, n'est-il pas le secours tout à la fois le plus prompt et le plus efficace?

Il faut enfin ne pas oublier que, lorsqu'il s'agit d'annuler un jugement en dernier ressort, vicié d'incompétence, mais rendu dans une matière civile entre deux particuliers, il n'y a pas, après tout, de très-graves inconvénients à ce que les compétences soient rétablies un peu plus tôt ou un peu plus tard. Mais, lorsqu'il s'agit d'un intérêt public, lorsque la matière n'a été mise dans les attributions de l'administration que précisément parce que, de sa nature, elle a besoin d'être réglée vite et à peu de frais; lorsqu'il y a péril imminent, ou dommage irréparable, ou embarras de services, ou suspension des rouages de la machine administrative, si une décision n'intervient, on sent qu'alors, soit la cassation dans l'intérêt de la loi, soit le pourvoi direct de l'Etat ou des communes en appel, cassation ou requête civile, et, par suite, l'annulation même du jugement dans l'intérêt des parties, ne sont que des palliatifs tardifs et impuissans, lorsqu'il faudrait de prompts remèdes, tels que celui qu'on trouve dans le conflit.

Recherchant ensuite ce qu'on doit entendre par la chose jugée, dans ses rapports avec l'exercice du conflit, les défenseurs du second système ont établi que, si le jugement en dernier ressort est annulé, pour cause d'incompétence, par la voie de l'appel, si l'arrêt est cassé, pour la même cause, par la Cour de cassation, on ne peut pas dire que ce jugement, que cet arrêt soit alors ferme et stable comme chose jugée; car, y a-t-il chose jugée lorsqu'il n'y a pas même de jugement? Eh bien, si les vices d'incompétence dont ce jugement en dernier ressort, dont cet arrêt était entaché, sont corrigibles par le remède de l'appel et de la cassation, pourquoi

ne le seraient-ils pas par le remède du conflit ? pourquoi le gouvernement n'aurait-il pas la faculté de faire sortir du milieu des tribunaux des questions administratives qui s'y sont glissées par erreur ?

La question n'est donc pas de savoir si, dans l'acception judiciaire, le jugement en dernier ressort emporte la *chose jugée*, mais s'il l'emporte *irrévocablement*. Or le jugement en dernier ressort rendu par le tribunal de première instance, et l'arrêt rendu par la Cour royale, ne peuvent être réputés passés en force de chose *irrévocablement* jugée, tant que les délais de l'appel ou de la cassation ne sont pas expirés. Par conséquent, le préfet peut, dans les mêmes délais et sur la demande des parties, élever le conflit.

Cette distinction fixe les caractères de la chose jugée, relativement à l'exercice du conflit.

Les règles des tribunaux ne sont point applicables ici. Il faut remonter aux sources de la juridiction administrative. Cette juridiction est toute d'exception, et cette exception n'a pour but, comme pour excuse, que le seul intérêt de l'État : intérêt qui est toujours ou direct ou indirect, ou de garantie, ou de pure exécution, ou même uniquement politique.

C'est un mal sans doute d'enchaîner les tribunaux ; mais ce serait passer à un autre excès, que de faire l'administration leur dépendante et leur sujette. La division des pouvoirs administratifs et judiciaires et le jeu de leurs combinaisons n'ont pas été organisés pour établir entre eux la guerre, mais pour prévenir la confusion des principes, et pour engendrer l'harmonie du corps politique.

Tels sont les différents motifs qu'ont fait valoir les partisans du second système.

VIII. Les défenseurs du troisième ont commencé par établir que le conflit d'attribution n'est autre chose qu'un règlement de juges.

Cette distinction posée, ils ont ajouté :

Que dans l'ancien Conseil du Roi, on ne pouvait, aux

termes de l'art. 19 du titre II de l'ordonnance de 1737, se pourvoir devant le Conseil, en règlement de juges, qu'autant que le jugement en dernier ressort, ou arrêt attaqué, n'avait prononcé que sur le déclinatoire; mais que la demande en règlement de juges n'était point admise, lorsqu'il avait été statué sur le fond même de la contestation;

Que cette distinction avait été religieusement observée par la Cour de cassation;

Que l'arrêt du Conseil, du 6 février 1815, ramenait la jurisprudence à l'ancien principe;

Que ce principe était fondé sur ce que les conflits ne peuvent être élevés que sur des contestations encore existantes; qu'en effet, le mot de conflit lui-même suppose nécessairement qu'il existe un débat, entre deux autorités, sur le point de savoir à qui doit appartenir le jugement de la contestation qui donne lieu à ce débat;

Qu'il suit de là, que les juridictions ne peuvent être revendiquées qu'autant que les jugemens ne sont pas définitifs; et que, dans le cas où le pouvoir judiciaire est épuisé, il n'y a plus de question subsistante, ni, par conséquent, lieu et matière à conflit;

Que le recours en cassation n'est qu'un remède extraordinaire; de sorte que, jusqu'à ce que le jugement ait été privé d'existence, il conserve l'autorité de la chose jugée;

Que la Cour de cassation a été, dans l'intérêt de l'ordre public, instituée pour réprimer les erreurs et les excès des premiers et seconds juges; qu'elle seule a caractère et pouvoir pour statuer sur la violation des formes et sur le règlement des compétences, et qu'elle ne peut être, en aucune manière, troublée dans l'exercice de cette fonction spéciale par l'autorité administrative;

Qu'ainsi le pourvoi ne peut être exercé, soit par les parties, soit par le ministère public, contre un jugement en dernier ressort, que devant la Cour de cassation; et que, si les moyens de cassation sont admis, si le jugement est annulé pour cause

d'incompétence, la matière reprend alors son premier état, et peut être soumise devant les nouveaux juges à l'action du conflit; mais que jusque-là, l'autorité administrative doit s'arrêter, fût-elle dans les délais du pourvoi.

IX. Enfin, ceux qui ont défendu le quatrième et dernier système, ont ainsi procédé :

Ils ont d'abord écarté, sans discussion, le premier système.

Puis, s'attachant aux deux autres, ils ont considéré que le principe posé dans l'arrêt du Conseil, du 6 février 1815, est trop exclusif et trop absolu; qu'il renferme la faculté du conflit dans des bornes trop étroites; qu'il gêne la marche de l'administration.

En vain les défenseurs de la jurisprudence établie par cet arrêt ont-ils soutenu que les jugemens en dernier ressort rendus par les tribunaux de première instance, et les arrêts des Cours royales, sont empreints du signe de la chose jugée à l'instant même qu'ils sont prononcés; que dès lors, et quoi qu'il arrive, il n'est plus temps d'élever le conflit. Les partisans du dernier système reconnaissent bien qu'il y a, dans ce cas, chose jugée, en ce sens qu'il faut exécuter le jugement, et que l'appel ou le pourvoi ne sont pas suspensifs; mais ils prétendaient qu'il n'y pas chose jugée, en ce sens que les jugemens auraient une existence à jamais irrévocable; car ils peuvent être annulés dans les délais de la loi, savoir : en appel, pour cause d'incompétence; en cassation, pour excès de pouvoir ou vices de forme.

En effet, 1°. lorsqu'un jugement a été rendu en dernier ressort par un tribunal de première instance, tous les degrés de la hiérarchie judiciaire ne sont pas épuisés; l'art. 454 du Code de procédure ouvre aux parties, dans les délais, la voie de l'appel pour cause d'incompétence : alors, la contestation précédemment éteinte par la prononciation du jugement en dernier ressort, recouvre par la vertu de l'acte d'appel, une seconde existence; et c'est dans ce nouvel état, que l'action du conflit vient la saisir et la ramener devant l'autorité ad-

ministrative ; 2°. Il en serait de même si , dans les délais , les parties formaient devant la Cour de cassation leur pourvoi contre un arrêt de la Cour royale : le conflit pourrait être régulièrement élevé.

Si, au contraire, les parties laissent expirer les délais, soit de l'appel pour cause d'incompétence, quant au jugement en dernier ressort, soit du recours en cassation, quant aux arrêts des Cours royales, elles ont volontairement accédé à la consommation absolue et complète du litige, et il est alors raisonnable que le préfet ne puisse plus remettre en question, par la voie du conflit, la chose irrévocablement jugée.

Tel est l'expédient que les défenseurs du dernier système ont proposé.

Cet expédient, ont-ils dit, n'a pas, à le voir de près, la subtilité qu'on lui reproche.

Car, en principe, le conflit suppose une contestation existante. Or, après un jugement en dernier ressort ou un arrêt de Cour royale, tout est consommé. Sans doute, les parties ont encore des voies pour faire revivre la contestation, mais ces voies sont extraordinaires; sans doute, il peut y avoir matière à litige, mais enfin il n'y a pas encore litige.

Si le préfet, sans élever le conflit, évoque et juge administrativement l'affaire déjà jugée par les tribunaux, il excède ses pouvoirs; s'il élève le conflit, ce conflit n'a pas la vertu de redonner l'existence à un procès éteint devant les tribunaux: il s'exerce, pour ainsi dire, à vide et sur le néant.

Il faut donc, pour que le conflit ait lui-même vie et effet, que le litige soit préalablement renouvelé devant les tribunaux, et il ne peut être renouvelé que par l'appel ou par le pourvoi.

Cet expédient accorde aux vœux des partisans du second système tout ce qu'ils demandent, c'est-à-dire la faculté d'élever le conflit contre des jugemens en dernier ressort et des arrêts de Cours royales, dans les délais de l'appel et de la cassation. Il concilie la sévérité des règles judiciaires avec l'intérêt des parties et les besoins de l'administration. Il rectifie, en l'expli-

quant, le principe trop absolu posé dans l'arrêt du Conseil du 6 février 1815; mais il ne détruit pas, avec raison, la base d'une doctrine qui passe aujourd'hui pour constante au barreau et parmi les jurisconsultes, et dont le changement serait, il n'en faut pas douter, reproché au gouvernement comme un caprice de volonté ou comme une usurpation de pouvoir.

Il faut d'ailleurs s'élever un moment à des considérations plus générales :

La Charte veut que les citoyens ne puissent être distraits de leurs juges naturels; aussi reproche-t-on à la justice de l'administration d'être une justice d'exception. A la vérité, l'exception ne vient pas de ce que la matière des jugemens est différente, mais de ce que les garanties ordinaires sont ôtées aux jugemens. Si donc l'administration offrait, dans ses décisions, de suffisantes garanties aux citoyens, ils ne se montreraient pas aussi jaloux des attributions des tribunaux et de l'inviolabilité de leurs arrêts.

Mais ils ne souffrent pas sans inquiétude et sans plainte, qu'un préfet, un administrateur, un seul homme, les arrache, par une simple revendication, à la protection et à l'autorité de leurs juges naturels. Les lenteurs de la reddition du conflit, de sa transmission au Ministre, de la communication aux parties intéressées, de l'instruction, du rapport, de la délibération du Comité du contentieux et du Conseil, et de la transformation de cette délibération en Ordonnance royale, sont autant de circuits longs et dispendieux qu'il faut parcourir avant d'arriver au jugement du fond. Or, dans les règles d'une bonne police, les causes en état d'être jugées ne doivent pas rester trop long-temps sans juges et sans jugemens. Le conflit serait donc un remède plus dangereux que le mal, si l'on n'en renfermait l'exercice dans de justes limites.

Le conflit, il faut en convenir, est une véritable évocation, puisque le gouvernement peut, même d'office, et quand il lui plaît, saisir par cette voie une affaire pendante devant les tribunaux, paralyser tout à coup leur action, arracher les ci-

toyens à leurs protecteurs naturels , examiner seul la qualité de la matière, la dire administrative et la juger.

On peut ajouter que l'obscurité des lois administratives, leur confusion, leurs écarts, et même leurs perpétuelles antinomies, ont singulièrement élargi la voie des évocations, et favorisé l'arbitraire des interprétations, au profit du gouvernement; que les lois, décrets, arrêtés et réglemens des assemblées nationales, du directoire, des consuls, de l'empire, avaient, par différens desseins politiques, agrandi la compétence de l'administration, sans ménagemens et sans garanties pour les personnes et les propriétés des citoyens; que toutes ces nécessités politiques, vraies ou feintes, ont disparu depuis la restauration, et sous la Charte; mais que ces lois, réglemens, et décrets, n'ayant pas été abrogés, restent comme autant d'effets qui survivent matériellement à leur cause, et sont à la disposition du gouvernement qui pourrait, s'il le voulait, en abuser contre les citoyens; qu'ainsi, les citoyens auraient peut-être quelque sujet de s'effrayer, si l'on donnait trop de latitude à l'exercice des conflits; qu'au contraire, lorsque les lois auront institué plus régulièrement les juridictions administratives, défini leurs compétences avec plus de clarté, et conservé seulement celles qui peuvent s'accommoder avec les besoins de l'organisation actuelle et les droits de chaque citoyen, tels que la Charte les a reconnus, le gouvernement pourra se montrer plus jaloux de défendre ses attributions; mais qu'aujourd'hui, en posant lui-même des bornes à ces attributions, il se priverait beaucoup moins d'une garantie réelle, qu'il ne montrerait son respect pour les droits des citoyens et pour l'autorité des juridictions régulières.

On a dit que l'Assemblée constituante elle-même avait créé le pouvoir administratif, et qu'on le détruirait, si l'on restreignait dans les mains du gouvernement, l'exercice du conflit.

Il est vrai que cette fameuse assemblée, quoiqu'elle eût étouffé les parlemens, avait encore peur de leur ombre. Aussi elle ne constitua pas assez fortement l'autorité judiciaire. Ce fut une première faute.

Elle voulut que les mesures de pure exécution fussent soustraites à l'influence des tribunaux, de peur qu'ils ne paralysassent l'action du gouvernement; mais elle ne limita pas avec assez de précision, le pouvoir administratif. Ce fut une seconde faute.

En effet, les assemblées nationales qui lui succédèrent, et qui se tournaient vers d'autres vues politiques, se saisirent avec avidité de cet instrument qu'elle leur avait laissé tout façonné pour la domination.

Les matières, même civiles, ne tardèrent pas à être envahies par l'autorité administrative : affaires des communes, baux, donations, servitudes, contrats privés, questions de titres, d'état et de propriété, elle jugea tout; le conflit mit tout dans ses mains.

Depuis la révolution, les tribunaux, hables et soumis, ont toujours déféré, en tremblant, aux réquisitions impérieuses du gouvernement.

On ne dira pas, sans doute, que l'Assemblée constituante avait prévu tout cela, et que le pouvoir administratif qu'elle avait voulu créer, fut ce pouvoir violent et usurpateur qui, après elle, s'étendit, sans terme et sans mesure, sur les choses et sur les personnes.

On ne saurait trop se pénétrer de cette vérité, que le gouvernement constitutionnel du Roi n'a ni les mêmes besoins, ni les mêmes intérêts, ni les mêmes desseins politiques, ni les mêmes formes, ni le même principe, que les gouvernements révolutionnaires ou despotiques qui l'ont précédé.

Ainsi, avant de réclamer des prérogatives nouvelles pour le pouvoir administratif, il faudrait commencer par définir, non ce qu'il est, mais ce qu'il doit être sous l'empire de la Charte, dans l'intérêt mutuel des citoyens et du gouvernement.

Encore une réflexion :

Le gouvernement n'a et ne peut avoir, dans les causes portées devant les tribunaux, qu'un intérêt soit direct, soit indirect.

Si le gouvernement est partie directe et principale, il ne

peut pas ignorer la compétence de l'administration; il est alors averti par lui-même, puisqu'il est actenr dans la cause. Il peut donc faire revendiquer l'affaire par la voie du conflit, soit pendant que l'instance existe devant les tribunaux ou devant les Cours royales, soit, s'il a négligé cette voie, et s'il a été condamné en dernier ressort par un jugement ou par un arrêt, en faisant, dans les délais, revivre la contestation par un acte d'appel, pour cause d'incompétence, dans le premier cas, ou par un pourvoi en cassation, dans le second cas, et en exerçant ensuite la revendication administrative.

Ainsi, le gouvernement, lorsqu'il a un intérêt direct, a des garanties suffisantes. Sa négligence ne peut se présumer; et la présumât-on, il vaut encore mieux que l'intérêt négligé du gouvernement souffre, que de violer l'autorité de la chose irrévocablement jugée.

Si, au contraire, le gouvernement n'a qu'un intérêt indirect, il ne doit pas troubler l'indépendance des tribunaux, s'immiscer dans leurs jugemens, ressusciter une contestation éteinte par le consentement volontaire des parties, ou les relever de leur négligence.

S'il n'a été ni appelé ni représenté dans l'instance consommée, lorsqu'il aurait dû l'être, il lui reste la voie de la tierce opposition.

Ses intérêts matériels et ses intérêts d'ordre public sont donc suffisamment garantis par l'expédient proposé.

Au surplus, en proposant cet expédient, les partisans du quatrième système ne paraissent avoir en vue que de remplir une lacune, que de régler, sans secousse et sans effort, un état transitoire plus ou moins long; car il est permis d'espérer, disaient-ils, que le législateur sentira le besoin de s'occuper de cette importante matière, d'en éclaircir les doutes, et d'en fixer les principes.

Tels sont les quatre systèmes sur lesquels la délibération du Conseil a roulé.

Les défenseurs du second système ont persisté à soutenir

que la garantie des citoyens était, en matière judiciaire, dans l'indépendance des tribunaux; en matière administrative, dans la responsabilité des Ministres; que, si les attributions de l'administration passaient aux tribunaux qui sont inamovibles, il y aurait confusion de pouvoirs, absence de gouvernement, et tyrannie; que le conflit n'est pas un remède laissé aux parties, mais une prérogative retenue par le souverain, dans l'intérêt de la liberté même; que l'arrêt de 1815 entravait l'exercice de cette prérogative; qu'il fallait l'abroger franchement, et non par des voies obliques et détournées.

Ils ont ajouté que le quatrième système reposait sur une pure subtilité. En effet, ont-ils dit, les parties seraient obligées de déposer leur acte d'appel, ou leur pourvoi en cassation, avant de solliciter la revendication administrative. Or pourquoi feraient-elles cette fausse route, avant d'entrer dans la vraie voie? Si elles allaient au juge incompétent, ne sembleraient-elles pas reconnaître sa juridiction? et en même temps ne la déclinerait-elles pas lorsqu'elles s'adresseraient au préfet? On dit que le préfet ne peut réveiller une contestation éteinte par le consentement des parties: oui, si le préfet élève le conflit d'office; mais il en est autrement s'il l'élève sur la demande des parties elles-mêmes. D'ailleurs, comment la contestation serait-elle ressuscitée par un pourvoi formé devant le juge incompétent? Si le préfet élève le conflit dans les délais de l'appel ou du recours en cassation, et que l'acte d'appel ou de pourvoi soit postérieur au conflit, celui-ci, nul avant l'acte, sera-t-il valable après? ou faudra-t-il que le préfet rende un second arrêté? Ne mettrait-on pas inutilement à la charge des parties les frais de l'acte d'appel ou du pourvoi en cassation? L'administration est, d'après les lois de la matière, le juge compétent: la partie va droit à l'administration, à son protecteur, à son juge enfin. Qu'y a-t-il d'irrégulier dans cette marche? ou plutôt qu'y a-t-il de plus simple et de plus légal?

On ne peut donc s'empêcher de reconnaître que le second système respecte la division des pouvoirs, dans leur essence

comme dans leur application ; qu'il satisfait pleinement aux besoins de l'administration , sans altérer le principe du droit civil , et sans enchaîner l'indépendance des tribunaux ; qu'il ouvre aux particuliers , comme à l'État , un moyen sûr et prompt d'éviter les procès , de rétablir l'ordre des compétences , et de ramener les parties , sans frais et sans détours , vers l'autorité administrative , dans tous les cas où les lois confèrent à cette autorité le pouvoir de juger ; qu'ainsi l'action de l'administration marche , s'avance et s'arrête avec l'action des tribunaux. De sorte que ce système embrasse , dans la simplicité de sa règle , tous les cas et tous les degrés de la hiérarchie judiciaire.

Cette dernière doctrine a prévalu ; elle a été consacrée par une ordonnance royale , du 4 août 1819 , rendue au sujet de l'espèce suivante :

Le 26 mai 1793 , et par délibération du Conseil municipal de la commune de Vélaux , département des Bouches-du-Rhône , les sieurs Audran et Richaud , officiers municipaux , avaient été choisis et nommés pour emprunter , au nom de ladite commune et en qualité de ses commissaires , la somme de trois mille francs , destinée à acheter du blé pour secourir les indigens de Vélaux.

Les sieurs Richaud et Audran empruntent les trois mille francs d'un sieur Martel , au nom et pour le compte de la commune , et ils achètent des blés.

Par une seconde délibération du 16 juin 1793 , le Conseil municipal entend le rapport de ses commissaires , et leur donne , à l'unanimité , décharge de leur mandat.

La commune paie deux mille francs à compte , au sieur Martel.

Pour obtenir le remboursement des autres mille francs , le créancier se pourvoit , en l'an 6 , contre les sieurs Audran et Richaud.

Ceux-ci ne comparaissent pas.

Défaut contre eux.

## Opposition en 1816.

Jugement rendu par défaut, faute de plaider, le 5 janvier 1816, qui les relève du défaut, statue au fond et en dernier ressort, et les condamne, sauf leur garantie contre la commune.

C'est à l'occasion de ce jugement que le préfet des Bouches-du-Rhône avait élevé le conflit d'attribution.

Il résultait évidemment des pièces du litige et des faits, que les sieurs Audran et Richaud n'avaient emprunté la somme de trois mille francs du sieur Martel qu'en qualité de commissaires désignés par le Conseil municipal, au nom de la commune de Véloux, et pour son compte ;

*Que ni l'existence ni la quotité de la dette n'étaient contestées par la commune de Véloux ; et qu'aux termes de l'avis du Conseil d'Etat, approuvé le 26 mai 1813, le paiement des sommes dues par les communes devait être poursuivi par voie administrative.*

Dans l'espèce et aux termes de cet avis, l'arrêté de conflit était donc régulièrement pris, et le jugement aurait dû être annulé pour cause d'incompétence ; mais ce jugement avait été rendu en dernier ressort.

La question était donc de savoir si les préfets peuvent élever le conflit après des jugemens en dernier ressort.

L'ordonnance royale du 4 août 1819, rendue à mon rapport, l'a décidée par les motifs suivans :

« Considérant que les sieurs Richaud et Audran n'ont emprunté la somme de trois mille livres du sieur Martel qu'en qualité de commissaires désignés par le Conseil municipal de la commune de Véloux, et pour son compte ;

« Que ni l'existence ni la quotité de la dette ne sont contestées par ladite commune ; et qu'aux termes de l'avis du Conseil d'Etat, approuvé le 26 mai 1813, le paiement des sommes dues par les communes doit être poursuivi par voie administrative ;

« Considérant qu'aux termes de l'art. 454 du Code de pro-

« cédure civile, l'appel des jugemens de première instance  
 « rendus en dernier ressort est recevable pour cause d'incom-  
 « pétence;

« Considérant que le jugement du tribunal d'Aix est un  
 « jugement de première instance rendu en dernier ressort;  
 « que ledit jugement ne pouvait être réputé passé en force de  
 « chose irrévocablement jugée, tant que les *délais de l'ap-*  
 « *pel* pour cause d'incompétence n'étaient pas expirés; que,  
 « par conséquent, le préfet a pu, dans les *mêmes délais* et  
 « *sur la demande des parties*, élever le conflit; — L'arrêté  
 « de conflit est confirmé, et le jugement du tribunal d'Aix est  
 « considéré comme non avenu. »

Le principe posé par cette ordonnance s'applique évidemment aux jugemens rendus par les juges de paix, et aux arrêts des cours royales.

Ainsi, le conflit ne saurait être valablement élevé même contre un jugement de juge de paix, passé en force de chose irrévocablement jugée par l'expiration du délai de cassation, après due signification (1).

Mais il serait bien élevé si les délais pour se pourvoir en cassation contre des arrêts d'une Cour royale n'étaient pas encore expirés (2).

Il a même été décidé que les arrêts de Cours royales, quoique rendus contradictoirement, et *non susceptibles d'être attaqués par les parties*, n'empêcheraient pas les préfets d'élever le conflit, pourvu que ces arrêts n'eussent prononcé que sur la *compétence*, et qu'il n'y eût pas eu encore de jugement définitif sur le *fond* (1).

Cette règle n'est que la conséquence de l'art 454 du Code de procédure civile.

Tel est sur cette matière le dernier état de la jurisprudence

(1) 9 novembre 1818, — 25 juin 1819, — 16 janvier 1822, — 20 février 1822.

(2) 19 juin 1821.

(3) 21 août 1816, — 1<sup>er</sup> décembre 1819.

qui, après tant de variations, paraît aujourd'hui fixée sans retour.

Je terminerai par cette réflexion, que le jugement du conflit est l'une des plus hautes comme des plus salutaires prérogatives de la couronne, et que le conflit, en affermissant la division des pouvoirs entretient leur harmonie; que les tribunaux doivent se tenir en garde contre cette tendance si naturelle aux corps inamovibles d'agrandir le cercle de leurs attributions; qu'ils ne doivent pas oublier que la notification du conflit suspend, à l'instant même, l'action des juges, et qu'ils ne peuvent passer outre sans se rendre coupables de forfaiture, et sans s'exposer à voir tous leurs actes postérieurs à la notification, soit jugemens, soit exécutoires, annulés par le Roi en son Conseil, directement et sans qu'il soit besoin que le préfet élève, à raison de ces nouveaux actes, un nouveau conflit. On comprend en effet que l'intérêt de l'Etat pourrait périr et l'ordre public se confondre dans l'intervalle, et que si, nonobstant la notification du conflit, les jugemens suspendus pouvaient recevoir leur exécution, le remède du conflit serait aussi tardif que son exercice impuissant (1).

### § III.

*Les préfets peuvent-ils refuser d'élever le conflit sur la demande des parties ?*

*Doit-on se pourvoir devant le Conseil d'Etat, ou devant le Ministre de l'intérieur, contre les arrêtés des préfets qui refusent d'élever le conflit ?*

I. Ceux qui ne pensent pas qu'on puisse se pourvoir contre un arrêté de préfet, qui refuse d'élever le conflit, disent que

---

(1) L'art. 128 du Code pénal porte : « Les juges qui, sur la revocation formellement faite par l'autorité administrative, d'une affaire portée devant eux, auront néanmoins procédé au jugement avant la décision de l'autorité supérieure, seront punis chacun d'une amende de 16 fr. au moins, et de 150 fr. au plus. » — Voy. les ordonnances des 15 octobre 1809, — 15 janvier 1815, — 4<sup>e</sup> mai 1822.

L'arrêté du gouvernement, du 13 brumaire au 10, ne confère pas aux parties une action contentieuse; qu'il leur donne seulement la faculté d'informer le préfet que le tribunal est saisi d'une question administrative, et que les conflits ayant été établis dans l'intérêt public, c'est aux préfets seuls à juger si cet intérêt est assez compromis pour qu'on le garantisse.

On leur répond que l'action du conflit préserve à la fois, et l'intérêt public qui veut le maintien des juridictions, et l'intérêt privé qui revendique, dans certaines matières spéciales, les juges administratifs institués pour le protéger; qu'ainsi, par exemple, les Conseils de préfecture doivent seuls statuer sur toutes les contestations relatives aux ventes de biens nationaux; que si cependant un tribunal civil s'obstine à retenir la connaissance d'une pareille contestation, la partie lésée ne peut s'adresser directement au tribunal administratif, qui serait lié par l'existence d'un jugement antérieur; que si elle requiert le préfet d'élever le conflit pour faire disparaître cet obstacle, et que le préfet refuse son intervention, il faut nécessairement ouvrir à cette partie une voie qui la ramène régulièrement devant l'autorité que la loi lui a donnée pour juge. Cette voie est le recours, soit au Conseil d'État, soit au Ministre de l'intérieur; car en bonne police, les juridictions violées ne peuvent demeurer sans vengeur, ni les intérêts privés sans protection.

Cette dernière opinion a prévalu.

II. Le recours contre l'arrêté du préfet, qui refuse d'élever le conflit, doit-il être formé devant le Conseil d'État ou devant le Ministre de l'intérieur?

Ceux qui soutiennent la validité du recours direct au Conseil d'État disent:

Si les particuliers ne jouissent que d'une simple faculté d'information ou d'avertissement en première instance et devant les préfets, ils n'ont, à coup sûr, que la même faculté en appel, et devant le Ministre; à plus forte raison ne l'ont-ils pas devant le Conseil d'État, qui ne prononce point sur des fa-

cultés, mais sur des actions. Ont-ils des actions? voilà la question. Or, si la loi leur donne, en certains cas, des juges administratifs, ils ont évidemment, à avoir ces juges, un droit qui dérive de la loi; s'ils ont ce droit, ils ont, par conséquent, l'action qui seule peut mettre ce droit en exercice. Cette action est administrative ou contentieuse. Elle est administrative lorsque le préfet élève le conflit d'office et dans une action de police et de pure administration qui se termine par voie de règlement. Elle est contentieuse lorsqu'il s'agit d'une affaire litigieuse, dont la décision est remise par la loi à une autorité qui prononce par voie de jugement, comme le Conseil de préfecture, le Conseil d'État, et quelquefois le Ministre. C'est donc la nature de la matière et le caractère des juges qu'il faut considérer pour définir l'action. Il suit de là que lorsque l'arrêté qui élève le conflit tend à saisir de la question le Conseil de préfecture, par exemple, l'action de la partie contre cet arrêté est contentieuse comme la matière elle-même, et ne peut être jugée par le Conseil d'État. Pourquoi n'en serait-il pas de même de l'arrêté qui refuse d'élever le conflit, puisque la matière est toujours semblable, et que d'ailleurs elle est indivisible? Ce n'est pas le degré supérieur de hiérarchie qui change la nature de la question. L'affaire qui est administrative devant le Ministre ne peut être contentieuse devant le Conseil d'État, et cependant l'on ne peut qu'à ce titre ouvrir un recours à la partie devant le Conseil, contre la décision ministérielle confirmative de l'arrêté du préfet.

Autre difficulté: si le Conseil d'État ne peut, dit-on, ordonner aux préfets d'élever le conflit, pourra-t-il ordonner au Ministre de l'ordonner à son tour au préfet? Que gagne-t-on à ces circuits?

Enfin on risque fort, si l'on doit s'adresser au Ministre, de laisser écouler les délais utiles de l'appel ou du pourvoi en cassation. En effet, il faut que le plaignant forme sa demande devant le Ministre, qu'elle traverse les filières de ses bureaux, que la décision lui soit notifiée, qu'elle se pourvoie au Conseil

d'État, que la requête soit communiquée au Ministre pour avoir ses défenses, que l'instruction devienne contradictoire, que le Comité du contentieux délibère, que le Conseil d'État prononce et que le Roi signe. On conçoit facilement que, pendant de si longs délais, les jugemens et arrêts des tribunaux peuvent obtenir l'autorité irrévocable, et, disons-le, irréparable de la chose jugée.

On répond qu'à la vérité, la matière des conflits est indivisible; que le Conseil d'État est seul chargé de prononcer sur le sort des conflits; mais qu'il faut, pour cela, qu'il existe un conflit. Or il n'y a que deux espèces de conflit: le conflit positif, qui résulte de la revendication des préfets contre les assignations, jugemens et arrêts des tribunaux; et le conflit négatif, qui procède de la déclaration respective d'incompétence faite par l'autorité administrative et par l'autorité judiciaire. Cela posé, dans l'hypothèse sur laquelle on raisonne, y a-t-il conflit? Non, puisque, d'un côté, le préfet refuse de revendiquer la cause; et que, de l'autre, le tribunal n'a point d'office, ou sur requisition, déclaré son incompétence. Il n'existe donc ni conflit positif, ni conflit négatif. Que reste-t-il? Un simple arrêté de préfet, dont l'appel doit-être, selon les règles de la hiérarchie administrative, soumis au Ministre de l'intérieur avant d'être déféré, sur sa confirmation, au Conseil d'État. Cette voie est plus régulière, puisque elle est conforme aux règles ordinaires de la compétence. Elle est plus simple, puisque le Ministre, supérieur immédiat des préfets, peut, d'après l'information de la partie plaignante, donner l'ordre au préfet de rapporter son arrêté et d'élever le conflit. Elle est plus expéditive, puisque cet ordre n'a pas besoin, avant d'être exécuté, de traverser les lenteurs de l'instruction contentieuse. Enfin, elle est moins dispendieuse pour les parties, puisque elle leur épargne des frais de constitution d'avocat et de pourvoi. C'est cette dernière opinion qu'une ordonnance royale du 6 décembre 1820, rendue à mon rapport, a consacrée dans les termes suivans :

« Considérant que le Conseil d'État n'est saisi de la question

« dont il s'agit, ni par un conflit positif, ni par un conflit  
 « négatif, et que si le sieur N..... croit que l'arrêté du préfet  
 « lui porte préjudice, c'est devant le Ministre de l'intérieur  
 « qu'il doit se pourvoir pour en obtenir, s'il y a lieu, l'annu-  
 « lation, sauf recours au Conseil d'Etat ; — Rejette.... »

#### § IV.

*L'opposition des parties aux ordonnances royales rendues sur les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire est-elle recevable ?*

Les conflits d'attribution ont, depuis l'assemblée constituante, été remis à la discrétion du pouvoir exécutif. Leur jugement est l'un des actes les plus éminens et les plus salutaires de l'autorité royale.

Mais par quels organes et d'après quel mode le gouvernement doit-il rendre ces jugemens.

La question n'a pas été trouvée sans difficulté.

Je vais exposer sur ce point les variations de la jurisprudence.

Avant l'organisation du Conseil impérial, la décision des conflits appartenait au directoire exécutif.

L'art. 9 du règlement du 5 nivôse au 8 chargea le Conseil d'Etat de prononcer « sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux. »

Alors l'instruction des conflits était remise, soit à la section de législation, sur le rapport du Grand-juge, soit à la section de l'intérieur, sur le rapport du Ministre de ce département.

On ne recevait en aucune manière l'intervention des parties pendant l'instruction, ni leur opposition après le décret proposé par chaque section, adopté par le Conseil d'Etat, et approuvé par le gouvernement.

Lorsque la Commission du contentieux fut créée par le décret du 6 juin 1806, les conflits y furent introduits, examinés et jugés dans la forme administrative.

Ils continuèrent néanmoins aussi à être portés au Conseil

d'Etat jusqu'en 1813, soit par la section de législation, soit par la section de l'intérieur (1).

Cependant l'application des règles observées pour les autres matières contentieuses ne tarda pas à être réclamée par les parties pour la décision des conflits.

Une partie ayant formé opposition à un décret rendu sur conflit, sans qu'elle eût été, lors de ce décret, ni appelée, ni ouïe, cette opposition fut rejetée par un décret du 11 janvier 1808, sur le fondement,

« Qu'elle prétendait à tort avoir été condamnée par défaut, »  
 « attendu qu'en matière de conflit, les décisions sont d'intérêt »  
 « public; qu'elles ne jugent que la compétence, sans préju- »  
 « dicier aux droits des parties, et qu'ainsi, il n'y a pas lieu à »  
 « communication. »

Un décret du 24 avril 1808 confirma ce principe par le motif,

« Que les décrets, ne réglant que des points de compétence, »  
 « ne sont pas susceptibles d'opposition. »

*En 1811, la jurisprudence changea.*

Un décret du 4 novembre, rendu sur la proposition de la Commission du contentieux, déclara que,

« Le règlement du 22 juillet 1806, en accordant aux par- »  
 « ties la voie de l'opposition contre les décisions rendues par »  
 « défaut en matière contentieuse, ne fait point d'exception »  
 « lorsqu'il s'agit de prononcer sur un conflit d'attribution en- »  
 « tre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. »

Cette doctrine reçut une nouvelle force par l'avis du Conseil d'État du 22 janvier 1813, qui attribua exclusivement à la Commission du contentieux l'instruction des conflits.

« Le Conseil, porte cet avis réglementaire, considérant

(1) Le visa de l'avis du Conseil d'Etat du 22 janvier porte :

« Le Conseil d'Etat, qui a entendu le rapport de la Section de légis- »  
 « lation sur celui du Ministre de l'intérieur, ayant pour objet de »  
 « faire statuer sur un conflit d'attribution, etc. »

« que les conflits d'attribution entrent dans le *contentieux administratif*, dont l'examen et l'instruction sont confiés à la commission du contentieux, avant d'être portés au Conseil d'État;

« Est d'avis

« Que les conflits entre l'autorité administrative et judiciaire doivent être renvoyés à la Commission du contentieux, pour y être instruits conformément au règlement. »

Un troisième décret, du 22 juillet 1813, rendu en matière contentieuse, déclara également,

« Qu'avant l'avis du Conseil d'État précité, les conflits étaient considérés comme des questions d'ordre public, pour l'instruction desquelles il n'était nullement nécessaire que les parties fussent entendues. »

C'était décider nettement que, depuis l'avis du 22 janvier 1813, les conflits étaient considérés comme des affaires mixtes d'ordre public et d'intérêt privé. On peut même ajouter que cette doctrine s'était introduite à la Commission du contentieux, depuis le décret du 4 novembre 1811, qui admit l'opposition des parties.

L'ordonnance du 29 juin 1814, qui organisa le Conseil royal, n'apporta pas de changement à la règle établie.

L'article 9 remet exclusivement au Comité du contentieux l'instruction des conflits, et ne les distingue pas des autres affaires du contentieux administratif.

Depuis cette époque, les conflits ont continué à être communiqués aux parties. Elles étaient admises à présenter leurs défenses par le ministère d'un avocat aux Conseils. Elles étaient entendues contradictoirement. Elles étaient condamnées aux dépens. Elles pouvaient former opposition aux ordonnances rendues hors de leur présence. En un mot, les conflits étaient, en tout, assimilés aux autres matières contentieuses.

Le plus souvent les conflits étaient introduits au Comité du contentieux, sur le rapport du Garde-des-Sceaux. Mais il arrivait aussi que les parties les déféraient directement et par voie

de requête au Conseil d'État, lorsque des préfets négligens tardaient à les transmettre au Ministre de la justice.

Il faut ajouter que souvent la communication aux parties était jugée inutile, parce que les frais d'un pourvoi régulier auraient absorbé et au delà, en beaucoup de cas, la valeur même de l'objet en litige; que d'ailleurs la nécessité du conflit provenait souvent beaucoup moins de la volonté et de l'intérêt des parties que de l'erreur des juges, surtout des juges de paix, qui ne sont pas toujours très-familiers avec les lois et réglemens administratifs. Qu'ainsi les parties n'avaient souvent, dans la réalité, aucun intérêt, ou presque aucun intérêt à avoir plutôt des juges administratifs que des juges ordinaires, *et vice versa*; de plus, on sentit que les communications avaient l'inconvénient de prolonger la suspension du jugement, et de laisser les témoins s'absenter, les preuves dépérir, les pièces s'égarer, le litige s'obscurcir, les haines s'irriter, et les incidens de toute espèce se multiplier.

Les trois quarts des conflits étaient vidés par le Conseil d'État sur le rapport du Garde-des-Sceaux, et sans l'intervention des parties. L'expérience a confirmé la sagesse de cette pratique. Car il y a eu très-peu d'oppositions formées aux ordonnances de conflit rendues, presque toutes, par défaut.

Néanmoins le Conseil d'État ne pouvait, aux termes de la dernière jurisprudence et des réglemens existans, refuser d'admettre cette opposition, si les parties jugeaient à propos de la former, comme cela est arrivé plusieurs fois, lorsqu'en 1821, les Comités de législation et du contentieux furent consultés par le Ministre des finances sur la question de savoir si une ordonnance royale, qui avait réglé un conflit d'attribution, devait ou non être soumise au droit d'enregistrement imposé par la loi du 28 août 1816, sur toute ordonnance rendue en matière contentieuse.

Après une mûre délibération, les Comités réunis furent unanimement d'avis « que la question de savoir si le droit d'enregistrement est dû sur l'ordonnance dont il s'agit tient à celle

« de savoir si les ordonnances rendues en matière de conflit  
« peuvent être considérées comme des jugemens et arrêts;

« Considérant que l'on ne peut comprendre sous cette dé-  
« nomination que les décisions rendues sur des intérêts privés,  
« avec des formes judiciaires, et par conséquent sur demande  
« introduite par une partie jugée contradictoirement avec  
« une autre partie citée pour se défendre;

« Que l'on reconnaît ce caractère dans toutes les ordonnan-  
« ces rendues sur l'avis du Conseil d'Etat, au sujet de recours  
« exercés contre les arrêtés des Conseils de préfecture et les  
« décisions ministérielles, puisque ces ordonnances jugent  
« réellement des procès, et les jugent suivant les formes usités  
« pour l'instruction des procès; mais qu'aucun de ces carac-  
« tères ne se rencontre dans les ordonnances relatives aux  
« conflits;

« Qu'en effet, 1°. les conflits ne forment pas une contesta-  
« tion entre particuliers, mais entre les deux autorités publi-  
« ques, administrative et judiciaire, qui, chacune, revendi-  
« quent la même affaire, ou refusent de la juger;

« 2°. Que, dans ces sortes de débats, il ne s'agit ni d'intérêts  
« privés, ni de l'application des lois civiles; mais du main-  
« tien de l'ordre public et de l'exécution des lois constitu-  
« tionnelles;

« 3°. Qu'aussi ces affaires ne sont introduites ni par re-  
« quête, ni par citation, le Conseil d'Etat ne pouvant être saisi  
« que par le gouvernement lui-même, qui seul a le droit de  
« déférer à son examen l'arrêté de conflit;

« 4°. Que ces affaires sortent tellement de la classe des pro-  
« cès, que jusqu'en 1806, elles ont été instruites et décidées  
« sans le concours des parties, sans qu'elles aient pu prendre  
« part à la discussion et déterminer la décision à intervenir;

« Qu'il est donc évident que le droit de prononcer sur les  
« conflits entre l'administration et les tribunaux est une des  
« prérogatives de la puissance royale, dont l'objet est de main-  
« tenir la division des pouvoirs établis par la Charte, et de

« réprimer, dans l'intérêt du trône, toute invasion des autorités  
 « secondaires; et par conséquent, que les ordonnances ren-  
 « dues en cette matière sont des actes de haute administration,  
 « qui, de leur nature, par leurs effets et dans l'ordre constitu-  
 « tionnel, ne peuvent être assimilés à des arrêts, ni être pas-  
 « sibles du droit d'enregistrement;

« Vainement la régie oppose que la Cour de cassation pro-  
 « nonce comme le Conseil d'Etat sur le conflit; que les actes  
 « de la Cour de cassation relatifs aux conflits sont bien certai-  
 « nement des arrêts soumis à l'enregistrement; qu'il en doit,  
 « par conséquent, être de même des ordonnances que le Roi  
 « rend en cette matière, de l'avis de son Conseil;

« Qu'à cette objection, on répond que la Cour de cassation  
 « ne prononce que sur les conflits élevés entre les tribunaux et  
 « les juges d'instruction; que son pouvoir étant borné à main-  
 « tenir la hiérarchie dans l'ordre judiciaire, ses actes, sans  
 « aucune influence sur l'administration de l'Etat, ne peuvent  
 « être considérés comme administratifs; que de leur nature,  
 « comme dans leur forme extérieure, ils ont un caractère pu-  
 « rement judiciaire, et ne sont que des arrêts;

« Mais que le Roi, lorsqu'il prononce sur les conflits, exerce  
 « un pouvoir beaucoup plus étendu; que devant le Roi, il ne  
 « s'agit pas, comme devant la Cour de cassation, d'un règle-  
 « ment de compétence entre un tribunal et un autre tribunal;  
 « qu'il s'agit, ce qui est autrement important, d'une lutte en-  
 « tre deux autorités indépendantes l'une de l'autre, l'autorité  
 « judiciaire et l'autorité administrative; que l'ordonnance qui  
 « termine le débat ayant toujours pour effet nécessaire d'or-  
 « donner ou de défendre à l'administration de juger, elle a  
 « nécessairement, dans tous les cas, un caractère adminis-  
 « tratif;

« Que le Roi, lorsqu'il rend cette ordonnance, ne fait pas,  
 « comme la Cour de cassation, un simple acte de juridiction,  
 « mais qu'il agit comme administrateur suprême, élevé non-  
 « seulement au-dessus des corps judiciaires, mais de tous les

« pouvoirs publics dont il règle les mouvemens, et qu'il ramène dans les limites qui leur sont respectivement fixées par la loi;

• « Considérant qu'il serait dès lors contre tous les principes, et qu'il y aurait une sorte d'inconvenance à ne considérer le Roi, dans l'exercice de cette haute prérogative, que comme un juge assis sur son tribunal, et l'acte émané de son autorité comme un simple jugement soumis à une formalité curiale;

« Sont d'avis que les ordonnances rendues en matière de conflit, sont des actes de haute administration, etc. »

Cet avis ayant été adopté par le Garde-de-Sceaux et par le Ministre des finances, le Comité du contentieux fut conduit à reconnaître qu'il devait procéder au jugement des conflits dans les formes administratives, et non plus, comme cela avait eu lieu jusque alors, dans les formes prescrites pour le jugement des affaires contentieuses; que, par conséquent, s'il était encore utile et nécessaire d'appeler, comme précédemment, au jugement des conflits, les parties intéressées, afin de mieux connaître les faits et documens qui devaient servir à éclairer la délibération du Conseil, ces faits, documens et observations pouvaient être directement présentés au Conseil d'Etat, sans l'intervention nécessaire des avocats au Conseil, ainsi qu'il se pratique dans toutes les affaires contentieuses.

L'ordre des avocats au Conseil, informé de cette détermination, représenta,

1°. En la forme, qu'un avis du Conseil d'Etat, du 22 janvier 1813, approuvé par le chef du gouvernement, a déclaré *les conflits appartenir au contentieux administratif, et les a renvoyés devant le Comité du contentieux, pour y être instruits conformément au Règlement sur les affaires contentieuses*; que les avocats au Conseil avaient, seuls, le droit d'instruire les affaires portées au Comité du contentieux;

2°. Que, si les parties étaient appelées par elles-mêmes ou

par leurs fondés de pouvoir à intervenir au jugement des conflits, rien ne garantirait au Conseil l'existence, les droits ou la qualité des uns ou des autres; que, si les parties désavouaient leurs signatures ou leurs mandataires, on ne pourrait leur refuser de se rendre opposantes au jugement du conflit;

3°. Au fond, qu'en admettant que les conflits fussent des questions d'ordre public, on ne saurait nier qu'ils ne comprennent le plus souvent des intérêts privés; car il n'est pas indifférent aux parties d'être jugées par leurs juges ordinaires ou par des juges administratifs; qu'il en résultait donc des questions que les avocats du Conseil appelaient d'*ordre mixte*, qui touchent à la fois à l'ordre général et à l'intérêt privé; que le règlement a prévu cette espèce d'affaires, en déterminant qu'elles seraient introduites sur le rapport d'un Ministre, mais néanmoins instruites dans les formes prescrites pour le jugement des affaires contentieuses.

Ils terminaient par un tableau fidèle de tous les abus qui résultaient de l'intervention des fondés de pouvoir.

Les Comités réunis, appelés de nouveau à délibérer sur ces observations, reconnurent que l'avis approuvé du Conseil d'Etat, du 22 janvier 1813, étant émané de l'autorité supérieure, ne pouvait, en effet, être réformé que par le Roi et sous la forme, non d'un arrêt en matière contentieuse, mais d'une ordonnance réglementaire.

Ils ont persisté à croire que les lois et arrêtés qui ont institué le droit de conflit ont été exclusivement rendus dans l'intérêt de l'ordre public et de l'administration; qu'en effet, ces lois et arrêtés, et notamment celui du 13 brumaire an 10, qui a réglé la matière, ne permettent pas aux parties de provoquer le conflit; que ce droit n'est réservé qu'aux seuls préfets; qu'à la vérité, les parties peuvent, selon leurs dispositions ou leurs préjugés, préférer le jugement de l'une des deux autorités administrative ou judiciaire; mais que ce n'est là qu'un intérêt moral, et non un intérêt juridique, c'est-à-dire procédant de la loi, qui seule donne le droit et l'action;

Que, s'il était utile de demander, lors du jugement des conflits, aux parties intéressées, les faits et documens qui peuvent éclairer la délibération du Conseil, il n'en résulterait pour les parties aucun droit positif d'intervenir au jugement; qu'il n'y avait pas lieu, par conséquent, de considérer les conflits comme affaires contentieuses, de soumettre les observations ou documens y relatifs aux formes prescrites pour la production des pièces en matière contentieuse, c'est-à-dire par l'intermédiaire nécessaire et obligé des avocats au Conseil.

Les Comités ont aussi pensé que, si le droit de conflit devait être protégé, il était toutefois nécessaire de le renfermer dans de justes limites; qu'en effet, le conflit interrompt le cours de la justice; qu'il faut que le Conseil d'Etat se hâte de déclarer ce qui dans l'affaire portée aux tribunaux appartient à l'administration; que néanmoins il était arrivé qu'après le conflit élevé, de longs délais s'écoulaient, par la négligence, soit des préfets, soit des procureurs du Roi, qui tardaient à transmettre au Garde-des-Sceaux les arrêtés, citations et jugemens; que les parties souffraient un grave préjudice de ces retards, et qu'il y avait lieu de compléter à cet égard le règlement du 22 juillet 1806, qui ne contient aucune disposition sur les conflits, sur les délais de leur transmission, soit par les préfets, soit par les procureurs généraux, ni sur le mode d'intervention des parties intéressées devant le Conseil d'Etat.

Ces observations ont donné lieu à l'ordonnance royale du 12 décembre 1821, dont voici les dispositions :

Art. 1<sup>er</sup>. « Lorsque, conformément aux art. 3 et 4 de l'arrêté du 13 brumaire an 10 ( 4 novembre 1801 ), le préfet, « aura élevé le conflit, il transmettra, dans les trois jours, « expédition de son arrêté à notre procureur près le tribunal saisi de l'affaire, et à notre Garde-des-Sceaux, Ministre « secrétaire d'Etat de la justice, ainsi qu'à notre Ministre de « l'intérieur.

Art. 2. « Dans les trois jours de la réception de l'arrêté de « conflit, notre procureur informera, par lettre, les avoués « des parties ou les parties elles-mêmes, lorsqu'il n'y aura pas

« d'avoué constitué, de l'existence du conflit, en les avertis-  
 « sant qu'elles peuvent prendre connaissance de cet arrêté à  
 « la préfecture, et s'en faire délivrer, sans frais, expédition.  
 « Il fera constater la remise de sa lettre par certificat de ré-  
 « ception des avoués, des parties ou du maire de leur domi-  
 « cile.

Art. 3. « Dans la huitaine, notre procureur rendra compte à  
 « notre Garde-des-Sceaux, et lui adressera le jugement inter-  
 « venu, ou la citation, s'il n'a pas été rendu de jugement, et  
 « les certificats de réception de ses lettres d'avis aux parties.

Art. 4. « Les parties qui croiraient devoir présenter des  
 « observations sur le conflit les adresseront, avec les pièces  
 « à l'appui, au secrétaire général de notre Conseil d'Etat, dans  
 « les délais déterminés par l'art. 4 du règlement du 22 juillet  
 « 1806.

Art. 5. « Les observations seront fournies par simple mé-  
 « moire, signé de la partie ou d'un avocat en nos Conseils :  
 « lorsque la partie signera seule, sa signature sera légalisée  
 « par le maire de son domicile.

Art. 6. « Faute par les parties d'avoir, dans le délai fixé,  
 « remis leurs observations et les documens à l'appui, il sera  
 « passé outre au jugement du conflit, sans qu'il y ait lieu à  
 « opposition, ni à révision des ordonnances intervenues.

Art. 7. « Il ne sera prononcé sur ces observations, quelque  
 « jugement qui intervienne, aucune condamnation de dépens.

Art. 8. « En ce qui concerne les réglemens de juges entre  
 « l'administration et les tribunaux, qualifiés de conflits néga-  
 « tifs, il y sera procédé comme par le passé. »

Cette Ordonnance, dont l'utilité se faisait depuis long-temps  
 sentir, laisse encore quelque chose à désirer. La disposition  
 de l'article 1<sup>er</sup>, qui oblige le préfet à transmettre son arrêté  
 dans les huit jours, manque d'efficacité parce qu'elle manque  
 de sanction.

Si un préfet, après avoir élevé un conflit, refuse ou néglige  
 de l'envoyer au Ministre de la justice, comment les parties  
 l'y contraindront-elles, aujourd'hui que tout pourvoi direct

devant le Conseil d'État leur est fermée ? On n'ignore pas cependant que les préjudices les plus graves, et quelquefois irréparables, peuvent résulter de ces retards. On aurait dû, peut-être, ajouter que les préfets seraient *tenus* de cette obligation, sous leur *responsabilité*, et à peine de *dommages-intérêts*, le cas échéant, envers les parties lésées.

On peut aussi penser que les délais déterminés par l'art. 4 du Règlement sont trop étendus pour être appliqués aux conflits (1).

En effet, ces délais sont souvent de trois mois. Mais le décret du 22 juillet 1816 ne les a réglés ainsi que pour le fond des affaires. Ils sont même, en général, trop longs dans ce dernier cas, puisqu'il doit arriver bien rarement que les parties produisent au Conseil d'État, en appel, des pièces qu'elles n'aient pas produit ou pu produire en première instance, devant les Conseils de préfecture.

La raison et la nature des choses ne souffrent pas d'ailleurs qu'on accorde les mêmes délais pour les questions où il s'agit exclusivement de la compétence, que pour les questions où la compétence et le fond sont en même temps agités (2).

Encore a-t-on prévu, dès l'origine, les abus de ces délais, puisqu'il était permis au Ministre de la justice de les abrégier dans les matières provisoires et urgentes.

Cette abréviation des délais serait ici possible, si l'ordonnance de soit communiqué, qui était rendue par le Ministre de la justice, partait des greffes du Conseil d'État, mais elle part directement, d'après l'Ordonnance du 12 décembre 1815, du parquet du procureur du Roi, dans chaque localité.

Or aucune loi, aucun règlement ne confère et ne saurait conférer aux procureurs du Roi la faculté d'abrégier les dé-

(1) Les délais doivent courir du jour de la réception des lettres d'avis, comme ils courent dans les matières contentieuses ordinaires, du jour de la signification par le ministère d'un huissier.

(2) Aux termes de la loi du 24 fructidor an 3, le gouvernement était tenu de régler le conflit dans le mois.

lais d'une instruction administrative; d'un autre côté, l'ordonnance du 12 décembre 1821, qui n'admet ni révision ni opposition, semble déclarer, implicitement du moins, qu'aucun conflit ne sera jugé par le Conseil d'Etat avant que les délais permis aux parties, pour communiquer leurs observations, ne soient expirés.

Il suit de là que le Conseil d'Etat sera tenu, avant de prononcer sur le conflit le plus simple et le plus facile à résoudre, d'attendre quelquefois trois mois et plus; ensorte qu'une demie année peut s'écouler sans que la justice du juge du dernier ordre, d'un juge de paix, soit distribuée. Que l'on veuille bien ensuite calculer les autres délais qu'entraînent les jugemens successifs de première instance, d'appel et de cassation.

Peut-être eût il été plus convenable de laisser au Gardes-Sceaux la faculté, soit d'avertir les parties, s'il en était besoin, pour obtenir des pièces et documens importans, ou pour donner quelques éclaircissemens sur des faits, besoin qui, dans l'instruction des conflits, se fait rarement sentir; soit de passer outre au jugement du conflit, ainsi qu'on en usait habituellement, sans communication préalable aux parties; soit d'abrèger les délais de défense qui, dans aucun cas, ne devraient, en matière de conflit, s'étendre à trois mois.

On ne saurait trop se pénétrer de cette vérité, que le conflit, ce mal quelquefois nécessaire, paralyse toujours l'action de la justice, et qu'il faut, dans l'intérêt, soit des parties, soit de l'ordre public, que les compétences soient réglées le plus tôt possible.

La lenteur de la justice est, en France, le mal profond de notre législation et de notre procédure civile, et même administrative.

## CONSEILS DE PRÉFECTURE.

§ I. *Lorsqu'un Conseil de préfecture a rendu un arrêté par défaut, peut-on, à son choix, ou se pourvoir par appel de-*

*avant le Conseil d'Etat, ou bien employer la voie de l'opposition devant le Conseil de préfecture ?*

*Jusqu'à quand l'opposition est-elle recevable ?*

*Celui qui, au lieu de former opposition, s'est pourvu devant le Conseil d'Etat, après l'expiration du délai de trois mois depuis la signification du jugement, mais avant qu'il y ait eu exécution, peut-il être forclos pour cause d'expiration du délai, ou doit-il, au contraire, être déclaré non recevable, quant à présent, pour cause d'intempestivité ?*

*Dans quel cas le pourvoi doit-il être rejeté comme tardif ?*

§ II. *Les conseils de préfecture peuvent-ils rapporter leurs arrêtés contradictoirement rendus ?*

### § I.

*Lorsqu'un Conseil de préfecture a rendu un arrêté par défaut, peut-on, à son choix, ou se pourvoir par appel devant le Conseil d'Etat, ou bien employer la voie de l'opposition devant le Conseil de préfecture ?*

*Jusqu'à quand l'opposition est-elle recevable ?*

*Celui qui, au lieu de former opposition, s'est pourvu devant le Conseil d'Etat, après l'expiration du délai de trois mois depuis la signification du jugement, mais avant qu'il y ait eu exécution, peut-il être forclos, pour cause d'expiration du délai, ou doit-il, au contraire, être déclaré non recevable, quant à présent, pour cause d'intempestivité ?*

*Dans quel cas le pourvoi doit-il être rejeté comme tardif ?*

I. Aux termes de l'art. 455 du Code de procédure, « l'appel des jugemens susceptibles d'opposition n'est pas recevable pendant la durée du délai de l'opposition. »

Le but de cet article a été d'empêcher une partie de traîner l'autre, sans nécessité, hors de son domicile, pour la faire succomber, devant un tribunal éloigné, sous les frais et les lenteurs d'une procédure ruineuse.

Par-là se trouve d'ailleurs ménagée l'observation de la

règle des deux degrés de juridiction; et la révision du juge d'appel est éclairée par les débats de l'instruction contradictoire devant le juge de première instance.

Cette disposition a passé dans la jurisprudence du Conseil d'État, et l'on peut dire qu'elle a de plus grands avantages encore en matière administrative, qu'en matière civile.

En effet, premièrement, le domicile des parties est, en général, beaucoup plus éloigné du Conseil d'État qu'il ne l'est de leurs Cours d'appel respectives.

Secondement, les frais faits sur l'opposition devant les tribunaux de première instance sont plus considérables que ceux faits sur appel; et au contraire, l'instruction devant les Conseils de préfecture a lieu sans requête, sans avocats, et sur simples mémoires (1), tandis que, devant le Conseil d'État, la même instruction est comparativement fort dispendieuse.

Il suit de là que la voie de l'opposition, qui est la plus simple, la plus expéditive, la plus économique, doit être considérée comme la seule voie régulière.

II. Mais jusque à quand cette opposition sera-t-elle recevable?

Pour prouver que l'opposition n'est recevable que dans les trois mois de la signification de l'arrêté, on invoquera peut-être l'article 29 du règlement du 22 juillet 1806.

Cet article porte : « L'opposition aux décisions du Conseil d'État, rendues par défaut, devra être formée dans le délai de trois mois, à compter du jour où la décision, par défaut,

(1) En matière d'arrêtés de Conseils de préfecture et de décisions ministérielles, on confond généralement, sous le nom de *défauts*, les arrêtés lors desquels les parties n'ont pas été appelées, et ceux lors desquels elles ont été averties de se défendre et ne l'ont pas fait. Cela tient à l'absence d'une procédure régulière. Comment un Conseil de préfecture peut-il sommer une partie? Comment peut-il constater la sommation? Il n'y a pas d'ordonnance de *soit communiqué*, rendue par ces Conseils et signifiée par un huissier au défendeur, à la requête du demandeur, comme devant le Conseil-d'État; il n'y a pas de constitution d'avoué, comme devant les tribunaux, etc.

« aura été notifiée; après ce délai, l'opposition *ne sera plus recevable.* »

On dira qu'il y a lieu d'étendre, par le secours d'une induction naturelle, la disposition de cet article aux arrêtés des Conseils de préfecture ;

Que, dans la ligne de la hiérarchie administrative, des cas exactement semblables ne doivent pas être régis par une règle différente en première instance et en appel ;

Enfin, que la faculté de l'opposition serait indéfinie.

Je répondrai :

1°. Que c'est une règle incontestable, que toutes les exceptions doivent être sévèrement restreintes dans leurs limites, et que les fins de non recevoir ne peuvent s'étendre, par voie d'analogie, à des cas non prévus et non exprimés ;

2°. Que le règlement spécial du 22 juillet 1806, qu'on invoque, n'a organisé l'instruction des affaires contentieuses que devant le Conseil d'État; qu'obligatoire pour le Conseil d'État, ce règlement est inapplicable aux Conseils de préfecture ;

3°. Qu'aucune loi générale, aucune ordonnance particulière, n'a déclaré que l'opposition aux arrêtés des Conseils de préfecture, rendus par défaut, serait non recevable après trois mois du jour de la signification desdits arrêtés; et que lorsqu'on supplée au silence de la loi, c'est pour agrandir les défenses des parties, et non pour les restreindre, *favores ampliandi* ;

4°. Que dans l'absence donc, et d'un règlement spécial, et d'une loi sur le cas nouveau qui se présente, on peut, on doit même, recourir aux dispositions du droit commun.

Or, que veut l'article 158 du Code de procédure? — *Que l'opposition soit recevable jusqu'à l'exécution d'un jugement.*

Et quel est le motif de cette disposition ?

Le voici :

C'est qu'il est possible que l'exploit de signification ne soit pas remis à la partie, tandis que, par les différens actes qui constituent l'exécution, elle a été tellement avertie de l'exis-

tence du jugement, qu'elle ne peut plus prétendre ensuite l'avoir ignoré, ni avoir été surprise.

Or les arrêtés des Conseils de préfecture sont de véritables jugemens; et si la signification ne suffit pas seule, en matière civile, pour empêcher l'opposition, pourquoi suffirait-elle seule, en matière administrative?

Lorsque la règle de l'article 158 a été transportée dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle y a passé sans qu'on y posât d'exception, et avec toutes ses conséquences expliquées dans l'article 159 du Code.

Or, de même que les jugemens des tribunaux, rendus par défaut, sont susceptibles d'opposition jusqu'à exécution, nonobstant le délai écoulé depuis la signification, de même les arrêtés des Conseils de préfecture, rendus par défaut, doivent être susceptibles d'opposition, et nonobstant la date de la signification, jusqu'à exécution.

J'ajoute que la différence de règle, dans les mêmes cas, en première instance, et en appel, qu'on a signalée, et qui paraît étrange au premier coup-d'œil, le paraîtra beaucoup moins, si l'on examine de près la différence des deux sortes d'instruction que subissent actuellement les affaires, devant le Conseil d'Etat et devant les Conseils de préfecture.

En effet, le Conseil d'Etat ne prend jamais de décisions par défaut, qu'au préalable, et dès l'origine de l'instruction, il n'y ait eu communication de la requête du demandeur au défendeur, et sommation de produire, faite à celui-ci.

C'est donc par sa faute, et non par surprise, que le défendeur a été condamné sans avoir été entendu; et lorsque outre ce premier avertissement, il reçoit une signification de l'ordonnance intervenue contre lui par défaut, c'est avec juste raison que son opposition formée hors des délais assignés par le règlement n'est point reçue.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que le Conseil d'Etat ne prononce jamais sur la requête du demandeur sans communication préalable au défendeur, que pour rejeter cette re-

quête, et jamais pour l'admettre; que tous les actes préparatoires sont régulièrement signifiés par le ministère d'un huissier; qu'il y a des constitutions d'avocat, un règlement public qui décide chaque difficulté de l'instruction, des mises en cause et d'autres formes ou solennités conservatrices des droits des parties, et propres à les avertir.

Enfin, il faut remarquer que la disposition de l'article 29 du décret du 22 juillet est fondée sur ce qu'on n'a point voulu éterniser des procès qui avaient déjà subi deux instructions, en première instance et en appel.

Mais il est facile de démontrer que les motifs de l'art. 29 du décret du 22 juillet 1806 n'existent pas à l'égard de Conseils de préfecture, à cause de la différence de l'instruction qu'on y observe actuellement.

En effet, les Conseils de préfecture, dont la procédure n'est organisée par aucun règlement, loi ou ordonnance, rendent souvent leurs arrêtés sur la simple pétition d'une partie, sans communication préalable à la partie adverse, sans la sommer de produire, sans l'appeler ni l'entendre.

Que la signification d'un semblable arrêté ne soit pas exactement remise au défendeur, qu'elle s'égare, qu'il l'ignore, rien de plus facile; comment donc voudrait-on qu'il perdît, pour cela, le droit de former opposition?

Mais, dira-t-on, l'exercice de ce droit aura donc une durée indéfinie?

Non; et en effet, il dépend de la partie qui a obtenu l'arrêté par défaut, de fixer un terme à l'opposition, en mettant l'arrêté à exécution.

Si, jusqu'à exécution, l'opposition est recevable, en matière civile, où la régularité des procédures, la publicité des audiences et la solennité des jugemens avertissent les parties condamnées, comment n'en serait-il pas ainsi, *à fortiori*, en matière administrative, où tout se passe en secret? Si le défendeur trouve, devant les tribunaux, cette sorte de garantie, ne doit-il pas la trouver bien mieux encore devant le Conseil

de préfecture ? Il est naturel , il est juste , qu'il y ait plus de secours là où il y a plus de périls.

III. Cela posé , voyons si l'on peut , lorsque la voie de l'opposition est encore ouverte , rejeter un pourvoi qui aurait été formé plus de trois mois après la signification de l'arrêté par défaut ? Ne faut-il pas plutôt déclarer le pourvoi non recevable comme intempestif ?

La difficulté naît de l'art. 11, du Règlement du 22 juillet 1806, portant : « Le recours au Conseil d'État, contre la décision d'une autorité qui y ressortit , n'est plus recevable « après trois mois, du jour où cette décision aura été notifiée. »

On prétend que le mot *décision* est général , et comprend les décisions par défaut comme les décisions contradictoires ; d'où il suivrait , que le rejet du pourvoi formé après le délai ci-dessus , contre un arrêté de Conseil de préfecture , rendu par défaut , serait absolu.

Cette conclusion n'est pas exacte.

Dire en effet que le pourvoi contre l'arrêté d'un Conseil de préfecture rendu par défaut est irrecevable devant le Conseil-d'État, uniquement parce que le délai de trois mois depuis la signification est expiré , c'est dire , en retournant la proposition , que s'il n'y avait pas eu de signification de cet arrêté , et , si par conséquent , les délais n'étaient pas expirés , ce pourvoi serait recevable.

Or c'est ce qui n'est pas , puisque la voie de l'opposition reste ouverte.

Il est évident que l'art. 11 du Règlement , en parlant de *décisions* , n'a voulu dire que les *décisions définitives*.

Or il n'y a vraiment de *décisions définitives* que celles sur lesquelles les Conseils de préfecture ne peuvent pas revenir.

Si donc le Conseil d'État appliquait , dans l'hypothèse , cette fin de non recevoir , il prononcerait un jugement prématuré sur un pourvoi prématuré. Il repousserait par une exception qui , de sa nature , est irrévocable , un pourvoi qu'en définitif il peut admettre. Car si la partie rejetée se présente devant

la Conseil de préfecture , et y fait annuler , sur son opposition , l'arrêté par défaut , la cause reprise contradictoirement peut remonter au Conseil d'État ; et alors , la première fin de non recevoir , tirée de l'expiration des délais , sera comme non avenue , puisqu'il ne s'agira plus d'un recours contre un arrêté par défaut , mais d'un recours contre un arrêté contradictoire attaqué dans le délai utile.

A la vérité , une ordonnance du 8 juillet 1818 a rejeté un pourvoi formé contre un arrêté par défaut d'un Directoire de département , régulièrement signifié ; mais , aux termes de l'arrêté du gouvernement , du 8 pluviôse an 11 , les arrêtés des anciens Directoires de département , même rendus par défaut , ne sont susceptibles de recours que devant le Conseil d'État. S'ils ne sont sujets qu'à l'appel , ils sont donc soumis aux délais de l'appel , de même que les arrêtés contradictoires des Conseils de préfecture. Au contraire , les arrêtés par défaut des Conseils de préfecture peuvent être frappés d'opposition devant ces Conseils mêmes. L'ordonnance du 8 juillet n'est donc pas applicable au cas présent , et loin de détruire la règle que nous avons posée , elle la confirme.

Il suit de ceci que le Conseil d'État doit , dans ce cas , rejeter les pourvois formés contre les arrêtés par défaut , non comme tardifs , mais comme intempestifs , et en conséquence , renvoyer les parties à former leur opposition devant le Conseil de préfecture.

IV. Il nous reste à examiner dans quels cas le pourvoi devant le Conseil d'État devra être rejeté comme tardif.

Or nous remarquerons d'abord , que l'exécution de l'arrêté par défaut du Conseil de préfecture est volontaire ou forcée.

Si l'exécution est volontaire , c'est un acquiescement exprès ; il n'y a plus lieu ni à opposition , ni à pourvoi.

L'exécution forcée produit un double effet :

Elle fait expirer le délai de l'opposition , qui , recevable encore au moment même de l'exécution , ne l'est plus un instant après.

Elle ouvre en même temps la voie de l'appel devant le Conseil d'Etat ; le pourvoi doit être formé dans le délai de trois mois, à partir de cette exécution.

Si l'exécution forcée, à laquelle on n'a pas fait opposition, n'est pas non plus suivie d'un appel en temps utile, il y a présomption légale d'un acquiescement tacite.

En définitive, l'opposition est recevable jusqu'à exécution, devant les Conseils de préfecture, contre leurs arrêtés par défaut, soit que ces arrêtés aient été signifiés ou non ; et le recours au Conseil d'Etat contre ces arrêtés par défaut n'est plus admissible trois mois après leur exécution sans opposition (1).

## § II.

*Les Conseils de préfecture peuvent-ils rapporter leurs arrêtés contradictoirement rendus ?*

I. Les lois qui ont organisé les Conseils de préfecture sous la forme de tribunaux administratifs ont déterminé d'une manière si vague et si confuse la nature et les limites de leurs attributions, que l'on a long-temps mis en doute si les arrêtés de ces Conseils ne pouvaient pas être réformés par les autorités elles-mêmes dont ils émanaient, jusqu'à ce qu'ils eussent acquis la force de la chose jugée.

Mais on a reconnu que les Conseils de préfecture ne peuvent réformer leurs décisions, lorsqu'elles sont contradictoires et définitives ; qu'en effet, les corps administratifs, à qui la loi attribue le droit de prononcer des condamnations, sont de véritables juges pour les matières de leur compétence ; qu'ainsi leurs arrêtés doivent avoir les mêmes effets que les jugemens des tribunaux ordinaires ; que, d'ailleurs, s'il leur était permis de rapporter leur premier arrêté par un second, ils pourraient

---

(1) Décrets des 22 septembre 1812, — ordonnances des 23 décembre 1815, — 7 mai 1816, — 16 juillet 1817, — 25 février 1818, — 22 février 1822, et autres.

rapporter le second par un troisième, et ainsi de suite ; ce qui menerait à des conséquences absurdes.

Ce principe a été confirmé par un avis du Conseil d'État, du 16 thermidor an 12, rendu sur la question de savoir si les actes de l'autorité administrative donnent le droit d'hypothèque, que la loi accorde aux condamnations judiciaires. Le Conseil d'État a prononcé pour l'affirmative, attendu, est-il dit, que « les administrateurs auxquels les lois ont attribué, « pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer « des condamnations ou de décerner des contraintes, sont « de véritables juges, dont les actes doivent produire les « mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des « tribunaux ordinaires. »

Ce principe est également rappelé dans un autre avis du Conseil d'État, du 29 octobre 1811, et particulièrement dans un arrêt du Conseil du 7 avril 1812, rendu au rapport de M. le baron Favard, dont l'un des considérans porte que « de « tels arrêtés sont des jugemens, et que la prescription ou la « force de la chose jugée ne peut être utilement opposée qu'au- « tant que la partie qui oppose cette exception les a régulière- « ment signifiés dans les délais fixés par les lois et réglemens. »

Il est donc certain que les arrêtés des Conseils de préfecture sont de véritables jugemens, qui ont les mêmes effets et la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires.

Or, il est de principe qu'un jugement contradictoire et définitif ne peut plus être réformé par l'autorité qui l'a rendu. *Judex*, porte la loi 55, *de re judicatâ, postquam semel sententiam dixit. postea judex esse desinit.*

Le tribunal qui a rendu un jugement définitif et contradictoire a épuisé sa juridiction ; l'affaire qu'il a jugée, bien ou mal, ne peut plus être portée devant lui ; il ne peut ni infirmer ni confirmer son premier jugement. Il en est de même des Conseils de préfecture : la réformation de leurs arrêtés, comme celle des jugemens des tribunaux, ne peut appartenir qu'à

l'autorité supérieure, et le recours au Conseil d'État est la seule voie pour les faire annuler.

Ainsi décidé par un décret du 21 juin 1813, par une ordonnance du 8 mai 1822, rendue à mon rapport, et par une foule d'autres arrêts du Conseil.

## CONTRIBUTIONS DIRECTES.

§ I. *Les percepteurs peuvent-ils exercer le privilège du trésor, avant tous autres créanciers hypothécaires, envers le prix des immeubles saisis et vendus sur les contribuables?*

*Est-ce aux tribunaux ou à l'administration à juger cette question?*

§ II. *Lorsqu'une revendication a été exercée par un tiers sur des meubles saisis par le percepteur sur un contribuable, et que les tribunaux ont prononcé avant que la demande en revendication ait été soumise à l'autorité administrative, aux termes des lois du 5 novembre 1790 et du 12 novembre 1808, y a-t-il lieu d'élever le conflit?*

§ III. *Est-ce le vendeur ou l'acquéreur qui doit supporter l'impôt assis sur le fond vendu, tant que la mutation de propriétaire n'a pas été insérée dans la matrice du rôle? Quelle est l'autorité compétente pour décider cette question?*

### § I.

*Les percepteurs peuvent-ils exercer le privilège du trésor, avant tous autres créanciers hypothécaires, envers le prix des immeubles saisis et vendus sur le contribuable?*

*Est-ce aux tribunaux ou à l'administration à juger cette question?*

Un immeuble est vendu aux enchères sur saisie réelle;

L'ordre est ouvert devant les tribunaux pour la distribution du prix;

Le percepteur demande sa collocation dans l'ordre, pour des arrérages de contributions dus par le saisi ;

Il exerce aussi, pour le même objet, des poursuites judiciaires contre les adjudicataires ;

Le tribunal annule les poursuites ;

Le préfet élève le conflit ;

Y a-t-il lieu de le confirmer ?

I. On allègue, au soutien du conflit, que les percepteurs n'ont pas le droit de provoquer, pour le paiement des contributions, la vente des immeubles des redevables ; que dès lors, si on ne leur donne pas un privilège sur le produit de ces immeubles, lorsqu'ils sont vendus par expropriation, pour être payés de la contribution foncière de l'année courante et de l'année échue, ils seront exposés à perdre le montant de plusieurs cotes, ne trouvant pas souvent à se couvrir de leurs avances sur les fruits ou sur le produit du mobilier.

II. Je répondrai que les adjudicataires ne peuvent être considérés, ni comme des débiteurs directs, puisqu'ils n'ont contracté par aucun lien civil l'obligation personnelle de payer le montant des contributions échues antérieurement à leur adjudication ; ni comme des dépositaires, puisqu'ils n'ont recueilli ni gardé aucuns revenus, fruits ou meubles ; et qu'après tout, ils ne seraient, même en cette qualité, justiciables de l'administration que pour la représentation des sommes et meubles qui pourraient être entre leurs mains ; ni comme des fermiers qui, à défaut du propriétaire, doivent la contribution arriérée, puisqu'ils ne représentent pas le saisi à ce titre, et que, d'ailleurs, ils ne sont rétentionnaires d'aucuns fruits.

Que sont-ils donc ?

Ils sont simplement débiteurs d'un prix de vente d'immeubles à répartir et à distribuer. Or, la distribution de ce prix doit être faite dans l'ordre des créanciers inscrits et privilégiés.

C'est au percepteur à faire ses diligences pour être représenté utilement dans cet ordre.

Cet ordre s'ouvre devant les tribunaux, d'après la forme prescrite par le Code de procédure civile.

Si donc l'adjudicataire purgeait ce prix, sans observer les formes légales devant l'autorité compétente, il s'exposerait à être inquiété par les créanciers, dont le privilège s'exerce avant celui du trésor.

Il ne faut pas, d'ailleurs, oublier que la loi du 29 novembre 1808 ne s'applique uniquement qu'aux choses mobilières, et non aux ventes d'immeubles.

Il y a lieu, dans ce dernier cas, d'appliquer les lois civiles, et de garder la juridiction des tribunaux à laquelle le trésor public est soumis, comme les autres créanciers, d'après l'article 3 de la loi du 12 novembre 1808.

Ces principes s'étendent aux acquéreurs d'immeubles par actes notariés, comme aux adjudicataires sur saisies réelles.

En résumé, toutes les questions de privilège et de préférence entre des créanciers hypothécaires, même en matière de contributions directes, sont du ressort des tribunaux.

Ainsi décidé par deux arrêtés du gouvernement, des 9 frimaire et 5 brumaire an 4, par les ordonnances royales des 1<sup>er</sup> mai 1816 et 25 février 1818, rendue à mon rapport, et par celles des 23 juin 1819 et 19 mars 1820.

## § II.

*Lorsqu'une revendication a été exercée par un tiers sur des meubles saisis par le percepteur sur un contribuable, et que les tribunaux ont prononcé avant que la demande en revendication ait été soumise à l'autorité administrative, aux termes des lois du 5 novembre 1790 et du 12 novembre 1808, y a-t-il lieu d'élever le conflit?*

Un percepteur fait saisir les meubles d'un contribuable.

---

(1) « Le privilège attribué au Trésor public pour le recouvrement des contributions directes, ne préjudicie point aux droits qu'il pourrait exercer sur les biens des redevables, comme tout autre créancier. » (Art. 3, loi du 12 novembre 1808.)

Un tiers revendique les meubles saisis;  
La validité de cette saisie est soumise aux tribunaux.

Jugement qui prononce sans que les parties aient rempli le préalable ordonné par la loi du 12 novembre 1808, laquelle porte, article 4, « Lorsque, dans le cas de saisie des meubles et « autres effets mobiliers, pour le paiement des contributions, il « s'élevera une demande en revendication de tout ou partie « desdits meubles et effets, elle ne pourra être portée devant « les tribunaux ordinaires qu'après avoir été soumise par l'une « des parties intéressées à l'autorité administrative, aux termes « de la loi du 5 novembre 1790. »

Le préfet, pour cette omission, élève le conflit contre le jugement.

Dans ces termes, doit-on maintenir l'arrêté de conflit?

Telle est la question à résoudre.

Ceux qui soutiennent l'affirmative abordent ainsi la difficulté.

1°. Qu'est-ce que le conflit? N'est-ce pas la réclamation d'une affaire dont la décision appartient, *au fond*, à l'autorité administrative? Le conflit ne peut donc s'exercer que sur une matière réelle, existante, administrative. Or, dans l'espèce, et aux termes mêmes de la loi du 12 novembre 1808, l'administration n'est pas compétente pour juger des effets d'une revendication de meubles faite par un tiers. Il ne s'agit que de réparer l'omission d'une simple formalité; donc il n'y a pas lieu à conflit.

Quand les délais sont près d'expirer, l'appel peut être interjeté pour les interrompre. Ici, on allait procéder à la vente des objets saisis; il fallait s'y opposer. Le revendicant ne pouvait introduire son action que par une opposition, et par une citation devant les tribunaux. Si elle a été intempestivement donnée, la nullité qui en résulte est un moyen qu'on peut faire valoir devant l'autorité judiciaire.

Le percepteur ne devait-il pas demander également le sursis jusqu'à l'accomplissement de la formalité préalable? Que résulte-t-il de ces irrégularités de procédure? c'est que la par-

tie qui succombera sera condamnée à tous les dépens de l'instance.

2°. Quand une commune plaide sans autorisation, y a-t-il lieu pour cela à élever le conflit? Nullement. Le défaut d'autorisation est un moyen de nullité qui peut être proposé en appel.

Il en est de même ici. L'omission du préalable, dans un cas, équivaut au défaut d'autorisation dans l'autre.

On cherche des expédiens pour annuler des procédures irrégulières; mais la voie de l'appel n'est-elle pas ouverte?

Là où les moyens légaux existent et suffisent, on ne doit pas recourir aux moyens indirects et extraordinaires.

Il n'y a donc véritablement, dans l'espèce, ni lieu ni matière à conflit.

Voici ce qu'on peut répondre au soutien du conflit :

1°. En principe, tout le contentieux des contributions directes appartient à l'administration; ainsi les contestations que font naître des saisies de meubles exercées sur un contribuable tombent dans les attributions des Conseils de préfecture.

Cependant il peut arriver qu'il y ait revendication de la part d'un tiers; alors qui doit en connaître?

Jusqu'à la loi du 12 novembre 1808, la question a été indécidée. Cette loi l'a résolue en faveur des tribunaux; mais elle attache une condition à l'exercice de cette revendication. Elle exige que les parties se retirent préalablement devant l'autorité administrative pour lui soumettre leur demande.

Si les tribunaux contreviennent à cette disposition précise de la loi, ce n'est pas assez de dire que la Cour d'appel réparera l'erreur de leur jugement.

Cette réparation est régulière sans doute. Elle peut suffire entre deux particuliers; mais elle n'est pas assez prompte lorsqu'il s'agit des intérêts de l'Etat.

Or c'est dans l'intérêt de l'Etat que la loi du 12 novembre 1808 prescrit l'accomplissement du préalable.

Ici la loi a besoin, dit on, d'être expliquée; mais quand on

interprète une loi, il faut bien consulter son esprit, et rechercher surtout si son exécution est possible; car la volonté, comme le but de toute loi, est d'être exécutée.

Or ce n'est pas exécuter la loi que de l'exécuter trop tard, lorsque la célérité de l'exécution est précisément la seule chose qu'elle ait eue en vue; et, en effet, quel est le but des lois de 1790 et de 1808, si ce n'est d'éviter des procès à l'État?

C'est le législateur lui-même qui nous l'apprend.

*Le préalable*, lisons-nous dans les motifs de la loi du 12 novembre 1808, a été exigé pour que l'administration puisse apprécier la justice des réclamations et y faire droit, sans recourir aux tribunaux.

La pensée du législateur se manifeste avec certitude dans les paroles que nous venons de citer.

Ainsi, la loi a voulu que la réclamation fut soumise préalablement, non-seulement à l'examen, mais encore à la décision de l'administration, parce qu'elle juge véritablement en effet, parce qu'elle décide, toutes les fois qu'elle accorde à la partie les conclusions de son mémoire.

Lorsque, sur la demande de cette partie, elle abandonne son droit, lorsqu'elle se condamne elle-même, de suite et sans frais, pourquoi voudrait-on, malgré elle, la traîner dans tous les degrés de la hiérarchie judiciaire?

Si donc l'administration, comme on le voit, veut, par-dessus tout, éviter des frais inutiles, et si cependant on ne lui ouvre contre le jugement de première instance que la voie dispenseuse de l'appel, il est évident que l'on a trompé le vœu de la loi du 12 novembre, et qu'on a laissé sa disposition sans exécution, et par conséquent sans objet.

2°. On a assimilé l'omission du préalable au défaut d'autorisation.

Mais le gouvernement n'exerce sur les communes qu'un droit de protection, de surveillance, de tutelle; elles ont des intérêts absolument distincts et séparés des siens; il ne leur doit pas les garanties qu'il se doit à lui-même, dans l'intérêt de l'État.

3°. Qu'on prenne garde encore que si l'observation du préalable est dans l'intérêt de l'Etat, elle est aussi dans l'intérêt des particuliers.

Car ils obtiennent de suite, sur simples mémoires et sans frais, devant l'administration, ce qu'ils ne peuvent obtenir devant les tribunaux qu'après de longs circuits et beaucoup de dépenses.

N'oublions pas non plus que, comme l'administration doit statuer dans *le mois*, le droit des tiers est toujours conservé, puisque après l'expiration de ce délai ils ont la liberté de se pourvoir devant les tribunaux.

L'obligation du préalable ne gêne donc pas les particuliers, tandis que la ressource forcée de l'appel entraînerait inévitablement l'administration dans des procédures aussi longues que dispendieuses.

L'omission du préalable porte donc à l'Etat un préjudice réel; et lorsque le jugement a été rendu et qu'on en poursuit l'exécution, quelle autre voie reste-t-il à l'administration pour faire annuler ce jugement, si ce n'est le conflit?

Revendique-t-elle la connaissance du fond? Non; elle revendique alors seulement l'accomplissement du préalable; elle demande seulement qu'on lui laisse la faculté d'abandonner elle-même, s'il y a lieu, son propre droit; faculté que la loi lui confère, faculté qui n'enchaîne point la libre action des tribunaux, faculté que réclament les intérêts bien entendus des particuliers, comme ceux de l'administration, faculté enfin qu'elle peut et qu'elle doit exercer avant tout jugement.

Ainsi, on ne peut douter que l'intérêt de l'Etat à l'accomplissement du préalable, ne soit très-réel et très-important; il est dans le vœu de la loi; il est dans son exécution; il sert de fondement, d'excuse, de défense au conflit.

Il y a donc lieu de maintenir ce conflit et de déclarer le jugement comme non avenue.

Cette dernière opinion n'a pas prévalu.

On a considéré que les préfets ne doivent élever le conflit sur

une question portée devant les tribunaux, que lorsque la connaissance du fond est attribuée par la loi à l'autorité administrative; que les demandes en revendication, faites par un tiers, de meubles et effets saisis par un percepteur sur un contribuable, constituent une question de propriété qui est de la compétence de l'autorité judiciaire;

Que, si l'art. 4 de la loi du 12 novembre 1808 ordonne que les demandes formées sur une saisie faite pour paiement de contributions ne pourront être portées devant les tribunaux qu'après avoir été soumises par l'une des parties intéressées à l'autorité administrative, aux termes de la loi du 5 novembre 1790, cette disposition, qui ne change pas l'ordre des juridictions, prescrit seulement une formalité préalable au jugement, et ne peut donner lieu qu'à une action, pour l'annulation de la procédure.

Ainsi décidé, à mon rapport, par les ordonnances des 9 avril 1817, 18 mars 1818, 20 janvier 1819, 1<sup>er</sup> novembre 1820 et 20 février 1822.

### § III.

*Est-ce le vendeur ou l'acquéreur qui doit supporter l'impôt assis sur le fond vendu, tant que la mutation de propriétaire n'a pas été insérée dans la matrice du rôle?*

*Quelle est l'autorité compétente pour décider cette question?*

I. Le sieur Antoine M\*\*\*, achète un pré du sieur Pierre N\*\*\*, et s'oblige à payer la contribution imposée sur le pré pour le second semestre de 1816.

Il néglige, ainsi que le vendeur, de faire faire les changemens convenables sur le rôle de la contribution foncière de la commune; en sorte que ce dernier a continué d'y figurer comme débiteur de l'impôt.

Le percepteur lui demande, en conséquence, le paiement de la contribution, et, sur son refus de payer, fait saisir ses meubles.

Le vendeur cite alors l'acquéreur devant le juge de paix, et demande qu'il soit condamné à lui payer 26 fr., tant pour moitié des impositions dues pour le pré vendu, que pour frais de poursuites dirigées contre lui vendeur, par le percepteur. Il conclut, en outre, à des dommages-intérêts.

Le juge de paix rend un jugement au profit du vendeur, le confirme par un autre jugement, et condamne l'acquéreur au paiement des frais de la poursuite.

L'acquéreur se pourvoit devant le préfet.

Celui-ci élève le conflit.

Ce conflit est-il fondé? On ne le pense pas.

En effet, le vendeur restait débiteur de l'impôt du fonds par lui aliéné, tant qu'il avait négligé de faire insérer la mutation dans la matrice du rôle, et de faire liquider ce qui était dû par l'acquéreur, à raison de son acquisition; car le rôle, mis en recouvrement sous le nom du vendeur, comprenait sommairement le revenu non-seulement de l'objet vendu, mais encore de ses autres propriétés, le tout cumulé et passible d'un impôt proportionnel.

Il fallait donc alors, pour connaître la portion afférente à l'acquéreur, distraire du revenu cumulé celui résultant du pré vendu, et y appliquer la proportion qui existait entre la masse du contingent de la commune et son revenu territorial.

Cette liquidation ne pouvait se faire que par l'autorité administrative.

Quand le vendeur a été poursuivi par le percepteur, il devait appeler l'acquéreur en garantie devant l'autorité administrative, pour faire régler la portion contributive qu'il devait supporter sur l'impôt.

Il ne pouvait la fixer lui-même arbitrairement à 26 fr., et le juge de paix ne pouvait prendre une pareille fixation pour base de son jugement.

De plus, les frais de poursuite que l'acquéreur a été condamné à payer ne devaient être supportés que par le contribuable retardataire inscrit sur les rôles.

Le juge de paix a donc excédé sa compétence.

C'est à l'autorité administrative que les lois et la jurisprudence ont assigné la connaissance de pareilles contestations.

Ainsi décidé, à mon rapport, par ordonnances des 11 février 1818 et 23 février 1820.

## D.

### DÉCHÉANCE DU RECOURS AU CONSEIL.

#### § UNIQUE.

*La déchéance, faute d'avoir signifié l'ordonnance de soit communiqué dans les délais du règlement du 22 juillet 1806, peut-elle être prononcée d'office par le Conseil d'Etat ?*

*Y aurait-il lieu à l'exception de déchéance contre une partie qui aurait négligé de faire signifier dans les trois mois l'ordonnance de soit communiqué intervenue sur son pourvoi, et qui, étant encore dans les délais pour attaquer l'acte administratif qui en a fait l'objet, se serait pourvue de nouveau, par requête déposée au secrétariat du Comité du contentieux ?*

I. L'article 12 du règlement du 22 juillet 1806 porte :

« Lorsqu'il aura été rendu une ordonnance de soit communiqué, cette ordonnance devra être signifiée dans le délai de trois mois, sous peine de déchéance. »

La peine de déchéance a été prononcée contre les demandeurs, pour que les défendeurs ne fussent pas privés éternellement du bénéfice de la décision de première instance.

Car, quoique aux termes de l'article 3 du même règlement, le pourvoi au Conseil d'Etat n'ait point d'effet suspensif, il n'en est pas moins vrai qu'en fait, le dépôt de la requête du demandeur au greffe du Conseil empêche presque toujours le défendeur de profiter du bénéfice d'une décision, qui, en définitif, peut lui être ravi.

Il a donc été nécessaire, pour éluder les ruses des plaideurs, mettre un terme aux procès, raffermir la propriété, et assurer le repos des familles, de fixer le délai pendant lequel le demandeur serait admis à faire signifier à son adversaire l'ordonnance de *soit communiqué*, que le Ministre de la justice appose au bas de sa requête.

Ce délai a été étendu à trois mois, afin qu'il embrassât les extrémités d'un royaume aussi vaste que la France. Il eût mieux valu peut-être graduer le délai selon les distances.

Souvent les parties ne présentent que des requêtes sommaires, dénuées de pièces justificatives et même de moyens, dont le seul énoncé ne peut éclairer le Comité du contentieux.

Le Comité a soin de faire apposer l'ordonnance de *soit communiqué* au bas de la requête introductive, quelque sommaire qu'elle soit, en intimant au demandeur de faire signifier à son adversaire ladite requête, ensemble la requête ampliative, dans le délai de *trois* mois.

Si la demande paraît mal fondée au premier coup d'œil, et de nature à être rejetée sans communication, on accorde un délai bref et fixe au demandeur, pour produire, soit la décision attaquée ou toute autre pièce, soit le développement de ses moyens.

Le Comité du contentieux surveille avec un soin extrême, et pour ainsi dire paternel, les intérêts des parties qu'il défend contre elles-mêmes, et il cherche, autant que cela est possible, et que les réglemens le lui permettent, à leur épargner des frais.

Je dois avertir que le délai court du jour de l'ordonnance de *soit communiqué*, et non du jour du dépôt de la requête ampliative.

Mais lorsqu'il expire sans signification, la déchéance doit-elle être prononcée d'office, ou seulement à la demande de la partie adverse?

Il a été décidé par une ordonnance du 25 août 1820, que le Conseil devait la prononcer d'office. En quoi cette exception diffère des fins de non recevoir ordinaires.

Celles-ci, en effet, ne peuvent être suppléées par le Conseil d'État, si ce n'est lorsqu'il s'agit des intérêts du Domaine, parce que les conseillers d'État tiennent lieu alors du ministère public, qui, s'il existait près du Conseil, en réquererait l'application.

Mais les déchéances sont d'ordre public. Elles sont, comme l'exprime l'article 12, une *peine* qui frappe le demandeur rusé ou négligent. L'article 12 ne confère pas une simple faculté. Il impose un devoir. Le demandeur *devra* signifier : la déchéance est la *peine* de l'infraction de ce *devoir*.

Comment, d'ailleurs, la déchéance pourrait-elle être, la plupart du temps, opposée par l'adversaire ? Il n'est tenu de se présenter pour défendre qu'aux termes de l'ordonnance de soit communiqué, et la date de cette ordonnance, comparée avec la date de la signification tardive qui lui en serait faite, lui découvrirait à l'instant que le demandeur a laissé expirer les délais.

Aussi, le demandeur se garde-t-il bien de signifier après les délais. Dès lors, il faut, ou qu'il retire sa requête en donnant décharge au greffe, ou que, s'il ne la retire pas dans un délai fixé, le Conseil prononce sa déchéance d'office, et à défaut par lui de représenter la signification qu'il a dû faire en temps utile (1).

Toutefois, s'il retire sa requête, son adversaire n'obtient pas la même sécurité que s'il intervient une ordonnance qui l'ait déchu ; il peut craindre que la même demande ne soit reproduite plus tard, sous une forme déguisée.

On devrait peut-être mettre les frais du pourvoi à la charge

---

(1) Lorsque le défendeur produit, en original, la signification par huissier, de l'ordonnance de soit communiqué, et que cette signification porte une date utile et non arguée de faux, il n'est pas recevable à opposer la déchéance.

C'est ce qui résulte d'une ordonnance du 29 mai 1822, rendue au rapport de M. le chevalier Tarbé.

de l'avocat occupant, sauf à lui à justifier que le défaut de signification de l'ordonnance de soit communiqué doit être attribué à son client, auquel cas les frais seraient poursuivis par l'avocat contre le client.

D'ailleurs, toute requête produite en matière contentieuse, et enregistrée au greffe du Conseil d'État, doit régulièrement subir un jugement en forme, à moins que les deux parties ne transigent volontairement avant le jugement, auquel cas, le Conseil, par ordonnance, donne acte aux parties de leur désistement respectif.

On donne acte, également dans la même forme, du désistement d'une seule partie.

Toutefois, comme le règlement prononce la peine de déchéance, il est douteux que le demandeur puisse échapper à l'application de cette peine d'ordre public, lorsqu'il l'a encourue, et qu'il puisse la convertir, à son gré, en un désistement pur et simple.

II. sur la seconde question, quelques personnes ont pensé que la déchéance d'un premier pourvoi ne nuirait pas au second, si l'arrêté attaqué n'avait pas été signifié (1).

Je ne partage pas cette opinion.

Tout demandeur qui s'est laissé déchoir l'est irrévocablement.

Le bénéfice de la peine encourue appartient à son adversaire.

Sans cela, on pourrait enter des pourvois les uns sur les autres, surprendre des ajournemens d'exécution, provoquer la justice du Roi et se dérober à son action. L'ordre public, l'intérêt des familles et la dignité même du Conseil d'État ne sauraient tolérer de semblables ruses.

---

(1) Macarel, *Éléments de jurisprudence administrative*, t. 1, p. 65.

## DÉCISIONS MINISTÉRIELLES.

## § UNIQUE.

*Le pourvoi devant le Conseil d'Etat est-il recevable contre toutes les décisions des Ministres ?*

Les Ministres procèdent généralement comme agens responsables du pouvoir exécutif.

Ils exercent aussi une juridiction contentieuse au premier degré, et sauf recours au Conseil d'Etat, sur certaines matières qui leur ont été spécialement attribuées par les lois, décrets réglementaires, arrêtés du gouvernement, ou ordonnances royales.

Cette confusion dans les mêmes mains, de pouvoirs si différents, entraîne souvent les parties dans de fausses voies.

Comme les Ministres ne sont astreints par aucune loi ni par aucun règlement à suivre, pour rendre leurs décisions, aucune forme générale ou spéciale de procéder, c'est moins à la forme de ces décisions que les parties doivent s'attacher, qu'à la nature de la matière qui en est l'objet.

1°. Les Ministres sont compétens pour prononcer sur les difficultés qui s'élèvent à l'occasion des marchés de fournitures et de travaux publics, qu'ils ont passés au nom et dans l'intérêt de l'Etat;

2°. Sur les matières de liquidation de fournitures, travaux, entreprises et autres, qui leur sont attribuées par les lois;

3°. En matière de comptabilité de deniers publics, de décomptes du prix des ventes de biens nationaux, de déchéances de pensions et autre.

Les décisions qu'ils prennent sur les objets dont la nature est contentieuse, même sous la forme de lettres, peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat, parce que ces décisions auraient, après due signification, la force et les effets des jugemens.

II. Quant aux décisions des Ministres prises en matière pu-

rement administrative, elles ne sont pas susceptibles d'être attaquées par la voie contentieuse (1), soit que les Ministres refusent d'allouer des indemnités qui ne reposent pas sur des titres positifs, soit qu'ils prononcent des destitutions, soit qu'ils règlent l'ordre des travaux de leur département, soit qu'ils prescrivent, dans l'intérêt de l'État, des mesures de pure exécution (2).

Les parties qui se prétendent lésées par l'effet de ces décisions n'ont que la voie du recours direct en révision devant les mêmes Ministres, ou la voie gracieuse de supplique au Roi.

III. Il est aussi des matières qui, en définitif, excèdent la compétence des Ministres, mais qui sont néanmoins mises en discussion préalable devant eux, soit que les parties réclament grâce ou faveur, soit qu'elles proposent transaction, soit enfin qu'il s'agisse de faire connaître à leurs subordonnés le sens et la manière dont ils entendent que l'affaire soit introduite ou défendue, dans l'intérêt de l'État, devant l'autorité compétente.

Il faut bien, dans ces divers cas, que les Ministres donnent une décision, s'expliquent, manifestent enfin leur pensée.

Mais le refus d'accorder faveur ou grâce, le refus d'admettre des propositions, des transactions, les instructions ou autorisations données aux administrations ou subordonnés des Ministres, ne constituent pas un jugement susceptible de pourvoi.

La jurisprudence du Conseil d'État est formelle à cet égard (3).

---

(1) 17 janvier 1814.

(2) Voyez au mot PROCÉDURE, § I.

(3) *Idem.*

## DÉCOMPTES.

- § I. *Les dispositions du décret du 22 octobre 1808 sont-elles applicables aux paiemens des ventes de biens nationaux faites sous l'empire de la loi du 2 prairial an 3, lorsque les paiemens ont été effectués antérieurement à la loi du 29 messidor an 4, et que les décomptes ont été dressés suivant l'échelle de dépréciation de la loi du 15 germinal même année, conformément à la circulaire de la régie des Domaines du 14 floréal an 4?*
- § II. *La loi du 5 décembre 1814 a-t-elle été au Ministère des finances la faculté de transiger avec les acquéreurs de biens nationaux confisqués sur les émigrés, et de leur remettre tout ou partie du capital ou des intérêts dus et non soldés à l'époque de sa promulgation?*

§ 1<sup>er</sup>.

*Les dispositions du décret du 22 octobre 1808, sont-elles applicables au paiement des ventes de biens nationaux faites sous l'empire de la loi du 2 prairial an 3, lorsque ces paiemens ont été effectués antérieurement à la loi du 29 messidor an 4, et que les décomptes ont été dressés suivant l'échelle de dépréciation de la loi du 15 germinal même année, conformément à la circulaire de la régie des Domaines du 14 floréal an 4?*

Cette question a excité de longs débats, par l'importance de ses résultats et la difficulté particulière de sa solution.

Voici dans quels termes le premier rapporteur qui l'a traitée (M. de Bellisle) exposait les principales dispositions des lois et décrets qui, à différentes époques, ont gouverné, relativement à cette question, la matière des paiemens et des décomptes du prix des ventes de biens nationaux :

I. « La loi du 27 prairial an 3 voulait :

1°. « Que la mise à prix fût fixée à soixante-quinze fois le  
« montant du revenu de la valeur de 1790.

2°. « Que le montant de la mise à prix fût payé en assi-  
« gnats dans les trois premiers mois, en trois paiemens égaux,  
« et le montant des enchères, pareillement en trois paiemens  
« égaux, dans les trois mois suivans, de manière que la tota-  
« lité du prix de l'adjudication fût soldé dans les six mois à  
« partir du jour de la vente. »

Le 30 brumaire an 4, une loi suspendit, pour l'avenir, toute vente de domaines nationaux.

Cette suspension dura jusqu'à la loi du 28 ventôse suivant, qui créa les mandats et prescrivit un nouveau mode de vente.

Un de ces articles fixa le taux de l'échange des assignats contre les mandats, à trente capitaux pour un; du reste, aucune disposition ne rapporta ni ne modifia aucune des lois antérieures, relatives à l'aliénation des domaines nationaux.

Telle fut la législation sur les ventes nationales, depuis le mois de prairial an 3 jusqu'au 16 brumaire an 5, époque où parut la loi qui, fixant, pour la première fois, un budget en numéraire, ordonna que les ventes seraient désormais faites en écus ou valeurs équivalentes.

Mais pendant que ces lois, spéciales aux acquéreurs de biens nationaux, étaient en vigueur, des lois exceptionnelles, faites pour régir les intérêts des particuliers entre eux, venaient au secours des créanciers, que la dépréciation des assignats et des mandats exposait à des remboursemens ruineux, de la part des débiteurs de mauvaise foi.

Dès le 25 messidor an 3, une loi avait suspendu, entre particuliers, le remboursement de toutes les rentes créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1792, quelles que fussent la nature et la cause d'où elles provenaient.

Le 12 frimaire an 4, une nouvelle loi étendit cette suspension à toutes les créances; elle porte :

« Considérant qu'il est nécessaire d'arrêter le cours des vols

« que font journellement à leurs créanciers des débiteurs de  
« mauvaise foi, arrête :

« Art. 1<sup>er</sup>. Tout créancier qui se croira lésé par le paie-  
« ment ou le remboursement qui lui serait offert de capitaux  
« à lui dus par obligations publiques ou privées, antérieures  
« au 1<sup>er</sup> vendémiaire, autres que les effets de commerce  
« de négociant à négociant, sera libre de le refuser, jusqu'à  
« ce qu'il en ait été autrement statué, etc., etc.»

Ce qui prouve que ces lois suspensives n'étaient applicables qu'aux créances entre particuliers, c'est que la régie des domaines ayant voulu en étendre les dispositions aux acquéreurs des biens nationaux, une loi rendue quinze jours après (le 3 nivôse an 4) prononça formellement que la loi du 12 frimaire précédent n'était pas applicable aux sommes dues au trésor public. Cette loi porte :

« Le Conseil des Cinq-cents, informé que la loi du 12 frimaire, qui autorise le refus du remboursement des capitaux dus par obligations antérieures au 1<sup>er</sup> vendémiaire, a été regardée comme étant applicable aux sommes dues au trésor public ;

« Considérant que cette interprétation suspend la rentrée des sommes dont le recouvrement serait utile pour le service journalier, à l'égard des valeurs mortes, prend la résolution suivante :

« La loi du 12 frimaire dernier n'est point applicable aux sommes dues au trésor public : le paiement de celles-ci continuera à être effectué comme il l'était antérieurement, et conformément aux lois préexistantes. »

Cette loi du 12 frimaire conserva son effet suspensif jusqu'au 15 germinal suivant. A cette époque, les mandats venaient d'être créés par la loi du 28 ventôse précédent, qui leur avait attribué la valeur du numéraire : il n'y avait plus de motif pour empêcher les transactions et les remboursements entre particuliers, tel fut le but de la loi qui fut rendue le 15 germinal, et qui porte :

« Le Conseil des Cinq-cents, sur le rapport de la commis-  
 « sion des finances, relatif au paiement des transactions entre  
 « citoyens;

« Considérant qu'ils ne reste aucun motif de prolonger la  
 « suspension des paiemens ordonnés par les lois des 23 messi-  
 « dor et 12 frimaire derniers; arrête:

« Art. 1<sup>er</sup>. Les lois des 23 messidor et 12 frimaire derniers,  
 « qui suspendent provisoirement les remboursemens, sont  
 « abrogées. »

Les articles 2 et 3 de la loi établissent l'échelle de déprécia-  
 tion des assignats, et le taux auquel les remboursemens de-  
 vront être faits.

Cette loi reçut une exécution entière jusqu'au 29 messidor  
 (c'est-à-dire pendant trois mois et demi environ), qu'intervint  
 la loi qui rapporta celle du 15 germinal précédent dans ces  
 termes :

« Les articles 2 et 3 de la loi du 15 germinal dernier, sur  
 « le paiement des transactions entre citoyens, sont rap-  
 « portées. »

Bientôt après, et successivement, les lois des 5 thermidor  
 an 4, 15 pluviôse, 5 messidor et 15 fructidor an 5, vinrent  
 régler et fixer le mode des remboursemens suspendus par la loi  
 du 29 messidor, et tout reprit son cours ordinaire.

Telle fut la législation qui régla le mode des rembourse-  
 mens entre particuliers; mais rien, comme on le voit, n'était  
 explicitement applicable aux acquéreurs de biens natio-  
 naux.

La régie des domaines ne pensa pas ainsi. Elle crut qu'elle  
 pouvait, dans l'intérêt du trésor, réclamer, à son profit, l'exé-  
 cution des lois qui lui paraissaient favorables.

Elle avait d'abord voulu, ainsi qu'on l'a dit plus haut, se  
 prévaloir de la loi du 12 frimaire an 4, qui suspendait tous  
 remboursemens entre particuliers; mais la loi du 3 nivôse sui-  
 vant avait repoussé cette prétention.

Depuis la loi du 28 ventôse, qui créa les mandats, et celle

du 15 germinal, qui établit une échelle de dépréciation, elle voulut exiger des acquéreurs antérieurs à ces lois, et qui avaient contracté en assignats, de se libérer suivant le mode qu'imposait la loi du 15 germinal; elle en donna même un ordre formel à tous ses receveurs, par une circulaire du 14 floréal au 4, dont voici le texte :

« Quant au recouvrement concernant les biens nationaux, « soit de prix de ferme ou de vente, de rentes, obligations « et autres créances, il doit être fait en mandats ou rescrip- « tions qui en tiennent lieu, suivant les mêmes règles établies « pour les particuliers, en se conformant à l'échelle de dépré- « ciation portée à la loi du 15 germinal an 4. »

Les acquéreurs firent entendre des plaintes.

Alors parut l'arrêté du gouvernement, du 22 prairial an 10, lequel porte :

« Considérant qu'aux termes des lois, les acquéreurs des « domaines nationaux, antérieurement à la loi du 28 ventôse « an 4, ont pu valablement se libérer du prix de leur acqui- « sition en assignats et mandats, valeur nominale, jusqu'à « l'époque de leur démonétisation respective; arrête :

« Art. 1<sup>er</sup>. Tous les paiemens faits par les acquéreurs de « domaines nationaux, dont les acquisitions sont antérieures à « la loi du 28 ventôse an 4, en assignats ou mandats, va- « leur nominale, tant que ces papiers-monnaie ont été en cir- « culation, sont déclarés valables; en conséquence, toute dé- « cision contraire est annulée. »

Cependant, de nouvelles difficultés s'étant encore élevées, le gouvernement rendit le décret du 22 octobre 1808, qui, depuis, a servi de règle pour établir tous les décomptes qui n'auraient pas encore été réglés définitivement.

L'article 3 porte :

« Les mandats donnés en paiement pour assignats, et qui, « aux termes de l'arrêté du gouvernement, du 22 prairial an 10, « n'étaient admis que pour leur valeur nominale, seront dé- « sormais imputés ainsi qu'il suit :

« La somme que l'acquéreur restait devoir en assignats, lors-  
 « qu'il a effectué son paiement en mandats, sera réduite en  
 « numéraire au cours du jour de la vente, et les mandats qu'il  
 « a versés seront pareillement réduits en numéraire, au cours  
 « du jour du versement, pour en faire imputation jusqu'à due  
 « concurrence. »

Tel est l'ensemble de la législation sur la matière, exposé par le rapporteur.

II. L'application de cette législation à la question n'est pas, comme on le voit, facile.

Voici en effet comment on pourrait, d'après cette législation, établir, dans l'espèce, l'insuffisance du paiement.

C'est une erreur commune, de penser que l'arrêté du 22 prairial an 10 et le décret du 22 octobre 1810 soient contraires à la masse des acquéreurs.

En effet, l'arrêté réglementaire du 22 prairial an 10 a eu évidemment pour but de favoriser les acquéreurs des premiers temps de la révolution, qui avaient contracté lorsque le crédit des assignats n'était pas encore baissé.

Il est certain que ces acquéreurs avaient intérêt, lorsqu'ils ne s'étaient pas encore libérés, après le 28 ventôse an 4, à solder leur prix, soit en assignats, soit en mandats, *valeur nominale*, en assignats surtout, parce que leur valeur était de peu de chose au-dessus de zéro, et même en mandats, parce qu'ils se négociaient sur la place, à raison de 20, 30, 40 pour cent. On ne voit pas le motif qui a pu déterminer le gouvernement à placer sur la même ligne les assignats et les mandats, lorsque la loi donnait à ceux-ci la trentuple valeur des autres. La perte causée par cette assimilation erronée et irréfléchie de deux valeurs si différentes a été immense pour le trésor public. Le motif politique l'aura sûrement emporté sur l'intérêt fiscal. Quoi qu'il en soit, l'arrêté du 22 prairial an 10, en admettant les assignats pour leur valeur nominale, jusqu'au mois de germinal an 5, a été favorable, en thèse générale, aux acquéreurs de biens nationaux reliquataires, puisqu'il en a libéré la plus grande partie,

même avec excédent, libération confirmée solennellement par le décret du 22 octobre 1808.

Toutefois, ce décret réglementaire ne reconnaissait, dans la généralité de ses expressions, d'autre imputation de mandats qu'en valeur nominale. Il suivait de là que les acquéreurs, non plus de 1791, mais de l'an 4, qui avaient acheté à l'époque de la baisse rapide des assignats, et qui, au lieu de solder en assignats depuis la loi du 28 ventôse an 4, avaient donné en paiement des mandats pour assignats, ne pouvaient plus les faire admettre pour le trentuple de leur valeur, et se voyaient, d'après l'arrêté du 22 prairial an 10, obligés de verser en mandats, valeur nominale, ou en numéraire effectif, une somme égale au montant nominal des assignats dépréciés.

C'est en faveur de ces derniers acquéreurs que le décret du 22 octobre 1808 fut rendu.

Ainsi, au lieu de les contraindre à verser, pour compléter leur libération et exécuter l'arrêté du 22 prairial an 10, une somme énorme en mandats, l'article 3 du décret ordonne la réduction des assignats en numéraire, au cours du jour de la vente, et ensuite la réduction des mandats en numéraire également, au cours du jour du versement.

Qu'on examine attentivement l'arrêté de l'an 10 et le décret de 1808, et l'on verra que ces arrêté et décret n'admettent les mandats que pour leur valeur nominale. Peu importe donc que l'acquéreur ait fait imputer, dans sa quittance, les mandats par lui versés, d'après l'échelle de proportion de la loi du 15 germinal an 4.

Qu'a-t-il versé dans la caisse du Domaine? des mandats. L'a-t-il pu? non, puisqu'il ne s'est pas libéré dans la monnaie obligatoire du contrat. L'a-t-il fait? C'est décider la question par la question.

Tant que le décompte n'a pas été définitivement dressé, le mode d'imputation est encore sujet à litige. Or l'acquéreur ne peut invoquer un mode d'imputation que les arrêtés de l'an 10, et surtout le décret de 1808, qui ont force de loi, ne reconnaissent pas.

Que porte , en effet, l'art. 3 de ce décret ? *les mandats donnés en paiement pour assignats.*

Y a-t-il rien de plus général qu'une telle expression ? Distingue-t-on entre les mandats , valeur réelle , et les mandats , valeur nominale ?

*Qui aux termes de l'arrêté de l'an 10 n'étaient admis que pour leur valeur nominale.*

Y a-t-il une interprétation plus claire de l'arrêté du 22 prairial an 10 ?

*N'étaient admis que pour leur valeur nominale.*

Donc l'arrêté du 22 prairial an 10 n'admettait les *mandats que pour leur valeur nominale* , et non pour leur *valeur réelle* d'après l'échelle de proportion.

Donc , cet arrêté réglementaire ne consentait à regarder comme libératoires les paiemens faits par les acquéreurs en *mandats* , lorsqu'aux termes de leurs contrats et des lois de la matière, ils devaient payer en assignats seulement, que lorsque les mandats étaient versés, *valeur nominale.*

*Continuons : la somme que l'acquéreur restait devoir en assignats , lorsqu'il a effectué son paiement en mandats , sera réduite , etc.*

On demande encore si le décret, en s'exprimant ainsi, reconnaît en aucune manière la loi du 15 germinal an 4 , et le nouveau mode d'imputation qu'elle avait permis.

Il est évident que le décret embrasse indistinctement dans la généralité de ses expressions tous les paiemens faits en mandats pour assignats , depuis leur création , et leur applique , ainsi que l'avait fait l'arrêté de l'an 10, et en corrigeant celui-ci, une règle commune.

La loi du 15 germinal an 4, on l'avoue , n'était applicable qu'aux transactions entre particuliers (1).

On avoue aussi que d'après son contrat de vente , que

(1) Décision du Ministre des finances , du 20 juin 1806 , — décret du 30 thermidor an 13 , — décret du 3 juillet 1807.

d'après la loi du 25 prairial an 3 qui le régissait, que d'après la loi interprétative du 3 nivôse an 4, l'acquéreur, dans l'hypothèse proposée, ne pouvait se libérer qu'en assignats seulement.

Mais, dit-on, une circulaire de la régie, du 14 floréal an 4, avait prescrit à ses receveurs de recouvrer le prix, encore dû, des ventes de biens nationaux, en mandats imputables suivant la loi du 15 germinal an 4. Donc il est intervenu entre le créancier et le débiteur un nouveau contrat qui fait leur loi.

Il faut cependant réduire cette circulaire à sa juste valeur.

Une circulaire n'est qu'une instruction confidentielle adressée par la régie à ses agens, pour les guider dans le recouvrement du prix des ventes.

Une circulaire ne lie pas l'acquéreur qui ne doit connaître d'autres stipulations que celles de son contrat, d'autre commandement que celui de la loi.

Une circulaire ne peut avoir le droit de rendre applicable à l'État une loi qui lui est étrangère.

Une circulaire n'est point un jugement définitif, ou une transaction sur un cas spécial.

Une circulaire, en un mot, n'est point une contrainte à laquelle l'acquéreur ait été personnellement et matériellement contraint d'obéir.

Si la régie avait voulu forcer l'acquéreur à payer, non selon son contrat, non selon la loi applicable du 3 nivôse, mais selon la loi inapplicable du 15 germinal an 4, les voies de réclamation étaient ouvertes à l'acquéreur devant le gouvernement, contre le refus de la régie.

L'acquéreur n'aurait pas réussi, dira-t-on? Nous l'ignorons; mais il suffit de savoir que le recours lui était ouvert, que la circulaire ne le liait point, et qu'il n'a pas payé comme contraint.

L'erreur de la régie lui a porté préjudice! Mais que ne payait-il en assignats?

L'État aurait moins reçu! On ne le nie pas. Mais enfin, puis-

que l'acquéreur a voulu payer en mandats, d'après une loi qui lui était inapplicable, c'est aussi d'après les lois de la matière applicables aux paiemens faits en mandats, que sa position actuelle doit être déterminée.

Faut-il ajouter que l'Etat est perpétuellement mineur et restituable contre les erreurs de ses agens, et qu'ainsi, tant qu'il n'existe pas un décompte définitif, c'est d'après les lois seules de la matière, malgré toutes les circulaires possibles, que l'imputation des différentes valeurs versées par les acquéreurs de biens nationaux doit être faite.

Le décret du 22 octobre 1808 n'a pas eu d'autre but, et si on prétendait le repousser par l'autorité d'une circulaire, ce décret resterait véritablement sans application.

L'acquéreur se trouve sans doute dans une position étrange et malheureuse, par l'application du décret du 22 octobre 1808, puisque s'il avait donné des assignats, il serait complètement libéré, tandis qu'il ne l'est pas, ayant donné des mandats qui valaient six fois plus.

Mais aussi les acquéreurs de 1791, qui ont effectué leurs paiemens, en l'an 4, en assignats dépréciés, ont été déclarés libérés par l'arrêté du 22 prairial an 10, et par le décret du 22 octobre 1808.

Au milieu des fluctuations des divers papiers-monnaie qui ont bouleversé notre pays, il fallait trouver une règle commune au plus grand nombre de cas. Ainsi, la règle posée par l'arrêté de l'an 10 et le décret de 1808 a été favorable, comme on l'adit, au plus grand nombre des acquéreurs de biens nationaux.

Elle a pu et dû froisser, même avec violence, les intérêts de quelques-uns; mais on ne doit pas se laisser toucher par la singularité ou l'intérêt de quelques positions particulières, lorsqu'il s'agit d'établir une règle générale, et surtout lorsque le résultat des décomptes appartient, non plus à l'État, mais aux anciens propriétaires, dont il est d'autant plus juste de protéger les droits, qu'ils ne se défendent devant l'administra-

tion, en cette matière, que par le ministère obligé du Domaine.

Enfin, si de l'examen de la législation on descend aux applications de la jurisprudence, il serait facile de produire une multitude de décisions du Ministre des finances qui ont maintenu des décomptes dont le résultat a été soldé, et dans lesquels il a été fait emploi, après réduction au cours, conformément à l'art. 3 du décret du 22 octobre 1808, de paiemens effectués en mandats, antérieurement à la publication de la loi du 29 messidor an 4, sur des prix de vente stipulés en assignats.

III. Voici maintenant ce qu'on peut répondre en faveur des acquéreurs.

Il faut commencer par écarter les inductions tirées de la jurisprudence du ministère des finances, parce qu'il n'est pas démontré que ces inductions soient parfaitement exactes.

En effet, si, dans les espèces alléguées, les mandats ont été versés pour des assignats, valeur nominale, le décret du 22 octobre 1808 était applicable.

Mais voilà précisément ce qui n'a pas eu lieu dans l'hypothèse; car le paiement n'a pas été fait et reçu en mandats, valeur nominale, mais d'après l'échelle de dépréciation de la loi du 15 germinal an 4: donc l'arrêté du 22 prairial an 10 ne régit point ce paiement, et, par voie de conséquence, le décret du 22 octobre 1808.

On ne se dissimule point que la loi du 15 germinal an 4 n'était relative qu'aux paiemens à faire entre particuliers, et qu'elle n'était pas applicable, de droit, aux paiemens à faire par les acquéreurs de biens nationaux à l'État.

Mais enfin l'application de ce mode de paiement a été prescrite aux acquéreurs par la circulaire de la régie, du 14 floréal an 4. Cette circulaire a été exécutée de bonne foi par les acquéreurs; ils sont donc valablement libérés.

De ce que le trésor laissait aux acquéreurs la faculté de payer leur prix en assignats, lorsque les assignats n'avaient plus cours, et qu'un autre papier-monnaie les avait rempla-

cés avec cours forcé de numéraire, il ne s'ensuit pas que ces mêmes acquéreurs fussent contraints d'user de la faveur que l'Etat leur accordait : ce mode était pour eux facultatif et non point obligatoire.

La régie soutient que l'acquéreur était libre de donner des assignats.

Cela est possible ; mais cette faculté ne lui ôtait pas le droit de payer en *numéraire*, ou, ce qui est la même chose, en mandats, puisque les mandats étaient alors du numéraire.

Mais il y a plus : c'est la régie elle-même qui a prescrit ce mode de paiement. C'est elle qui, après avoir, dans son propre intérêt, conjoint au débiteur de payer en mandats, d'après l'échelle de proportion, lui reproche aujourd'hui d'avoir obéi. L'équité et les principes du droit repoussent également ce système : l'équité, qui ne veut pas que celui qui a payé *plus* soit condamné pour n'avoir pas payé *moins* ; les principes du droit, qui font reconnaître dans la circulaire impérative de la régie une véritable novation quant au mode et aux valeurs du paiement.

En effet, l'acquéreur, débiteur du prix, devait payer en assignats. Le créancier propose à son débiteur de payer en mandats ; le débiteur accepte et paie en mandats ; voilà quant au changement de valeurs.

L'acquéreur devait et voulait solder en assignats, valeur nominale, d'après la loi du 3 nivôse an 4 ; la régie veut qu'il verse des mandats pour assignats, suivant l'échelle de proportion, d'après la loi du 15 germinal an 4 ;

Le décompte est dressé selon ce mode ;

Voilà quant à l'imputation des valeurs.

Ainsi un autre contrat de paiement s'est lié entre les parties.

La novation est claire ; elle est expresse, elle est acceptée, elle est parfaite ; elle fait la loi irrévocable du créancier et du débiteur ; elle place, dans l'hypothèse, l'acquéreur hors de l'empire des décrets des 22 prairial an 10 et 22 octobre 1808 ; elle rend l'administration des Domaines non recevable.

C'est ce qui a été décidé par une ordonnance royale, du 2 février 1821, dont voici les motifs :

« Considérant que l'art. 3 du décret du 22 octobre 1808  
« se réfère à l'arrêté du gouvernement du 22 prairial an 10,  
« lequel n'est applicable qu'aux paiemens faits en mandats, va-  
« leur nominale; qu'il s'agissait, dans l'espèce, d'un paiement  
« fait d'après l'échelle de réduction, déterminée d'après la  
« loi du 15 germinal an 4;

« Considérant que ladite loi, relative aux paiemens à faire  
« en mandats par des particuliers à d'autres particuliers,  
« n'était pas applicable, de droit, aux paiemens à faire à l'Etat  
« par les acquéreurs des biens nationaux, mais que l'appli-  
« cation en a été prescrite auxdits acquéreurs par une circulaire  
« de la régie des domaines, du 14 floréal an 4; que cette cir-  
« culaire a été exécutée, notamment dans le département de  
« Saône-et-Loire; que l'acquéreur s'y est conformé, en sol-  
« dant le prix de son acquisition, et qu'ainsi il est valable-  
« ment libéré. »

Il faut, pour que la règle interprétative posée dans cette ordonnance reçoive son application, que l'espèce soit exactement la même. Il ne suffirait pas que l'on prétendît avoir opéré le paiement, 1° *sous l'empire de la loi du 15 germinal an 4*, 2° *en mandats*, 3° conformément aux prescriptions de la *circulaire du 14 floréal*.

Ces trois conditions ne pourraient libérer l'acquéreur, si, dans la quittance ou décompte dressé par le receveur des domaines, les mandats n'avaient pas été imputés et réduits d'après l'échelle de proportion de la loi du 15 germinal an 4.

En effet, si la réduction proportionnelle n'a pas été faite par le receveur, la présomption est que les mandats ont été versés pour assignats, valeur nominale, quoique cela ne soit pas exprimé dans la quittance; dès lors, le décret du 22 octobre reçoit son application.

C'est ce qui a été décidé par une ordonnance du 22 février 1821, laquelle porte :

« Qu'il y a lieu à l'application de l'art. 3 du décret du  
 « 22 octobre 1808, parce que, dans l'espèce, le paiement a  
 « été fait par l'acquéreur *en mandats pour assignats*, valeur  
 « *nominale*. »

On a cru découvrir une contradiction entre cette ordonnance et la précédente.

Mais cette contradiction n'existe, ni en apparence, ni en réalité.

L'ordonnance du 2 février 1821 regarde comme complète\* la libération des acquéreurs qui ont fait imputer et réduire, dans la quittance des receveurs, les mandats par eux versés pour assignats, d'après l'échelle de dépréciation annexée à la loi du 15 germinal an 4.

L'ordonnance du 22 février 1821 applique le décret du 22 octobre 1808 aux seuls paiemens faits *en mandats pour assignats*, valeur *nominale*, et non valeur *réduite*, comme dans l'acte précédent.

Ces deux ordonnances, dont les hypothèses, et les doctrines, par conséquent, sont si différentes, s'expliquent l'une par l'autre.

La prétention des acquéreurs qui invoqueraient l'application de la loi du 15 germinal an 4 pour des paiemens faits et reçus en mandats, valeur nominale, serait d'autant plus étrange, que cette loi leur était contraire.

En effet, on va le comprendre :

Un acquéreur a contracté en 1791, lorsque les assignats perdaient quinze pour cent; il redoit, en l'an 4, sur le prix de son acquisition, 4,000 fr.

Il soide, pour se libérer, 4,000 fr. en mandats, qui perdent quarante pour cent.

Il est évident, d'un côté, qu'il avait intérêt à se libérer avec des mandats, en l'an 4, plutôt qu'avec des assignats, en 1791, dans les limites de son contrat. Il est également certain que son intérêt augmente, si les mandats ont été reçus valeur nominale, puisqu'il est entièrement libéré. Cet intérêt a existé

pour lui, tant que l'arrêté du gouvernement du 22 prairial an 10 a été en vigueur; car cet arrêté déclarait valables tous les paiemens faits en mandats, *valeur nominale*.

Si cet acquéreur eût prétendu alors, comme il le prétendrait aujourd'hui, que son paiement fût régi par la loi du 15 germinal an 4, qu'en serait-il résulté? C'est que ses 4,000 fr. en mandats eussent été réduits à peu de chose, d'après l'échelle de dépréciation; et qu'ainsi, en définitif, au lieu d'être intégralement libéré, il serait resté débiteur de l'État.

Aujourd'hui, et depuis le décret du 22 octobre 1808, qui a détruit la vertu libératoire de l'arrêté du 22 prairial an 10, les acquéreurs ont changé de système. Cela est facile à concevoir: ils ont changé d'intérêt; mais le Conseil d'État ne peut suivre les interprétations capricieuses des parties. Il applique la loi telle qu'il la trouve, aux faits tels qu'ils sont; et les acquéreurs qui ont versé et laissé imputer volontairement leurs paiemens en mandats pour assignats, valeur nominale, ne peuvent réclamer avec justice l'application de la loi du 15 germinal an 4, qui, d'ailleurs, ne régissait pas, en général, les ventes de biens nationaux, et qui, en particulier, n'a pas réglé leur décompte.

## § II.

*La loi du 5 décembre 1814 a-t-elle ôté au Ministre des finances la faculté de transiger avec les acquéreurs de biens nationaux confisqués sur les émigrés, et de leur remettre tout ou partie du capital ou des intérêts aûs et non soldés à l'époque de sa promulgation?*

I. Le droit de remettre les intérêts, ou de les modérer, n'a été attribué au Ministre des finances par aucune loi ou décret.

Ce droit vient de la faculté générale que toute personne a de renoncer à un droit acquis, que tout propriétaire a d'aliéner son bien, que tout vendeur a de diminuer ses propres sûretés, d'adoucir la position de son débiteur, d'accepter d'autres valeurs, de prolonger les termes du paiement.

Comme il peut vendre moins, il peut aussi remettre les intérêts; comme il peut disposer de sa chose, il peut aussi disposer du prix qui la représente.

Le Ministre des finances exerçait ce droit dans l'intérêt même de l'État, soit pour faciliter la libération des acquéreurs, soit pour inspirer plus de confiance dans les ventes nationales aux enchérisseurs, et sous sa responsabilité, comme tout autre tuteur, s'il a lésé les intérêts du trésor par une remise complaisante et prodigue des deniers, prix de la vente.

Je dois ajouter que le Ministre des finances fait encore tous les jours des remises d'intérêts aux acquéreurs de biens nationaux, de première origine. Mais cette exception même confirme le principe, car le Ministre agit alors au nom du propriétaire, qui est l'État.

C'est dans ces limites, et à ce titre seul, que le Ministre peut transiger.

Il en est des remises d'intérêts, faites à la suite des décomptes, comme des déchéances encourues à la suite de la loi du 14 ventôse an 7, par les engagistes, ou à la suite de la loi du 12 frimaire an 8, par les acquéreurs de biens nationaux.

Nul doute que, malgré les dispositions précises et rigoureuses de ces lois, l'usage n'eût prévalu de laisser le Ministre des finances relever les engagistes ou les acquéreurs, des déchéances encourues, même irrévocablement et de plein droit. Et pourquoi cette faculté discrétionnaire a-t-elle été laissée à l'administration? C'est parce qu'il était souvent plus avantageux à l'État de recevoir le prix, même en accordant des délais, que de provoquer les reventes sur folle enchère. L'intérêt de l'État est la seule règle qui détermine le Ministre. Or, quand cet intérêt a cessé, le Ministre n'a plus ni qualité ni pouvoir; il tenait cette qualité, ce pouvoir, de l'État, qui était propriétaire; l'État ne l'est plus. Le Ministre, dès lors, est sans caractère pour agir. C'est un effet qui cesse avec sa cause. Cela est si vrai, que, depuis la loi du 5 décembre 1814, le Ministre des finances ne peut plus relever les acquéreurs des biens de

seconde origine, des déchéances par eux encourues. Ce qui vient de ce que l'émigré seul, et non l'État, profite des dispositions de la loi de déchéance.

II. Les principes qui régissent les décomptes sont les mêmes.

La loi du 5 décembre 1814 a remis aux émigrés toutes les sommes provenant des décomptes non-seulement *faits*, mais encore à *faire*; non-seulement des termes *échus* des ventes, mais encore des termes à *échoir*.

Ensuite, qu'ajoute la loi? Dit-elle que le Domaine statuera sur la réclamation des acquéreurs contre les décomptes?

Non. Le Domaine n'a d'autre mandat que de percevoir de l'acquéreur la somme dûe, et de remettre la somme perçue à l'émigré.

Ne perdons pas de vue que la conséquence inévitable de la loi du 5 décembre 1814 et du principe absolu de la remise des choses existantes était que les émigrés *seuls*, redevenus propriétaires, eussent *seuls* droit de répéter *directement*, contre les acquéreurs, les sommes dont ceux-ci étaient encore débiteurs sur le prix des ventes.

Mais on a appréhendé que des actions engagées directement par l'émigré contre l'acquéreur ne troublassent la paix publique. On a donc sagement évité de les mettre en présence l'un de l'autre; on a confié, pour le commun avantage des deux parties, à l'administration des domaines, d'ailleurs versée dans cette matière et saisie des commencemens de l'instruction, la liquidation des décomptes non soldés.

Mais cette attribution, purement accidentelle et politique, n'altère et ne change ni le principe de la loi, ni la nature de la dette, ni la condition des propriétaires.

Liquider, percevoir, remettre, c'est faire un acte d'administration. Réduire des intérêts, c'est aliéner. Pour aliéner, il faut être propriétaire. Or l'émigré est ici le seul propriétaire.

A-t-il confié au Ministre des finances le pouvoir de tran-

siger dans son intérêt, et d'exercer en son nom le droit de grâce? Nullement. La loi est dure! cela est vrai; mais qu'y faire? L'acquéreur qui paie plus que le prix réel de la chose est malheureux, sans doute. Mais l'émigré qui ne recouvre qu'une fraction du prix, et qui perd la totalité de la chose, ne l'est pas moins.

Après tout, la loi est obligatoire pour le gouvernement qui doit l'exécuter, et pour le citoyen qui doit s'y soumettre. Si elle accorde à l'acquéreur la remise ou la modération des intérêts, il l'obtiendra. Si elle les lui refuse, il faut qu'il subisse la rigueur de sa volonté dans le prix, comme l'émigré dans la chose. Autrement l'administrateur prévaudrait sur le législateur, le mandataire sur le propriétaire, la faveur sur le droit, et il ne se rencontrerait là ni qualité, ni pouvoir, ni justice.

Il suit de là que la signification à l'administration des domaines, des décisions de remise prises par le Ministre des finances depuis la loi du 5 décembre 1814, ainsi que l'acquiescement du Domaine à ces décisions, ne peuvent être opposés aux anciens propriétaires, parce que le Domaine n'était pas leur représentant légal quant au fond de droit, et que nous ne pouvons être liés par le fait d'un tiers qui n'a ni qualité ni pouvoir pour nous obliger.

Ces principes ont été consacrés par une décision du Ministre des finances, du 26 mars 1817, portant que :

« Depuis la promulgation de la loi du 5 décembre 1814,  
 « qui a donné aux héritiers et ayans cause de l'ancien pro-  
 « priétaire, intervenus dès lors comme tiers intéressés, un droit  
 « positif sur les sommes à recouvrer, par résultat des décomptes,  
 « le Domaine, désormais désintéressé, a cessé de pouvoir trau-  
 « siger et faire aucune remise de faveur sur les sommes dont  
 « la propriété appartenait aux tiers, dont il n'était plus que  
 « l'agent légal.

Une ordonnance royale du 3 décembre 1817, rendue à mon rapport, a confirmé cette règle par les motifs suivans :

« Que, depuis la loi du 5 décembre 1814, l'administration

« des domaines, chargée uniquement de recevoir et de trans-  
 « mettre aux anciens propriétaires les sommes encore exige-  
 « bles, provenant des décomptes de biens vendus, n'a ni qua-  
 « lité ni pouvoir pour consentir, en leur nom et au profit  
 « des acquéreurs, la réduction ou remise du reliquat porté  
 « auxdits décomptes. »

III. Toutefois, cette règle ne reçoit d'application qu'au-  
 tant que l'acquéreur ne conteste pas la validité intrinsèque du  
 décompte : car alors, il ne s'agirait plus seulement d'une de-  
 mande gracieuse, en remise de tout ou partie des intérêts sur  
 une dette incontestée ; il s'agirait de savoir si, d'après les lois de  
 la matière, et les paiemens déjà opérés, l'acquéreur ne se trou-  
 verait pas pleinement ou en partie libéré.

Dans ce dernier cas, le débat s'ouvre devant le Conseil  
 d'Etat, après la décision préalable du préfet et du Ministre  
 des finances, entre l'acquéreur et le Domaine, que la loi du  
 5 décembre 1814 a constitué son adversaire.

L'intervention de l'ancien propriétaire dans l'instance ne  
 va pas de droit, mais elle est tolérée.

## DÉCRETS (FORCE ET EFFET DES).

### § UNIQUE.

*Quels étaient le caractère, la force et les effets des déci-  
 sions du gouvernement impérial, en matière d'intérêts  
 privés ?*

Quatre sortes de décisions ou manières d'exprimer ses vo-  
 lontés souveraines émanaient du chef de ce gouvernement.

I. Les avis du Conseil d'Etat approuvés par lui, sur les ma-  
 tières d'administration ou sur l'interprétation des lois, et qui  
 n'étaient point attaqués pour inconstitutionnalité par le sénat  
 dans les dix jours, avaient la force et l'exécution des lois.

Les mêmes avis approuvés sur des questions particulières de  
 propriété avaient la force de chose jugée, surtout s'ils inter-

venaient d'après le rapport d'une section du Conseil, et sur la réclamation d'une partie (1).

II. Les décrets rendus sur les pourvois ou pétitions des particuliers, d'après le rapport de la Commission du contentieux; ou des autres Sections du Conseil d'Etat, ou de la liquidation générale, avaient le même caractère et les mêmes effets (2).

III. Les décrets rendus sur les rapports des Ministres, ou au bas ou en marge desquels il mettait un approuvé, si la conclusion du Ministre était nette et relative à une affaire particulière, étaient également irrévocables (3).

Une ordonnance du 31 octobre 1821 déclare que de tels décrets sont « *de leur nature, définitifs et inattaquables.* »

IV. Mais les résultats des délibérations prises sous sa présidence, dans les Conseils d'administration composés de membres choisis du Conseil d'Etat et des chefs de chaque partie du service, et recueillis *sans approbation ni signature* par le Ministre secrétaire d'Etat, comme de vagues souvenirs, n'étaient, à proprement parler, qu'un enregistrement de paroles. Souvent il revenait sur les décisions qu'il paraissait avoir voulu prendre, ou sur les mesures mises en délibération. Aujourd'hui, l'on ne pourrait, sans danger, donner à ces sortes de délibérations la force des décrets ordinaires. Les actes qui disposent, au profit de l'Etat, des droits des tiers, sans avoir admis leurs légitimes contradictions, sont réprochés par l'équité et par les lois.

Mais est-ce au Conseil d'Etat à en connaître?

Si les délibérations prises en Conseil général d'administration pour des liquidations de fournitures, d'agences et d'entreprises, ont été *approuvées* par le chef du gouvernement impérial, elles sont considérées comme des actes inattaquables.

(1) 16 juillet 1817, — 19 mars 1820.

(2) Décret du 11 juin 1806, art. 7, — décret du 22 juillet 1806, — ordonnance du 24 décembre 1814.

(3) Loi du 11 floréal an 11 sur les défrichemens, art. 2.

C'est ce qu'a décidé une ordonnance du 28 juillet 1820, rendue sur le rapport du Comité du contentieux.

Pour moi, je croirais que le Conseil d'État ne devrait pas être plus compétent pour connaître de ces décisions, lorsqu'elles sont régulières et approuvées, que lorsqu'elles sont irrégulières et non approuvées. Son incompétence dans les deux cas est absolue, parce que c'est une incompétence matérielle, puisqu'il s'agit d'une affaire de liquidation dont la connaissance était alors ôtée, et n'a pas depuis été rendue au Comité du contentieux.

C'est ce qui a été exprimé dans une ordonnance du 22 février 1821, portant que :

« Les décisions rendues en Conseil général d'administration, par le chef du gouvernement, n'étaient pas susceptibles d'être attaquées par la voie contentieuse (1).

Le Conseil d'État renvoie les parties, en conséquence ; à se pourvoir, si elles s'y croient fondées, conformément à l'art. 40 du règlement du 22 juillet 1806, qui porte :

« Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses droits ou sa propriété, par l'effet d'une *décision de notre Conseil d'État*, rendue en matière *non contentieuse*, elle pourra nous présenter requête, pour, sur le rapport qui nous en sera fait, être l'affaire renvoyée, *s'il y a lieu*, soit à une section du Conseil d'État, soit à une *commission*. »

C'est aux Ministres, après avoir pris les ordres du Roi, à ouvrir aux parties, sur le renvoi du Conseil d'État, et s'il y a lieu, la voie de l'article 40 du règlement du 22 juillet 1806.

Mais ces sortes de révisions ne vont jamais de droit; elles sont, de la part du gouvernement du Roi, purement volontaires et gracieuses, et elles trouvent dans cette limitation facultative, le remède même de leurs abus.

Il ne faut pas perdre de vue que les Conseils généraux d'administration étaient des émanations du Conseil d'État, puisque

---

(1) Add. Ordonnance du 23 mai 1821. — Voy. au mot LIQUIDATION.

des membres choisis dans ce Conseil formaient en quelque sorte une section spéciale pour l'examen d'une affaire particulière, sous la présidence du chef du gouvernement. C'est pour cela que l'art. 40 est applicable. Il ne le serait pas s'il s'agissait d'un décret pris sur le rapport d'un Ministre, sans avoir entendu préalablement ni section ni commission du Conseil.

Il ne faut pas non plus se méprendre sur la qualification de matière *non contentieuse*, qui se trouve dans l'article 40, pour en conclure que ledit article n'est applicable que lorsque la matière est *purement administrative*. L'article 40 a eu seulement en vue les décisions du Conseil d'Etat rendues sur des affaires qui pouvaient être contentieuses en elles-mêmes, mais qui n'étaient point rangées dans les attributions assignées à la Commission du contentieux par les décrets organiques des 11 juin et 22 juillet 1806.

## DÉLAI DU RECOURS AU CONSEIL D'ÉTAT.

- § I. *Dans quelle forme la notification des arrêtés et décisions émanés des autorités qui ressortissent au Conseil d'Etat doit-elle avoir lieu, pour faire courir les délais du pourvoi?*
- § II. *La signification des arrêtés des préfets, par exploit d'huissier, fait-elle courir les délais du pourvoi au Conseil, à la date de la signification?*  
*La même exception peut-elle être opposée aux arrêtés des Directoires de département et des administrations centrales, rendus contradictoirement et signifiés?*
- § III. *Les arrêtés de Conseils de préfecture, pris incompétamment, peuvent-ils être annulés, d'office, par le Conseil d'Etat, après l'expiration des délais du pourvoi?*
- § IV. *La fin de non recevoir résultant du défaut de pourvoi dans les délais du règlement est-elle applicable au Domaine comme aux particuliers?*

§ 1<sup>er</sup>.

*Dans quelle forme la notification des arrêtés et décisions émanés des autorités qui ressortissent au Conseil d'Etat doit-elle avoir lieu, pour faire courir les délais du pourvoi?*

Cette question donne naissance à plusieurs autres questions accessoires que je traiterai également.

I. Il est très-important que les parties sachent dans quels cas leur pourvoi serait repoussé comme tardif (1).

L'article 11 du règlement du 22 juillet 1806 porte :

« Le recours au Conseil contre la décision d'une autorité qui y ressortit ne sera pas recevable après trois mois du jour où cette décision aura été *notifiée*. »

Cet article, comme on le voit, ne s'expliquait pas sur le mode et la nature de la notification. Il semble même que le terme de *notification* soit plus applicable aux avertissemens administratifs qu'aux avertissemens judiciaires qui se font par *signification*.

Il faut ajouter qu'à l'époque où le règlement du 22 juillet 1806 fut dressé, les décisions rendues par le Conseil d'Etat, en matière contentieuse, se confondaient avec les décisions qui étaient prises en matière purement administrative.

Mais à mesure que la Commission du contentieux se développa dans sa marche, on introduisit, autant que la nature des matières le comportait, les formes tutélaires de la procédure civile, dans l'instruction des litiges administratifs.

On commença par reconnaître et par déclarer que les arrêtés des Conseils de préfecture ont la forme, la validité et les effets des jugemens; qu'ils sont exécutoires sans le visa des préfets; qu'ils emportent hypothèque.

La conséquence naturelle de ce principe, que les arrêtés des Conseils de préfecture sont de véritables jugemens, est

---

(1) Voyez au mot PROCÉDURE, § I.

qu'ils doivent être signifiés de la même manière que les jugemens, c'est-à-dire par le ministère d'un huissier.

La signification doit être faite à personne ou domicile, et non à avoué, de peur que la partie ne soit pas instruite du jugement qui la condamne, par la négligence de cet officier ministériel.

Ainsi, après trois mois de la signification faite par acte d'huissier, un arrêté de Conseil de préfecture, contradictoirement rendu, ne peut plus être attaqué devant le Conseil d'Etat (1).

Voilà la règle :

Cette règle est véritablement de jurisprudence, puisqu'elle ne repose sur aucun texte de loi ou de règlement; mais elle s'appuie sur de nombreux exemples, et elle a pour elle la raison, qui vaut mieux encore que l'autorité des exemples.

On avait même d'abord poussé la rigueur de cette règle jusqu'à vouloir que les significations par huissier, faites avant le décret du 22 juillet 1806, fussent renouvelées depuis, pour engendrer l'exception du recours tardif (2).

On se fondait sur ce qu'avant le règlement du 22 juillet 1806, aucune loi ne déterminait le mode de se pourvoir contre les arrêtés administratifs, devant le Conseil d'Etat.

Mais le règlement n'établit pas cette distinction, et il faut tenir pour constant que la partie qui, en ce cas, ne s'est pas pourvue dans les trois mois après la date du règlement, est aujourd'hui forclosé.

C'est dans ce sens qu'un décret du 20 septembre 1812 a décidé qu'un arrêté du Gouvernement, rendu en matière domaniale, sans que les parties aient été entendues, ne peut plus être attaqué par elles, s'il leur a été notifié avant le décret

(1) 25 avril 1807, — avis approuvé du 18 août 1807, — 18 septembre 1807, — 22 janvier 1808, — 6 juin 1811, — 4 août 1811, — 18 août 1811, et autres.

(2) 16 mai 1810, — 29 décembre 1812, — 1<sup>er</sup> février 1813.

du 23 février 1811, et si elles n'ont pas formé d'opposition régulière dans le délai utile, depuis la suppression du département des domaines nationaux.

Les arrêtés du gouvernement et les décrets impériaux rendus avant 1811, en matière de biens nationaux, étaient signifiés par de simples actes administratifs, ou par lettres écrites aux préfets, qui étaient chargés de les transmettre aux parties intéressées.

Si l'on revenait aujourd'hui contre ces décrets depuis longtemps exécutés, sous prétexte qu'ils n'ont pas été régulièrement signifiés, de semblables révisions entraîneraient sans doute les plus graves conséquences pour le repos des familles et la stabilité des propriétés. C'est pour les éviter qu'il a été établi en principe, par une ordonnance du 10 février 1816 :

« Qu'avant le décret du 23 février 1811, qui renvoie à la  
« Commission du contentieux l'instruction des affaires conten-  
« tieuses relatives aux domaines nationaux, cette instruction  
« avait lieu dans les formes administratives, et n'était point  
« soumise aux formes prescrites par le règlement de 1806,  
« pour les instructions faites par ladite Commission. »

Il suit évidemment de cette ordonnance, qu'un pourvoi dirigé devant le Conseil, contre un arrêté du gouvernement ou un décret impérial, rendu en matière domaniale, avant 1811, et notifié par voie administrative, a été non recevable trois mois après le décret réglementaire du 23 février 1811.

En doit-on dire autant des arrêtés des administrations centrales et des Conseils de préfecture, rendus en semblable matière? C'est ce qu'il faudrait conclure par analogie; car ces arrêtés étaient déférés par les parties lésées devant le directeur du département des domaines nationaux. Or, si une notification administrative suffisait pour faire courir les délais à l'égard des décisions de cette nature rendues en appel, pourquoi ne suffirait-elle pas à l'égard des décisions de première instance?

Il est plus douteux, comme on l'a prétendu, que l'opposition ne soit jamais recevable aux décrets par défaut, de cette es-

pèce. La notification administrative peut suffire, mais elle ne se présume pas ; il faut la prouver. Si l'on ne représente pas l'acte qui constitue cette notification, l'opposition doit être admise, à moins toutefois qu'on n'eût refusé de la recevoir avant 1811.

C'est ici qu'il y a lieu de faire la distinction suivante :

Où l'arrêté a été pris, en matière domaniale, contre des tiers régnicoles, ou il a été rendu au préjudice d'un émigré non amnistié.

Dans le premier cas, il faut que le Domaine exhibe la notification administrative dont il se prévaut.

Dans le second cas, il n'importe qu'il y ait eu ou non signification administrative et même extrajudiciaire ; car le décret est censé contradictoire.

La raison en est, qu'avant le décret réglementaire du 23 février 1811, le directeur général des domaines nationaux dépendait du ministère des finances et représentait dans cette partie le Domaine qui était aux droits de l'émigré : d'où il suit que les décrets pris sur le rapport de ce directeur général sont considérés comme ayant été rendus contradictoirement avec le Domaine, et par conséquent avec les émigrés, leurs héritiers ou ayans cause, qui ne peuvent plus dès lors les attaquer.

C'est ce qui ressort d'une ordonnance du 25 avril 1820.

Je pense qu'il faudrait décider, par suite du même principe, que si le décret a été pris par défaut, après l'amnistie de l'émigré, ou après le décret du 23 février 1811, et sans que le Domaine ait été entendu, l'émigré, ses héritiers ou ayans cause, doivent jouir du même bénéfice que les tiers régnicoles, sous les mêmes conditions. Car dans le premier cas, et par la délivrance du certificat d'amnistie, l'émigré avait été restitué dans la plénitude de ses droits civils et de ses actions, soit judiciaires, soit administratives, et dans le second cas, la Commission du contentieux ne représentait pas le Domaine national, comme le directeur supprimé de ce département.

La fin de non recevoir qui résulte de l'expiration des délais

utiles après due signification est applicable au Domaine comme aux particuliers (1).

Il est d'usage au Conseil, que cette fin de non recevoir ne soit pas appliquée d'office. Il faut que le défendeur en réclame personnellement le bénéfice, lorsque le litige est entre deux particuliers.

Cette règle admet exception, lorsque le litige est entre un particulier et une commune (2); le Roi, étant le tuteur des communes, peut, en leur nom et dans leur intérêt, suppléer la fin de non recevoir. Qu'arrive-t-il en effet? de deux choses l'une : ou les communes rurales, forcées, à cause de leur pauvreté, de garder le silence, ne répondent pas sur l'ordonnance de soit communiqué, et alors elles se privent d'opposer à leurs adversaires une exception péremptoire; ou elles font effort pour répondre; mais les condamnations aux dépens, prononcées contre leur adversaire, n'embrassent pas tous les déboursés de la défense. Il peut donc arriver que si l'objet du litige est d'une valeur modique, les communes, poussées par la justice évidente de leurs droits à comparaître dans le litige pendant au Conseil, s'exposent, en définitive, et même lorsqu'elles gagnent, à consommer en frais une valeur plus considérable que la valeur intrinsèque de l'objet litigieux et obtenu.

C'est donc avec raison que le Conseil supplée à leur silence obligé, et prononce d'office, en leur nom, la fin de non recevoir (3).

Parcillemeut, elle peut être suppléée d'office par le Conseil, lorsque le litige est entre un particulier et l'Etat. Car les Conseillers d'Etat tiennent lieu du ministère public, et peuvent requérir, dans l'intérêt de l'Etat, l'application d'une fin de non recevoir échappée à l'irréflexion ou à la négligence des agens et défenseurs du Domaine et de l'administration.

(1) 3 janvier 1815. — *V. eod. verb.*, § IV.

(2) 26 juin 1822.

(3) Ordonnance du 21 mai 1817.

C'est un principe incontestable, qu'on peut, en matière administrative, suppléer les moyens, fins de non recevoir, exceptions et déchéances omises par le Domaine, dans son intérêt particulier. En effet, le Conseil d'Etat, ou plutôt le Roi, représente le Domaine, puisque les agens du Domaine ne sont que les délégués du pouvoir administratif, qui appartient tout entier au Roi. Il est certain que les actions sont comprises, comme la gestion, dans le mot d'administration suprême. Au nombre des actions figurent les fins de non recevoir. Donc, si les agens du Roi omettent cette exception, le Roi peut la suppléer dans son Conseil.

Je viens d'établir que la notification administrative ne suffit pas pour faire courir les délais du pourvoi. Ainsi, la simple remise de l'arrêté faite par un maire, un porteur de contrainte, un appariteur, un intendant militaire, un directeur des domaines, en un mot, par un agent de l'ordre administratif, n'engendre qu'une présomption que la partie a, en effet, reçu l'arrêté qu'elle attaque; mais cette présomption morale ne suffit pas; il faut une présomption légale, qui ne peut se tirer que de l'acte dressé par un huissier, par l'homme de la loi, qui a, pour cela, reçu d'elle mission et qualité spéciale (1).

A plus forte raison la notification est-elle vicieuse s'il s'agit d'une lettre de préfet portant seulement mention, extrait ou copie d'un arrêté de Conseil de préfecture, ou d'une décision ministérielle (2).

L'extrait d'une décision n'équivaut pas à la décision même.

La mention n'est qu'une relation fugitive.

La copie peut être infidèle.

Il en serait de même de la production, faite par la partie, d'un arrêté dont l'expédition lui aurait été délivrée, sur sa demande, par une administration (3).

(1) 17 février 1813, — 6 mars 1815, — 26 février 1817.

(2) 18 mars 1816.

(3) 20 février 1822, — 20 février 1822.

En effet, rien ne constate légalement, dans ce cas, la date du jour de la délivrance de l'expédition dudit arrêté; mais cette date fût-elle certaine, une telle production ne suffirait pas pour engendrer la fin de non recevoir, au profit du défendeur; car il y est étranger.

Il faut qu'il manifeste clairement son intention de voir exécuter par la partie adverse l'acte qu'il a obtenu. C'est ce qui a été exprimé dans une ordonnance du 28 juillet 1820, rendue à mou rapport, et dont les motifs sont :

« Que la notification administrative, n'ayant pas lieu dans  
« l'intérêt des particuliers, ne peut être invoquée par eux  
« pour faire courir les délais de l'art. 11 du règlement du 22  
« juillet 1806;

« Que les parties ne peuvent opposer ladite fin de non re-  
« cevoir qu'autant qu'ils manifestent leur intention de voir  
« exécuter l'arrêté par eux obtenu, en le faisant signifier, par  
« acte d'huissier, à leurs adversaires. »

II. Toutefois, la règle de la nécessité d'une signification judiciaire a souffert quelques exceptions.

Ainsi, il a été décidé que la reconnaissance volontaire et expresse, faite par la partie dans une signification extrajudiciaire ou dans une pétition, que l'arrêté lui avait été notifié par voie administrative, emportait contre elle tous les effets d'une signification par huissier (1).

On avait considéré que l'aveu de la partie remplaçait, dans ce cas, la présomption légale tirée de la signification extrajudiciaire.

Il avait aussi été établi, par une ordonnance de 1819, qu'un arrêté de Conseil de préfecture, notifié à un maire par un sous-préfet, a pu faire courir les délais du pourvoi, et donner à cet arrêté, après l'expiration desdits délais, l'autorité de la chose jugée.

---

(1) 21 mai 1817, — 24 décembre 1818, — 28 juillet 1819, — 9 juillet 1820, — 19 décembre 1821.

Mais cette règle et les précédentes, que j'ai citées pour faire voir les variations de la jurisprudence, ne doivent pas être suivies.

Toutefois, l'aveu du requérant, qu'un décret lui a été notifié, engendre contre lui une fin de non recevoir, après l'expiration des délais. C'est ce qui résulte d'une ordonnance du 29 août 1821.

Pareillement, si la production de l'arrêté attaqué a été faite dans les tribunaux, et surtout, si l'arrêté a été débattu contradictoirement par les parties, s'il a été transcrit dans le jugement, s'il lui a servi de base, et si le jugement a acquis l'autorité de la chose jugée, la signification de ce jugement fait courir utilement les délais du pourvoi au Conseil d'État (1).

La réunion de toutes ces circonstances n'est pas même nécessaire pour établir la fin de non recevoir; il suffit qu'il résulte de l'instance contradictoire, que la partie a eu connaissance pleine et suffisante de l'arrêté, et qu'elle ne l'ait pas attaqué dans les délais utiles cours depuis le jugement des tribunaux.

Il en est de même des insertions d'ordonnances mises au *Bulletin des lois*, à l'égard des nombreux actionnaires d'une compagnie ou d'une tontine (2).

L'insertion des ordonnances leur sert de promulgation, et l'ignorance des lois promulguées ne se présume pas.

On a voulu, d'ailleurs, éviter par-là les frais et les difficultés presque insurmontables de significations individuelles à des actionnaires aussi nombreux qu'inconnus, pour la plupart.

Quelquefois, pour éluder l'exception de leurs adversaires, on a vu des parties réclamer contre des arrêtés ou décisions contradictoires, soit devant les Conseils de préfecture, soit devant les Ministres, et alléguer ensuite que leur pourvoi avait été formé dans le délai de trois mois, à partir de la date des

(1) 9 juillet 1820, — 8 mai 1822, — 26 juin 1822.

(2) 24 mai 1816.

derniers arrêts, ou décisions de rejet ou de confirmation pure et simple des arrêts précédens; mais le Conseil d'État suppose avec raison les délais à dater du jour où les premiers arrêts contradictoirement rendus, ou qui ne sont plus susceptibles d'opposition, ont été signifiés par huissier.

La même règle s'applique aux décrets ou ordonnances, soit qu'on les attaque par voie d'opposition ou par voie de requête civile (1).

En effet, les demandeurs ne peuvent pas exciper, au préjudice de la fin de non recevoir acquise aux défendeurs, de la négligence ou de l'erreur, même involontaire, qui les a entraînés dans une fausse route. Les reliefs de laps de temps ont été, avec raison, sévèrement proscrits.

Il a été solidement établi, en dernier lieu, par plusieurs ordonnances, comme on vient de le voir, qu'il ne suffisait pas que la partie elle-même eût une connaissance pleine et entière de l'arrêt attaqué; qu'il fallait que son adversaire eût, par une signification régulière, manifesté son intention de voir exécuter l'arrêt ou décision par lui obtenu. Or cette intention ne peut valablement se produire par une notification administrative (2).

Il suit aussi de ce principe, que toute production volontaire de l'arrêt attaqué, faite par la partie devant le Conseil d'État, même hors des délais, ne suffirait pas seule, et indépendamment d'une signification judiciaire, pour engendrer contre elle une fin de non recevoir.

Tel est le dernier état de la jurisprudence sur la validité et les effets des significations dans les affaires entre particuliers et corporations.

III. Il n'en est pas de même à l'égard des décisions ministérielles rendues en matière contentieuse, au profit de l'État.

(1) 15 mai 1813, — 1<sup>er</sup> novembre 1814, — 23 juillet 1820.

(2) 28 mars 1821, — 30 mai 1821, — 13 juin 1821, — 20 juin 1821,

La notification des décisions par voie administrative suffit pour constituer les parties en demeure (1).

Ces notifications se font ou par lettres des Ministres, adressées directement aux parties intéressées ou à leurs fondés de pouvoirs, ou par la voie intermédiaire des agens supérieurs de l'administration dans chaque département ministériel, tels que les premiers commis, les directeurs généraux, les préfets, les intendans militaires, etc.

Mais quelle sera, dans ce cas, la date de la notification ?

Celle de la décision ? non ; car il peut arriver que la décision n'ait été ni envoyée par le ministre, ni reçue par la partie, le jour où elle a été prise. C'est donc la date de la réception qu'il faut seule considérer.

Mais comment constater cette réception ? Est-ce par le timbre de la poste ? Les parties ont soin, le plus souvent, d'enlever la page timbrée.

De plus, le timbre ne certifie pas d'une manière légale que la partie a réellement reçu la décision.

Il y a quatre modes de constater cette réception :

Il faut, ou que la partie produise l'expédition de la décision au bas de laquelle se trouve la notification de ladite décision, ou qu'elle avoue elle-même, dans sa requête, qu'elle a reçu la décision tel jour ( ce qu'elle se garde bien ordinairement de faire ) ; ou que le Ministre produise une demande nouvelle, formée devant lui par la partie, contre sa première décision ; ou, enfin, que la partie attaque une seconde décision, purement et simplement confirmative de la première, et qui vise ou rappelle sa réclamation.

Les délais courent alors,

Dans le premier cas, du jour que porte la notification produite avec la décision attaquée ;

---

(1) 3 juin 1818, — 3 juin 1818, — 2 juin 1819, — 1<sup>er</sup> décembre 1819, — 2 juin 1819, — 23 février 1820, — 19 mars 1820, — 6 septembre 1820, — 1<sup>er</sup> novembre 1820, — 6 décembre 1820, — 24 octobre 1821, et autres.

Dans le second cas, du jour avoué par la partie dans sa requête, ou dans ses lettres adressées au Ministre et jointes au dossier (1);

Dans le troisième cas, du jour de la nouvelle demande, si elle est datée (2);

Dans le quatrième cas, du jour où la seconde décision a été prise, ou de celui que porte la réclamation visée dans la seconde décision, ou produite au dossier (3).

Il suit de là, d'un côté, que les Ministres n'ont besoin, pour opposer la fin de non recevoir, de représenter aucune notification judiciaire ou même administrative, s'il suffit qu'il résulte de l'ensemble de certains faits et pièces que le requérant a eu connaissance de la décision ministérielle; ce qui est aussi arbitraire pour les particuliers qu'incommode pour les juges; et, d'un autre côté, comme on l'a vu, qu'il dépend à peu près des parties de prolonger les délais à leur gré; ce qui entraîne des abus infiniment préjudiciables à l'État.

En effet, il ne suffit pas qu'un Ministre ait rejeté telle ou telle créance; il faut que sa décision ait acquis l'autorité de la chose jugée, pour qu'il raie définitivement cette créance de son budget. Or, comment et quand pourrait-il la rayer? Les délais pour se pourvoir sont donc abandonnés aux caprices des parties, et ne peuvent être circonscrits dans ces limites certaines qui, entre les particuliers, sont tracées à l'introduction du pourvoi, par une signification régulière.

Les déchéances légales ne suffisent pas même alors pour asséoir exactement les bases de la dette arriérée; car les parties ne négligent guère de présenter leurs réclamations aux Ministres dans les délais.

(1) 25 avril 1820.

(2) 29 décembre 1819, — 11 février 1820, — 23 août 1820, — 25 août 1820, — 19 décembre 1821, — 20 mars 1822, — 8 mai 1822, — 8 mai 1822.

(3) 8 mai 1822.

(4) 27 décembre 1820, — 19 décembre 1821, — 27 février 1822, — 17 avril 1822, — 29 mai 1822.

Mais ces bases doivent varier perpétuellement, si les délais pour se pourvoir contre les décisions des Ministres sont indéfinis. Aussi y a-t-il eu jusqu'ici, à la suite de chaque ministère, un arriéré énorme qui flottait dans l'inconnu.

N'est-il pas d'ailleurs évident que si la décision n'est attaquée qu'au bout de quelques années (ce qui arrive presque toujours), les pièces et les documens de toute espèce, qui lui ont servi de fondement, peuvent être égarés ou altérés?

L'intérêt de l'Etat en souffre. Les plaideurs dressent même leurs calculs sur les oblitérations de pièces, de faits et de circonstances aggravantes. Ils espèrent des révisions, des changemens de Ministres, et des temps plus indulgens.

L'attaque est par eux préparée de longue main; toutes les voies sont tentées, et les défenses de l'Etat sont impuissantes. S'il succombe, où le Ministre trouvera-t-il des fonds pour payer? Le budget courant n'a pu comprendre une créance qu'on croyait éteinte, et que souvent même on ne se rappelait pas. Il faudra que le Ministre enfle son budget de ces vieilles dettes, dont l'allocation fait toujours faire mauvaise mine aux Chambres, qui, chargées de défendre les intérêts des contribuables, se piquent, avec raison, d'économie. Aussi les voit-on se plaindre sans cesse que, malgré les déchéances renouvelées contre les créanciers négligens et en retard, elles ne peuvent connaître, même approximativement, le montant de l'arriéré.

Je dois ajouter que les parties font elles-mêmes un faux calcul en présentant si tardivement leur pourvoi. Car le Conseil est plus sévèrement disposé à rejeter les vieilles réclamations sur les exercices absorbés, que les réclamations nouvelles sur l'exercice courant.

Enfin, par une contradiction inexplicable, il y a des ministères où tantôt la notification administrative suffit, et où tantôt la signification extrajudiciaire est exigée. Quelquefois le même agent signifie ou notifie, et, quoique les deux modes soient différens, ils produisent les mêmes effets. Ainsi, les significations de décisions ministérielles

tration des domaines, qui dépend du Ministère des finances, ne font courir les délais qu'autant qu'il y a acte d'huissier, et les décisions du même Ministre, transmises par lettres des directeurs généraux des domaines et des droits réunis, ou par dépêches des premiers commis du trésor, suffisent pour engendrer la même exception.

Il y a plus : l'agent judiciaire transmet par simples lettres les décisions du Ministre, en matière de liquidation; mais lorsqu'il s'élève des contestations entre le trésor et les comptables, une notification administrative ne suffit plus. Il faut qu'il y ait acte d'huissier. L'agent judiciaire n'a pas manqué de soutenir avec force cette doctrine, dans une affaire considérable où les intérêts du trésor auraient été gravement compromis, si l'exception, tirée de la notification administrative que le comptable opposait au trésor, avait été admise.

On conçoit qu'une doctrine si salutaire et si conforme aux principes devait être accueillie avec faveur par le Conseil d'Etat, qui l'a, en effet, consacrée par trois ordonnances, des 17 mai 1817, 28 juillet 1819 et 18 juillet 1821.

Il résulte de ces trois ordonnances, et notamment de la seconde, rendue au rapport de M. de Bélisle, que, dans les contestations qui s'élèvent entre le trésor et les comptables les délais ne peuvent courir qu'à compter du jour auquel l'agent judiciaire ou les comptables se sont mis respectivement en demeure, par contrainte ou exploit signifié à personne ou domicile.

Que, ni la transmission des arrêts de la Cour des comptes par le procureur général au Ministre des finances, ni les lettres d'avis écrites par le greffier aux comptables, ni la délivrance qui leur est faite gratuitement de l'expédition d'un arrêt qui les concerne, ne peuvent tenir lieu de la notification prescrite par l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, pour mettre le trésor, à l'égard des comptables, et ceux-ci réciproquement à l'égard du trésor, en demeure d'exécuter l'arrêt, et pour faire courir les délais du pourvoi en cassation.

Il est certain que si l'on a jugé qu'une signification judiciaire était indispensable à l'égard des comptables, qui dépendent du Ministre des finances, qui sont les agens volontaires du gouvernement, et qui, sous ce rapport, pourraient être soumis à des formes exceptionnelles, à plus forte raison doit-elle l'être à l'égard des simples particuliers, que la juridiction administrative régit souvent malgré eux, et qu'on ne peut avec justice frapper des rigueurs d'une procédure si arbitraire et si confuse, qu'elle se méconnaît et se contredit elle-même.

IV. Ces différens abus seraient coupés dans la racine même, si les parties étaient obligées, sous peine de se voir appliquer la fin de non recevoir, de former leur recours dans les trois mois, à partir de la signification qui leur en serait faite par l'acte d'un huissier attaché, à cet effet, près de chaque département ministériel.

Qu'est-ce qu'un huissier par ministère?

Ce n'est pas la dépense d'un garçon de bureau; car, en lui payant les droits d'usage pour chaque signification, on peut assurer que cette dépense ne s'élèverait pas à plus de 5 à 600 fr. par année.

Le délai du pourvoi courrait du jour de la signification faite à Paris, soit aux parties elles-mêmes, soit à leurs fondés de pouvoirs, chez lesquels elles seraient tenues d'élire un domicile *ad hoc*, faute de quoi leurs réclamations ne seraient pas reçues.

Quant aux réclamations venues directement des départemens, et qui ne sont, relativement aux autres, que dans la proportion d'un dixième, chaque Ministre transmettrait directement aux préfets les décisions qu'il aurait prises, et ceux-ci les feraient signifier, à la requête des Ministres, à la personne ou au domicile des parties indiqués dans la réclamation, par le premier huissier des lieux, à ce constitué.

Les lettres de bureaux, les notifications par les maires, les lettres chargées, en un mot, tous les expédicis administratifs, n'engendrent que de simples présomptions, et ne peuvent donner aux décisions ce caractère qu'elles reçoivent d'une signi-

fication faite par un huissier assermenté, dont les actes font foi en justice jusqu'à inscription de faux, qui contiennent, non pas des mentions, extraits ou copies, plus ou moins en forme, de ces décisions, mais leur texte pur, entier et littéral, et qui acquièrent, de plus, une date certaine par l'enregistrement.

Rien ne serait plus régulier dans son principe, plus économique dans ses moyens, et plus salulaire dans ses effets, que l'adoption d'une pareille mesure.

Il importe aux parties qu'on leur fasse connaître par des significations régulières les décisions qui les condamnent, afin qu'elles ne laissent point expirer les délais utiles du pourvoi.

Il importe à l'État, autant qu'aux particuliers, de ne pas rester continuellement sous l'appréhension de mille actions récursoires, de tirer ses affaires à clair, de voir juger promptement ses procès, et de savoir ce qu'il a et ce qu'il doit.

## § II.

*La signification des arrêtés des préfets par exploit d'huissier fait-elle courir les délais du pourvoi au Conseil, à la date de ladite signification ?*

*La même exception peut-elle être opposée aux arrêtés des directoires de département et des administrations centrales, rendus contradictoirement et signifiés ?*

I. Les fins de non recevoir sont des exceptions de rigueur que l'on doit plutôt restreindre qu'étendre.

Or les délais propres à engendrer une fin de non recevoir ne courent contre les arrêtés des préfets, soit devant le Conseil d'État, soit devant le Ministre des finances, en vertu d'aucune disposition de loi, de décret ou d'ordonnance.

Il n'est donc pas permis de les assimiler aux arrêtés des Conseils de préfecture.

Les arrêtés des Conseils de préfecture, je l'ai dit, sont de véritables jugemens; ils en ont la forme, le caractère et les effets. Ils sont exécutoires sans le mandement des tribunaux et visa des préfets et des Ministres, dans les bornes de leur com-

pétence. Le pourvoi au Conseil contre ces arrêtés n'est pas suspensif (1).

Les arrêtés des préfets ne sont généralement que des actes de pure administration; ils ne sont généralement attributifs d'aucun droit envers les tiers.

Ce n'est que par exception qu'on leur a confié la décision de plusieurs affaires contentieuses (2).

Encore leurs arrêtés doivent-ils être, dans ce cas, soumis à l'approbation des Ministres que la matière concerne.

Ce n'est donc jamais directement que l'on peut introduire un pourvoi devant le Conseil d'Etat contre un arrêté de préfet. En un mot, ces arrêtés n'émanent pas d'une autorité qui ressortisse au Conseil d'Etat.

Cette distinction posée par l'article 11 du règlement du 22 juillet 1806 tranche nettement la question. Car si les délais du pourvoi ne courent que pour les décisions d'une autorité qui ressortit au Conseil d'Etat, il est évident qu'ils ne courent pas contre les arrêtés des préfets qui n'y ressortissent point.

En vain dirait-on que les parties peuvent déférer directement au Conseil d'Etat les arrêtés des préfets pour cause d'incompétence, car elles peuvent aussi les dénoncer aux Ministres devant lesquels les délais ne courent point.

De deux choses l'une : si le préfet était incompétent, pourrait-on attribuer à ces actes exorbitans la vertu et les effets d'un véritable jugement, susceptible d'être signifié et exécuté? Si le préfet était compétent, le pourvoi a été formé devant le Conseil d'Etat, intempestivement du moins, et puisque la décision attaquée ne ressortit pas à lui, il ne peut appliquer l'exception fatale de l'article 11.

II. Il n'en serait pas de même des arrêtés des anciens Directoires de département ou des administrations centrales; les

(1) Décret réglementaire du 22 juillet 1806, art. 5.

(2) Arrêté du gouvernement, du 14 thermidor an 11, — décret réglementaire, du 23 février 1811.

différens pouvoirs administratifs et contentieux étaient tellement confondus entre leurs mains, qu'il serait aussi dangereux que difficile aujourd'hui de dire en quoi elles ont agi comme de simples *administrateurs*, et en quoi elles ont statué comme des *juges administratifs*.

Il faut plutôt reconnaître que le bénéfice de leurs arrêtés, même incompetens, obtenu par l'État ou par des tiers, après une instruction contradictoire, ne peut leur être enlevé, si ces arrêtés ont été régulièrement signifiés et n'ont pas été attaqués devant le Conseil d'État, dans les délais du règlement.

### § III.

*Les arrêtés des Conseils de préfecture, pris incompetemment, peuvent-ils être annulés, d'office, par le Conseil d'État, après l'expiration des délais du pourvoi?*

I. Lorsqu'un arrêté de Conseil de préfecture a acquis, par l'expiration des délais utiles du recours, après due signification, l'autorité irrévocable de la chose jugée, il devient la propriété des parties qui l'ont obtenu; il ne saurait être réformé par le Conseil d'État, même pour cause d'incompétence, que dans l'intérêt de la loi.

S'il y avait, près du Conseil, un Ministère public chargé de venger l'ordre des juridictions, c'est lui qui devrait provoquer, d'office, l'annulation de l'arrêté incompetent.

A son défaut, ce soin est confié au Ministre que la matière concerne, et le Conseil d'État, sur sa dénonciation, annulle l'arrêté, dans l'intérêt de la loi.

### § IV.

*La fin de non recevoir résultant du défaut de pourvoi dans les délais du règlement est-elle applicable au Domaine comme aux particuliers?*

Le Domaine a prétendu, pour soutenir la négative :

1° Qu'une administration qui gouverne, sur toute l'étendue du royaume, les intérêts et les propriétés de l'État, ne devait

pétence. Le pourvoi au Conseil contre ces arrêtés n'est pas suspensif (1).

Les arrêtés des préfets ne sont généralement que des actes de pure administration; ils ne sont généralement attributifs d'aucun droit envers les tiers.

Ce n'est que par exception qu'on leur a confié la décision de plusieurs affaires contentieuses (2).

Encore leurs arrêtés doivent-ils être, dans ce cas, soumis à l'approbation des Ministres que la matière concerne.

Ce n'est donc jamais directement que l'on peut introduire un pourvoi devant le Conseil d'Etat contre un arrêté de préfet. En un mot, ces arrêtés n'émanent pas d'une autorité qui ressortisse au Conseil d'Etat.

Cette distinction posée par l'article 11 du règlement du 22 juillet 1806 tranche nettement la question. Car si les délais du pourvoi ne courent que pour les décisions d'une autorité qui ressortit au Conseil d'Etat, il est évident qu'ils ne courent pas contre les arrêtés des préfets qui n'y ressortissent point.

En vain dirait-on que les parties peuvent déférer directement au Conseil d'Etat les arrêtés des préfets pour cause d'incompétence, car elles peuvent aussi les dénoncer aux Ministres devant lesquels les délais ne courent point.

De deux choses l'une : si le préfet était incompétent, pourrait-on attribuer à ces actes exorbitans la vertu et les effets d'un véritable jugement, susceptible d'être signifié et exécuté? Si le préfet était compétent, le pourvoi a été formé devant le Conseil d'Etat, intempestivement du moins, et puisque la décision attaquée ne ressortit pas à lui, il ne peut appliquer l'exception fatale de l'article 11.

II. Il n'en serait pas de même des arrêtés des anciens Directoires de département ou des administrations centrales; les

(1) Décret réglementaire du 22 juillet 1806, art. 5.

(2) Arrêté du gouvernement, du 14 thermidor an 11, — décret réglementaire, du 25 février 1811.

différens pouvoirs administratifs et contentieux étaient tellement confondus entre leurs mains, qu'il serait aussi dangereux que difficile aujourd'hui de dire en quoi elles ont agi comme de simples *administrateurs*, et en quoi elles ont statué comme des *juges administratifs*.

Il faut plutôt reconnaître que le bénéfice de leurs arrêtés, même incompetens, obtenu par l'Etat ou par des tiers, après une instruction contradictoire, ne peut leur être enlevé, si ces arrêtés ont été régulièrement signifiés et n'ont pas été attaqués devant le Conseil d'Etat, dans les délais du règlement.

### § III.

*Les arrêtés des Conseils de préfecture, pris incompetemment, peuvent-ils être annulés, d'office, par le Conseil d'Etat, après l'expiration des délais du pourvoi?*

I. Lorsqu'un arrêté de Conseil de préfecture a acquis, par l'expiration des délais utiles du recours, après due signification, l'autorité irrévocable de la chose jugée, il devient la propriété des parties qui l'ont obtenu; il ne saurait être réformé par le Conseil d'Etat, même pour cause d'incompétence, que dans l'intérêt de la loi.

S'il y avait, près du Conseil, un Ministère public chargé de venger l'ordre des juridictions, c'est lui qui devrait provoquer, d'office, l'annulation de l'arrêté incompetent.

A son défaut, ce soin est confié au Ministre que la matière concerne, et le Conseil d'Etat, sur sa dénonciation, annule l'arrêté, dans l'intérêt de la loi.

### § IV.

*La fin de non recevoir résultant du défaut de pourvoi dans les délais du règlement est-elle applicable au Domaine comme aux particuliers?*

Le Domaine a prétendu, pour soutenir la négative :

1° Qu'une administration qui gouverne, sur toute l'étendue du royaume, les intérêts et les propriétés de l'État, ne devait

pas être soumise aux mêmes délais de rigueur que des particuliers, qui n'ont qu'une seule affaire à traiter dans leur intérêt privé ;

2° Que la négligence ou la corruption des agens du Domaine, ne doit pas lui porter préjudice ;

3° Que le règlement du 28 juin 1738 accorde des délais plus longs aux préposés du Domaine; que l'article 16, titre 4, est ainsi conçu :

« Ne seront comprises dans les articles ci-dessus, les requêtes en cassation, présentées en matière domaniale, soit par les procureurs généraux de sa Majesté, soit par les inspecteurs généraux du Domaine, ou auxquels ils se seront joints; et pourront, lesdites requêtes, être admises sans être signées de deux anciens avocats, et même au delà des délais fixés par lesdits articles. »

D'où le Domaine concluait que la fin de non recevoir ne pouvait être admise contre lui.

Il est vrai que la disposition de l'ancien règlement du Conseil d'État est précise, et cette disposition venait sans doute de ce que le Domaine était alors revêtu d'un caractère d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité.

Or, si son action eût pu être périmée par une fin de non recevoir, il y aurait eu, dès lors, véritablement aliénation de la chose domaniale, et par conséquent, violation du principe.

Mais depuis, les choses ont changé. D'une part, le Domaine de l'État est devenu aliénable et prescriptible. D'autre part, le nouveau règlement du 22 juillet 1806 a abrogé celui de 1738, et a enveloppé dans sa disposition générale toutes les parties qui procèdent devant le Conseil d'État, sans distinction.

Ainsi, la nécessité et le fait même de la disposition dont j'ai parlé n'existent plus. L'article 11 du nouveau règlement n'établit nullement en faveur du fisc l'exception dont il invoque le bénéfice; il ne distingue pas: il exprime une loi commune; d'où il faut tirer cette conséquence rigoureuse et cepen-

dant nécessaire, que la fin de non recevoir dont il s'agit est opposable par la régie aux particuliers, opposable par les particuliers à la régie.

D'ailleurs, la même fin de non recevoir est admise contre elle devant les tribunaux. Or les arrêtés des Conseils de préfecture ne sont-ils pas de véritables jugemens dont les effets appartiennent à ceux qui les ont obtenus? Et lorsqu'ils ont été signifiés légalement à la régie, par le ministère d'un huissier, qui empêche donc qu'elle ne les attaque devant le Conseil d'Etat dans les délais prescrits, ainsi qu'elle déférerait par voie d'appel, devant la Cour royale, un jugement de première instance?

Il ne faut pas oublier que l'administration des domaines ne ressemble point à la plupart des autres administrations où la multitude, la rapidité du mouvement des affaires, et l'ignorance des formes judiciaires, sembleraient devoir justifier davantage l'admission d'un plus long délai. Sa marche est pleine de précision et de mesure; ses préposés sont éclairés, laborieux, vigilans; ses directeurs représentent, dans chaque département, la personne de l'Etat; ils possèdent une connaissance très-exacte des intérêts du Domaine, des lois, des réglemens et instructions qui y sont relatifs; de la force, des effets, et de l'exécution des jugemens et arrêtés; des différens modes de se pourvoir selon la différence des cas ou matières; du terme des délais et des déchéances; enfin, ils seraient passibles du préjudice que l'Etat éprouverait par leur faute. Aussi tiennent-ils les yeux sans cesse ouverts sur les intérêts de l'administration, et s'il y a de l'excès, il est plutôt dans la vivacité que dans la langueur de leur zèle. Toutes les nombreuses déchéances de cette espèce ont été, jusqu'ici, prononcées seulement contre des particuliers qui, soit par incurie, soit par ignorance des formes, avaient laissé expirer les délais du pourvoi, tandis qu'il n'existe qu'un seul exemple qu'une fin de non recevoir de cette nature ait été proposée contre la régie; ce qui prouve d'une manière fort remarquable avec quelle sollicitude active

ses intérêts sont défendus; encore la régie n'avait-elle, dans ce cas, exercé un pourvoi tardif, que parce qu'elle avait cru devoir préalablement consulter le Ministre des finances sur la marche qu'elle avait à suivre.

Ainsi, la considération du préjudice éventuel que le Domaine pourrait souffrir tombe d'elle-même. C'est pour cela que le Conseil d'Etat n'a pas balancé à prononcer cette fin de non recevoir contre le Domaine.

C'est ce qui résulte d'une ordonnance du 3 janvier 1815, rendue à mon rapport.

Si, en effet, la régie avait eu la liberté de se pourvoir au delà des délais fixés par le règlement, quels seraient ceux que, dans le silence de la loi, on déterminerait, soit en général, soit dans chaque cas particulier, et lui remettrait-on le pouvoir de les étendre, à son gré, par une négligence volontaire et calculée?

Des règles si arbitraires ne seraient-elles pas en contradiction manifeste avec le principe qui a fait établir les fins de non recevoir dans la vue d'éteindre les procès, de consolider les propriétés et d'assurer le repos des familles?

## DETTE PUBLIQUE.

### § UNIQUE.

*La loi du 6 brumaire an 5, qui contient des mesures pour la conservation des propriétés des militaires absens, est-elle applicable en matière administrative?*

Cette exception a été rejetée plusieurs fois par le Conseil d'Etat.

En effet, la loi du 6 brumaire an 5 ne statue que sur les relations de particulier à particulier, et non des particuliers au gouvernement.

Elle ne détermine que les effets des jugemens obtenus devant les tribunaux.

Elle n'a jamais été appliquée et ne peut être applicable aux décisions émanées de l'autorité administrative.

Qu'y a-t-il, en effet, de commun entre les maximes du droit civil et les lois d'exception ? Les règles de la législation spéciale qui gouverne la liquidation de la dette publique ne repoussent-elles pas évidemment les dispositions de la loi du 6 brumaire an 5, puisqu'elles frappent des déchéances, sans distinction de personnes, et qu'après l'expiration de certains délais, elles ferment irrévocablement tout recours ?

Si une telle exception était admise, chaque fournisseur condamné pourrait aussi venir alléguer que la loi civile ne prononce pas contre lui de semblables déchéances, et que, par conséquent, il doit en être relevé.

On sent qu'on ne pourrait, sous le prétexte de la loi du 6 brumaire an 5, permettre la révision des décisions administratives, après que tant de millions de citoyens ont été accumulés sous les drapeaux, si loin de leur pays, et pendant tant d'années, sans entraîner une confusion et des désordres de finance incalculables.

Ici la justice cède à la nécessité (1).

## DIRECTOIRE EXÉCUTIF ( ARRÊTÉS DU ).

### § UNIQUE:

*Les arrêtés pris par le Directoire exécutif, en matière contentieuse, sont-ils susceptibles d'être attaqués devant le Conseil d'Etat, par voie d'opposition ou de pourvoi ?*

*Dans le cas où le recours serait admissible, le jugement des questions actuellement réservées aux tribunaux ordinaires, sur lesquelles il aurait été prononcé par voie administrative, peut-il être renvoyé aux tribunaux ?*

Ces deux questions sont infiniment délicates.

En matière judiciaire, des règles ont fixé les cas où les dé-

---

(1) Voyez au mot LIQUIDATION, § I.

cisions des tribunaux sont passées en force de chose jugée, et sont devenues irrévocables.

De pareilles règles n'existaient pas relativement aux décisions prises, en matière contentieuse, avant 1806.

Le caractère que ces décisions tenaient de l'autorité souveraine qui les avait rendues était tel, qu'aucune autre autorité ne pouvait les réformer, parce qu'il n'y en avait pas de supérieure ou d'instituée à cet effet. Aucun recours n'était admis de droit, contre ces décisions, soit qu'elles eussent été rendues contradictoirement ou non.

L'autorité souveraine, sur la réclamation des parties, les maintenait, révoquait ou modifiait à son gré.

Les parties recevaient par dépêches ministérielles, lettres chargées, ou autrement, la connaissance des décisions qui les concernaient.

Ainsi, la forme de ces décisions, le caractère des significations, l'admissibilité du mode et les délais du pourvoi, rien n'était réglé.

C'est pour faire cesser un état de choses aussi arbitraire et aussi irrégulier, que les décrets des 11 juin et 22 juillet 1806 ont institué la Commission du contentieux.

Les règles établies par ces décrets, et qui admettent les oppositions et recours contre les décisions du Conseil d'Etat, sont-elles applicables aux oppositions et recours contre les arrêtés du Directoire exécutif?

Telle est la première question.

On a soutenu, d'une part, qu'on ne pourrait, sans effet rétroactif, appliquer aux arrêtés du Directoire exécutif les dispositions du règlement du 22 juillet 1806; que le Directoire exécutif, créé par la loi constitutionnelle du 5 fructidor an 3, a eu, pendant toute sa durée, le droit de prononcer en dernier ressort sur les affaires administratives de toute nature qui lui ont été soumises, ainsi que sur le contentieux des domaines nationaux; que les parties n'étaient pas recevables à attaquer ces arrêtés souverains; qu'ils sont entachés, pour la plupart,

d'irrégularités telles, qu'ils ne résisteraient pas à l'application du nouveau règlement; que cependant, c'est sur ces décisions que repose la plus grande partie des propriétés nationales, qui sont aujourd'hui le patrimoine d'une multitude de familles et le gage de leurs créanciers; que les adjudicataires, leurs héritiers et ayans cause ont dû se croire propriétaires incommutables sur la foi de ces arrêtés et d'une longue et paisible possession; qu'il en est de même d'une foule d'autres droits acquis, que ce recours ébranlerait.

On peut répondre que, si l'autorité souveraine n'était, avant 1806, astreinte à aucune règle pour l'admission des pourvois contre ses décisions, et si elle pouvait les accueillir ou les rejeter en quelque sorte arbitrairement, elle peut encore aujourd'hui déterminer, d'après les principes de la justice, de l'ordre et de l'intérêt public, les cas où elle admettra des pourvois contre les anciennes décisions.

Qu'ainsi, elle n'agit pas par voie rétroactive, mais qu'elle exerce un droit dont la latitude de rejet et d'admission même est salutaire, puisqu'elle porte avec soi le remède de l'abus qu'on redoute; que d'ailleurs, le Directoire exécutif n'avait pas une plus grande autorité que les gouvernemens qui ont suivi, et que les arrêtés intervenus par défaut, avant 1806, ont toujours été susceptibles d'opposition devant le gouvernement consulaire; que cette opposition a été admise, notamment contre des arrêtés du Directoire exécutif, par des décisions du Conseil d'Etat, rendues sur le rapport de la section des finances, qui ont annulé ces arrêtés (1).

Que si donc le Conseil impérial a, sur la proposition de la section des finances, et en matière contentieuse et de domaines nationaux, annulé des arrêtés du Directoire exécutif, pourquoi le Conseil royal, dans les mêmes cas et dans les mêmes limites, n'annulerait-il pas de semblables arrêtés?

---

(1) Décrets des 19 floréal an 10, — 13 nivôse an 10, — 9 frimaire an 11, — 6 nivôse an 11.

Que, s'il n'y a pas d'exemple que, depuis l'institution de la Commission du contentieux, on ait admis des recours contre des arrêtés du Directoire exécutif pris par défaut, il n'y a pas d'exemple non plus qu'on en ait rejeté ;

Que si on a repoussé de semblables pourvois, c'est qu'ils étaient dirigés contre des arrêtés contradictoires ;

D'où l'on doit tirer cette conséquence, que si l'opposition a été rejetée parce que l'arrêté était contradictoire, elle aurait donc été admise si l'arrêté avait été par défaut.

J'embrasserais volontiers cette dernière opinion, modifiée d'après les distinctions que je vais établir :

1°. Si l'arrêté du Directoire exécutif a été pris contradictoirement entre le requérant et l'Etat, ou entre le requérant et un particulier, le pourvoi devant le Conseil d'Etat n'est point recevable pour deux raisons : la première, que les arrêtés contradictoires du Directoire exécutif ont la même autorité que les décisions contradictoires du Conseil d'Etat qui ne sont susceptibles d'aucun recours ; la seconde, qu'il importe peu, dans ce cas, que ces arrêtés aient été notifiés administrativement, ou signifiés extrajudiciairement, ou qu'ils ne l'aient été d'aucune manière, puisque les significations ou notifications n'ont d'autre but que de faire courir les délais du pourvoi, et qu'ici, le pourvoi n'est jamais admissible.

Il est même douteux que le recours fondé sur la pièce décisive et retenue par l'adversaire, ou sur la pièce fautive, puisse être ouvert, par analogie, contre de pareils arrêtés ; car ces exceptions tirées de la procédure civile ne sont, d'après le règlement du 22 juillet 1806, applicables qu'aux seules décisions du Conseil d'Etat.

Néanmoins j'inclinerais à penser que le recours, déjà si resserré, ne pourrait être fermé dans un cas aussi favorable.

2°. Le pourvoi contre des arrêtés du Directoire, qui ont statué sur la demande des parties sans communication préalable à leur adversaire, doit être également rejeté ; car ces arrêtés sont contradictoires avec ceux qui les ont provoqués.

On pourrait même étendre cette règle aux arrêtés qui, sur le rapport du Ministre des finances, ont confirmé des décisions ministérielles ou des arrêtés d'administrations centrales rendues contradictoirement avec les requérans; car le Directoire n'a fait qu'imprimer, par sa sanction, plus de force au jugement de l'autorité inférieure.

D'ailleurs, les décisions de cette dernière autorité ont dû être signifiées ou exécutées, soit par l'État, soit par les particuliers qui les ont obtenues.

Les délais du pourvoi ont couru depuis cette signification, notification ou exécution; le pourvoi serait aujourd'hui tardif.

3°. Si l'arrêté a été pris par défaut, mais qu'il ait été notifié même par simple voie administrative, ou qu'il ait été suivi de poursuites et d'exécution, le recours a dû être, dans ce cas, sous peine de déchéance, formé devant le Conseil d'Etat, dans le délai de trois mois, à partir de l'insertion au Bulletin des lois du décret réglementaire du 22 juillet 1806.

La notification et l'exécution de l'arrêté sont des faits matériels qui ne se présument point.

Il faut que ces faits soient prouvés, soit par l'État, soit par les particuliers qui ont intérêt à les opposer.

Le Conseil ne saurait les relever de leur négligence volontaire, qui a tenu leur adversaire dans l'ignorance, et qui doit lui profiter.

4°. Mais si un arrêté rendu par le Directoire exécutif, sur le rapport des Ministres des finances et autres, a annulé l'arrêté d'une administration centrale qui maintenait une adjudication ou allouait une réduction de prix sur une vente, reconnaissait ou accordait à un particulier un droit quelconque; ou si cet arrêté du Directoire a été pris d'office, ou sur la provocation secrète du Domaine, ou d'un particulier adversaire qui avait été condamné devant l'autorité administrative de première instance; si cet arrêté a été pris sans entendre le requérant, ni même sans l'appeler; si le Domaine ou le particulier qui l'a obtenu, ou

plutôt surpris, ne l'a ni signifié ni notifié; s'il n'a exercé, en vertu de cet acte, aucune poursuite, ni procédé à aucune exécution, comment pourrait-on refuser au défendeur le droit de l'attaquer devant le Conseil d'Etat, par voie d'opposition, ou plutôt de tierce opposition, dans les délais utiles, courus nouvellement depuis la signification ou l'exécution si tardive de cet arrêté? Il ne fait, en cela, qu'user d'un droit naturel, de ce droit qui veut que nul ne soit définitivement condamné sans avoir été entendu ou mis dans le cas d'être entendu.

Sans doute, il n'y a personne qui ne pénètre d'un coup d'œil les dangers qu'entraîneraient des recours trop largement ouverts contre ces arrêtés souverains, qui remontent à des temps si éloignés, qui ont fondé des droits acquis, et qui ont obtenu la force de la chose jugée.

Je conviens donc qu'il faut resserrer la faculté du recours dans de très-étroites limites. Mais une interdiction absolue ne serait pas moins périlleuse qu'une admission indéfinie.

C'est ce que je vais faire sentir par quelques hypothèses.

Qu'un arrêté du Directoire, pris sur la provocation du Domaine, sans avoir entendu l'acquéreur, ait annulé une adjudication maintenue par une administration centrale, et que le Domaine prétende déposséder l'acquéreur en vertu de cet arrêté, qu'il lui signifierait aujourd'hui seulement, sans l'avoir jamais fait exécuter, ne serait-il pas injuste d'opposer à l'acquéreur inquiété dans sa longue et paisible possession, et qui se reposait sur la foi de son contrat, de l'arrêté de l'administration toujours subsistant pour lui, et de toutes les lois de la matière, qu'il ne peut revenir contre cet acte souverain, parce que, quoique irrégulier et injuste au fond, un tel acte aurait néanmoins acquis vis-à-vis de lui, par le seul fait de son existence, l'autorité irrévocable de la chose jugée?

N'en serait-il pas de même d'un tiers régnicole, qui aurait obtenu d'une administration centrale l'annulation d'une soumission dans laquelle le soumissionnaire aurait, par erreur, ou à dessein, enveloppé sa propriété, si un arrêté du Direc-

toire exécutif, surpris par le soumissionnaire, avait jugé en sa faveur, et sans entendre le tiers, la question de propriété; le soumissionnaire serait-il recevable aujourd'hui à soutenir que le bien litigieux, dont le tiers n'aurait cessé de jouir, doit lui appartenir en vertu de l'arrêté du Directoire exécutif non contradictoire, non notifié, non exécuté, et que cet arrêté est inattaquable dans son principe et dans ses effets ?

Qu'un semblable arrêté, rendu sur la proposition du Ministre des finances, ait déclaré que tel bois, maison ou terrain, dont la propriété était contestée à l'Etat, devant les tribunaux, par un particulier qui en jouissait, appartenait à l'Etat; que le ministre ait enseveli cet arrêté dans la poussière de ses archives, et que, sans l'avoir jamais notifié au détenteur, sans avoir exercé aucune action en déguerpissement, il le fasse tout à coup reparaître, en l'exhumant, à la lumière, et prétende s'en servir contre ce détenteur, comme d'un titre irréfragable d'éviction, le particulier n'aurait-il pas la voie de tierce opposition contre cet arrêté occulte et subrétique du Directoire ?

Le fisc aurait d'autant plus d'intérêt à soutenir la doctrine de l'irrévocabilité, et par conséquent, le réclamant aurait d'autant plus d'intérêt à la repousser, que dans les trois cas dont je parle, le droit réel de l'acquéreur ou du détenteur serésoudrait en une indemnité sur le trésor; indemnité qui, à son tour, serait comme antérieure à l'an 9, forclosé par les lois de déchéance. En sorte que ce paisible citoyen, atteint, dans l'ombre, d'un coup imprévu, se verrait tout à coup violemment dépouillé de la chose et du prix. Y aurait-il rien de plus inique et de plus sauvage ?

Enfin, que le Directoire, par un arrêté de propre mouvement, ait créé et constitué à l'Etat un titre de créance contre des particuliers, et que tout à coup, le trésor lance ce titre occulte, avec l'arrêté du Directoire, contre ces prétendus débiteurs, leur interdira-t-on la faculté de discuter contradictoirement la validité d'un tel titre ?

Si, dans ces divers cas, le requérant a été mis en demeure par une signification ou par des exécutions, il ne peut exciper de son ignorance; il a été suffisamment averti. La loi et les réglemens lui ouvraient un délai utile, pour la réparation de l'erreur ou de l'injustice qui l'avaient frappé, sans sa faute et à son insçu. Pourquoi a-t-il laissé expirer ce délai?

D'après toutes ces distinctions, les cas d'admissibilité des recours seraient, comme on le voit, très-rares.

II. Sur la seconde question, le ministère des finances a prétendu, « que la ligne de démarcation tracée par la jurisprudence actuelle, entre la juridiction administrative et la « juridiction ordinaire, ne pouvait être appliquée aux cas « particuliers, sur lesquels il a été prononcé par voie administrative, à une époque où il n'y avait pas de règle constante « sur cette matière, dont on pût justifier, et que par conséquent on ne saurait renvoyer aux tribunaux les cas dont « il s'agit, sans détriment des droits acquis. »

D'où il a tiré cette conséquence :

« Que l'allégation d'incompétence qui serait opposée aux « actes *administratifs antérieurs* au 22 juillet 1806 est inadmissible, et qu'en cas de réforme desdits actes, il y a lieu « de prononcer de nouveau, par la voie du *contentieux administratif*, sur les questions qu'ils auraient décidées. »

Cette proposition est trop absolue. Il faut voir dans quelle forme et par quelle autorité l'acte administratif a été pris.

C'est une erreur de penser que la ligne de démarcation entre la juridiction administrative et la juridiction des tribunaux n'a été établie que par la jurisprudence actuelle; car cette ligne de démarcation a été tracée par l'Assemblée constituante.

C'est une erreur encore plus grande de prétendre que l'allégation d'incompétence, qui serait opposée aux actes administratifs antérieurs au 22 juillet 1806, est inadmissible, même en cas de réforme desdits actes.

Car, d'après cette doctrine, on ne pourrait attaquer pour

cause d'incompétence, non-seulement les arrêtés du Directoire exécutif rendus par défaut, et auxquels l'opposition serait reçue, mais même de simples arrêtés de Directoires de départemens et d'administrations centrales, décisions ministérielles, arrêtés de préfets ou de Conseils de préfecture, qui auraient, avant le décret du 22 juillet 1806, statué sur des questions de propriété, de baux, d'échange, de donation, de testament, et autres questions de droit civil.

Lorsque le Conseil d'Etat annule un arrêté pour cause d'incompétence, et qu'il renvoie les parties devant les tribunaux, il ne change point la qualité des matières; il la laisse telle que la loi l'a faite. Il n'institue pas des juges, d'autorité; il déclare ceux que la loi confère, sans imprimer à cette loi un effet rétroactif.

L'arrêté incompetent aujourd'hui était également incompetent à l'époque où il a été pris. En le reconnaissant, on ne viole point l'ordre public; au contraire, on réprime les envahissemens d'une autorité sur l'autre, et l'on remet les choses dans leur état primitif et légal.

Pourquoi le Conseil d'Etat consacrerait-il, par une évocation arbitraire, une incompetence matérielle, qui peut être opposée en tout état de cause, et qui ne se couvre jamais?

Mais on pourrait détruire des droits acquis! Non; car il n'y a de droits acquis que ceux qui sont fondés irrévocablement sur des lois, ou sur des arrêtés et jugemens passés en force de chose jugée; mais des arrêtés par défaut, non exécutés, non signifiés, ne sont point irrétractables.

Si vous recevez l'opposition à ces arrêtés, et si vous pouvez les annuler au fond, pourquoi ne les annulleriez-vous pas pour incompetence?

Car, dans le premier cas, aussi-bien que dans le second, vous portez atteinte, par la chute de ces arrêtés, aux droits acquis, s'il en existait.

Les conséquences d'un pareil système mèneraient à dire que, lorsqu'une Cour royale annule, pour incompetence, un

jugement rendu, il y a dix ans, par un tribunal de première instance, et qui n'a point obtenu la force de chose jugée, elle doit retenir la connaissance du fond de la question qui appartient à l'autorité administrative, de peur d'ébranler les droits acquis par ce jugement. Oui, sans doute, ces droits étaient acquis, mais ils ne l'étaient pas irrévocablement.

La question se réduit donc à savoir si les actes administratifs argués d'incompétence, *ratione materie*, sont inattaquables, indépendamment de cette exception.

A cet égard, il faut distinguer : Si une administration centrale, un Directoire de département, un Ministre, un préfet, un Conseil de préfecture, en un mot, une autorité administrative quelconque, que les lois n'ont pas investie du droit de prononcer en dernier ressort, a décidé, même contradictoirement, une question de propriété dont la connaissance était attribuée par les lois antérieures aux juges ordinaires, son arrêté est susceptible de recours devant le Conseil d'État, si toutefois il n'a pas acquis la force de chose jugée, par l'acquiescement volontaire de la partie condamnée, ou par le défaut de pourvoi dans les délais, après due signification.

Alors, pourquoi le Conseil d'État jugerait-il, au fond, une question qui appartient aux tribunaux ?

Ne violerait-il pas ses propres attributions, qui ont l'exception pour base et pour limites ?

N'appliquerait-il pas les lois judiciaires, lui qui n'agit et ne statue que d'après les lois administratives ?

N'est-il pas tenu, par conséquent, d'annuler l'arrêté qui a excédé ses pouvoirs, et de renvoyer les parties devant les tribunaux ?

Quant aux arrêtés du Directoire exécutif, ou du gouvernement consulaire, ou de toute autre autorité, égale ou même inférieure, chargée par les lois de statuer en dernier ressort, si ces arrêtés ne sont pas susceptibles d'opposition, ou s'ils ont été contradictoirement rendus, il est évident que l'allégation d'incompétence ne saurait les faire tomber ; mais le Conseil

d'État ne saurait non plus les juger au fond et les réformer, parce que ce serait remettre en question une chose définitivement jugée par une autorité égale à la sienne : ce qui est au-dessus de ses pouvoirs. S'il la réformait, c'est alors véritablement qu'il porterait atteinte à des droits acquis.

Ainsi, l'exception d'incompétence ne peut être alléguée là où le recours n'est pas, dans la forme, recevable.

Mais si le pourvoi est recevable, le devoir du Conseil est de s'abstenir de juger au fond, d'annuler pour incompétence les arrêtés attaqués, et de renvoyer les parties, soit devant les tribunaux, soit devant les autorités administratives, spécialement désignées par la loi.

C'est dans le sens de ces distinctions qu'il a été statué par une foule de décrets et d'ordonnances.

## DOMAINE DE L'ÉTAT.

### § UNIQUE.

*Aux termes de la loi du 5 novembre 1790, les Conseils de préfecture doivent-ils, dans les actions de propriété dirigées contre l'Etat, émettre un simple avis ou prendre un arrêté sous la forme d'un jugement; et, dans ce dernier cas, leurs arrêtés ne peuvent-ils être considérés que comme de simples consultations?*

*Le Domaine a-t-il besoin de l'autorisation préalable du Conseil de préfecture pour exercer ses actions judiciaires?*

I. On sait que les mineurs ne peuvent procéder sans l'assistance d'un tuteur, et sans l'autorisation du Conseil de famille (1).

Les communes ne peuvent pareillement ester en justice,

---

(1) Code civil, art. 464

soit en demandant, soit en défendant, sans l'autorisation du Conseil de préfecture (1).

Le législateur n'a pas voulu non plus que les agens de l'Etat l'engageassent dans des procès téméraires, sans prendre l'avis des corps délibératifs de l'administration (2).

Les Conseils municipaux, les Conseils de préfecture, le Conseil d'Etat, ont été placés, pour cet objet, à chaque degré de l'échelle administrative; les maires, les préfets, les Ministres, ont l'action; les corps délibératifs ont le conseil; ainsi tout est réglé, chacun a sa part.

Cela posé, qu'un citoyen réclame contre l'Etat l'exercice d'un droit légitime, manifeste, incontestable, faudra-t-il que le refus d'un préfet expose l'Etat aux condamnations inévitables d'un procès à tort soutenu? C'est cette résistance indiscrete et ruineuse que le législateur a voulu empêcher, en plaçant près du préfet un Conseil, qui doit donner son avis dans toutes les actions de propriété que le préfet est chargé d'intenter ou de soutenir au nom de l'Etat. Éclairé sur la faiblesse, l'injustice ou le défaut des moyens du Domaine, le préfet peut alors abandonner au tiers réclamant, sans frais, sans lenteurs, sans procès, le droit légitime qu'il revendique. Tel est le sens et le but de la loi du 5 novembre 1790. L'art. 15 est ainsi conçu :

« Il ne pourra être exercé aucune action en justice, contre  
 « le procureur-général-syndic, en sadite qualité, par qui  
 « que ce soit, *sans qu'au préalable* on ne se soit pourvu par  
 « simple mémoire, d'abord, au Directoire du district, pour  
 « donner son avis, ensuite au Directoire du département,  
 « pour donner une *décision*, aussi à *peine de nullité*. Les  
 « Directoires de district et de département *statueront* sur le  
 « mémoire, dans le mois à compter du jour qu'il aura été re-  
 « mis, avec les pièces justificatives, au secrétariat du district,

(1) Loi du 28 pluviôse an 8, art. 4, — loi du 29 vendémiaire an 5.

(2) Loi du 5 novembre 1790, art. 15, titre III.

« dont le secrétaire donnera son récépissé, et dont il fera  
 « mention sur le registre qu'il tiendra à cet effet. La remise  
 « et l'enregistrement du mémoire interrompront la prescrip-  
 « tion; et dans le cas où les corps administratifs n'auraient  
 « pas *statué* à l'expiration du délai ci-dessus, il sera permis  
 « de se pourvoir devant les tribunaux. »

Depuis cette loi, les noms et les formes de l'organisation administrative ont changé. Les *préfets* ont été substitués aux *procureurs-généraux-syndics*, comme étant chargés de la défense des intérêts de l'Etat.

La loi du 28 pluviôse an 8 a fait aussi deux parts des pouvoirs gémés remis aux administrations *centrales*. L'administration, proprement dite, a été confiée au préfet; le contentieux de l'administration aux Conseils de préfecture.

Mais, comme la loi du 28 pluviôse an 8, qui déterminait les attributions de chacune de ces deux autorités, n'avait posé que des distinctions générales, les préfets et les Conseils de préfecture s'imaginèrent chacun qu'ils avaient hérité du droit de donner leur *avis* en matière domaniale, droit exercé antérieurement par les administrations centrales, qui réunissaient dans leurs mains et confondaient les deux pouvoirs.

De là sortit la diversité de jurisprudence.

Dans plusieurs départemens, les préfets s'étaient exclusivement arrogé le droit de donner l'*avis* dont nous parlons; dans d'autres, ce droit était exercé par les Conseils de préfecture : à qui devait-il rester ?

Lorsque dans l'ancien Conseil d'Etat on vint à discuter les raisons de préférence, on n'eut pas de peine à reconnaître que, sous l'empire de la loi du 5 novembre 1790, le procureur-général-syndic était distinct de l'administration centrale; que le préfet ne pouvait être à la fois l'*agent* et le *conseil* du Domaine; que cette dernière fonction avait été dévolue exclusivement, par la division des pouvoirs et par la nature des choses, aux Conseils de préfecture; on le déclara.

Toutefois, quoique le Conseil d'Etat ait, dans les derniers

temps, reconnu sur ce point l'attribution du Conseil de préfecture, il n'en faudrait pas conclure que les arrêtés des préfets, rendus sous la forme d'avis, en cette matière, dussent, dans tous les cas, être annulés pour excès de pouvoir.

En effet, si la contestation était entière, c'est-à-dire si les tribunaux n'avaient pas encore été saisis de la question de propriété, on devait annuler l'arrêté du préfet et renvoyer les parties devant le Conseil de préfecture.

Mais si le préfet, loin de préjuger la question de propriété, l'avait, au contraire, renvoyée devant les tribunaux, après avoir établi et développé dans son avis les moyens du Domaine; si les tribunaux avaient prononcé, et si leur jugement avait été exécuté, on peut dire que les choses ne seraient plus alors entières; que, d'ailleurs, le vœu de la loi du 5 novembre 1790 aurait été rempli, quoique irrégulièrement; et que si, sous de semblables prétextes, on annulait tous les jugemens rendus entre l'Etat et des tiers depuis l'organisation des Conseils de préfecture, on s'exposerait à voir se réveiller une foule d'actions éteintes, et à porter le trouble dans une foule de propriétés.

Le respect des droits acquis et des jugemens consommés a fait écarter toutes les réclamations formées contre de semblables arrêtés, en de telles circonstances (1).

II. Il restait encore une difficulté à lever; la voici :

Aux termes de la loi du 5 novembre 1790, les Directoires de district devaient donner un *avis*, et les Directoires de département une *décision*. Ce dernier mot *décision*, ainsi que celui de *statuer*, firent penser à plusieurs Conseils de préfecture qu'ils pouvaient, dans ces sortes de matières, rendre de véritables jugemens. Ils donnèrent aussi une trop grande latitude d'interprétation aux expressions de la loi du 28 pluviôse an 8, qui leur attribue tout le contentieux des domaines nationaux.

---

(1) 25 février 1818.

Ils s'imaginèrent qu'ils étaient les tuteurs de l'Etat, aussi-bien que des communes, et qu'en conséquence, l'Etat ne pouvait paraître devant les tribunaux, soit en demandant, soit en défendant, sans avoir préalablement obtenu leur autorisation (1).

Ils confondirent les matières de *domaines engagés* avec les contestations relatives à la *vente des biens nationaux*; ils oublièrent qu'ils n'étaient que des tribunaux d'exception; que la loi du 14 ventôse an 7, sur les domaines engagés, ainsi que toutes les autres lois sur les matières domaniales, déféraient spécialement aux tribunaux ordinaires la connaissance des questions de propriété, et qu'à défaut même d'une attribution spéciale, elles n'auraient pu encore appartenir aux Conseils de préfecture.

Cette erreur a long-temps subsisté, et n'est pas encore entièrement détruite. Il en résulte que plusieurs Conseils de préfecture se permettent, et surtout se sont permis, de juger, dans l'intention et dans le fait, des questions de propriété sur lesquelles la loi du 5 novembre 1790 ne les appelle qu'à donner leur avis. Qu'arrive-t-il de là? C'est que le Domaine ou les tiers engagent leur action devant les tribunaux de première instance; ces tribunaux refusent de prononcer, non pas qu'ils se croient incompétens, puisque la matière leur appartient, mais parce qu'ils sont liés par un arrêté en forme de jugement qui, s'étant emparé de la difficulté et l'ayant décidée, ne leur laisse plus rien à prononcer. Dans ces circonstances, s'adressera-t-on à la Cour d'appel? et si elle confirme le jugement, se pourvoira-t-on en cassation contre son arrêt? Mais la Cour de cassation partage la même doctrine, et se croit liée, avec raison, par un arrêté incompétent, il est vrai, mais émané d'une autorité administrative, et que cette Cour n'a pas le droit de réformer.

Il est facile de voir qu'en suivant cette marche judiciaire de première instance, d'appel et de cassation, le Domaine et les

---

(1) Voir l'ordonnance royale du 18 avril 1821.

tiers perdent leur temps et leur argent, pour faire cesser les effets d'un arrêté vicieux. Enfin, s'adressent-ils au Conseil d'État? nouvelles lenteurs, nouvelles hésitations, nouveaux frais frustratoires de *pourvoi*, d'enregistrement de requêtes, de constitution d'avocat, d'instruction, de dépens, etc. Ajoutez que, pendant l'instruction assez longue du *pourvoi* administratif, l'action judiciaire reste suspendue, et qu'ainsi, l'effet salutaire des dispositions de la loi du 5 septembre 1790 est manqué.

Ces inconvéniens sans doute sont graves, s'il est vrai que l'économie du temps et de l'argent doit être, pour les citoyens comme pour le Domaine, le premier devoir des juges.

Lorsque le Conseil d'État a été saisi de pareils recours contre des arrêtés de Conseils de préfecture, qui étaient de véritables jugemens au lieu de simples avis, il a eu à choisir entre deux partis : déclarer, ou que ces sortes d'arrêtés ne doivent être considérés que comme de pures consultations, quels que soient d'ailleurs leur forme et leur prononcé, et ne font point obstacle à l'action judiciaire; ou que ces arrêtés contiennent un excès de pouvoir, et doivent être annulés.

Ce dernier parti a semblé préférable. Ne faut-il pas voir, en effet, les actes tels qu'ils sont? n'est-il pas inutile de les interpréter, quand il suffit de les lire? Un *avis* et un *jugement* ne sont point conçus ni libellés de même. Quand un Conseil de préfecture aura, dans l'intention et dans le fait, prononcé un véritable jugement, pourra-t-on dire qu'il n'a donné qu'un avis? A ce compte, lorsqu'un Conseil de préfecture juge une question de propriété, et que la partie, lésée et enchaînée par cette décision, vient le déférer au Conseil d'État, pour excès de pouvoir ou pour cause d'incompétence, il ne faudrait donc aussi considérer ce jugement que comme un avis sans conséquence, et rejeter la requête du plaignant? Mais si les tribunaux, si les cours suprêmes persistent, ainsi qu'ils l'ont fait et le feront probablement toujours, à voir dans les choses ce qu'elles contiennent, à lire ce qui est écrit tel qu'il est écrit, à considérer un jugement comme jugement, le par-

ticulier lésé ne sera-t-il pas obligé de recourir au Conseil d'Etat, pour qu'il lève, par une interprétation ou par une décision, l'obstacle qui entrave son action judiciaire?

Il vaut donc mieux trancher la question franchement. Le citoyen ou le Domaine attaquent-ils, par erreur, un arrêté pris seulement sous la forme d'un avis? il faut rejeter leur requête. Réclament-ils contre un arrêté qui a jugé réellement une question de propriété? il faut annuler cet arrêté, pour excès de pouvoir.

Cette judicieuse distinction avait été, depuis longs temps, admise par le Conseil d'Etat, et consacrée par quelques exemples (1).

Elle a été confirmée par trois ordonnances : la première, du 23 février 1820, rendue à mon rapport et insérée au *Bulletin des lois*; la seconde, du 2 février 1821; et la troisième, du 18 avril 1821, dont les motifs sont :

« Que les questions de propriété relatives aux domaines  
 « de l'Etat, autres que ceux qui ont été vendus comme biens  
 « nationaux, sont de la compétence des tribunaux ordinaires;  
 « Que, d'après l'art. 15 du titre 3 de la loi du 5 novembre  
 « 1790; les Conseils de préfecture doivent, sur les questions  
 « de ce genre, se borner à émettre un simple avis, à l'effet  
 « de savoir s'il est dans l'intérêt de l'Etat, d'engager ou de  
 « soutenir une action judiciaire;

« Que, par conséquent, les Conseils de préfecture excè-  
 « dent leurs pouvoirs, 1° en refusant au Domaine une *auto-*  
 « *risation* dont il n'a pas besoin pour exercer ses actions  
 « judiciaires; 2° en statuant sur la question de propriété. »

Une quatrième ordonnance, du 8 mai 1822, a, sur mes conclusions, également décidé,

« Qu'aux termes de la loi du 5 novembre 1790; les Con-  
 « seils de préfecture doivent se borner à émettre un simple

(1) Décret du 13 juillet 1813, — ordonnance du 3 juillet 1816, — 1<sup>er</sup> décembre 1816, — 9 avril 1817, — 18 novembre 1818.

« avis sur les actions qui intéressent le Domaine; mais qu'ils  
 « sont sans qualité et sans pouvoir, pour autoriser les préfets à  
 « suivre lesdites actions, s'il y a lieu, devant les tribunaux. »

## DOMAINES ENGAGÉS.

§ I. *L'engagiste soumissionnaire est-il recevable à attaquer, par voie de tierce opposition, les décrets ou ordonnances rendus, après sa soumission, entre le Domaine et les tiers, et lors desquels il n'a été ni entendu ni appelé?*

§ II. *Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur la question de savoir si un ancien domaine de l'Etat, a été aliéné à titre d'échange ou à titre d'engagement?*

*Est-ce aux tribunaux ou à l'administration à juger si les lois des 14 ventôse an 7 et 28 avril 1816, confèrent, en principe, à tous les engagistes de grandes forêts, déposés sans distinction d'époque, la faculté de devenir propriétaires incommutables, moyennant le paiement du quart de la valeur estimative des biens engagés?*

*Les engagistes de forêts ou d'autres biens, qui n'ont pas fait, dans le délai utile, la déclaration prescrite par l'article 13 de la loi du 14 ventôse an 7, ou qui, après l'avoir donnée, ne se seraient pas présentés pour faire la soumission autorisée par les articles 14 et 15 de ladite loi, sont-ils déchus aujourd'hui de leur action sur le trésor, en remboursement des finances et autres indemnités?*

§ III. *Les engagistes qui ont fait la soumission prescrite par la loi du 14 ventôse an 7, et ont, en conséquence, été déclarés propriétaires incommutables, et, en tout, assimilés aux acquéreurs de biens nationaux, ont-ils reçus ces biens affranchis de toutes rentes, dettes, hypothèques et prestations de toute nature, tant de celles dues à l'Etat comme condition d'un premier engagement, ou pour toute autre cause, que de celles même dues à des tiers?*

## § I.

*L'engagiste soumissionnaire est-il recevable à attaquer, par voie de tierce opposition, les décrets ou ordonnances rendus, après sa soumission, entre le Domaine et les tiers, et lors desquels il n'a été ni entendu ni appelé?*

I. D'après les lois anciennes qui régissaient le Domaine de la couronne, un engagé ordinaire n'était considéré que comme détenteur précaire; à ce titre, il n'avait pas qualité pour intervenir sur des questions de propriété élevées entre des tiers et le Domaine qui le représentait, et prenait son fait et cause.

Mais il n'en est pas ainsi de l'engagiste soumissionnaire. « *En effectuant sa soumission (porte l'article 14 de la loi du 14 ventôse an 7), l'engagiste sera reconnu et déclaré propriétaire incommutable, et, en tout, assimilé aux acquéreurs de biens nationaux.* »

Il n'est pas même besoin qu'il ait consigné préalablement le quart dans la caisse du Domaine; il suffit qu'il ait effectué sa soumission pour qu'il puisse ester personnellement en cause contre les tiers prétendant droit à la propriété des biens engagés; d'où il suit qu'il ne peut être valablement représenté, dans ce cas, par le Domaine.

Il est établi par la loi romaine, et par un arrêt de la Cour de cassation, du 14 juin 1815, qu'un acquéreur de biens nationaux peut attaquer, par voie de tierce opposition, un jugement rendu contre son vendeur, après la vente.

Or ici, la soumission de l'engagiste, acceptée par le Domaine, vaut vente, à la charge d'en remplir les conditions d'après le mode et dans le délai fixés. L'État, par le nouveau contrat de confirmation, s'est pleinement désaisi de son domaine direct, si l'engagiste jouissait, et à la fois de son domaine direct et utile, si l'engagiste avait été dépossédé. Dès lors, il est évident que, si l'État, dans les contestations élevées après la soumission entre les communes et les tiers, sur le fond du droit, était

condamné par un jugement définitif auquel l'engagiste acquéreur n'aurait pas paru, celui-ci aurait le droit de former tierce opposition à ce jugement, devant les tribunaux.

Le même droit lui compète, en la même qualité et dans les mêmes circonstances, devant le Conseil d'État, contre les arrêtés émanés de l'autorité administrative, qui y ressortissent. C'est ce qui résulte de l'ordonnance du 7 août 1816, prise sur mes conclusions, et qui a reçu la tierce opposition d'un engagé soumissionnaire à un décret rendu, après sa soumission, entre le Domaine et une commune, et lors duquel il n'avait été ni entendu ni appelé.

« Attendu qu'il n'a pu être alors valablement représenté  
 « par le Domaine, soit parce qu'en *effectuant sa soumission*  
 « et en versant le quart du prix dans la caisse du Domaine,  
 « il avait, aux termes de l'article 14 de la loi du 14 ventôse  
 « an 7, converti sa *qualité de simple engagé*, détenteur à  
 « titre précaire, en celle de soumissionnaire, et que par-là il  
 « était assimilé aux *acquéreurs de biens nationaux*, soit  
 « parce qu'en vertu de l'article 54 de ladite loi, les soumis-  
 « sionnaires engagistes ont *capacité suffisante* pour débattre  
 « le fond du droit, en présence du Domaine. »

## § II.

*Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur la question de savoir si un ancien domaine de l'Etat a été aliéné à titre d'échange ou à titre d'engagement ?*

*Est-ce aux tribunaux ou à l'administration à juger si les lois des 14 ventôse an 7 et 28 avril 1816 confèrent, en principe, à tous les engagistes de grandes forêts dépossédés sans distinction d'époques, la faculté de devenir propriétaires incommutables, moyennant le paiement du quart de la valeur estimative des biens engagés ?*

*Les engagistes de forêts ou d'autres biens, qui n'ont pas fait dans le délai utile la déclaration prescrite par l'art. 13 de la loi du 14 ventôse an 7, ou qui, après l'avoir donnée,*

*ne se seraient pas présentés pour faire la soumission autorisée par les art. 14 et 15 de ladite loi, sont-ils déchus aujourd'hui de leur action sur le trésor, en remboursement des finances et autres indemnités ?*

I. La question de savoir si l'aliénation d'un ancien domaine de l'État présente les caractères d'un échange ou d'un engagement a été retenue par le Conseil d'État, quoique les parties eussent décliné sa compétence, et réclamé, en toute propriété, le bien litigieux.

C'est ce qui résulte d'un décret du 19 août 1813, lequel porte :

« Que les arrêts de l'ancien Conseil (lesquels, dans l'espèce, « avaient décidé qu'il n'y avait pas échange, mais engagement), « ayant acquis l'autorité de la chose jugée, n'étaient plus susceptibles d'être révisés, ni dans la forme, ni quant à la « compétence, ni au fond. »

Une ordonnance royale du 27 décembre 1820 a aussi écarté la soumission d'un concessionnaire de forêts, par le motif que « ses lettres patentes n'avaient pas été enregistrées; qu'il n'avait jamais été mis en possession des biens concédés à son « auteur; qu'ainsi le requérant, n'étant ni *détenteur* ni *déposé-sédé*, ne se trouvait ni dans l'un ni dans l'autre *des cas* « prévus par l'article 14 de la loi du 14 ventôse an 7; que par « conséquent, ladite loi ne lui était pas applicable. »

Un décret du 31 juillet 1812 a pareillement annulé un échange pour n'avoir point été revêtu des formalités exigées par l'édit de 1711.

Je ne pense pas que ces deux décisions soient très-exactes.

En effet, juger qu'il y a plutôt engagement qu'échange, c'est juger une véritable question de propriété.

Car l'échange consommé dans les formes légales confère, sans soulte ni retour, la propriété pleine et irrévocable, tandis que l'engagiste n'est qu'un détenteur précaire, et soumis, d'ailleurs, à des conditions d'investissement plus onéreuses.

Juger aussi qu'une concession n'est pas revêtue des conditions

et formalités qui constituent un véritable engagement ou échange, et qu'ainsi elle ne tombe pas sous l'application de la loi du 14 ventôse an 7, n'est-ce pas, en d'autres termes, juger la validité intrinsèque du titre? n'est-ce pas délier l'État, par ses propres mains, des obligations de son auteur? n'est-ce pas contrevenir à l'article 27 de ladite loi, qui réserve aux tribunaux l'examen de ces sortes de questions (1)?

Si l'ancien Conseil royal statuait sur ces matières, ce n'est pas une raison pour que le Conseil actuel en connaisse.

Le nouveau Conseil ne reçoit ni opposition ni tierce opposition aux arrêts rendus, avant la révolution, par l'ancien Conseil. Il ne paraît pas qu'il ait, d'après les lois, le droit d'en déclarer la validité ou l'invalidité, en matière domaniale, d'en régler les effets et d'en ordonner l'exécution.

Cette faculté n'appartient qu'aux tribunaux; le décret du 27 avril 1791, et l'article 27 de la loi du 14 ventôse an 7, la leur attribuent en termes formels.

II. Est-ce également aux tribunaux à décider la question

(1) C'est dans ce sens qu'une ordonnance du 20 novembre 1815 a décidé « que les questions de savoir si des terrains étaient domaniaux « ou non; si leur *aliénation originaires* était possible de l'art. 1 de la « loi du 14 ventôse an 7; si les *concessions* ou *inféodations* qui en « ont été faites sont comprises dans les *exceptions* du § III de l'art. 5 « de la même loi, étaient dans les attributions des tribunaux, conformément à l'art. 27 de cette loi. »

Il en est de même de la question de savoir :

Si le possesseur actuel d'un domaine inféodé est assujéti au paiement du quart de la valeur estimative, — 13 janvier 1816.

Si des sous-concessionnaires de domaines engagés, sont frappés de révocation par la loi du 14 ventôse an 7, — 16 octobre 1816.

Si l'immeuble en litige est communal ou domanial à titre d'engagement, — 18 mars 1816.

S'il est compris dans les exceptions de la loi du 14 ventôse an 7, — 25 février 1818.

Si des arrêts de l'ancien Conseil, qui ont réuni au domaine les biens en litige et les ont ensuite affectés à des tiers par voie d'engagement, peuvent être frappés de tierce opposition, — 11 juin 1817.

de savoir si la disposition de l'article 14 de la loi du 14 ventôse an 7, qui réintègre les engagistes, même s'ils ont été dépossédés, comprend ceux qui ont été dépossédés avant la révolution, aussi-bien que ceux qui l'ont été depuis?

Cette difficulté de compétence est grave.

On objecte que la loi du 14 ventôse est une loi fiscale, pour en conclure que son application n'appartient pas aux tribunaux.

Mais, outre que les tribunaux appliquent tous les jours les lois de cette nature, outre que la loi du 14 ventôse n'est nullement fiscale, dans le sens qu'on attache à ce mot, puisqu'elle appelle à jouir du bénéfice de l'incommutabilité les engagistes même dépossédés, il faut ajouter qu'aucune disposition de cette loi ne confère à l'autorité administrative le droit d'expliquer ainsi l'article 14 dans son propre intérêt; qu'au contraire, cette loi a été précisément faite pour restituer aux tribunaux leurs attributions incessamment envahies par l'administration; qu'elle renvoie par l'article 27 la décision préalable de toutes les questions de propriété à l'autorité judiciaire, et qu'elle semble, dans l'article 28, réduire la compétence de l'autorité administrative à la liquidation des créances et autres répétitions sur l'État.

Prenons bien garde qu'il ne s'agit pas, dans le cercle où j'ai renfermé la question de compétence, d'une opération d'experts, d'une simple liquidation de finances, d'un relevé de déchéance, d'une mesure administrative, ni même de l'exécution des anciens arrêts du Conseil; il s'agit de prononcer si le concessionnaire d'une forêt domaniale se trouve ou non dans la classe des engagistes que l'article 14 de la loi du 14 ventôse an 7 admet à jouir du bénéfice de la soumission.

C'est une interprétation, ou, si l'on préfère, une explication préalable à donner de la loi, par voie d'application à l'hypothèse. On le répète, on ne voit, ni dans la loi de ventôse, ni ailleurs, aucune disposition directe ou indirecte qui ait conféré à l'autorité administrative le droit de donner cette explication.

Or il est de principe, que toutes les attributions qui n'ont pas été formellement réservées aux juges d'exception tombent dans le domaine des juges ordinaires.

Il faut d'ailleurs se garder de confondre avec le contentieux des biens nationaux le contentieux des biens engagés : l'un appartient aux Conseils de préfecture, l'autre aux tribunaux.

La loi du 10 frimaire an 2 voulait même que toutes les contestations élevées entre le Domaine et l'engagiste, relativement aux prises de possession, estimation et ventilation, fussent soumises à des arbitres forcés; à plus forte raison, lorsque le Domaine veut dépouiller l'engagiste d'un droit qu'il tient de son titre et de la loi.

Chose remarquable ! une loi révolutionnaire pousse le respect pour la propriété jusqu'à laisser juger par les tribunaux les difficultés qui peuvent s'élever entre l'État et les engagistes sur une simple estimation; et sous le gouvernement constitutionnel du Roi, on voudrait que l'administration se fît justice à elle-même dans sa propre cause !

Le Domaine osera-t-il dire à l'engagiste : Vous étiez dépossédé avant 1790; je prétends que l'article 14 de la loi du 14 ventôse an 7 ne vous est point applicable. A la vérité, je vous ai violemment dépossédé de votre chose; elle est dans mes mains; la loi ordonne que je vous la remette; mais je préfère la retenir. A la vérité, mon trésor s'est grossi de vos finances; les lois anciennes et nouvelles ordonnent que je vous rembourse préalablement; mais je préfère ne pas vous payer du tout.

Et qui vous permet, lui répliquera l'engagiste, de tourner ainsi contre moi les dispositions d'une loi qui me sont favorables? Qui vous autorise à créer des distinctions qui n'existent pas, à vous constituer mon juge, vous qui êtes ma partie adverse, et à faire expliquer par un tribunal d'exception le sens d'une loi qu'il n'appartient d'expliquer qu'aux tribunaux ordinaires?

Il est donc juste que l'explication préalable des mots enga-

*gistes dépossédés* soit donnée entre le Domaine et l'engagiste, dont l'un en étend et dont l'autre en restreint le sens, par les tribunaux, sauf ensuite aux parties à revenir devant le Ministre des finances, pour y faire statuer sur les autres questions purement administratives qui lui appartiennent.

En vain dira-t-on que les questions relatives à l'application de l'art. 14 ont toujours été décidées par le Ministre des finances, sauf le recours au Conseil d'État.

Outre que cette assertion n'est peut-être pas très-exacte en fait, il ne s'agit pas de savoir si le Ministère des finances a jugé ces sortes de questions, mais s'il avait le droit de les juger. Or c'est un droit qu'aucune loi ne lui attribue.

En résumé, je pense qu'il répugne à tous les principes, au texte et à l'esprit des lois de la matière, et aussi à l'équité naturelle, que l'État se constitue à la fois juge et partie dans sa propre cause, et sur une question préalable qui, touchant au fond même du droit contesté, semble devoir appartenir aux tribunaux, d'après les termes mêmes de l'art. 27 de la loi du 14 ventôse an 7 (1).

On pourrait aussi arguer d'un décret du 8 avril 1809, qui porte que, « lorsqu'il s'agit de déterminer les *effets* et les *con-* « *séquences* de l'art. 14 de la loi du 14 ventôse an 7, cela « rentre dans les attributions des *tribunaux*, auxquels il appar- « tient incontestablement de connaître du sens et de l'exécu- « tion des lois, sous le rapport des contestations auxquelles elles « donnent lieu *entre particuliers*. »

Il ne s'agissait, comme on le voit dans cette espèce, que d'une contestation entre particuliers.

En doit-il être de même dans les contestations élevés entre les particuliers et l'État?

Je le pense, à moins qu'une disposition spéciale de la loi n'ait réservé la décision du litige à l'autorité administrative.

---

( ) Art. 27.

Le décret du 8 avril 1809 n'a point résolu explicitement cette dernière question.

Dès lors, on ne pourrait établir d'antinomie dans la conférence de ce décret avec les ordonnances des 27 décembre 1820 et 21 mars 1821.

Je dois même dire que cette exception d'incompétence n'a pas été admise par le Conseil d'État, qui, dans l'hypothèse dont nous nous occupons, a retenu la connaissance de la question. Il s'agit donc de l'examiner au fond.

III. Ce serait à mon avis une erreur de penser que tous les engagistes dépossédés avant la révolution ne puissent faire valoir d'autre qualité et d'autre droit que ceux de simples créanciers de l'État.

Nous allons voir que la législation ancienne et nouvelle leur conférait des droits plus étendus.

En effet, l'édit de 1667 porte, art. 8 : « Les engagistes des « domaines qui s'en seront rendus adjudicataires à prix d'ar- « gent, sans fraude, et en vertu d'édits bien et dûment en- « registrés, n'en pourront être dépossédés que moyennant le « remboursement *actuel* de leurs finances. »

Les arrêts généraux du Conseil, des 21 septembre 1719 et 24 juillet 1731, s'expriment dans les mêmes termes.

Enfin l'arrêt de Règlement du 14 janvier 1781 ordonne, par son art. 7, aux détenteurs, « d'opter, ou de conserver les « domaines engagés en payant la rente déterminée, ou de les « remettre moyennant la rente et le remboursement réel et « effectif de leurs finances, après liquidation préalable. »

De la nécessité du remboursement préalable avant la dé- possession découle cette conséquence, que la qualité de créancier de l'État et celle d'engagiste ne pouvaient à la fois se rencontrer en la même personne.

Tout engagiste dépossédé sans remboursement réel n'avait pu l'être que par un acte de violence. Si, dans l'état où la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790 l'a surpris, il n'était pas détenteur de fait, il n'était pas non plus dépossédé de droit.

Il résulte de là qu'il n'y a pas, à la vérité, d'engagistes légalement dépossédés avant la révolution, qui puissent aujourd'hui réclamer le bénéfice de la loi du 14 ventôse an 7. Car, en acceptant le remboursement de leurs finances, avant de remettre le bien, ils ont pris la qualité de créanciers remboursés, et perdu celle d'engagistes. Ils ne pourraient donc aujourd'hui, après avoir, aux termes des édits, opté pour le prix, vouloir la chose.

Mais les engagistes dépossédés illégalement, de fait, par des arrêts de propre mouvement surpris à la religion du Conseil, avaient encore, au moment où la révolution éclata, de justes prétentions à faire valoir, soit sur le prix, soit sur la chose.

Il est donc impossible de ranger ces derniers engagistes dans la catégorie des simples créanciers de l'État, et de leur interdire la faculté de soumissionner, accordée aux engagistes dépossédés seulement depuis la révolution.

Maintenant, je vais montrer que la législation nouvelle leur assure, dans son esprit et dans son texte, l'exercice de cette faculté.

J'ai dit que l'ancienne législation voulait qu'aucun engagé ne pût être dépossédé sans remboursement effectif et préalable.

On répond que les dépossessions consommées sous l'empire de cette législation ne peuvent être régies par la loi nouvelle.

Pour moi, je pense que ces deux législations, loin de s'exclure, se lient étroitement l'une à l'autre, pour prêter leur secours aux engagistes dépossédés.

Sans doute, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790 fit une grande révolution dans la législation domaniale, puisqu'elle substitua, par des considérations politiques, agricoles et financières, au principe consacré par tant de siècles, de l'inaliénabilité des domaines de l'État, le principe de l'aliénabilité à titre perpétuel et incommutable. Mais ce changement du principe fondamental n'a pas nui aux engagistes, puisqu'il les a mis à même

d'acquérir la propriété irrévocable de ces biens qu'ils n'avaient possédés jusque là, que précairement et à titre de retour.

Du reste, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790 rappelle et confirme l'ancienne règle, qu'il n'y a pas de dépossession sans remboursement intégral et préalable.

L'article 25 porte :

« Aucuns détenteurs de biens domaniaux ne peuvent être « déposés sans avoir *préalablement reçu*, ou été mis en « demeure de recevoir leur finance principale, avec ses acces- « soires. »

La loi nouvelle n'établit donc aucune différence entre les engagistes évincés, avant la révolution, sans remboursement, et ceux dont elle révoque elle même les engagements, parce qu'elle aurait, sans cela, légitimé dans la dépossession des uns, en opposition avec son propre principe, le fait de violence et d'arbitraire qu'elle réprouvait dans la dépossession des autres.

Ainsi, loin que la législation nouvelle s'oppose aux prétentions des engagistes, c'est précisément parce qu'elle a établi le principe de l'aliénabilité, c'est parce que les forêts concédées ont pu être vendues, c'est parce qu'elles ont été réunies au domaine de l'État, c'est parce qu'elles s'y trouvent actuellement, c'est, en un un mot, parce qu'elles sont devenues aliénables et disponibles, que les engagistes déposés peuvent en demander l'aliénation à leur profit, conformément à la règle fondamentale de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790, conformément aux dispositions de la loi du 14 ventôse an 7, et conformément à l'esprit de toutes les lois nouvelles sur les domaines nationaux.

Car ce n'est pas sans raison qu'on pourrait assimiler les engagistes aux soumissionnaires de biens nationaux qui avaient, pour les acquérir, une préférence exclusive à tous autres.

De même, en effet, la loi du 14 ventôse an 7 accorde préférence, sur tous les autres, aux engagistes déposés, pour soumissionner le bien détenu par l'État.

Cette préférence leur est justement due, tant à cause des

finances qu'ils ont versées au trésor, qu'à cause de la faveur si naturelle attachée à une possession de plusieurs siècles.

C'est en vain qu'on a prétendu que cette loi s'arrêtait à la naissance de la révolution. Il suffit de l'ouvrir pour voir qu'elle remonte à l'Édit de 1566, qu'elle distingue et qu'elle classe, à travers les siècles, les différentes catégories d'échangistes, d'engagistes et d'aliénataires à toute sorte de titres, des Domaines de l'État.

Les transactions de sa prévoyance embrassent le passé comme l'avenir. Elle offre une prime de soumission à tous les engagistes dépouillés de la chose et du prix, et ne limite pas à telle ou telle époque les réparations un peu tardives de sa justice. En un mot, elle se lie si étroitement à l'ancienne législation, qu'elle en reproduit toutes les garanties, et que même elle lui en ajoute de nouvelles, puisqu'elle veut rendre la propriété des engagistes perpétuelle, de temporaire qu'elle était.

Tel est l'esprit général de la loi du 14 ventôse an 7.

Maintenant, si nous voulons aborder de plus près l'interprétation textuelle de l'article 14, nous verrons que cet article ne restreint pas les facultés de la soumission aux engagistes dépossédés seulement depuis 1790.

Que porte, en effet, cet article 14 ?

« *Ceux qui auront fait la déclaration générale des fonds qui font l'objet de leur engagement pourront faire la soumission irrévocable de payer en numéraire métallique le quart de la valeur desdits biens, estimés comme il sera dit ci-après, avec renonciation à toute imputation, compensation, ou distraction de finance, ou amélioration.* »

« *En effectuant cette soumission, ils seront maintenus dans leur jouissance, ou réintégrés en icelle, s'ils ont été déposés, et que lesdits biens se trouvent encore sous la main de la nation, déclarés en outre, et reconnus propriétaires incommutables, et, en tout, assimilés aux acquéreurs de biens nationaux aliénés en vertu des décrets des assemblées nationales.* »

Je demande si ces mots, *s'ils ont été dépossédés*, n'embrassent pas sans réserve tous les engagistes?

Est-il permis de distinguer là où la loi ne distingue pas, et de tracer arbitrairement une ligne de démarcation qu'elle n'a point faite?

Est-il permis, dans les principes de l'équité naturelle et du droit commun, d'étendre les interprétations odieuses, et de resserrer les interprétations favorables?

Est-il permis enfin de détourner, à l'aide de circonvolutions fiscales, le sens d'une loi aussi claire et aussi intelligible que celle-ci : *Sont admis les engagistes, même s'ils ont été dépossédés* (première condition), *et si les biens se trouvent encore actuellement entre les mains de l'État* (seconde condition).

Dès lors la question se réduit à ceci : Pierre est-il engagéiste dépossédé? — Sans doute. — La forêt litigieuse est-elle actuellement entre les mains de l'État? — Oui. — Eh bien, Pierre remplit donc textuellement les seules conditions voulues par la loi du 14 ventôse an 7.

Cette interprétation, si conforme au texte de la loi, s'accorde parfaitement avec son esprit. Car nous devons toujours supposer que les lois ont un esprit et un but raisonnables.

Or, par quels étranges motifs un engagéiste, dépossédé le 30 novembre 1790, serait-il réduit à la seule qualité de créancier de l'État, tandis que s'il n'avait été dépossédé que le lendemain, premier décembre 1790, il pourrait devenir propriétaire incommutable? N'est-il pas évident que les dépossessions sur lesquelles on ne peut pas revenir sont seulement les dépossessions complètes avant 1790? Ce qui les complétait seulement d'après les édits de nos rois, maintenus à cet égard en termes précis par la loi de 1790 elle-même, ce qui ôtait irrévocablement à l'engagiste la faculté de faire valoir cette qualité d'engagiste, c'était le remboursement préalable, actuel, intégral de ses finances.

Les engagistes n'avaient pas encore perdu, en 1790, le privi-

lège sacré de leur contrat ; on n'avait pas encore ouvert pour eux les abîmes de la banqueroute ; l'assimilation des engagistes à des créanciers ordinaires est une invention de la moderne fiscalité.

La perte de la qualité d'engagiste ne se détermine donc point par l'époque de la dépossession, mais par le remboursement des finances, de même qu'un créancier ne cesse pas d'être créancier tant qu'il n'est pas payé.

Il est curieux au surplus de savoir ce que pensait sur cette question une autorité que le fisc ne récusera pas sans doute, puisque cette autorité, c'est lui-même.

La question lui fut ainsi proposée par le Ministre des finances :

« En matière domaniale, doit-on regarder comme complète la prise de possession, lorsqu'elle n'a pas été suivie du remboursement de la finance? »

Voici la réponse :

« La dépossession des engagistes et la réunion effective au domaine de la couronne, sous l'ancienne législation domaniale, n'étaient irrévocablement faites qu'au moment où les détenteurs étaient remboursés, après liquidation définitive, des sommes qu'ils avaient versées au trésor royal.

Il suit de là que tout engagiste non remboursé a encore le caractère d'engagiste légalement détenteur, et de droit, si ce n'est de fait, quelle que soit l'époque de sa dépossession matérielle.

L'application de la loi du 14 ventôse an 7 ne peut donc lui être refusée.

Si l'on veut bien se pénétrer de l'esprit de cette loi, il faut nécessairement se reporter aux circonstances qui l'ont vue naître et aux besoins qui l'ont dictée. Nous nous laissons au contraire dominer, sans nous en apercevoir, par l'esprit des lois postérieures qui ont prononcé généralement la déchéance de tous les créanciers de l'État.

Cependant la question n'est pas de savoir si les engagistes dépossédés avant la révolution sont frappés de déchéance,

comme créanciers sur le prix, mais s'ils sont encore admissibles à soumissionner la chose, comme engagistes. Or n'oublions pas que les engagistes dépossédés avant la révolution, et non remboursés de leurs finances en l'an 7, n'étaient pas de simples créanciers, comme ils le seraient aujourd'hui, s'ils se présentaient en cette seule qualité.

A cette époque, et sous l'empire de la loi du 10 frimaire an 2, les créanciers dépossédés avant 1790 avaient droit de demander leur remboursement, comme tous les autres engagistes dépossédés seulement depuis la révolution. Alors les assignats, ce moyen abondant et facile de libération, étaient démonétisés; les coffres de l'État étaient vides, et ses nécessités urgentes et prodigieuses; les biens fonds étaient à vil prix et le numéraire extrêmement rare.

Voyons quelle fut dans ces circonstances l'opération financière du gouvernement. Il offrit aux engagistes détenteurs ou dépossédés de devenir propriétaires incommutables des biens, moyennant le paiement du quart, en numéraire métallique, et avec renonciation à toute indemnité, amélioration, etc., etc.

Les fonds engagés devaient être estimés d'après leur valeur, non de l'an 4, mais de 1790. Or, en comparant la valeur des biens fonds en 1790 avec celle qu'ils avaient en l'an 7, le quart à payer par les engagistes équivalait à la moitié de la valeur réelle d'alors.

Qu'on ajoute à cela le sacrifice imposé à l'engagiste, de ses indemnités, finances et améliorations.

Qu'on songe aussi à l'intérêt que le trésor épuisé avait alors de recevoir plutôt que de rembourser, et l'on conviendra que le législateur avait le plus pressant besoin d'admettre tous les engagistes dépossédés, sans distinction d'époques, et non remboursés, qui offraient de soumissionner un bien engagé et de payer le quart de sa valeur, avec ce numéraire métallique dont la rareté gênait les opérations politiques et financières du gouvernement directorial.

Aussi le projet de loi portait-il : « tous les engagistes dé-

« possédés depuis la loi du 10 frimaire an 2. » Mais on retrancha ces derniers mots dans la loi même ; je viens d'expliquer pourquoi.

À la vérité, les engagistes de forêts n'ont pas pu, en l'an 7, profiter de l'option que leur offrait la loi, parce que les forêts étaient alors inaliénables, à raison de leur étendue.

Mais cette circonstance, indépendante de la volonté des concessionnaires, ne peut altérer, ni le principe et le but de la loi du 14 ventôse an 7, ni la qualité et les droits de l'engagiste.

Sans cela, quelle grave et intolérable injustice cet engagiste dépossédé subirait !

S'il eût été engagiste d'un bois de 149 hectares, il aurait été admis par la loi du 14 ventôse an 7 ; et parce qu'il était engagiste d'un bois au-dessus de 150 hectares, on le repousserait aujourd'hui, et après encore qu'il a été privé pendant vingt ans, et des fruits de la chose, et de l'intérêt de ses finances !

Il est impossible qu'une si grande différence de condition, qui accorderait tout à l'un et qui refuserait tout à l'autre, puisse exister entre deux engagistes de biens de même nature, dont le droit repose sur le même titre, à la même cause, et doit, par conséquent, engendrer les mêmes effets.

C'est cette inégalité de conditions entre deux droits identiques, que la loi du 28 avril 1816 a fait entièrement disparaître. Cette loi, dont la justice est arrivée à pas si lents pour les engagistes de grandes forêts, les a relevés enfin de cet état d'oppression et de misère où ils gémissaient depuis tant d'années, et les a rétablis dans la force de leur titre et dans le plein bénéfice de la loi du 14 ventôse.

La loi du 28 avril 1816 lève tous les ajournemens successifs à la remise des forêts, prononcés par les lois antérieures. Elle admet tous les engagistes, sans distinction d'époques, à jouir des avantages de la loi du 14 ventôse an 7 ; et certes, elle n'a pu vouloir réintégrer que les engagistes dépossédés ; car il n'y en avait pas d'une autre espèce, puisqu'à raison de leur étendue, les forêts au-dessus de 150 hectares étaient passées sous

la main de l'État, depuis la dépossession universelle prononcée et effectuée par la loi du 10 frimaire an 2.

Cette loi du 28 avril 1816 n'admet, je le répète, aucune distinction entre les engagistes de forêts, quant à l'époque de leur dépossession. Or elle est la loi en vigueur, la loi des parties. Elle ne souffre point d'interprétation, parce qu'elle est claire. Elle ne permet pas que, pour dépouiller au profit du fisc les engagistes qu'elle a voulu au contraire réintégrer au détriment du fisc, on altère son texte, en lui faisant dire ce qu'elle ne dit pas, ni qu'on fausse son esprit en remontant, pour le découvrir, d'abord à la loi du 14 ventôse an 7, puis de celle-ci à la loi du 10 frimaire an 2, puis de la loi du 10 frimaire an 2 à celle du 1<sup>er</sup> décembre 1790. Enfin, elle les relève tous des déchéances antérieures qu'ils pourraient avoir encourues, puisqu'elle abroge la loi du 11 pluviôse an 12.

Il faut prendre garde ici que le sort des engagistes des forêts au-dessus de 150 hectares était resté indécié depuis l'an 7 jusqu'à l'an 12, puisque l'art. 15 de la loi du 14 ventôse an 7 avait ajourné la question de savoir s'ils seraient admis à jouir du bénéfice de l'incommutabilité, comme les autres engagistes. Dans l'incertitude de leur position, ils n'ont pu demander leur liquidation avant l'an 9. Ils ont été mis dans l'impuissance d'agir par la loi elle-même.

Aujourd'hui voudrait-on leur appliquer une déchéance postérieure qu'ils n'auraient pu éviter, même s'ils l'avaient prévue !

C'est cette injustice monstrueuse, commise envers les engagistes de forêts, que la loi du 28 avril 1816 a voulu réparer.

Elle ne les astreint, pour toute condition, qu'au paiement du quart et à l'accomplissement de la soumission dans les délais utiles.

Je me hâte d'ajouter que le législateur de 1816 a été inspiré par la justice elle-même. Il a senti qu'en restituant aux anciens émigrés les forêts d'une contenance au-dessus de 150 hectares engagées à leurs auteurs, confisquées sur eux par les

lois de l'émigration, frappées de révocation par la loi du 10 frimaire an 2, et d'inaliénabilité par les lois du 14 ventôse an 7 et 11 pluviôse an 12, il ne pouvait également s'empêcher de restituer aux autres engagistes dépossédés les forêts concédées, de la même étendue, dont on ne leur avait pas encore remboursé la finance. Il a senti qu'il ne serait pas digne du juste gouvernement du Roi de retenir à la fois, entre ses mains, la chose et le prix. Il a, sans porter atteinte aux lois de déchéance, mais pour en réparer les désastres réparables, offert aux engagistes dépossédés le dédommagement légitime de leurs finances d'engagement.

Je ne ferai plus qu'une observation, et elle mérite, si je ne me trompe, d'être pesée.

C'est que la loi du 28 avril 1816 ne réintègre que des engagistes de forêts, puisqu'elle abroge l'article 15 de la loi du 14 ventôse an 7, et la loi du 11 pluviôse an 12, dont les dispositions embrassent seulement les forêts au-dessus de 150 hectares; que les engagistes étaient, pour la plupart, dépossédés depuis 25 ans, puisque la loi du 10 frimaire an 2 les a tous évincés; qu'ils ont été dépossédés légalement, puisque les lois révolutionnaires prononçaient cette éviction; qu'ils ont été dépossédés contradictoirement, puisque la reprise de possession par les agens du Domaine s'est effectuée en leur présence; qu'ils sont beaucoup moins favorables que les engagistes qui ont été dépossédés avant la révolution, par des arrêts de propre mouvement, suivis d'exécution arbitraire, mais sans remboursement, ni préalable, ni consécutif.

Cependant a-t-on objecté aux engagistes de forêts inaliénables, dépossédés depuis 25 ans, que la loi du 28 avril 1816 ne pouvait leur être appliquée? Non, car on ne prétend ravir le bénéfice de la soumission qu'aux engagistes dépossédés avant la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790. Ils ne sont plus, dit-on, engagistes, ils ne sont que créanciers de l'État. Mais étaient-ils encore engagistes, avaient-ils conservé quelque droit à la chose, les concessionnaires de forêts au-dessus de 150 hectares, que

la loi du 10 frimaire avait dépossédés intégralement, et dont les bois étaient déclarés inaliénables? N'étaient-ils pas contraints, par la loi du 10 frimaire an 2, de se pourvoir en liquidation devant le trésor, et dès lors réduits à la seule qualité de créanciers de l'Etat? La loi du 11 pluviôse an 12 ne les a-t-elle pas renvoyés également à se faire liquider par l'Etat? le décret du 13 décembre 1809 n'a-t-il pas (si l'on admet la déchéance) frappé leurs créances, sans distinction?

En sorte que non-seulement ils n'avaient plus, lorsque la loi du 28 avril a été rendue, que la qualité de créanciers; mais ils n'étaient plus même créanciers, puisqu'ils étaient déchus (dans ce système) ce qui, en langage de banqueroute, signifie payés. Néanmoins, la loi du 28 avril leur est applicable et leur est appliquée. Elle se réfère à la loi du 14 ventôse an 7, qui laisse à ces créanciers de l'Etat l'option, soit d'être remboursés de leurs finances, soit de soumissionner la chose engagée. Pourquoi cette option serait-elle refusée aux autres engagistes qui, à défaut de remboursement antérieur, avaient exactement, en l'an 7, la même qualité et les mêmes droits?

Ainsi, toutes les lois anciennes et nouvelles sur les domaines engagés, leur texte, leur esprit, leur but, leurs conséquences, leurs relations, leurs analogies, tout milite pour les engagistes de cette espèce, tout efface la démarcation arbitraire et restrictive que la main du fisc a voulu tracer entre les dépossessions antérieures et les dépossessions postérieures à la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790.

Il ne reste plus qu'à écarter une objection qui n'a pas plus de réalité que les autres; c'est le danger des conséquences.

Si, dit-on, l'article 14 de la loi du 14 ventôse, qui admet tous les engagistes dépossédés, sans distinction d'époques, était entendu dans un sens trop large, trop absolu, où s'arrêterait-ou dans cette application, et ne pourrait-on pas la faire remonter à tous les engagistes dépossédés depuis la naissance de la monarchie?

Je pourrais me contenter de dire que cet argument tombe

par son exagération même; mais j'aime mieux dissiper entièrement le péril des conséquences et des analogies, qu'on affecte tant de redouter.

Qu'on veuille bien se rappeler un moment le principe fondamental de l'ancienne législation sur les domaines engagés; c'est que la dépossession, considérée comme une espèce d'expropriation forcée, ne pouvait avoir lieu sans le remboursement préalable et intégral des finances de l'engagiste.

On en doit conclure, et il est permis de croire que tous les engagistes dépossédés peu avant la révolution, à quelques exceptions près, fort rares, s'il y en a même, ont été anciennement remboursés, puisque le droit commun et la législation spéciale de la matière l'ordonnaient impérativement.

Si l'on remonte à une époque plus éloignée, la prescription acquise à l'Etat, à défaut de remboursement, a éteint sa créance avec ses privilèges et hypothèques.

Je suppose que la prescription n'ait point été interrompue par les voies légales, et si elle l'a été, mon raisonnement n'en est pas affaibli dans sa conclusion. Car on ne doit pas supposer que, par un déni de justice sans excuse comme sans prétexte, le gouvernement du Roi ait, pendant un quart de siècle, refusé de satisfaire aux légitimes répétitions de l'engagiste.

Tous les engagistes, depuis la révolution, ou se sont adressés à la liquidation, ou ont soumissionné le bien engagé. Car il n'est ici question que des engagistes dépossédés. Or on conviendra qu'on ne voit guères de propriétaires évincés qui consentent volontiers à rester, pendant trente ans, sans la chose et sans le prix.

S'ils ont soumissionné et acquis la chose, ils ne la réclament pas à coup sûr.

S'ils ont demandé et reçu le prix, ils ne peuvent non plus réclamer le prix, et encore moins cette chose.

Enfin, s'ils se sont présentés en liquidation, ils ont, par cette option volontaire, réduit eux-mêmes leur qualité et leurs droits

à ceux de simples créanciers; et s'ils n'ont pas été payés, la déchéance commune les atteint (si on admet la déchéance).

Ajoutons que, dans l'hypothèse proposée, il ne s'agit pas d'un engagiste ordinaire, mais d'un engagiste de forêts au-dessus de 150 hectares.

Ainsi, tous les autres engagistes sont depuis long-temps déchus par l'art. 13 de la loi du 14 ventôse an 7.

Il y a plus : les engagistes de forêts sont soumis aux mêmes prescriptions par la loi du 28 avril 1816, qui se réfère, pour son accomplissement, à la loi du 14 ventôse an 7.

Il suit de là que non-seulement les engagistes ordinaires, mais que même tous les engagistes de forêts qui n'ont pas fait leur déclaration de les soumissionner, dans le délai utile de deux mois, sont aujourd'hui frappés de déchéance, à moins qu'il ne plaise au Roi de les en relever par une grâce spéciale. On ne peut donc argumenter du péril des analogies et des conséquences.

C'est dans le sens de ces distinctions qu'il a été statué par une ordonnance royale, rendue à mon rapport, le 21 mars 1821, et qui porte en substance,

Que les arrêts de propre mouvement, émanés de l'ancien Conseil, ont été annulés de plein droit par la loi du 20 septembre 1793; que lorsque la vente du domaine n'a pas été exécutée, le concessionnaire primitif a conservé sa qualité d'engagiste jusqu'à la loi du 14 ventôse an 7; que l'art. 116 de la loi du 28 avril 1816, ayant révoqué la loi du 11 pluviôse an 12, et le § 2 de l'art. 15 de la loi du 14 ventôse an 7, n'a assujéti les engagistes de forêts au-dessus de cent cinquante hectares qu'à l'exécution des autres dispositions de cette même loi; que les art. 13 et 14 de la loi du 14 ventôse an 7 ordonnent que les engagistes, en faisant les déclarations et soumissions y prescrites, seront maintenus dans leur jouissance, et que ceux qui en ont été dépossédés y seront réintégrés si lesdits biens se trouvent encore entre les mains de l'Etat; qu'il suffit donc que l'engagiste n'ait jamais été liquidé

de ses finances d'engagement, et que le Domaine soit actuellement en possession de la forêt concédée, pour qu'il soit admis à en devenir propriétaire incommutable, à la charge par lui d'avoir fait sa soumission dans le délai utile de la loi.

IV. Les engagistes qui ont négligé de faire leur soumission dans le délai utile, ou dont les biens étaient soumissionnés par des tiers antérieurement à la loi du 14 ventôse an 7, et qui par-là sont réduits à la qualité de créanciers de l'État, ou qui ont été condamnés à ne prendre que cette dernière qualité, par des arrêts passés, avec eux, en force de chose jugée, sont-ils aujourd'hui frappés de déchéance, en cette même qualité, par les lois de finance ?

Le sort des engagistes, comme créanciers du prix de l'engagement, a singulièrement varié.

Nous avons vu que, d'après l'édit de 1667, les arrêts généraux du Conseil, des 21 novembre 1719 et 24 juillet 1731, et l'arrêt de règlement du 14 janvier 1781, les engagistes n'étaient tenus de remettre la chose qu'après le remboursement réel et effectif du prix.

Les arrêts d'application rendus par le Conseil assuraient également le remboursement des indemnités, par privilège et préférence sur le prix de la revente.

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790 consacra le même principe dans son art. 25 ; elle affecta le privilège de l'engagiste sur le prix du bien vendu, et non sur le trésor.

La loi du 3 septembre 1792 maintint les engagistes dépossédés dans la même condition.

La loi du 10 frimaire an 2 fut la première qui leur ôta ce privilège

Elle déclara les engagistes créanciers directs, non plus de l'acquéreur, mais de l'État.

Dès lors, tous les engagistes dépossédés, sans distinction d'époques, n'ont plus eu que la qualité et les droits de créanciers de l'État, jusqu'à la loi du 14 ventôse an 7, qui, dans le 2<sup>me</sup> § de l'art. 30, a remis en vigueur l'ancien et équita-

ble axiome du privilège de l'engagiste sur le prix de la revente.

Voici donc quelle a été la position de l'engagiste dans les différens temps, et d'après les différentes lois, tant anciennes qu'intermédiaires, qui ont régi la matière.

Sous l'empire de l'ancienne législation, le privilège de l'engagiste primitif et dépossédé s'exerçait sur le nouvel engagiste du bien alors inaliénable.

Sous l'empire de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1790, ce privilège confirmé s'exerçait sur l'acquéreur du bien devenu aliénable.

Sous l'empire de la loi du 10 frimaire an 2, ce privilège se résolvait en une simple créance sur l'Etat.

Et enfin, sous l'empire de la loi du 14 ventôse an 7, il s'exerçait au choix de l'engagiste, ou par voie de remboursement et de prélation sur le prix du bien aliéné, ou par conversion en un droit réel et à titre de propriété incommutable, au profit de l'engagiste détenteur ou dépossédé, mais soumissionnaire, et moyennant le paiement du quart de la valeur estimative des fonds engagés.

L'engagiste pourrait-il aujourd'hui exercer, à titre de créancier, le même privilège ?

C'est ce qu'il ne lui serait peut-être pas permis d'espérer.

D'abord, quant aux biens engagés, vendus par l'Etat à des tiers, ou soumissionnés par eux en vertu de la loi du 28 ventôse an 4, et avant la loi du 14 ventôse an 7, ils sont affranchis de toute hypothèque ou privilège du chef, soit de l'Etat, soit de l'engagiste, soit de tout autre.

Quant aux biens engagés actuellement, retenus par l'Etat, faute de soumission dans le délai utile, l'engagiste n'a plus le droit de contraindre le Domaine à recevoir sa soumission, et à lui remettre en échange du quart les fonds de l'engagement.

Mais si le Ministre des finances ne le relève pas de la déchéance qu'il a encourue; s'il ne peut réclamer le bénéfice de l'art. 14 de la loi du 14 ventôse an 7; s'il ne peut devenir

propriétaire incommutable de la chose, n'a-t-il pas du moins sur cette chose les droits d'un créancier privilégié ?

La raison de douter se tire de l'art. 4 du décret du 13 décembre 1809, confirmé par l'art. 12 de la loi du 15 janvier 1810, qui n'exceptent de la faillite nationale qu'ils prononcent, et n'admettent à liquidation sur le trésor, que les engagistes dépossédés seulement depuis la loi du 11 pluviôse an 12.

Elle se tire aussi, par analogie, des créances sur l'État, qui résultent d'expropriations pour cause d'utilité publique, créances dont la nature est sacrée, et le privilège inaltérable ; créances dont l'État retient aussi le gage ; créances dont le remboursement, aux termes des lois fondamentales du pays, doit être préalable, juste et intégral, et qui, malgré toutes ces garanties, sont enveloppées dans la commune déchéance.

Cette argumentation négative se fortifie encore de ce que les lois de finances, des 15 janvier 1810, 28 avril 1816, 25 mars 1817 et 28 avril 1818, n'ont ouvert aucun crédit pour le remboursement de toutes les créances sur l'État, antérieures à l'an 9, quels que soient leur origine, leur nature et leur privilège.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a même été plus loin encore dans l'application, puisqu'elle rejette toutes les créances quelconques de cette époque, même lorsque le créancier aurait été dans l'impuissance légale d'agir.

Toutefois, la raison de décider peut se tirer de la loi du 14 ventôse an 7, qu'aucune loi postérieure n'a abrogée.

En effet, l'art. 2 de cette loi n'oblige-t-il pas le Domaine de poursuivre la vente des biens engagés, non soumissionnés dans les délais des art. 13, 14 et 15.

Sous quel prétexte le Domaine pourrait-il échapper à l'exécution de cette loi, si elle n'est pas abrogée ?

Sous quel prétexte l'acquéreur pourrait-il, après avoir, aux termes de l'art. 30, versé dans la caisse du receveur du Domaine le quart de la valeur du fonds estimé, refuser de fournir aux indemnités de l'engagiste, jusqu'à concurrence du

surplus du prix de l'adjudication, qui, à cet effet, reste entre ses mains ?

Sous quel prétexte, enfin, interdirait-on à l'engagiste, dépouillé de sa chose, le droit, que lui confère l'art. 32, de retirer entièrement la somme restée en dépôt dans les mains de l'acquéreur ?

Si l'on affectait de vouloir confondre les créanciers privilégiés et hypothécaires des émigrés et des corporations religieuses dont les biens ont été confisqués par l'Etat, avec les engagistes dépossédés, on répondrait facilement que les créanciers des émigrés ont perdu ce privilège de leur créance sur le bien vendu, parce que les lois, dans l'intérêt des tiers acquéreurs, ont affranchi ces biens des rentes et hypothèques qui les grevaient, et parce que ces mêmes lois les ont déclarés créanciers directs de l'Etat, et leur ont ouvert un mode particulier de liquidation sur le trésor.

Au lieu que les engagistes n'étaient pas de simples créanciers.

Ils avaient une quasi-propriété, imparfaite par la seule raison que les biens qu'ils détenaient étaient alors imprescriptibles et inaliénables.

Mais, à défaut du titre incommutable, leur paiement était du moins assuré, par privilège et préférence, sur le prix de la revente nouvelle.

Aussi les lois de la révolution, qui ont renvoyé devant le trésor les créanciers des émigrés, ont confirmé aux engagistes dépossédés les privilèges de l'ancienne législation.

Cette disposition, et la clause de l'affranchissement insérée dans les ventes de biens nationaux, se concilient parfaitement.

Car les créanciers n'ont perdu leur droit de suite que dans l'intérêt des tiers. Or, ici l'intérêt des tiers n'est pas compromis par les répétitions hypothécaires de l'engagiste, puisque le bien sur lequel ils les poursuivent se trouve actuellement entre les mains de l'Etat.

L'objection d'un nouveau crédit à faire pour le rembourse-

ment d'une telle créance, objection qui reste dans toute sa force relativement aux expropriations pour cause d'utilité publique, doit être ici écartée; car l'indemnité s'acquitterait, sans addition au budget de l'arriéré, par la délégation sur les trois quarts du prix de la vente.

Quant au surplus de la liquidation, si le prix resté en dépôt aux mains de l'acquéreur ne remplissait pas intégralement l'engagiste, il en serait remboursé comme les autres créanciers de l'État, et dans les mêmes valeurs (1).

### § III.

*Les engagistes qui ont fait la soumission prescrite par la loi du 14 ventôse an 7, et ont, en conséquence, été déclarés propriétaires incommutables, et, en tout, assimilés aux acquéreurs de biens nationaux, ont-ils reçu ces biens affranchis de toutes rentes, dettes, hypothèques et prestation de toute nature, tant de celles dues à l'Etat, comme condition d'un premier engagement ou pour toute autre cause, que de celles même dues à des tiers ?*

Pour mieux entrer dans l'intelligence de cette question, il

(1) On a voulu étayer l'opinion que je viens d'émettre, d'un décret du 31 juillet 1812, où il est énoncé « que le gouvernement, en pronçant l'annulation d'un échange pour vice de forme, a remis les choses dans le même état où elles étaient avant le contrat; que les terrains donnés en échange au concessionnaire ne pouvant lui être rendus, par suite de la remise desdits terrains au domaine de l'État, en 1715, il est juste de lui en payer la valeur; et que pour rendre toutes choses égales, cette valeur doit être, non la valeur des terrains à l'époque de 1715, mais celle qu'ils avaient à l'époque de la déposition. »

Mais ce décret a statué dans une hypothèse autre que celle où nous sommes placés. La dépossession avait eu lieu en exécution d'un arrêté du gouvernement, du 3 brumaire an 10; par conséquent l'indemnité due à l'échangiste, à raison de cette dépossession, ne tombait pas sous l'application des lois de déchéance qui frappent directement les créances antérieures au 1<sup>er</sup> vendémiaire an 9.

ne sera pas inutile d'examiner quelques-unes des dispositions de la loi du 14 ventôse an 7, les difficultés auxquelles elles ont donné lieu, et le sens dans lequel elles ont été résolues.

I. Aux termes de l'art. 14 de cette loi, l'engagiste qui voulait être maintenu en jouissance devait, dans un délai donné, faire sa soumission de payer le quart de la valeur estimative des biens qui formaient l'objet de son engagement, avec renonciation à toute imputation, compensation ou distraction de finance, ou amélioration (1).

On avait conclu de cette disposition formelle, que les rentes imposées sur le fonds, comme condition d'un premier engagement, devaient continuer à être servies, puisque, incontestablement, elles tenaient lieu de la finance ou denier d'entrée donné par d'autres engagistes, et dont la distraction ou compensation était formellement interdite.

C'est dans ce sens que le Ministre des finances l'avait décidé à diverses reprises, et notamment dans ses circulaires des 1<sup>er</sup> germinal an 8 et 15 nivôse an 9, dont la dernière, adressée aux préfets des départemens, s'exprimait en ces termes :

« Vous aurez soin d'insérer dans les arrêtés de maintenue  
« des ci-devant engagistes qui auront satisfait à la loi du

(1) Le bénéfice de la soumission faite par l'engagiste principal se communique aux aliénataires, comme étant aux droits du vendeur. Mais les contestations qui peuvent s'élever entre les engagistes principaux et les aliénataires, relativement à la validité et aux effets des contrats de sous-engagement sont du ressort des tribunaux.

Ainsi décidé, à mon rapport, par ordonnance du 5 février 1812.

C'est dans le même sens qu'une ordonnance du 24 octobre 1821 a déclaré que lorsque le Conseil d'Etat admet la soumission d'un engagiste, il n'attribue pas exclusivement ce droit au demandeur, mais à tous ses cohéritiers.

C'est donc aux tribunaux seuls à juger, dans ce cas, de la qualité des successibles, comme de la validité et des effets des sous-aliénations, dans l'autre.

Une autre ordonnance, du 31 janvier 1817, repose sur les mêmes motifs.

« ventôse, l'obligation de continuer le paiement des rentes  
 « auxquelles ils pouvaient être assujettis par leurs titres, à  
 « l'exception cependant de celles dont le paiement a cessé en  
 « exécution de la loi du 9 juillet 1793. »

L'opinion du Conseil d'État fut contraire aux décisions ministérielles. On retrouve cette opinion consignée dans deux avis : l'un, en date du 16 frimaire an 12, relatif au sieur Pommereuil; l'autre, en date du 16 fructidor an 13, dans l'affaire des héritiers Chalais contre la régie des domaines.

Le premier de ces avis, en forme d'arrêté, n'est pas motivé; mais on lit dans l'avis de la Section des finances, sur lequel il est intervenu, ces expressions remarquables :

« L'art. 14 veut qu'en payant cette valeur ( du quart ), les  
 « engagistes soient, en tout, assimilés aux acquéreurs de biens  
 « nationaux aliénés, en vertu des décrets des assemblées na-  
 « tionales.

« Or les biens nationaux sont vendus francs et quittes de  
 « toutes charges et hypothèques autres que la contribution  
 « foncière. Il doit en être de même des biens engagés, à l'égard  
 « des engagistes qui les rachètent, moyennant le quart de  
 « leur valeur de 1790; sans quoi ceux-ci ne se trouveraient pas,  
 « en tout, assimilés aux acquéreurs de domaines nationaux. »

Le second avis, approuvé le 22 fructidor an 13, a assimilé également les anciens engagistes, aux acquéreurs de biens nationaux; il porte :

« Que les engagistes qui s'étaient soumis à payer le quart  
 « de la valeur estimative sont déchargés du service des  
 « cens ou rentes dont leurs domaines étaient originairement  
 « grevés (1) . »

C'est dans l'état de cette législation et de cette jurispru-

(1) Un décret du 22 novembre 1812 a décidé dans le même sens, que les rentes de la nature de celles dont parle l'avis précité ayant été abolies au profit des engagistes et échangeistes qui se sont libérés aux termes de la loi du 14 ventôse an 7, la régie des domaines ne peut en poursuivre le recouvrement.

dence, qu'un engagiste devenu, par suite de sa soumission, propriétaire incommutable, a opposé son nouveau titre de vente aux poursuites de son créancier, et s'est prétendu affranchi de toutes rentes, prestations et hypothèques.

Le Conseil de préfecture, saisi de la contestation, s'est d'abord reconnu incompétent pour en connaître, et a ensuite décidé qu'en vertu de l'art. 14 de la loi du 14 ventôse an 7, les biens soumissionnés et acquis par l'engagiste étaient affranchis de toutes redevances et prestations quelconques. Il a, en conséquence, renvoyé ceux qui prétendaient avoir des droits à exercer, à se pourvoir près du gouvernement, à l'effet d'être indemnisés, s'il y avait lieu.

Cet arrêté fut déféré à la Commission du contentieux, et y donna matière à de longs débats.

II. Les uns ont, en la forme, allégué l'incompétence du Conseil de préfecture, pour prononcer sur une pareille contestation, attendu qu'il s'agissait bien moins d'interpréter un acte administratif, que de déterminer et d'appliquer les dispositions de la loi elle-même; application qui appartient essentiellement aux tribunaux.

Au fond, ils ont soutenu que l'art. 14 de la loi du 14 ventôse an 7 et les conséquences qu'on en tirait ne devaient s'entendre que des rentes dues à l'État, ou comme condition d'un premier engagement, ou pour toute autre cause, mais non des créances et des rentes dues à des tiers; que la loi ne s'en explique pas d'une manière textuelle, et qu'une disposition aussi exorbitante eût dû être formellement exprimée; que le sens donné à l'art. 14 de la loi de ventôse an 7 était évidemment repoussé par son esprit; que, dans le fait, l'intention de la loi, manifestée par l'ensemble de toutes ses dispositions, était que l'État recueillît le quart de la valeur réelle des biens, sans distraction d'aucune charge, et que ce quart eût pu néanmoins être absorbé et au delà, si les biens avaient passé entre les mains de l'acquéreur, francs et quittes, le gouvernement répondant de toutes les charges;

Qu'on arguait vainement de l'assimilation établie entre les soumissionnaires acquéreurs, aux termes de la loi du 14 ventôse an 7, et les autres acquéreurs de domaines nationaux; qu'il fallait renfermer cette assimilation dans son objet, et ne pas en étendre les conséquences; qu'il restait toujours, en effet, cette différence essentielle entre les ventes faites en exécution de la loi du 17 mai 1790 et celles faites en exécution de la loi du 14 ventôse an 7, que, dans un cas, l'Etat, prenant le bien lui-même, pouvait, sans inconvénient, se charger de toutes les dettes, avec d'autant plus de raison qu'il ne pouvait jamais être tenu que jusqu'à concurrence de la valeur, au lieu que dans l'autre, l'Etat, ne percevant que le quart de la valeur, pouvait se trouver grevé de charges qui non-seulement excéderaient le quart qu'il aurait reçu, mais encore pourraient absorber la valeur totale; en telle sorte qu'en dernière analyse, et dans une hypothèse donnée, ce ne serait plus l'engagiste qui paierait au gouvernement le quart de la valeur, mais bien le gouvernement lui-même qui, en se chargeant de toutes les dettes, lui ferait, en réalité, - ou du moins *par et simple* des trois autres quarts.

III. Les autres ont répondu que le texte de la loi du 14 ventôse et des avis interprétatifs du Conseil d'État était si clair et si positif, qu'il ne devait pas être permis de s'en écarter; que l'assimilation entre les anciens engagistes et les acquéreurs de biens nationaux était absolue; que, par conséquent, si, aux termes des art. 7 et 8 de la loi du 17 mai 1790, les acquéreurs des domaines ont acheté, en effet, ces domaines « francs et « quittes de toutes redevances, prestations foncières, rentes « constituées et hypothèques, du rachat desquelles le gouvernement demeurerait chargé, » on ne pouvait s'empêcher d'appliquer aux engagistes, qui leur étaient assimilés *en tout*, les dispositions de cette loi du 17 mai 1790, qui n'établissait elle-même aucune différence, quant à l'affranchissement des biens, entre les rentes dues aux particuliers et celles dues à l'État.

C'est dans le sens de cette dernière opinion, que l'ancienne Commission du contentieux avait rédigé un projet d'avis.

Ce projet fut soumis à la délibération du Conseil, qui embrassa une opinion contraire sur la forme et sur le fond.

Il pensa, sur la forme, que la détermination des effets de l'art. 14 de la loi du 14 ventôse an 7 n'appartient pas aux Conseils de préfecture.

Le Conseil d'État n'a pas depuis été toujours ferme dans cette doctrine. Toutefois elle est la seule véritable; elle découle, en premier lieu, de ce que l'interprétation des contrats entre particuliers est du ressort des tribunaux, à moins que la loi, par une condition spéciale et clairement exprimée, ne l'ait réservée, dans certains cas et sous de certaines limites, à l'autorité administrative; en second lieu, de ce que le but visible et l'esprit de toute cette loi ont été de réprimer les envahissements des corps administratifs et de restituer aux tribunaux les questions principales et incidentes qui naissent des engagements domaniaux.

Sur le fond, le Conseil a pensé que les deux avis des 16 fructidor an 12 et 22 fructidor an 13 n'étaient pas applicables à l'espèce; qu'en effet, il ne s'agissait alors que de rentes dues à l'État, comme ayant fait la condition d'un premier engagement et de poursuites exercées dans l'intérêt et à la diligence du Domaine; qu'il n'était question en aucune manière, comme ici, de rentes ou créances appartenant à des tiers; que l'interprétation de la Commission du contentieux ne pouvait être justifiée, ni par l'intérêt du trésor, ni par l'intérêt politique, ni par le texte de la loi, ni par son esprit; que la loi du 14 ventôse an 7 avait seulement voulu prévenir toute altercation ultérieure entre le Domaine et l'engagiste, mais qu'elle n'avait pas voulu s'immiscer dans les prétentions des tiers.

Qu'à la vérité, les biens engagés, aliénés à des tiers, faute de soumission de la part des anciens concessionnaires, dans le délai utile, étaient affranchis de toute redevance quelconque, dans le sens le plus absolu; mais qu'il n'en était pas de

même des engagistes, acquéreurs sur soumission; qu'à leur égard, les seules redevances dues par eux à l'Etat s'étaient trouvées éteintes et confondues dans le prix du nouveau contrat; que par conséquent les autres dettes assises sur lesdits biens, au profit des tiers, continuaient à subsister.

Tel fut le résultat de la délibération du Conseil.

Je me permettrai de faire observer que le Conseil d'Etat, après avoir déclaré l'incompétence du Conseil de préfecture, et par conséquent la sienne propre, aurait dû renvoyer la question toute entière aux tribunaux, pour qu'ils la décidassent par voie d'application, au lieu qu'il a posé une distinction qui la trauche nettement, distinction fort judicieuse sans doute, mais qu'il ne lui appartenait d'établir que dans un avis interprétatif, et non dans un décret rendu en matière contentieuse, sur une espèce particulière, dont il renvoyait l'examen aux tribunaux.

Quoi qu'il en soit de cette irrégularité, je crois devoir rappeler les motifs remarquables de ce décret du 4 juin 1809, qui, sur cette question de principe, a fixé la jurisprudence.

Les voici :

« Considérant qu'il s'agit de déterminer les effets et les  
 « conséquences de l'art. 14 de la loi du 14 ventôse an 7, et  
 « que cela rentre dans les *attributions des tribunaux*, aux-  
 « quels il appartient incontestablement de connaître du sens  
 « et de l'exécution des lois, sous le rapport des contestations  
 « auxquelles elles donnent lieu *entre particuliers*; que la com-  
 « pétence des tribunaux est d'autant moins douteuse, que  
 « l'avis du Conseil d'Etat en date du 16 fructidor an 13, ap-  
 « prouvé le 22 du même mois, le décidait d'une manière  
 « formelle ;

« Qu'il faut distinguer entre les charges et les hypothèques  
 « dues par l'engagiste au Domaine, au moment de la soumis-  
 « sion, et celles dues à des tiers; que les premières ont été  
 « éteintes et confondues dans le nouveau prix du contrat in-  
 « tervenu entre l'Etat et le soumissionnaire, mais qu'il n'a été  
 « rien préjugé sur les autres, ni par l'art. 14 de la loi du 14

« ventôse au 7, ni par les avis du Conseil d'Etat, des 16 frimaire au 12 et 22 messidor au 13, qui n'ont statué que sur des affaires intentées dans l'intérêt du Domaine. »

« Art. I. L'arrêté du Conseil de préfecture est annulé, et les parties sont renvoyées devant les tribunaux. »

## DOMAINES NATIONAUX.

- § I. *Quelles sont les règles sur la compétence des préfets et du Ministre des finances, des tribunaux et des Conseils de préfecture, en matière de ventes de biens nationaux ?*
- § II. *Quelles sont les règles établies par la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'interprétation des ventes nationales ?*
- § III. *Les arrêtés des préfets, pris en matière domaniale, doivent-ils être soumis préalablement au Ministre des finances ?*
- § IV. *Lorsque après une déchéance prononcée par le préfet, le Ministre des finances accorde à un acquéreur de bien national, le séquestre tenant, un sursis à revente, sous la condition de payer le reliquat du décompte dans un délai préfixe, et que la loi du 5 décembre 1814 a surpris le bien litigieux dans cet état, et avant la révolution accomplie du terme octroyé, l'acquéreur qui verse intégralement son prix dans les caisses du Domaine, avant l'expiration de ce terme, rentre-t-il dans la pleine propriété de la chose vendue, sauf restitution du prix à l'ancien propriétaire, s'il y a lieu ?*
- § V. *La vente d'un bien présumé national faite sur soumission, nonobstant un sursis accordé par le gouvernement, peut-elle être attaquée aujourd'hui par les anciens propriétaires, qui avaient obtenu le sursis ?*

§ VI. Une vente de biens nationaux, faite au mépris d'une opposition antérieure, doit-elle être annulée ?

Doit-on distinguer, à cet égard, entre les ventes sur soumission et les ventes sur enchères ?

Les ventes faites avec réserve des droits des tiers opposans peuvent-elles être anéanties ou modifiées par l'effet des jugemens définitifs intervenus entre le Domaine et les opposans sur les droits réservés ?

§ VII. Un contrat de vente passé nonobstant l'opposition d'un tiers, suivie de l'annulation de la soumission, est-il valable à l'égard de ce tiers ?

Une soumission de biens nationaux précédemment engagés, faite d'après la loi du 28 ventôse an 4, et annulée par l'administration centrale, avant la soumission de l'engagiste, faite d'après la loi du 14 ventôse an 7, peut-elle être valablement suivie à l'égard du premier soumissionnaire d'un contrat de vente postérieur aux deux soumissions ?

Quid, s'il y a eu soumission acceptée et suivie de jouissance, mais sans contrat, et qu'avant ce contrat, l'engagiste ait effectué sa propre soumission ?

§ VIII. Les préfets ont-ils qualité pour statuer sur le sort et les effets d'une soumission de biens nationaux, faite en vertu de la loi du 28 ventôse an 4, et non suivie d'un contrat de vente ?

Les Conseils de préfecture peuvent-ils déclarer leur incompétence sur une pareille question ?

Le Conseil d'Etat peut-il retenir l'affaire et la juger, *omisso medio* ?

Une telle soumission peut-elle constituer à celui qui l'a faite, vis-à-vis des anciens propriétaires, leurs héritiers et ayans cause, des droits acquis et susceptibles d'être maintenus par l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 5 décembre 1814 ?

*Une soumission régulièrement faite vaut-elle vente, à l'égard tant des tiers que des anciens propriétaires? et est-elle maintenue par la Charte, sauf la passation ultérieure du contrat?*

§ IX. *La vente d'un bien incorporel national faite, sur soumission, au profit d'un tiers, en vertu de la loi du 28 ventôse an 4, est-elle nulle, aux termes de ladite loi?*

*Dans le cas de nullité de la vente, qui, de l'Etat ou de l'ancien propriétaire, doit restituer à l'acquéreur les sommes par lui payées?*

§ X. *Les créanciers privilégiés et hypothécaires des anciens propriétaires sont-ils admissibles à attaquer par la voie de la tierce-opposition les décrets définitifs qui ont ordonné la vente, sur soumission, de biens nationaux assignés à leur hypothèque, sous prétexte que cette vente est nulle, et que leurs droits ont été sacrifiés?*

§ XI. *Dans les aliénations de maisons nationales, faites par voie de loterie, est-ce le procès verbal de description, dressé par l'expert, et l'envoi en possession, opéré par le bureau du Domaine national, ou le prospectus et le tirage au sort, qui font le titre et la loi des parties, et déterminent les objets vendus?*

§ XII. *De deux ventes nationales et successives du même bien, laquelle doit être maintenue?*

§ XIII. *Lorsqu'un conflit a été élevé sur une contestation relative à une vente de biens nationaux, et qu'il a été confirmé par une ordonnance royale, le Conseil d'Etat doit-il retenir le jugement de l'affaire, omisso medio, ou renvoyer préalablement les parties devant le Conseil de préfecture?*

*Doit-il retenir la connaissance d'une question de biens*

*nationaux sur laquelle le Conseil de préfecture, dont il annulle l'arrêté, a déclaré son incompétence?*

§ XIV. *Lorsqu'à défaut de procès verbal d'estimation, l'acte d'adjudication garde le silence sur la nature et l'étendue des objets vendus, mais qu'il se réfère à un bail antérieur, le bail doit-il être appliqué à la difficulté proposée par le Conseil de préfecture et ensuite par le Conseil d'Etat, ou doit-il être appliqué seulement par les tribunaux?*

§ XV. *Est-ce aux tribunaux seulement, ou à l'administration, à prononcer sur l'existence et le mode des servitudes actives et passives de vue, de passage, de puisage, de mitoyenneté et autres, réservées généralement ou spécialement dans les ventes de biens nationaux?*

§ XVI. *L'acquéreur d'un bien national confisqué sur un émigré non noble et réintégré dans ses droits par la loi du 22 nivôse an 3 a-t-il dû verser le reliquat du prix de son acquisition entre les mains du receveur des Domaines, ou entre les mains de l'ancien propriétaire?*

§ XVII. *Le Ministre des finances a-t-il pu, avant la Charte, relever les acquéreurs de biens nationaux des déchéances prononcées par la loi du 11 frimaire an 8, faute par eux d'avoir soldé le prix de leurs acquisitions dans le délai de ladite loi?*

*Ces sortes de déchéances étaient-elles absolues ou comminatoires?*

§ XVIII. *L'acquéreur d'un domaine national évincé d'une partie de son acquisition doit-il être indemnisé par l'Etat proportionnellement au prix total de la vente, ou suivant l'estimation à l'époque de l'éviction de la partie distraite de son acquisition, conformément à l'art. 1637 du Code civil?*

§ XIX. *Les acquéreurs de marais nationaux sont-ils af-*

*franchis des taxes ou contributions annuelles mises sur des marais, pour les réparations et l'entretien des ouvrages d'art?*

§ XX. *Les marais vendus par l'Etat sont-ils affranchis des rentes établies avant la mainmise nationale, pour la construction d'ouvrages d'art?*

*L'indemnité résultant de l'affranchissement de ces rentes est-elle due et doit-elle être liquidée par le Domaine, ou par le trésor?*

§ XXI. *Les ventes de domaines nationaux faites depuis la Charte conservent-elles le privilège d'affranchir le bien aliéné de toute hypothèque antérieure, rente, etc.?*

*L'action des tiers qui prétendent à la propriété d'un bien présumé national, vendu par l'Etat depuis la Charte, doit-elle se résoudre en restitution ou seulement en indemnité?*

*La même action peut-elle s'exercer à l'égard de la revente sur folle enchère d'un bien de première origine, déjà vendu avant la Charte?*

§ XXII. *Est-ce à l'administration des Domaines à liquider les indemnités dues aux anciens propriétaires ruraux, en remplacement de la valeur de leurs biens, présumés nationaux, aliénés par le gouvernement?*

*Quelles sont les conditions imposées aux liquidations de cette espèce?*

### § I<sup>er</sup>.

*Quelles sont les règles sur la compétence des préfets, du Ministre des finances, des tribunaux et des Conseils de préfecture, en matière de ventes de biens nationaux?*

I. Il ne faudrait pas croire que le gouvernement continue à retenir la décision des contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des ventes de biens nationaux de seconde origine, parce qu'il aurait encore au maintien de ces ventes un intérêt fiscal et matériel.

Il est facile de prouver qu'il n'a plus aujourd'hui aucun intérêt de cette nature, soit directement, soit indirectement.

En effet, par le sénatus-consulte du 6 floréal an 10, l'État a délaissé aux émigrés amnistiés, éliminés, radiés, toutes actions en réintégration contre les acquéreurs de leurs biens tombés dans le domaine national, à raison des objets que l'adjudication n'aurait pas compris.

Par la loi du 5 décembre 1814, il leur a remis, outre leurs biens existans en nature, tous les droits et actions rescisoires qui compétaient au Domaine, et dont l'exercice ultérieur lui est devenu étranger, mais sous les modifications apportées à l'exercice de ces droits et actions par les articles 16 et 17 du sénatus-consulte du 6 floréal an 10.

Quant au prix total ou partiel des ventes encore dû, le Domaine ne le reçoit que pour le transmettre aux anciens propriétaires.

L'État ne doit, d'après les lois existantes, aucune indemnité aux émigrés, soit pour leurs biens qu'il a vendus, soit pour ceux dont il a disposé en faveur des tiers par voie de partage de présuccession, de liquidation de dots, reprises légitimaires et autres créances. La loi du 29 thermidor an 8, celle du 5 décembre 1814, et l'article 16 du sénatus-consulte du 6 floréal an 10, leur interdisent expressément, ainsi qu'à leurs héritiers, créanciers et ayans-cause toute recherche à cet égard.

Ainsi, dans cette matière et en ce qui touche les émigrés, l'État est aujourd'hui matériellement désintéressé, soit pour les choses, soit pour le prix, soit pour les actions litigieuses, soit pour les indemnités.

Voyons s'il l'est également en ce qui touche les acquéreurs.

Si le bien national revendiqué, soit par l'ancien propriétaire émigré, soit par un tiers regnicole, a été aliéné avec toutes les formes requises, la vente est irrévocable, aux termes de la loi du 22 frimaire an 8, de l'article 9 de la Charte, de

l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 5 décembre 1814, et de la jurisprudence nombreuse, et à cet égard invariable, du Conseil d'Etat.

Voilà la garantie des acquéreurs vis-à-vis des tiers.

Voici maintenant la garantie de l'Etat vis-à-vis des acquéreurs.

Quant à l'éviction partielle de la chose, les acquéreurs de biens nationaux pourraient régulièrement exercer contre l'Etat, dans toute son étendue, cette action que la loi commune donne à tout acquéreur contre son vendeur, pour garantie de l'éviction de la chose achetée.

Mais la loi spéciale du contrat a déjà ôté à l'acquéreur qui l'a acceptée plusieurs des garanties ordinaires, et, entre autres, celles résultant :

1°. Du défaut de mesure et de contenance, clause réciproque qui lie l'Etat comme l'acquéreur, et qui éteint toute action, soit pour indemnité, soit pour cause de lésion ;

2°. De l'exercice des servitudes actives et passives, que, dans le silence de l'acte de vente, les tribunaux règlent d'après les titres ou la possession.

Quant à la restitution du prix, il y a plusieurs distinctions à établir :

Si la vente se trouve résolue par l'effet d'une déchéance définitivement prononcée, l'Etat remet la chose à l'ancien propriétaire, et l'ancien propriétaire remet à l'acquéreur, par l'intermédiaire du Domaine, les sommes payées à compte sur le prix (1).

Si la vente d'un bien patrimonial a été légalement consommée, l'Etat doit restituer le prix à l'acquéreur.

Mais comme plus des trois quarts des ventes de biens nationaux, ou présumés tels, remontent à une époque antérieure à l'an 9, la créance, soit de l'acquéreur, soit des tiers, résultant du prix de biens illégalement vendus, tombe dans l'ar-

---

(1) 28 avril 1816.

rière de l'an 9, arriéré frappé de déchéance par la loi de finances du 15 janvier 1810.

L'Etat ne serait donc réellement grevé de la restitution éventuelle du prix qu'à l'égard du petit nombre de ventes dont le contrat est postérieur à l'an 9.

Il remet ce prix à l'acquéreur, selon les quantités et dans les valeurs qu'il a reçues.

Il remet au tiers réclamant les mêmes valeurs, et non le prix intrinsèque et réel de l'objet vendu qui résulterait d'une expertise contradictoire.

Mais, avant de rembourser les tiers réclamans, il faut que leurs droits vis-à-vis du Domaine soient préalablement établis; ce qui engendre une question de propriété dont la décision est soumise aux tribunaux.

Si le tiers réclamant succombe devant eux dans ses prétentions, l'Etat ne doit rien, puisque le bien en litige était réellement national, et que, par conséquent, il a été valablement aliéné.

Ainsi, les réclamations en indemnité contre le trésor, formées, soit par les acquéreurs évincés, soit par des tiers déposés, se tournent, pour les seconds, en discussions purement judiciaires, et se terminent, pour tous les deux, par une liquidation administrative.

Ces sortes de liquidations se poursuivent au Ministère des finances, et n'ont encore été l'objet d'aucune réclamation devant le Conseil d'Etat.

Il est donc vrai de dire que l'Etat n'a plus aujourd'hui, soit directement, soit indirectement, d'intérêt matériel à retenir la décision des contestations qui peuvent s'élever sur les ventes de biens nationaux.

Il semblerait suivre de là qu'on devrait les restituer aux tribunaux ordinaires.

Je dois ajouter que l'Etat discute tous les jours, personnellement, devant les tribunaux, une foule de questions relatives à la propriété de ses autres domaines, et qu'il est souvent con-

damné, soit à des dégrèvements de fonds, soit à des restitutions de fruits, soit à des paiemens de créances.

Il ne faudrait donc pas puiser le principe de la juridiction administrative, en matière de biens nationaux, dans l'intérêt fiscal de l'Etat, mais dans des motifs d'un ordre différent et plus élevé.

II. Ces motifs ont été principalement : 1°. de placer la vente des biens nationaux sous la tutelle politique du gouvernement lui-même, tutelle plus active, plus éclairée, plus uniforme, plus forte et plus rassurante pour les acquéreurs, que celle des tribunaux ;

2°. De ne pas laisser ces sortes de contestations s'agiter entre les acquéreurs et les émigrés, avec scandale et fureur peut-être, devant le public et parmi les solennités des audiences judiciaires.

A la vérité, ce sont les lois de la révolution qui ont institué, dans cette matière, une juridiction spéciale. Mais le Roi lui-même en a reconnu la nécessité; car cette nécessité est celle des choses, qui domine de sa force insurmontable les gouvernemens légitimes comme les gouvernemens de fait.

C'est ainsi qu'on ne peut contester en principe, qu'on aurait dû restituer directement aux émigrés, avec leurs biens immobiliers appréhendés et retenus par l'Etat, les actions en répétition des sommes provenant des décomptes, et dues encore par les acquéreurs à l'Etat dessaisi.

Mais pour éviter tout contact entre les acquéreurs et les émigrés, la loi du 5 décembre 1814 chargea l'administration des domaines de poursuivre le recouvrement de ces sommes par voie de contrainte, après décompte, au nom et dans l'intérêt des émigrés, auxquels elle en ferait la remise.

3°. L'irrégularité des contrats de vente a aussi été un des motifs déterminans de l'attribution; non que le vice des contrats puisse changer la compétence des juges, mais parce que cette irrégularité a été si étrange et si commune dans le tumulte de la révolution, que les tribunaux, avec les règles inflexibles de

leur justice distributive, auraient annulé la plupart de ces actes informes.

4°. Il est d'ailleurs naturel que l'administration déclare le sens des actes qu'elle a passés. Car elle donne, en cette matière, des déclarations, plutôt qu'elle ne prononce des jugemens.

Il est naturel qu'elle interprète les lois spéciales qu'elle a faites; car elle en connaît mieux l'esprit que les tribunaux.

Il est naturel enfin qu'elle soit appelée plutôt que les tribunaux à protéger les nouveaux droits qu'elle-même a introduits.

La quantité des droits que cette juridiction embrasse et garantit est immense.

« On ne peut pas évaluer à moins de *deux millions* les  
 « ventes faites par l'État. Le nombre des *reventes* n'est peut-  
 « être pas inférieur. Si l'on ajoute les *partages de famille* et les  
 « *droits hypothécaires* assis sur les biens, on trouvera que les  
 « questions qui les concernent intéressent au moins *cinq à*  
 « *six millions de Français*. D'un autre côté, si l'on fait atten-  
 « tion à la quantité de biens vendus, biens de l'ancien do-  
 « maine, biens ecclésiastiques, biens des émigrés, biens des  
 « personnes condamnées révolutionnairement, biens des com-  
 « munes, biens des hôpitaux, biens des collèges, il n'est pas  
 « douteux que cette quantité n'embrasse une *portion consi-*  
 « *dérable du territoire de la France* (1). »

5°. De plus, les tribunaux n'appliquent, de droit et d'habitude, que les lois civiles. Ils n'ont pas la même intelligence des lois politiques. Disons-le, lois, juges, matière, règles et garanties, ici, tout est d'exception.

Les tribunaux, même les Cours royales, ne sont pas placés dans une région assez haute pour échapper aux influences de localité, plus dangereuses ici qu'en toute autre matière.

---

(1) Rapport de la Section des finances du Conseil d'Etat, du 8 août 1808.

Il s'établirait devant eux des jurisprudences diverses, qui ébranleraient, par leur contrariété, la solidité des ventes nationales, la confiance des acquéreurs dans le gouvernement du Roi, et, par conséquent, la paix publique.

Les discussions, dans la chaleur des plaidoiries, dégénéraient bientôt, par l'animosité des parties, en récriminations personnelles, et les tribunaux se convertiraient en une arène où toutes les passions politiques viendraient se provoquer et se combattre.

Tous les bons esprits sentiront qu'il vaut mieux que ces difficultés se consomment dans les débats écrits d'une procédure administrative. Le Conseil d'Etat, unique Cour d'appel dans cette matière, réprime à la fois les empiètemens des tribunaux, par la voie indirecte du conflit, et ceux des Conseils de préfecture, sur la plainte des parties lésées, par la voie de l'appel et de l'annulation directe de leurs arrêtés.

6°. J'ajoute que, parmi le silence, le désordre et la contradiction perpétuelle des lois de cette matière, le Conseil d'Etat s'est fait, dès le principe et de nécessité, une sorte de jurisprudence orale et de tradition, que les tribunaux ignoraient.

7°. Enfin, il existe une suite constante de décrets non insérés au *Bulletin des lois*, mais n'en ayant pas moins la force d'actes législatifs, qui ont depuis long-temps fondé une multitude de droits acquis, et qui sont renfermés dans les archives que l'administration n'ouvrirait pas aux réquisitions des tribunaux.

Ne nous étonnons donc point que, par tant de motifs, cette matière si délicate ait été réservée, dans tous les temps, à des juges d'exception; et qu'ainsi, elle ait commencé par être attribuée aux Directoires de département, ensuite aux administrations centrales, puis aux Conseils de préfecture, en première instance, et aux Comités de la Convention, au Directoire exécutif, au Ministre des finances, au département des

domaines nationaux, et enfin au Comité du contentieux du Conseil d'Etat, en appel et en dernier ressort.

Mais s'il y a nécessité à ce que l'administration garde ses attributions, il y a aussi nécessité à ce qu'elle n'envahisse pas la juridiction des tribunaux. Or cette tendance de l'administration à envahir remonte aux premiers jours de la révolution. Il est bon d'en signaler rapidement les causes, et d'en faire voir les progrès.

Lorsqu'un pouvoir redoutable a long-temps vécu, il fait souvent peur, même après sa chute, aux mains qui l'ont renversé. Ainsi, l'assemblée constituante, après avoir aboli les parlemens, retint les tribunaux dans l'abaissement. Elle constri-  
gnit fortement l'autorité administrative; elle versa avec complaisance les grâces et la plénitude du pouvoir sur cet enfant de sa création, et elle établit son œuvre nouvelle sur des bases si profondes, qu'elles ont résisté aux entraînemens de la révolution.

D'un côté, elle défendit aux juges, sous les peines les plus sévères, de traduire les administrateurs, à raison de leurs fonctions, devant les tribunaux, sans l'autorisation préalable du gouvernement.

De l'autre, elle réserva au gouvernement la décision des conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

De la balance exacte des deux autorités devait résulter l'harmonie du gouvernement. Mais l'assemblée constituante ne tint pas cette balance égale. Car elle transporta aux administrations locales une portion du pouvoir judiciaire. Elle énerva les forces de la justice en ôtant l'inamovibilité aux juges; elle jeta ainsi, sans s'en douter et sans le vouloir, au milieu de la France, les fondemens de l'insupportable tyrannie de l'arbitraire.

Il est permis de croire que si cette fameuse assemblée se fût un peu reposée dans sa course, elle aurait reculé devant les

conséquences de sa faute , et rétabli l'équilibre des deux pouvoirs.

La Convention n'eut garde de briser un tel instrument; elle concentra même, avec jalousie, en elle seule, tous les pouvoirs législatif, administratif et judiciaire; et, de son sein, elle les lançait sur la France, tout organisés pour la destruction.

Les représentans du peuple, envoyés en mission dans les départemens, exerçaient une autorité dictatoriale; ils procédaient par arrêtés, tantôt sur pétition, souvent d'office, sans contradiction et sans forme; ils suspendaient l'exécution des jugemens; ils les cassaient même.

Les juges, dépositaires d'un pouvoir temporaire et avili, tremblaient devant la menace de leurs volontés.

Les administrations centrales, poussées dans cette direction par les insinuations de l'exemple, et quelquefois par l'ordre de l'autorité supérieure, entraient de toutes parts, dans le domaine des juges, trop faibles pour les repousser, et évoquaient à leur barre toutes sortes de contestations sur des baux, des ventes, des échanges, des testamens, des donations, et une infinité d'autres questions de pur droit civil.

Quelques lois blamèrent ces empiètemens et réglèrent vainement les compétences. Comme les administrations centrales manquaient d'un régulateur commun, et comme ces gouvernemens éphémères, occupés de guerres continuelles et du soin de leur propre existence, n'avaient pas le temps de tourner leurs regards sur les désordres de l'intérieur, ces lois de compétence furent si souvent et si effrontément violées, qu'il fallut bien que les lois suivantes consacraient ces violations sur lesquelles reposaient déjà une foule de droits acquis.

C'est ce qui arrive dans toutes les révolutions. C'est aussi ce qui explique les étonnantes contradictions de toutes ces lois qui marchaient, avec la rapidité des circonstances, dans tous les sens, les unes à travers les autres, sans liaison et sans but.

Le gouvernement n'était pas moins embarrassé que les parti-

culiers, pour retrouver, au milieu de ce labyrinthe de lois, le fil des compétences égarées.

Ainsi, en l'an 6, il s'éleva une vive controverse entre le Ministre des finances et celui de la justice, sur cette question :

« Est-ce à l'autorité administrative, ou à l'autorité judiciaire, « à statuer sur la validité ou l'invalidité de la vente d'un do- « maine réputé national, aliéné comme tel, contre laquelle « on réclame, sur le fondement que le domaine vendu est « une propriété particulière ? »

Le Ministre des finances soutenait que, même après la consommation de la vente, il suffisait qu'un particulier se prétendit propriétaire de l'objet vendu, pour que la discussion et l'examen de cette prétention appartenissent aux tribunaux, et que le gouvernement ne pouvait prononcer que sur les formes, et non sur le fond de l'adjudication.

Le Ministre de la justice répondit (et sa doctrine fut consacrée par une proclamation du Directoire exécutif du 2 nivôse an 6) :

1°. Qu'aux termes de la loi du 1<sup>er</sup> fructidor an 3, « toutes « les pétitions et questions relatives à la validité ou nullité des « adjudications des domaines nationaux, ou réputés tels, de- « vaient être renvoyées au Comité de finances de la Conven- « tion nationale. »

Ce qui donnait évidemment l'exclusion aux tribunaux.

2. Que si les tribunaux pouvaient déclarer patrimonial ce qui était national, ils démoliraient, pièce par pièce, la fortune publique, et usurperaient les fonctions du législateur;

3°. Qu'il résultait de l'art. 374 de la constitution de l'an 3, que lorsqu'une adjudication est légalement consommée, il ne peut plus y avoir lieu à une discussion judiciaire sur le domaine qui a fait l'objet de l'adjudication; car, puisque l'acquéreur n'en peut plus être dépossédé, il ne reste à statuer, en cas que le tiers réclamant soit trouvé fondé, que sur l'indemnité à lui accorder par le trésor national;

4°. Que les juges, quoique nommés seulement pour *cinq ans*, étaient encore *trop inamovibles* ; que les administrateurs, soumis à une mutation annuelle, étaient plus *circonspects* ;

« Que des tribunaux qui auraient formé le plan d'exprimer la nation seraient des contre-révolutionnaires, et qu'une expérience malheureuse a prouvé que cette supposition n'était pas une chimère ; »

Que, d'ailleurs, le Directoire exécutif avait, d'après la constitution, le pouvoir d'annuler, sur la réclamation des citoyens, les arrêtés illégaux des administrations secondaires, et que le gouvernement lui-même, d'autant plus prudent qu'il était annuel, restait, vis-à-vis des citoyens, responsable de ses propres actes ;

5°. Que les adjudications étaient précédées d'affiches, et que les tiers suffisamment avertis auraient dû former leur opposition avant la vente, en citant la nation par-devant les tribunaux, dans la personne du commissaire du Directoire exécutif près l'administration centrale du département.

Cette proclamation du Directoire exécutif ne mit pas fin au désordre des compétences ; en cette matière.

Mais elle faisait pressentir le retour du gouvernement à un système plus régulier.

Ainsi, elle permettait aux tiers régicoles de revendiquer la propriété du bien devant les tribunaux, avant la consommation de la vente, et même lorsqu'elle aurait été *annulée* ; à cause de *l'omission de quelque une des formes légales*.

On pourrait en induire, par analogie, qu'il en devait être de même après une déchéance définitivement prononcée, et avant l'adjudication sur folle enchère.

La proclamation implique aussi qu'un tiers pouvait revendiquer, devant les tribunaux, la propriété d'un domaine aliéné au mépris de son opposition faite régulièrement avant la vente.

La loi du 14 ventôse an 7 ( art. 27 ) s'avança dans la même route, en restituant aux tribunaux le jugement des

questions de propriété élevées sur les domaines engagés, entre l'État et les tiers ou les engagistes eux-mêmes, qui se prétendaient placés parmi les exceptions de cette loi.

Enfin, lorsque l'effervescence des passions politiques commença à s'attédir sous le gouvernement consulaire, on garda la juridiction administrative, moins comme un instrument du pouvoir, en cette matière, que comme une garantie plus sûre pour les acquéreurs.

L'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an 8, sur l'organisation départementale, attribua aux Conseils de préfecture, qui venaient de succéder aux administrations centrales, le jugement des contestations relatives aux ventes de biens nationaux.

Malheureusement, la loi du 28 pluviôse an 8 ne posa que le principe de la juridiction, sans spécifier les cas de compétence. Or les traditions de la compétence sans bornes que les administrations précédentes avaient usurpée devaient naturellement se perpétuer dans les mains des nouveaux administrateurs, qui, pour la plupart, n'avaient fait que changer de nom, et pas de maximes et d'habitudes.

Dans cette disposition d'esprit, et d'ailleurs abusés par le vague et la généralité des termes de la loi qui les investissait du droit de prononcer sur tout le contentieux des domaines nationaux, les Conseils de préfecture continuèrent long-temps à juger, par analogie, des questions de domaines engagés, que la loi du 14 ventôse an 7 avait renvoyées aux tribunaux, et à statuer sur la validité des baux administratifs ou privés de biens nationaux; ils décidèrent toutes les questions de ventes par toutes sortes d'applications de titres anciens et de moyens de droit civil, comme si la matière domaniale leur avait été pleinement dévolue, sans distinction et sans réserves.

Le département des domaines nationaux, qui ne fut supprimé que par le décret du 23 février 1811, modéra un peu, dans les Conseils de préfecture, cette tendance et ces écarts; mais lorsque le Comité du contentieux entra en pleine possession de cette matière, il ne retint que la portion de juri-

diction étroitement nécessaire à la sûreté des acquéreurs. Il établit que les Conseils de préfecture étaient des tribunaux d'exception ; qu'ils devaient se renfermer dans les limites que les dispositions de la loi , ou la nature des choses , ou les précédens constans et nombreux de la jurisprudence , ont posées à leurs attributions ; en un mot, qu'ils étaient un moyen de conservation et de paix publique, et non un instrument d'usurpation et de désordre. La jurisprudence du Comité du contentieux a été conduite dans ce sens, avant comme depuis la restauration , avec une persévérance, une méthode et une unité de vues dont l'expérience de quinze années a pleinement justifié la sagesse.

Elle a éclairci les ambiguïtés de la loi , rempli ses lacunes , et corrigé l'arbitraire de ses précédentes applications ; elle s'est attachée surtout à déterminer avec soin la portion de compétence qui, dans cette matière, appartenait, selon la diversité des espèces, aux préfets, au Ministre des finances, aux Conseils de préfecture et aux tribunaux.

III. On a renvoyé aux préfets toutes les questions relatives à la *déchéance des acquéreurs* et à la *formation des décomptes*, sauf recours, dans les deux cas, au Ministre des finances, puis ensuite au Conseil d'Etat (1).

En effet, l'exécution et la surveillance, en matière domaniale, appartiennent aux préfets, d'après le décret du 23 février 1811, et l'arrêté du gouvernement, du 4 thermidor an 11.

En dressant un décompte, le préfet ne fait que dresser une liquidation.

On a voulu que cette liquidation ne fût pas soumise, devant le Conseil de préfecture, aux lenteurs de l'instruction contentieuse, et qu'elle s'expédiât plutôt dans la forme administrative.

(1) 14 juillet 1812, — 11 novembre 1813, — 30 septembre 1814, — 1<sup>er</sup> novembre 1814, — 6 mars 1816, — 11 février 1820, — 1<sup>er</sup> novembre 1820, — 10 janvier 1821, — 8 mai 1822.

Le but de cette disposition était d'accélérer le versement du reliquat des décomptes dans les caisses de l'État.

En prononçant contre un acquéreur la déchéance et l'amende, à défaut de paiement du prix, le préfet ne fait qu'un acte de pure administration.

Il importait, dans l'intérêt de l'agriculture, de ne pas laisser le bien national se détériorer entre les mains d'un acquéreur insolvable, qui se débattait sous le poids de la déchéance.

Il importait, dans l'intérêt combiné de la politique, du fisc et du crédit, de ne pas laisser ce bien long-temps vacant, en quelque sorte, et de faire procéder immédiatement à sa revente sur folle enchère, ou à sa rentrée sous la vigilante administration du Domaine.

Tels ont été les motifs de l'attribution spéciale donnée aux préfets et au Ministre des finances, en matière de déchéance et de décomptes.

Cette matière rentre aussi, par un certain côté, dans la juridiction gracieuse.

En effet, le Ministre des finances seul peut, au nom de l'État, relever de la déchéance encourue les acquéreurs retardataires : faculté qu'il exerçait par délégation, avant la restauration, pour les biens de première et de seconde origine, et qu'il peut exercer, depuis la Charte, sous sa responsabilité, pour les biens de première origine seulement (1).

Il pouvait et peut encore, dans les mêmes limites, accorder des sursis à la reprise de possession, ou à la revente sur folle enchère, prolonger les délais du paiement, remettre au débiteur une portion du capital, tout ou partie des intérêts, admettre dans le décompte tel mode de paiement, telle imputation, telle valeur, le tout sous sa responsabilité.

Sous ces divers rapports, le Ministre des finances exerce, avec latitude, une juridiction gracieuse, qui ne pourrait appartenir ni aux Conseils de préfecture, ni aux tribunaux,

---

(1) 1<sup>er</sup> mars 1815.

lesquels doivent se renfermer, chacun en ce qui les concerne, dans la stricte application des lois.

IV. On a laissé les Conseils de préfecture décider les questions de savoir :

1°. Si tel objet, possédé ou réclamé par un tiers, ou par l'ancien propriétaire, ou par le Domaine, a été ou non vendu à l'acquéreur, *et vice versa* (1).

Car il s'agit ici d'examiner les actes d'estimation et d'adjudication pour les ventes sur enchères, et les actes de soumission, ainsi que le contrat, pour les ventes sur soumission, afin de déclarer si la vente administrative contient ou non l'objet réclamé; or ceci rentre évidemment dans le contentieux des domaines nationaux.

2°. Si un bien national, attribué à une fabrique, appartient au Domaine (2).

Car c'est aux Conseils de préfecture à apprécier l'étendue et les effets des actes administratifs, qui, pour réparer la spoliation révolutionnaire des fabriques et des hospices, leur ont affecté, en remplacement, certains biens nationaux, et à juger si les formalités attachées à la possession de ces biens ont été remplies, en temps utile, par les fabriques et les hospices.

La question de propriété est ici administrative, parce qu'elle puise uniquement sa solution dans un acte administratif; et comme elle est devenue contentieuse, par la revendication des hospices, d'une part, et du Domaine, de l'autre, c'est au Conseil de préfecture à la décider.

3°. Si une soumission de biens nationaux, faite en exécution de la loi du 28 ventôse an 4, et non suivie de contrat, vaut vente (3).

(1) Loi du 28 pluviôse an 8, art. 4, — 29 mars 1811, — 26 mars 1812, — 7 octobre 1813, — 5 janvier 1815, — 11 janvier 1815, — 18 septembre 1813, — 27 mai 1816, — 21 août 1816.

(2) 30 juin 1815. — *Voy.* au mot FABRIQUES, § *unique*.

(3) 22 avril 1818, — 12 mai 1820, — 1<sup>er</sup> novembre 1820. — *EOD.* VERB., § VIII.

Car cette question, dont la solution mène droit au maintien ou à l'annulation de la vente, rentre évidemment dans le contentieux des domaines nationaux; dès lors, son examen appartient aux Conseils de préfecture, et le Conseil d'Etat ne pourrait en connaître de prime abord, sur la réclamation de l'ancien propriétaire ou sur le déclinaire du Conseil de préfecture, parce qu'il n'appartient ni aux parties de franchir, ni au Conseil d'Etat d'omettre, le premier degré de juridiction que la loi du 28 pluviôse an 8 a établi.

4°. Si une vente est nulle, soit pour avoir été passée par une autorité illégale, soit pour avoir compris des biens dont les lois ont prohibé l'aliénation, soit pour vices matériels dans ses formes, soit enfin pour déchéance définitivement encourue, faute de paiement, dans les cas et dans les délais prévus par la loi (2).

Car toutes ces questions touchent à la validité intrinsèque et matérielle de la vente administrative, et sont essentiellement contentieuses.

5°. Si un ancien propriétaire a qualité pour attaquer la validité et les effets d'une vente nationale dont il ne conteste point la réalité.

Car cette réclamation donne lieu à l'examen des lois politiques des 22 frimaire et 29 thermidor an 8, 16 floréal an 10, 5 décembre 1814 et autres, et rentre ainsi, soit à raison de l'application de ces lois, soit à raison de son objet, dans le contentieux des domaines nationaux, réservé aux Conseils de préfecture par la loi du 28 pluviôse an 8.

6°. Si une opposition, antérieure à la vente, formée régulièrement, confère au tiers réclamant le droit d'obtenir la restitution de la chose, après le jugement définitif des tribunaux sur la question de propriété, ou s'il ne lui compétè, dans ce cas, qu'une action en indemnité devers le trésor.

---

(2) Décret du 19 juillet 1791, — lois des 28 ventôse an 4, 12 frimaire an 8, 5 décembre 1814, — décret du 26 mars 1814.

Car il y a débat entre le tiers réclamant et l'acquéreur, sur l'application des lois relatives à la forme des ventes nationales, à leur validité et à leur garantie. Or l'application de ces lois appartient, sous ce rapport, aux Conseils de préfecture.

7°. Si une vente de biens indivis avec l'Etat est nulle ;

Si, lorsqu'un bien national a été vendu deux fois par l'Etat, c'est la première vente qui doit être maintenue ou la seconde ;

Si les donations ou cessions de biens nationaux vendus antérieurement, faites, à titre gratuit ou onéreux, par l'Etat, aux fabriques, hospices et autres établissemens de charité, doivent être maintenues au préjudice des acquéreurs, lorsque l'identité des objets possédés et la validité de la vente sont bien constatées ;

Car ces trois questions touchent à la substance même de la vente.

Il s'agit, dans ces trois cas, pour les acquéreurs, d'être ou de n'être pas.

Ils se réfugient donc sous la protection du tribunal spécial, chargé par la loi du 28 pluviôse an 8 de garder leurs droits et la foi de leurs contrats (1).

8°. S'il y a lieu d'employer, comme moyens auxiliaires d'interprétation, les enquêtes, les expertises, les applications de plans ;

De déclarer que telle servitude ou tels droits de vue, de prise d'eau, de mitoyenneté, de passage, de pacage, de puisage, d'émondage, d'usage, nommément exprimés dans les actes administratifs qui ont précédé ou consommé la vente, ont été aliénés ou réservés ;

D'appliquer la clause d'un bail auquel l'acte de vente se réfère par une disposition spéciale.

Car, dans ces trois cas, le Conseil de préfecture n'exécède pas les bornes de compétence.

---

(1) Lois du 1<sup>er</sup> floréal an 5, art. 69, et 50 thermidor an 4. — 17 novembre 1811.

9°. Si l'opposition aux contraintes et poursuites exercées par les agens du Domaine, pour recouvrer tout ou partie du prix des ventes de domaines nationaux, est ou non valable (1).

Car cette question nécessite l'examen des dispositions les plus essentielles de la vente, sur l'importance du prix, la nature des valeurs admises, le mode et les termes du paiement, l'effet des clauses pénales, s'il y en a, les stipulations de garantie et de solidarité, et les voies d'exécution.

V. On a renvoyé aux tribunaux :

1°. Les questions de baux, soit qu'il s'agisse de leur existence ou de leur validité intrinsèque, de leur interprétation, de leur exécution et de leurs effets, de leur résiliation, du paiement des fermages, de la liquidation et du règlement des comptes, de l'opposition des débiteurs aux contraintes décernées par la régie, etc. (2).

Il est évident qu'il n'y a pas de nécessité politique à éviter un choc direct entre le Domaine et un simple fermier, comme entre l'acquéreur et un émigré; par conséquent l'attribution d'exception, sous ce rapport, est inutile.

Car on n'a pas à considérer ici la nature du bien, son origine et l'irrévocabilité de son aliénation, mais la nature et les effets temporaires d'une stipulation de simple jouissance.

D'un autre côté, on n'a pas à considérer la forme dans laquelle l'acte a été passé. Car, si l'acte est privé, il est juste que les tribunaux l'interprètent, au besoin, d'après les règles du droit commun, et l'appliquent.

S'il est administratif, il n'a revêtu cette forme que pour attirer à l'adjudication de la ferme plus d'enchérisseurs, et pour garantir l'administration contre les surprises et les collusions de ses propres agens.

(1) Arrêté du 27 brumaire an 10.

(2) 11 janvier 1815, — 10 mai 1815, — 6 septembre 1815, — 20 janvier 1819, — 8 mai 1822.

L'administration n'a point à protéger, dans les baux, comme dans les ventes, les intérêts d'une foule de rétrocessionnaires de toute espèce, et les tribunaux sont, sans aucun inconvénient, juges du contrat qu'elle a fait et que la loi du 28 pluviôse an 8 ne place point, comme les ventes, sous la juridiction exceptionnelle des Conseils de préfecture.

Cet inconvénient est d'autant moins grave ici, que les tribunaux doivent se borner à reconnaître et à déclarer le titre du fermier contre le Domaine. Mais ils ne peuvent ensuite intervenir pour le paiement de cette créance, qui reste soumise aux formes administratives, et aux lois de déchéance, s'il y a lieu.

En thèse générale, ce renvoi devant les tribunaux s'applique aux réclamations formées soit par le fermier contre le Domaine, soit par le Domaine, ou par l'émigré réintégré, contre le fermier.

Je dois ajouter que la loi du 5 décembre 1814 ne charge le Domaine de percevoir que les résultats des décomptes du prix des ventes, mais non les reliquats des fermages nationaux. C'est ce qui résulte de la combinaison des articles 2, 3 et 8 de cette loi.

2°. Les questions relatives à la vente et à la coupé des bois nationaux.

En effet, ces sortes de ventes ne sont passées, comme les baux, devant l'administration, que dans l'intérêt fiscal du trésor.

Il s'agit ici de l'application, non des lois politiques et d'exception, mais de l'ordonnance de 1669 et des lois civiles.

Le cahier des charges, dressé conformément aux prescriptions de l'ordonnance de 1669, est la loi commune des parties, et ne contient jamais la réserve de la juridiction administrative, en cas de contestation.

D'ailleurs, la trace de ces sortes de ventes se perd à l'instant, puisqu'il s'agit de fruits, de jouissances, de valeurs mobilisées qui, à peine détachées du sein de la terre, passent dans

le commerce et se confondent, sans distinction, avec la masse des autres richesses de cette nature.

Il n'y a également ici aucun intérêt de tiers, de créanciers, de cessionnaires, à couvrir d'une garantie spéciale.

C'est une pure affaire de commerce, entre des marchands de bois et le gouvernement, qui se règle d'après le droit commun.

Par la même raison, les actions en répétition de tout ou partie du prix de ces ventes nationales de la superficie doivent être remises directement aux anciens propriétaires du sol, et suivies par eux devant les tribunaux.

Par une autre raison, s'il s'agit, soit d'une vente actuelle, soit d'une vente ancienne de bois nationaux de première origine, l'État assure son crédit en laissant les tribunaux pour juge aux adjudicataires, qui offriraient un prix moindre s'ils craignaient de rencontrer ce juge, en cas de contestation, dans l'administration elle-même, leur partie adverse.

3°. Les questions de mitoyenneté de murs, de haies, fossés et généralement toutes les questions de servitude (1).

Parce que l'État a vendu les biens nationaux sans garantie des servitudes actives et passives, et que, d'ailleurs, ces dernières questions étant, d'ordinaire, élevées par des voisins, par des tiers, autres que l'ancien propriétaire, il n'y a aucun inconvénient politique à ce que ces débats soient portés devant les tribunaux.

Il aurait fallu aussi descendre, pour résoudre ces questions, dans l'examen des règles et des moyens du droit civil.

De plus, la considération de l'origine des biens, lorsqu'il s'agit de servitudes anciennement constituées, ne doit avoir aucune influence sur la nature de la contestation.

(1) 27 octobre 1803, — 17 décembre 1809, — 6 février 1810, — 15 août 1811, — 20 juin 1812, — 24 août 1812, — 22 septembre 1812, — 11 janvier 1815, — 23 janvier 1820, — 19 mars 1820, — 28 juillet 1820, — 29 août 1821, — 27 février 1822, — 1<sup>er</sup> mai 1822.

4°. Les demandes en restitution de fruits (1).

Car il s'agit d'appliquer les règles du Code civil sur la possession de bonne foi.

D'ailleurs, les Conseils de préfecture n'ont d'attribution que pour déclarer simplement ce qui a été vendu.

Néanmoins, le Conseil d'État s'est permis deux fois de fixer la date et de réduire la quotité des répétitions de cette nature : dans le premier cas, à cause de la bonne foi de la possession ; dans le second, pour ne pas exaspérer une population de détenteurs récalcitrans, mais pauvres (2).

Cette dérogation aux règles que le Conseil d'État s'est prescrites est excusée par les circonstances de l'espèce, et par la position singulière des acquéreurs : autre preuve que cette matière est de nature politique.

5°. Les actions en déguerpissement (3).

Car le pouvoir des Conseils de préfecture, comme celui de tous les tribunaux d'exception, se borne à déclarer le fait ; mais l'exécution de leurs jugemens appartient aux tribunaux ordinaires, qui ont le droit de territoire et le commandement.

6°. Les prescriptions opposées, soit par le tiers détenteur à l'acquéreur réclamant, soit par l'acquéreur au tiers, ou à l'ancien propriétaire, ou au Domaine (4).

Car la prescription se détermine par des règles purement civiles.

7°. Les actions en réparations de dégradations, formées par le Domaine contre l'acquéreur déchu.

Car il s'agit d'appliquer les règles ordinaires de l'éviction.

8°. Les questions élevées entre l'acquéreur et ses cession-

(1) 18 mars 1815, — 20 novembre 1815, — 27 mai 1816, — 25 juin 1817, — 22 février 1820, — 20 février 1822, — 1<sup>er</sup> mai 1822.

(2) Arrêts du Conseil d'État, des 19 octobre 1814 et 19 mai 1815.

(3) Décret du 17 juillet 1813, — arrêt de cassation du 13 ventôse an 15, — ordonnance du 25 juin 1817.

(4) 13 juillet 1815, — 29 janvier 1814, — 10 septembre 1817, — 25 janvier 1820.

naires, au sujet des reventes de tout ou partie d'un bien national.

Les contestations qui s'élèvent entre deux acquéreurs, par suite et à raison d'actes de partage faits entre eux (1).

Car leur solution doit sortir, dans les deux cas, d'un contrat privé que l'administration n'a ni dressé ni garanti.

9°. Les actions possessoires relatives à des biens nationaux (2).

Car l'administration ne peut prononcer que sur les difficultés qui s'élèvent relativement au fond, et il n'est rien préjugé, à cet égard, par les jugemens rendus sur le possessoire.

10°. Les contestations relatives à la propriété d'un domaine national non encore aliéné par l'État (3).

Car, lorsqu'il n'existe aucun acte administratif, l'État, dont la propriété n'est pas encore reconnue, « se dépouille, par « une admirable fiction, de sa souveraineté, et se présente, « par ses agens, vis-à-vis des tribunaux impassibles, devant « lesquels il discute ses droits, et se soumet d'avance aux mêmes « condamnations que celles qu'un simple particulier peut « subir. »

Les Conseils de préfecture ne peuvent, d'ailleurs, aux termes de la loi du 28 pluviôse art 8, statuer que sur le Contentieux des ventes, et ici il n'y a pas encore eu de vente.

11°. Les questions de savoir quelles sont les dépendances naturelles d'un moulin, d'une usine, d'un étang, lorsque ces dépendances ne sont ni spécialement ni clairement déterminées dans l'acte d'adjudication (4).

Car la solution ne peut alors se rencontrer que dans les titres anciens, les usages locaux, la possession, les enquêtes,

(1) 23 janvier 1820.

(2) 24 mars 1806, — 7 octobre 1812, — 17 juillet 1813.

(3) 18 juillet 1806, — 15 septembre 1812, — 11 janvier 1813, — 22 janvier 1813, — 28 septembre 1813.

(4) 18 avril 1821, — 14 novembre 1821.

et les moyens et maximes du droit civil, dont l'examen et l'application sont du ressort des tribunaux.

12°. Les contestations élevées, dans le silence de l'acte d'adjudication, sur les questions de savoir :

Si une pièce de terre était ou n'était pas dépendante d'un corps de ferme vendu avec ses appartenances et dépendances, tel qu'il se trouvait dans les mains de l'État, à l'époque de la vente ;

S'il existait une ligne séparative et délimitative de la pièce en litige, lors de la vente ;

Si des terrains, comme îles et îlots, formés par alluvion, postérieurement à la vente, appartiennent à l'acquéreur (1).

Car, dans ces trois cas, l'application des actes administratifs ne saurait résoudre la difficulté.

13°. La question de savoir à quel titre les auteurs d'un acquéreur jouissaient du droit de plantation à perpétuité sur des chemins non vendus (2).

Car il s'agit de statuer sur la valeur et les effets d'un acte privé, antérieur et étranger à la vente nationale.

14°. Les contestations relatives aux ventes faites, soit par des corporations religieuses avant leur suppression, soit par les anciens émigrés, avant la mainmise nationale sur leurs biens (3).

Car la compétence de l'autorité administrative se borne à expliquer et à interpréter les seules ventes de biens nationaux faites devant elle et par elle.

La circonstance que tout ou partie du prix de ces ventes serait tombé dans les caisses publiques ne pourrait changer le caractère, l'objet et la forme de l'acte, la qualité privée des parties contractantes, et, par conséquent, la nature de la juridiction.

(1) 28 juillet 1820.

(2) 1<sup>er</sup> février 1815, — 7 avril 1815, — 27 juillet 1815.

(3) 12 décembre 1811, — 31 juillet 1812, — 7 octobre 1812, — 18 janvier 1815, — 9 juillet 1820, — 8 mai 1822.

15°. Les contestations qui peuvent s'élever entre les subrogés aux droits des soumissionnaires et ceux-ci, sur la validité et les effets de la subrogation relativement au contrat de vente administrative passé aux subrogés (1).

Car les Conseils de préfecture excéderaient leur compétence en déclarant purement et simplement les subrogés, ou les soumissionnaires, acquéreurs du bien vendu par l'État, puisqu'ils jugeraient implicitement une question de propriété dont la décision appartient aux tribunaux.

16°. Les prétentions que des tiers élèvent sur des terrains compris dans une vente, lorsqu'ils ne se fondent pas sur des actes administratifs, mais sur des titres privés ou sur la possession (2).

Il ne faudrait pas cependant trop généraliser cette règle.

En effet, si le tiers fonde son droit sur la prescription ou sur une vente ordinaire, ou sur tout autre titre translatif de propriété, intervenu entre l'acquéreur et lui, depuis la vente nationale, c'est aux tribunaux à statuer, parce qu'il s'agit uniquement de l'application d'un titre privé.

Mais si la prescription ou le titre dont le tiers excipe est antérieur à la vente nationale, cette vente, qui comprendrait l'objet litigieux, devrait être déclarée valable, et maintenue par l'autorité administrative, sauf l'indemnité due par le trésor, s'il y avait lieu, au tiers dépossédé, lorsque celui-ci aurait établi son droit devant les tribunaux, contradictoirement avec le Domaine.

La raison en est que, dans cette matière, la vente du bien d'autrui n'est pas nulle (3).

Si l'acquéreur réclame un objet vendu, mais usurpé et détenu par un tiers, il faut qu'il commence par sommer le tiers de déguerpir.

---

(1) 15 août 1821.

(2) 7 avril 1815.

(3) 5 juillet 1822.

Le tiers refuse-t-il sous le prétexte que l'objet n'a pas été vendu administrativement, les parties doivent se retirer devant le Conseil de préfecture, pour qu'il donne sa déclaration préalable sur ce fait. Le tiers refuse-t-il sous le prétexte unique qu'il a prescrit la chose, les parties doivent se retirer devant les tribunaux, pour qu'ils jugent le mérite de cette exception.

Si, au contraire, le tiers traduit l'acquéreur devant les tribunaux, et que l'acquéreur excipe de son adjudication, ou que le tiers prétende que l'objet réclamé n'a pas été vendu par l'État, ou que les tribunaux estiment qu'il y a lieu d'obtenir la déclaration préalable de l'administration, sur la valeur et les effets de la vente nationale, ils doivent alors renvoyer les parties, sur leur demande, ou d'office, devant le Conseil de préfecture.

Dans tous les cas, les Conseils de préfecture doivent, à peine de voir annuler leurs arrêtés, s'abstenir de prononcer sur les demandes formées devant eux par une seule partie, de propre mouvement, et sans assignation de l'adversaire. Car ils ne sont admis à statuer, aux termes de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an 8, que sur le *contentieux* des domaines nationaux.

Il faut donc qu'il y ait contention pour que leur juridiction s'exerce. Or, des déclarations purement officieuses ne peuvent être considérées comme de véritables décisions rendues en matière contentieuse (1).

17°. Les questions de savoir ce qu'on doit entendre, dans les ventes nationales, par bois de décoration, futaies, taillis ou bois sur plein et rabines, et autres appellations singulières et propres aux choses vendues (2).

Car, dans le silence de l'acte d'adjudication, la qualification de ces bois ou autres objets ne peut être découverte et

(1) 13 juin 1821.

(2) 9 juillet 1820.

fixée que par les tribunaux, d'après les lois, ordonnances, coutumes ou usages locaux.

18°. Les questions relatives à des droits d'usage et de pâturage réclamés par les acquéreurs dans les forêts domaniales, contiguës aux domaines aliénés, droits que l'acte de vente ne mentionne pas spécialement (1).

Car il s'agit de savoir si ces droits sont compris dans la clause banale des servitudes actives réservées.

19°. Les contestations élevées entre deux acquéreurs de propriétés nationales limitrophes, ou entre un acquéreur et un propriétaire voisin, non sur l'interprétation de l'acte de vente, mais sur son application, lorsque les limites sont clairement fixées (2).

Car l'application, loin de mettre en question l'existence de la vente, implique, au contraire, sa réalité.

Il ne s'agit plus que de la pure exécution du contrat par voie de bornage.

20°. Les contestations élevées entre un acquéreur et un particulier, ou entre deux acquéreurs, sur la propriété d'un terrain qui, d'après l'examen du plan et l'application des confins et de l'acte d'adjudication, paraît n'avoir pas été vendu et n'appartenir ni aux uns ni aux autres.

Car c'est aux tribunaux seuls à trancher leurs prétentions, d'après la prescription ou les titres anciens, sauf l'intervention, au procès, du Domaine ou des tiers, s'il y a lieu.

21°. Les demandes en bornage des biens vendus, lorsqu'il n'y a pas ou qu'il n'y a plus de contestation entre les parties sur les limites assignées par les actes de vente aux objets vendus, ou que la vente est faite sans indication de limites, ou avec des limites inexactes et incomplètes (3).

(1) 19 mars 1820.

(2) 12 décembre 1811, — 13 janvier 1812, — 31 juillet 1812, — 7 octobre 1812, — 9 juillet 1820, — 8 mai 1822.

(3) 28 mai 1812, — 1<sup>er</sup> février 1813, — 17 novembre 1819, — 29 décembre 1819, — 27 décembre 1820,

Car, dans le premier cas, s'il y a consentement des parties sur les limites de la vente, il n'y a plus d'explication administrative à donner.

Dans le second cas, il ne s'agit plus d'interpréter, mais seulement d'appliquer l'acte de vente, d'après la déclaration préalable des limites donnée par l'autorité administrative, application qui rentre dans les voies d'exécution réservées aux tribunaux.

Dans le troisième cas, c'est aux tribunaux à suppléer au silence, à l'insuffisance ou à l'inexactitude de l'adjudication sur les limites, par l'application des titres anciens, baux, enquêtes, vérifications de lieux, actes possessoires et règles du droit commun.

22°. Les revendications exercées par des tiers sur la propriété des biens nationaux cédés à la caisse d'amortissement et vendus par elle (1).

Car ces sortes d'adjudication étaient faites avec les formes prescrites pour la vente des biens nationaux, dans la vue de provoquer un plus grand concours d'amateurs, et de garantir, par la publicité, les intérêts du trésor, de toutes surprises, comme les ventes des biens des mineurs sont, dans le même intérêt, exposées à la chaleur des enchères. Or tous les établissemens publics sont considérés comme des mineurs.

Au surplus, il faut distinguer ici, avec soin, les actions des acquéreurs des actions des tiers.

Quant aux réclamations formées par les acquéreurs, contre le Domaine, en explication, en résiliation de ces sortes de ventes, en indemnité, et quant aux difficultés respectivement élevées sur le mode, les termes et les valeurs du paiement, et sur les décomptes, elles doivent être décidées par les Conseils de préfecture ou par les préfets, et ensuite par le Ministre des finances, suivant la nature de la contestation, et sauf le recours, dans ces différens cas, au Conseil d'État.

---

(1) 17 janvier 1814. — Voy. au mot COMMUNES, § VII.

Les acquéreurs ne peuvent répudier une juridiction qu'ils ont connue avant la vente, qui règle leur contrat; qu'ils ont librement acceptée, et qui fait la loi des parties.

Mais quant aux revendications de propriété faites par des tiers, elles doivent être régies par les règles du droit commun (1).

La caisse d'amortissement, au nom de laquelle on vendait ces biens, qui étaient le gage et la représentation de cautionnemens appartenant à des particuliers, des dotations de la Légion d'Honneur, des coupes extraordinaires de bois communaux, des dépôts et consignations, n'a pas été, sous ce rapport, considérée comme une personne inséparable de l'État, mais plutôt comme une personne privée, et comme un établissement à part, jouissant *proprii juris*. Ces sortes d'aliénations n'étaient donc pas des ventes de *biens nationaux*, dans l'acception ordinaire de ce mot.

23°. Quant aux ventes de bois nationaux transférés à la caisse d'amortissement par le Domaine, en exécution des lois de finances intervenues depuis la Charte, on doit admettre également la revendication des tiers, non plus parce que la caisse d'amortissement est une caisse particulière et distincte des autres caisses publiques, mais parce que la Charte a aboli toute confiscation directe ou indirecte, et toute expropriation administrative des citoyens, si ce n'est dans les formes voulues par les lois pour les expropriations d'utilité générale (2).

Le prix des bois vendus sert à l'amortissement de la dette publique, et ne tient plus lieu de gage aux cautionnemens que renferme la même caisse, et qui sont indisponibles. Ainsi, sous ce rapport, il n'y a pas de distinction à faire entre la caisse d'amortissement et la caisse du Domaine, quant à la personne du vendeur, qui est l'État, et quant à la forme, à la validité et aux effets de la vente, mais seulement quant à

(1) 17 janvier 1814.

(2) Loi du 8 mars 1810, — art. 10 et 66 de la Charte.

la destination spéciale du prix en provenant. Or, je le répète, la Charte a aboli toute confiscation. Les ventes actuelles sont donc faites avec cette clause, non point expresse, si l'on veut, puisque le fise, maître absolu de la rédaction de l'acte, ne consent pas à l'y insérer, mais, du moins, tacite, *sauf le droit des tiers*; et si l'on disait qu'une loi politique (la loi du 22 frimaire au 8) a validé la confiscation des propriétés patrimoniales au profit des acquéreurs, en maintenant toutes les ventes, quelle qu'en soit l'origine, je répondrais qu'une autre loi politique (la Charte) a abrogé la première loi pour l'avenir, au profit des tiers, en abolissant la confiscation. Or les acquéreurs ne peuvent, depuis la Charte, ignorer la Charte, ni exciper d'un acte fait en contravention à ses dispositions, et dont la force, à l'égard des tiers, tombe, sauf l'indemnité due par le Domaine à l'acquéreur évincé, sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu.

Les mêmes règles s'appliquent aux biens des communes cédés à la caisse d'amortissement et vendus par le Domaine, en exécution de la loi du 20 mars 1813.

L'existence de la vente administrative est subordonnée, en tout ou en partie, à la décision préalable des tribunaux sur la revendication de propriété exercée devant eux par les tiers (1).

Je craindrais qu'on n'eût pas bien compris ce principe, lorsque, dans une ordonnance du 27 décembre 1820, on a, pour éviter la difficulté, renvoyé devant les tribunaux une commune qui réclamait des droits d'usage sur un bois de l'Etat cédé à la caisse d'amortissement, en exécution de l'art. 145 de la loi de finances du 25 mars 1817, sous le prétexte qu'aux termes du décret du 17 janvier 1814, les adjudications des biens de la caisse sont régies, à l'égard des tiers, par les règles du droit commun.

« Considérant (porte cette ordonnance) qu'il s'agit, dans « l'espèce, d'une vente de bois cédés à la caisse d'amortisse-

---

(1) Voy. AU MOT COMMUNES, § VII.

« ment par la loi de finances de 1817; et qu'aux termes du  
 « décret ci-dessus visé, les questions de propriété, de servi-  
 « tude et d'usage sont de la compétence des tribunaux;

« Que la clause insérée dans le procès verbal d'adjudica-  
 « tion, qui exempte de tous droits d'usage les biens vendus,  
 « ne fait point obstacle à ce que les réclamations des droits  
 « d'usage et de propriété, formées par la commune sur lesdits  
 « biens, soient préalablement soumises à l'autorité judiciaire. »

Le vrai motif, selon moi, de la réserve du droit des tiers n'est pas, ici, cette circonstance insignifiante, que les biens vendus l'ont été au nom de la caisse d'amortissement; car, ici, elle ne peut être considérée comme une caisse particulière, mais comme une caisse publique, puisque le produit de la vente doit être exclusivement destiné à l'extinction de la dette publique.

Que ce soit donc l'Etat qui vende au nom de la caisse publique du Domaine ou au nom de la caisse publique d'amortissement, le principe de ces ventes et leurs effets sont exactement les mêmes.

Il vaut mieux, je crois, aborder franchement la question, et la résoudre par le principe que, depuis la Charte, la confiscation ayant été abolie, les ventes de bois ou autres biens de l'Etat, faites directement par le l'omaine et en son nom, ou par le Domaine au nom de la caisse d'amortissement, ou de toute autre manière, sous-entendent toujours la clause de réserve des droits des tiers, qu'il vaudrait mieux encore exprimer dans les adjudications, pour ne pas tromper les acquéreurs et pour ne pas exposer l'Etat à des recours en indemnité.

On pourrait aussi vendre sans garantie des évictions ultérieures, qu'on laisserait aux risques et périls de l'acquéreur.

Sans doute il importe de favoriser les intérêts du fisc, en rendant la vente libre; mais l'intérêt de la propriété est encore plus sacré. Il vaut mieux que les biens de l'Etat soient vendus un peu moins cher, et que la propriété des citoyens soit un peu plus respectée.

## § II.

*Quelles sont les règles établies par la jurisprudence du Conseil d'Etat, sur l'interprétation des ventes nationales?*

J'ai posé les règles générales qui, dans cette matière, gouvernent la compétence des préfets et du Ministre des finances, des Conseils de préfecture, du Conseil d'État et des tribunaux.

Il faut examiner maintenant les règles qui, dans les limites de leur compétence, dirigent les Conseils de préfecture et le Conseil d'État pour l'interprétation des ventes.

Ces règles concernent la qualité des réclamans, la nullité des ventes et les moyens d'interprétation.

Parcourons ces trois divisions :

I. *De la qualité des réclamans.*—1<sup>o</sup>. Si un émigré réclame un bien vendu sur lui, sans contester la réalité de la vente, il doit être repoussé par l'exception du défaut de qualité : exception tirée, soit de l'art. 16 du sénatus-consulte du 6 floréal an 10, qui défend expressément aux émigrés de revenir sur les actes passés, pendant leur absence, entre l'État et des tiers; soit de l'art. 94 de la loi du 22 frimaire an 8, qui maintient toutes les ventes de biens nationaux légalement consommées, quelle qu'en soit l'origine; soit de l'art. 9 de la Charte, qui proclame l'inviolabilité de toutes les ventes nationales, sans exception; soit, enfin, de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 5 décembre 1814, qui confirme tous les droits acquis avant la promulgation de la Charte, tous jugemens passés, et tous actes du gouvernement fondés sur les lois relatives à l'émigration (1).

(1) 23 avril 1818.

Par suite du même principe, les hospices, fabriques, corporations, et autres établissemens publics, sont sans qualité pour contester la validité ou l'invalidité des ventes de leurs biens, dont l'État s'était emparé à quelque titre ou sous quelque prétexte que ce soit.

2°. Si le Domaine réclame quelque portion d'un bien de première origine prétendu usurpé par un acquéreur, le Conseil de préfecture doit recevoir sa réclamation, et déclarer, après examen de l'acte administratif, si le bien revendiqué a été ou non vendu.

S'il a été vendu, l'acquéreur ne doit aucun supplément de prix (1).

S'il n'a pas été vendu, le Domaine doit, après la déclaration négative du Conseil de préfecture, procéder, par les voies de droit, à l'éviction du détenteur.

3°. Si le réclamant est un tiers régnicole, le Conseil de préfecture doit le renvoyer, après avoir déclaré, sur vérification, que le bien revendiqué a été réellement aliéné, à faire reconnaître judiciairement son droit en présence du Domaine vendeur, et, après jugement définitif, à se faire liquider, par l'administration, de l'indemnité représentative, s'il y a lieu, et dans le mode, les proportions et les valeurs réglés par les lois.

La différence du premier et du troisième cas consiste en ce que, dans l'un, l'émigré n'a droit ni à la chose ni au prix, tandis que, dans l'autre, le tiers régnicole a droit à la restitution du prix non réel, mais payé, s'il échappe à l'application des lois de déchéance, c'est-à-dire si la vente est postérieure à l'an 9.

4°. Le seul cas où l'émigré puisse être reçu dans sa demande est celui où il prétend que le bien n'a pas été vendu.

En effet, revendiquer un bien, uniquement parce qu'il n'aurait pas été aliéné, c'est confesser implicitement que, s'il avait été aliéné, on ne le revendiquerait pas.

Ainsi, la réclamation des émigrés, loin d'ébranler, dans ce cas, le principe de l'inviolabilité des ventes nationales, le confirme.

Voilà ce qu'on n'a pas assez fait remarquer.

---

(1) 25 avril 1818.

Il n'y a pas d'exemple qu'un émigré ait été admis par le Conseil d'Etat, depuis la Charte, à faire déclarer une vente de biens nationaux aliénables, nulle pour vices de formes, soit dans l'apposition du séquestre, soit dans la publication des affiches, soit dans la solennité des enchères, soit dans la rédaction du contrat.

En un mot, les attaques directes contre la validité substantielle de la vente ont toujours été repoussées.

Mais, comme le sénatus-consulte du 6 floréal an 10 prescrivait de remettre aux émigrés leurs biens non vendus, on a entendu qu'il devait y avoir remise non-seulement des biens détenus réellement et actuellement par l'Etat, et dont il se dessaisissait par la mainlevée du séquestre, mais encore de ceux que l'Etat n'avait pas vendus et que des tiers détenaient par surprise ou par erreur. C'est pour accomplir la lettre et l'esprit du sénatus-consulte, pour opérer ce plein dessaisissement, pour faire cesser cette détention illégale, que les émigrés éliminés, le sénatus-consulte à la main, se sont adressés, dès l'origine, aux Conseils de préfecture; ils ne leur demandaient pas d'annuler la vente, mais de déclarer, en l'expliquant, si quelques débris échappés à la main rapace du fisc n'avaient pas été omis dans cette vente.

L'humanité, qui ne permet pas aux riches et aux puissans de dépouiller l'opprimé et le pauvre, la politique du gouvernement consulaire, qui voulait consacrer les aliénations légales, mais non la spoliation des domaines de l'Etat, la justice, qui ne reconaît que les droits fondés sur les lois, favorisaient également ces réclamations.

Les acquéreurs ne pouvaient vouloir retenir, en équité, en droit, en conscience, que ce qui avait été affiché, ou soumissionné, que ce qui avait été estimé, que ce qui avait été vendu, que ce qui avait été payé.

Si les émigrés n'eussent jamais été mis, par l'amnistie, à la place de l'Etat, la condition des usurpateurs n'en aurait pas été meilleure; car le Domaine les eût poursuivis en éviction,

comme il en avait le droit , et comme il l'a fait souvent pour des biens de première origine , usurpés et non vendus.

Ainsi, depuis le sénatus-consulte du 6 floréal au 10 jusqu'au 31 mars 1814 , les réclamations des émigrés qui tendaient à faire déclarer si tel bien avait été ou non compris dans une vente ont toujours été accueillies , dans la forme , en première instance , par les Conseils de préfecture , et en appel , par le Conseil d'Etat ; et au fond , ces réclamations ont subi des sorts divers , tantôt contraires , tantôt favorables , selon la variété des espèces et la justice des réclamations.

C'est dans cet état que la restauration a surpris et qu'elle a laissé les acquéreurs et les émigrés.

A la vérité, la Charte et la loi du 5 décembre 1814 ont mis, sur les ventes nationales, le sceau de l'irrévocabilité.

Mais, quelque latitude qu'on donne, et j'ajoute même qu'on doive donner, à ces deux lois fondamentales, elle ne peut s'étendre jusqu'à priver l'émigré du droit de revendiquer les parcelles éparses de ses biens qui n'ont pas été aliénées.

Qu'on aille même encore plus loin, qu'on pousse les conséquences de ce système jusqu'à l'absurde, qu'on soutienne que l'Etat doit garantir les ventes même où les formes essentielles et légales ont été violées, encore faudra-t-il convenir que l'Etat ne doit garantir que ce qui a été réellement vendu; ce qui ne l'a pas été est hors des nécessités, de l'esprit et de la lettre des garanties constitutionnelles.

Ce principe n'a jamais été exprimé avec autant de netteté et de force que dans une ordonnance royale du 17 juin 1820, rendue au rapport de M. Maillard, où l'on repousse avec raison l'exception du défaut de qualité opposée par un acquéreur à un émigré qui revendiquait une portion de biens comme inaliénée, et comme usurpée par l'acquéreur, attendu  
« qu'avant la loi du 5 décembre 1814, les anciens pro-  
« priétaires des biens confisqués ou séquestrés pour cause  
« d'émigration, qui avaient été réintégrés dans leurs biens non  
« vendus, exerçaient le droit de revendiquer ceux desdits biens

« qu'ils prétendaient n'avoir été compris dans aucune vente  
 « nationale, et ne se trouver dans les mains des détenteurs ac-  
 « tuels que comme *usurpés sur le Domaine* ; que ce droit a  
 « été reconnu par plusieurs décrets et ordonnances , notam-  
 « ment par le *décret du 3 janvier 1813* , et que la loi du 5  
 « décembre 1814 ne contient aucune disposition qui *restreigne*  
 « l'exercice de ce droit , à l'égard des anciens propriétaires  
 » qu'elle a réintégrés dans leurs biens.

Au surplus, le droit de l'émigré a été tellement borné à ne pouvoir réclamer que ce qui n'a pas été vendu, qu'il ne pourrait pas prétendre rentrer en possession du bien détenu par l'acquéreur pour lésion ou inexécution du contrat, parce que ce bien aurait été vendu à vil prix, ou, parce que ce prix n'aurait été soldé qu'en partie; car, dans le premier cas, il serait repoussé par défaut de qualité; dans le second cas, la vente ne serait pas moins inattaquable; seulement il toucherait, par l'intermédiaire de l'administration des Domaines, le reliquat du décompte.

II. *De la nullité des ventes.* — Les règles sur la nullité intrinsèque des ventes n'embrassent que peu de cas.

1<sup>o</sup>. Les assemblées nationales, qui voulaient favoriser l'esprit de la démocratie, et attacher plus de Français au système de la révolution, par les liens de la propriété, avaient senti que, pour arriver à ce but, la division et la subdivision à l'infini des biens nationaux étaient indispensables; mais elles ne pouvaient se dissimuler, en même temps, que les ventes d'une si énorme quantité de biens, divisés en petits lots et disséminés sur toute la face du royaume, seraient presque nécessairement entachées d'irrégularités de toute espèce.

Pour ôter les difficultés des ventes, on les affranchit de toutes dettes, rentes et redevances foncières, prestations, douaires et hypothèques.

Pour éviter toute contestation ultérieure entre l'Etat et les acquéreurs, on déclara, à l'avance, dans chaque contrat, et comme par voie de transaction, que les biens seraient vendus,

sans garantie de mesure, consistance et valeur, et qu'il ne pourrait être exercé respectivement aucun recours en indemnité, réduction, ou augmentation du prix de la vente, quelle que pût être la différence existante en plus ou en moins, dans la mesure, consistance ou valeur (1).

Pour donner aux ventes administratives un privilège de stabilité que n'ont pas les ventes civiles, on n'admit que deux cas de résiliation.

Le premier fut celui où il y aurait erreur en même temps dans la désignation des tenans et aboutissans, et dans la contenance annoncée (2).

La demande en résiliation devait, dans le même esprit, être formée durant les deux mois de l'adjudication, passé lequel délai, les réclamans n'étaient plus reçus, et la vente avait son effet.

L'autre cas de résiliation était celui où l'on aurait compris dans une vente un bien ou portion de bien *non susceptible* d'être vendu.

Ce qui doit s'entendre de quelques biens nationaux, tels qu'édifices, forêts et autres, dont la loi, par des considérations d'utilité publique, avait prohibé ou suspendu l'aliénation.

Les cas de résiliation prévus par la loi du 25 juillet 1793 sont, comme on le voit, très-restreints.

On pourrait conclure de cette restriction, que les vices de forme des actes d'estimation ou d'adjudication ne pouvaient donner lieu, en aucun cas, à l'annulation des ventes.

Cette conclusion serait évidemment conforme à l'esprit des lois de la matière. On pourrait également invoquer, à l'appui de cette opinion, les dispositions de la loi du 5 décem-

---

(1) 24 décembre 1818, — 18 avril 1821.

(2) 17 novembre 1819.

bre 1814, qui maintient tous les actes du gouvernement antérieurs à la Charte, quelque irréguliers qu'ils soient, pourvu qu'ils aient un caractère définitif, caractère qui appartient certainement à toutes les ventes nationales, puisqu'elles disposaient, à l'instant même, à toujours, du bien, par une translation immédiate et complète, au dernier et plus offrant enchérisseur.

Les lois de la matière n'attachent pas la peine de nullité à l'omission ou à l'insuffisance des formalités : quoique des modèles uniformes d'actes eussent été envoyés aux Directoires de district et aux Administrations centrales, il est certain qu'une foule de contradictions, d'omissions de signatures des administrateurs et des adjudicataires, d'erreurs de noms, de prix et de dates, de surcharges, additions, réserves et renvois non valablement approuvés, de clauses étranges et d'irrégularités de toute espèce, se rencontrent fréquemment dans ces sortes de ventes ; mais il faut se rappeler qu'elles étaient dressées à la hâte, et dans le tumulte de nos discussions intestines ; que les règles étroites du droit civil ne peuvent régir cette matière d'exception ; que, d'ailleurs, ces irrégularités et ces vices de forme ne peuvent être reprochés aux acquéreurs, ni par les anciens propriétaires, qui, aux termes de l'art. 16 du sénatus-consulte du 6 floréal an 10, n'ont pas qualité pour attaquer la régularité des ventes, sous quelque prétexte que ce soit, ni par l'État, qui a dressé lui-même les actes d'estimation et d'adjudication, en l'absence et sans la coopération des acquéreurs, et qui, comptable de ses propres faits, ne peut être admis, ni en droit, ni en équité, à rejeter, comme juge, sur sa partie adverse, la responsabilité d'une erreur qu'il a lui-même commise, et qu'elle n'a pu ni prévoir ni empêcher.

Si quelques soumissions, faites sans confirmation et sans désignation de biens préalables, ont été déclarés nulles par les gouvernemens intermédiaires, c'est que, dans ce cas, il n'y avait eu ni observation de la loi, ni consentement sur le prix

et sur la chose, ni, par conséquent, de vente ou commencement de vente, à proprement parler.

Si quelques ventes publiques, faites sans enchères, ont aussi été annulées par les mêmes gouvernemens, c'est qu'apparemment, il y aura eu dol de la part de l'adjudicataire; mais la faveur du gouvernement du Roi pour le maintien des ventes nationales est si grande, que l'annulation de celles mêmes qui sont entachées de fraude ne serait pas aujourd'hui prononcée indistinctement dans tous les cas. En vain ferait-on valoir les puissantes considérations du droit civil et de l'équité naturelle; en vain dirait-on que le dol corrompt l'essence de tous les contrats et fait exception aux règles même exceptionnelles; en vain ajouterait-on que ce serait attribuer aux ventes nationales un privilège odieux, et que tout acquéreur honnête repousserait, que de vouloir maintenir les ventes infectées de subreption et de dol.

On répondrait que toute vente nationale, dont les lois de la matière ne prononcent pas la nullité, pour un vice déterminé à l'avance, doit être gardée; qu'ainsi, pour ne choisir qu'un exemple, la loi du 10 juillet 1790 n'autorise pas le Domaine, et par conséquent les émigrés, ses ayans cause, à poursuivre l'annulation des ventes, même pour défaut ou insuffisance des enchères, par suite des manœuvres frauduleuses des acquéreurs; qu'ils ne sont passibles que d'amendes pécuniaires et d'emprisonnement, aux termes de l'art. 2, § 1<sup>er</sup>;

Que la loi du 22 juillet 1791, sur l'organisation d'une police correctionnelle, ne les frappe également que des mêmes peines;

Que l'art. 412 du Code pénal actuellement en vigueur prononce simplement, contre ceux qui auraient écarté les enchérisseurs, quinze jours à trois mois d'emprisonnement, et 100 fr. à 5,000 fr. d'amende.

L'application de ces dispositions pénales, et spécialement de l'amende, pourrait-elle être considérée comme une indemnité suffisante envers le trésor public? pourrait-elle empêcher

le Domaine de faire prononcer contre l'acquéreur les autres condamnations civiles, au nombre desquelles seraient les restitutions, dommages-intérêts, etc. ? permettrait-elle la rescision de la vente, lorsque les faits de dol et de fraude auraient été judiciairement reconnus ? l'acquéreur ne pourrait-il pas opposer la prescription de dix ans à cette action en nullité pour cause de dol ? la vente qui en serait infectée pourrait-elle être considérée comme légalement consommée, et, par conséquent, comme inattaquable ?

La solution de ces différentes questions serait sans doute très-difficile, si l'on voulait se renfermer dans l'étroite application des principes.

Mais, outre que la loi du 5 décembre 1814 semble avoir couvert de sa garantie tous les vices quelconques, et les irrégularités commises dans la passation des ventes, l'intérêt des nombreux cessionnaires et créanciers des acquéreurs frauduleux, et la faveur de leur bonne foi personnelle, dominent toutes ces questions, et doivent faire confirmer la vente.

C'est dans cet esprit que le Domaine a toujours consenti leur maintien, et que le gouvernement royal a eu la sagesse de le prononcer (1).

4°. Il n'y a personne qui ne sente qu'à mesure qu'on s'éloignait de l'époque des ventes, les difficultés de leur annulation ont dû croître nécessairement, dans le fait et dans le droit.

Ainsi, pour anéantir tout espoir de retour sur une vente légalement consommée, pour qu'un tel acte fût considéré comme ferme et stable à jamais, on a placé sous la garantie de l'inviolabilité constitutionnelle les ventes de biens même patrimoniaux, les ventes de biens indivis avec l'État, et de deux ventes successives du même bien, la première (2).

(1) Voyez une ordonnance du 8 mai 1822, rendue à mon rapport.

(2) Loi du 22 frimaire an 8, art. 91, — 19 mars 1817, — 18 mars 1818, — 5 décembre 1817, — loi du 8 floréal an 3, art. 60, — loi du

Les seules ventes qui aient paru susceptibles d'être annulées sont celles qui comprenaient des objets dont la loi avait formellement prohibé l'aliénation

Telle aurait été la vente de bois et forêts au-dessus de trois cents arpens, celle des maisons et édifices destinés à un service public, celle des droits incorporels, dans l'intervalle de la loi du 30 brumaire an 4 à celle du 21 nivôse an 8 (1).

Dans ces trois cas, l'adjudicataire ou le soumissionnaire ne peuvent exciper de leur bonne foi.

Car, d'un côté, la loi les a prévenus, à l'avance, que ni leur soumission, ni leurs enchères, ne pouvaient porter sur des biens de cette nature, frappés d'inaliénabilité, et mis hors du commerce.

Or l'ignorance des lois promulguées ne se présume pas.

D'un autre côté, la garantie constitutionnelle ne s'applique qu'aux ventes légalement consommées. Or, qu'y a-t-il de plus illégalement consommé qu'une vente faite en contravention aux dispositions formelles et prohibitives de la loi même ?

On sent que de pareilles ventes, qui n'ont pu être dressées (en supposant qu'elles soient sincères) que par l'erreur simultanée des directeurs des domaines, des administrations locales, des commissaires du gouvernement et des acquéreurs, ont dû être extrêmement rares.

Aussi y a-t-il eu très-peu d'annulations de cette espèce. Je n'en connais guère qu'un seul exemple depuis la Charte.

Je dois même ajouter que peut-être ne déciderait-on pas aujourd'hui de la même manière; car la raison politique, c'est-à-dire, en d'autres termes, le repos de l'Etat, la sécurité des familles, la stabilité des propriétés et l'intérêt des finances,

50 thermidor an 4, — décrets des 15 juillet 1813, — 12 mars 1814, — ordonnances du 17 juillet 1814, — 4 mars 1819, — 17 novembre 1819, — 3 juillet 1822.

(1) Loi du 6 floréal an 4, — ordonnance du 18 avril 1816.

exigent qu'on devienne, de plus en plus, sévère sur l'admission de pareils recours (1).

Aussi est-ce une chose en apparence étrange, et (au fond toute naturelle, que la Convention ait annulé plus de ventes irrégulières que le Directoire exécutif, celui-ci que le Gouvernement consulaire, le gouvernement consulaire que le Gouvernement impérial, et enfin le gouvernement impérial que le gouvernement du Roi : c'est qu'à mesure que les droits acquis se multiplient et s'enracinent dans un pays que de profondes révolutions ont remué, les garanties doivent naturellement s'affermir et s'universaliser.

Qu'est-ce ici, après tout, autre chose que la prescription (*patrona generis humani*) appliquée à des matières politiques?

Cette règle de prévoyance, de nécessité, de salut, a, depuis la restauration, reçu des monumens nombreux, uniformes et invariables de la jurisprudence, cette autorité de doctrine et d'application qui s'attache aux précédens, et qui n'est pas moins rassurante pour les acquéreurs que la parole solennelle de la Charte. Qu'est-ce d'ailleurs que la jurisprudence du Conseil d'Etat sur cette matière, si ce n'est l'article 9 de la Charte, en action?

La même règle doit continuer à dominer la solution de toutes les questions de biens nationaux qui se présenteront à l'avenir.

Ce n'est pas en simple jurisconsulte, c'est en homme d'État qu'il faut juger les matières politiques, et qu'il faut voir au loin, dans l'établissement d'un principe, la portée de ses conséquences.

(1) Un arrêté du Directoire exécutif, du 4 germinal an 5, décide : « Que les ventes consenties à un prix inférieur à celui de l'estimation sont nulles et de nulle valeur. » Le gouvernement du Roi maintiendrait aujourd'hui de telles ventes. Le vice de l'adjudication serait couvert par la loi du 5 décembre 1814. — Voyez l'ordonnance du 23 avril 1818.

C'est dans cet esprit que, malgré les dispositions fiscales du décret du 22 octobre 1808, le Ministre des finances a constamment remis, pour l'exécution des décomptes, tout ou partie des intérêts arriérés, ou même une portion du capital, afin de ne pas inquiéter les acquéreurs par des répétitions exorbitantes.

C'est dans cet esprit que, malgré les termes exprès de la loi du 11 frimaire an 8, qui prononçait la déchéance, à défaut de paiement, d'une manière absolue et sans autre formalité, le Ministre des finances relevait les acquéreurs en retard, des déchéances définitivement prononcées contre eux, soit par la loi, soit par les préfets, en exécution de la loi, jusqu'à l'apposition des affiches de revente (1).

C'est dans cet esprit qu'il faudrait prononcer aujourd'hui le maintieiu des ventes faites malgré une opposition formée régulièrement, soit avant les enchères, s'il s'agit d'une adjudication, soit même avant le contrat, s'il s'agit d'une soumission (2).

C'est enfin dans cet esprit qu'on devrait déclarer qu'une soumission régulière, quoique non suivie de contrat, vaut vente.

Les différentes règles que je viens d'exposer touchent directement à l'origine, à la substance et aux formes essentielles de la vente.

Les Conseils de préfecture sont ici de véritables juges d'exception, puisqu'ils annullent ou maintiennent les ventes attaquées en elles-mêmes.

III. *Des moyens d'interprétation.* — Je vais maintenant exposer les règles qui touchent indirectement à l'annulation

(1) 12 août 1818.

(2) 19 mars 1820. — L'art. 94 de la loi du 22 frimaire an 8 ne distingue pas entre les ventes sur enchères et les ventes sur soumission.

Elle les maintient toutes indistinctement; la légalité de la vente s'entend de l'acquéreur à l'État, et non de l'acquéreur aux tiers.

Toutefois, on ne peut, lorsqu'il s'agit de soumission, poser de règle absolue. Il faut avec prudence consulter les espèces. *Vid. eod. Verb. § V.*

partielle des ventes. C'est même improprement qu'on emploierait ici le mot d'annulation ; car les Conseils de préfecture ne prononcent ni annulation, ni confirmation, ni par conséquent de jugement, lorsqu'ils se bornent à expliquer l'acte de vente et à déclarer que l'objet revendu, soit par un tiers, soit par l'acquéreur, soit par le Domaine, soit par l'ancien propriétaire, a été ou non compris dans la vente.

Pour découvrir ce qui a été vendu ou non, les Conseils de préfecture ont divers moyens d'interprétation qui leur sont propres.

Les uns sont des moyens essentiels et principaux, tels que l'examen et l'interprétation des actes purement administratifs qui ont préparé et consommé la vente.

Les autres sont des moyens auxiliaires, additionnels et explicatifs, tels que les baux auxquels la vente se réfère spécialement, les expertises, les levées de plans, les reconnaissances de lieux, la possession, et l'exécution du contrat.

Enfin, ils se déterminent d'après la forme distinctive des ventes, soit en bloc, soit en détail, soit à la mesure, et d'après la règle des confins. Ces différens moyens peuvent se subdiviser ainsi qu'il suit.

*Des actes administratifs qui ont préparé et consommé la vente.* — Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une vente, les Conseils de préfecture doivent commencer par se rappeler qu'ils sont des juges d'exception, et que, par conséquent, ils doivent se renfermer dans les seuls actes administratifs qui ont préparé et consommé la vente, et qui font la règle des juges comme la loi des parties (1).

Les actes qui préparent la vente sont : les affiches, les soumissions, les plans, les procès verbaux de description et d'es-

---

(1) 10 août 1815, — 19 août 1815, — 11 septembre 1815, — 14 mai 1817 et autres.

timation, les cahiers des charges, les actes de réception de premières enchères, les arrêtés interlocutoires des directoires du district et des administrations départementales qui ont ordonné des expertises, ou ceux qui ont prescrit, contradictoirement avec les agens du Domaine, de retrancher ou d'ajouter quelques objets dans la mise en vente.

Les actes qui consomment la vente sont, pour les ventes sur soumission, les contrats dressés entre le soumissionnaire et l'Etat, et pour les ventes sur enchères, les procès verbaux d'adjudication.

C'est uniquement dans le rapprochement et la combinaison de ces actes administratifs que le Conseil de préfecture doit puiser les motifs de sa déclaration.

Lorsque ces actes définissent avec clarté et plénitude la forme, la nature et les limites de l'objet vendu, la solution de la difficulté sort des termes mêmes de la vente, sans qu'il soit nécessaire de recourir au delà, ni ailleurs.

Mais, lorsque l'acte d'adjudication énonce un fait qui a besoin d'être éclairci, lorsqu'il renferme des désignations qui, tout obscures et incomplètes qu'elles sont, peuvent cependant fournir quelques commencemens de preuve; lorsqu'il s'agit de constater l'identité des objets vendus et des objets réclamés; lorsqu'il y a lieu de reconnaître des aboutissans et confins, indiqués dans l'adjudication, un peu trop vaguement, les Conseils de préfecture peuvent, dans ces différens cas, mais avec une extrême mesure, et dans la seule vue d'expliquer les ambiguïtés de la vente, ordonner, par des arrêtés interlocutoires, une vérification administrative des faits et des lieux contentieux, consulter des experts, les extraits des décomptes et les sommiers des ventes; faire l'application des plans nouvellement levés, ou des plans anciens annexés à la minute de l'adjudication et relatés dans l'acte; recueillir, selon la diversité des espèces, l'avis des maires, des ingénieurs, des employés du cadastre, des receveurs des contributions, des employés forestiers et des directeurs des domaines; et déclarer, à l'aide

de ces nouveaux documens, dans leurs arrêtés définitifs, ce que l'administration a réellement vendu (1).

De même, si l'on trouve quelque commencement de solution dans les actes d'expertise et d'adjudication, on peut, à l'interprétation matérielle du texte, réunir les faits antérieurs ou postérieurs à la vente et qui tendent à l'expliquer, par exemple, que le fermier du domaine vendu conformément au bail ne jouissait pas du terrain en litige; que, de son côté, l'adjudicataire n'a fait aucun acte de propriété relativement à ces objets qui sont restés dans la main de l'État, ou qui, ayant été rendus à l'ancien propriétaire, ont continué d'être exploités par lui; que si l'on comprenait l'objet du litige dans l'adjudication, elle aurait une contenance plus considérable que celle énoncée dans l'acte de vente; que cet objet est hors des confins retracés dans le plan des lieux; que les confins ne seraient plus exacts; que l'acquéreur jouit de la même quantité de pièces de terre et de produits que celle énoncée dans l'acte de vente.

Toutes ces circonstances auxiliaires peuvent servir plus ou moins, selon le degré de foi que chacune mérite et l'application plus ou moins directe qu'on en veut faire, pour résoudre la *difficulté proposée*.

Mais si les actes administratifs d'aliénation gardent un silence absolu sur la difficulté proposée, et si, pour la résoudre, il est besoin de recourir exclusivement aux moyens dont je viens de parler, et qui, d'auxiliaires et de secondaires qu'ils étaient, deviennent alors les moyens principaux, et même uniques, d'interprétation; s'il faut surtout appliquer des titres privés, des plans antérieurs, des coutumes et usages locaux, des faits et actes possessoires relatés dans des titres anciens, ainsi que les maximes du droit civil, les Conseils de préfecture ne doivent pas balancer, dans ce cas, à déclarer que les

---

(1) 12 mars 1815, et une foule d'autres décrets et ordonnances.

actes administratifs ne peuvent servir à expliquer la difficulté, et à renvoyer les parties devant les tribunaux (1).

Mais, avant de prononcer ce renvoi, les Conseils de préfecture doivent rechercher avec le plus grand soin si la solution ne peut réellement pas sortir de l'acte de vente : 1°. pour éviter, devant les tribunaux, toutes ces discussions politiques qu'on empêche difficilement de se mêler à la discussion du point du droit, lequel souvent n'en est que le prétexte ; 2°. pour épargner aux parties les frais et les lenteurs des procédures judiciaires.

Les Conseils de préfecture doivent moins s'attacher aux actes administratifs qui ont préparé la vente qu'à ceux qui l'ont consommée ; car ces derniers ont scellé le contrat et font la loi obligatoire du Domaine et des acquéreurs.

Ainsi, s'il y a contrariété entre l'acte d'estimation et l'acte de vente, on doit dire que les objets compris dans la vente appartiennent à l'acquéreur, quoique ces objets ne soient pas spécifiés dans l'estimation.

Mais, ce qui est dans l'estimation fait partie de la vente, quoique non exprimé dans l'acte d'adjudication (2). Car l'acte d'adjudication se réfère toujours explicitement ou implicitement à l'expertise, et fait corps avec elle.

De même encore, si des objets, quoique non particulièrement spécifiés dans une soumission, ont néanmoins été nommément compris et clairement délimités dans les contrats

(1) 1<sup>er</sup> septembre 1811, — 28 mai 1812, — 7 octobre 1812, — 3 janvier 1815, — 8 janvier 1815, — 11 janvier 1813, — 15 janvier 1815, — 21 janvier 1813, — 1<sup>er</sup> février 1813, — 14 février 1813, — 18 mars 1813, — 14 avril 1815, — 10 mai 1815, — 15 mai 1815, — 22 mai 1813, — 28 mai 1815, — 19 juin 1815, — 50 juin 1815, — 25 novembre 1813, — 19 mai 1815, — 20 novembre 1815, — 25 décembre 1815, — 6 mars 1816, — 27 mai 1816, — 31 janvier 1817, — 14 mai 1817, — 25 juin 1817, — 1<sup>er</sup> septembre 1819, — 23 janvier 1820, — 7 mars 1821, — 21 mars 1821 et autres.

(2) Ordonnance du mois de juin 1819.

de vente, et dans les estimations qui les ont précédés, il y a lieu de déclarer ces objets aliénés (1).

*Des baux auxquels la vente se réfère.* — S'il n'y a pas eu d'estimation, si l'acte de vente n'aliène que les objets spécialement relatés, désignés et appréciés, soit dans un bail antérieur, soit même dans un autre titre ou acte judiciaire, ce bail privé, ce titre ancien, cet acte judiciaire, prend, en tout ou en partie, par voie d'appropriation, selon la relation générale ou spéciale de l'acte de vente, le caractère administratif, et tombe sous l'application des Conseils de préfecture.

Si la relation est spéciale, le bail ne peut servir qu'à résoudre la difficulté relative à l'objet ou au droit nettement compris dans la clause du bail relaté (2).

Les autres clauses et dispositions de ce bail n'ont aucune influence sur le sort et les effets du reste de l'adjudication.

Si la relation est générale, et conçue, par exemple, en ces termes : « *Lesdits biens sont vendus tels qu'en ont joui ou dû jouir les précédens fermiers,* » et qu'il s'agisse de savoir s'ils jouissaient ou devaient jouir de l'objet ou du droit litigieux, on doit étudier, d'abord, les termes de l'acte de vente.

Si l'acte est muet, c'est aux tribunaux à expliquer le sens et l'étendue du bail auquel il se réfère.

Mais si le bien vendu est une métairie, un domaine, un corps de ferme, l'administration doit déclarer que les objets mis à part et hors du bail par le propriétaire ont été vendus aussi-bien que ceux dont le fermier avait la jouissance; car le vendeur n'a rien réservé. Ces expressions, *tels que les fermiers en ont joui ou dû jouir*, doivent être entendues dans un sens démonstratif et non taxatif (3).

(1) 18 juillet 1821.

(2) 12 décembre 1818.

(3) Voyez au mot COMMUNES, § VII.

Il en serait autrement si l'acte d'adjudication n'aliénait que *les seuls objets portés dans le bail* auquel on se serait référé spécialement, pour la mise à prix et la description des choses vendues ; car cette désignation restrictive impliquerait la réserve des objets mis hors du bail par le propriétaire, quoiqu'ils fussent une dépendance naturelle de la ferme.

Dans ces deux cas, il n'y a pas lieu de renvoyer les parties devant les tribunaux.

Lorsque les procès verbaux d'adjudication ne forment qu'un lot de chaque domaine, qu'il n'a été apporté par les ventes d'autre division au bail général que celle déterminée par les sous-baux, le Conseil de préfecture doit déclarer que tout ce qui a été affermé a été vendu, sans distinction ni réserve, sauf aux parties à faire, ultérieurement et s'il y a lieu, déterminer par les tribunaux la nature et l'étendue des objets compris aux sous-baux (1).

Lorsque le contrat de vente n'indique ni la contenance ni les confins des objets vendus, mais qu'il se réfère aux procès verbaux d'arpentage qui auraient pu être dressés antérieurement à la vente, et que ces procès verbaux désignent clairement la contenance et les limites des objets vendus, les Conseils de préfecture doivent renfermer l'adjudicataire dans les limites fixées par ces procès verbaux (2).

Après avoir examiné les relations de la vente avec les actes d'estimation ou les baux qui en tiennent lieu, les Conseils de préfecture doivent s'attacher au mode distinctif des ventes, et rechercher si elles ont été faites en bloc, ou en détail, ou à la mesure.

*Du mode distinctif des ventes.* — Si un domaine a été vendu avec ses *aisances, circonstances et dépendances*, et *tel qu'il se poursuit et comporte*, sans autre désignation, le Conseil de préfecture ne doit pas déclara-

---

(1) 12 décembre 1818.

(2) 2 février 1821.

rer que l'objet litigieux a été ou n'a pas été vendu, parce qu'il sortirait des termes généraux de l'adjudication, pour recourir à l'application des baux et des titres anciens; il doit se borner à dire que le domaine a été aliéné avec ses *aisances, circonstances et dépendances*, et renvoyer les parties devant les tribunaux, sur la question de savoir si l'objet réclamé était, lors de la vente, au nombre des dépendances dudit domaine (1).

Toutefois, si l'objet réclamé est une dépendance nécessaire et indivisible du domaine vendu, le Conseil de préfecture doit déclarer qu'il en fait partie (2).

C'est ainsi que la vente d'un édifice, faite sans réserve, comprend les caves et magasins qui forment partie intégrante de la construction, alors même qu'ils auraient fait antérieurement l'objet d'un bail séparé.

Par la raison contraire, les glaces, statues, collections, bibliothèques, objets d'art et mobiliers précieux, non fixes et inhérens aux bâtimens, sont censés n'être jamais compris dans les ventes de biens nationaux, à moins qu'une clause particulière de la vente n'enveloppe tout, meubles et immeubles, sans réserve ni distinction (3).

De même on doit dire que, si l'objet réclamé se trouve exactement renfermé dans l'enceinte du domaine vendu en corps, il est compris dans la vente, quoiqu'il n'ait été ni désigné ni même estimé. Le défaut de réserve, et la longue et paisible exécution de la vente, en présence de l'administration, fortifieraient, au besoin, la vérité et la nécessité de cette déclaration (4).

5°. Mais si la désignation des objets n'est que démonstrative

(1) 18 avril 1821.

(2) 17 avril 1812, — 18 janvier 1815, 25 janvier 1815.

(3) 11 juillet 1812, — 7 février 1815.

(4) 22 février 1821.

dans les ventes faites *en corps*, elle est taxative dans les ventes faites *en détail*.

Si, par exemple, il a été vendu un pré dont le nom, la qualité, la situation, les limites, la contenance, les produits, l'estimation et la mise à prix soient nettement spécifiés, et qu'on réclame une vigne contiguë dont l'acquéreur se serait emparé, il est évident qu'il y a lieu de déclarer la vigne exclue de la vente, sans préjudice des moyens de prescription, dont la connaissance appartient aux tribunaux (1).

Lorsqu'on vend, sans désignation de limites, tant de fauchées à prendre dans un pré, ou tant de perches à prendre dans telles terres, ou vignes, ou bois, les acquéreurs n'ont droit qu'à la délivrance de la mesure adjugée (2).

Le défaut ou l'excédent de contenance, et la lésion pour vilité de prix, ne peuvent, en cette matière, donner lieu, ni à indemnité pour l'acquéreur, dans le premier cas, ni à résiliation sur ventilation, dans le second cas, ni à rescision ou supplément de prix, dans le troisième cas, parce que les biens nationaux ont été vendus sans garantie respective de mesure, consistance et valeur, en plus ou en moins (3).

On ne peut se dissimuler, toutefois, que la dépréciation des monnaies données en paiement de domaines nationaux, et, par conséquent, la vilité du prix, n'aient servi de prétexte aux répétitions fiscales exigées des acquéreurs, sous le nom de *décomptes*, par le fameux décret du 22 octobre 1808.

*Des servitudes.* — Les règles d'interprétation sur les servitudes de passage, de puisage, de vue, de mitoyenneté et autres, sont claires.

L'État vend les biens tels qu'ils sont, avec les servitudes actives et passives, sans garantie.

(1) 15 juin 1812, — 20 juin 1812, — 28 décembre 1812, — 7 février 1815, — 14 février 1815, — 18 janvier 1815, — 17 juin 1820.

(2) 20 juin 1821.

(3) Loi du 25 juillet 1795.

Ainsi, en thèse générale, si une servitude est réclamée, soit par un acquéreur, soit contre lui, c'est aux tribunaux à juger cette réclamation, d'après les titres anciens ou la possession (1).

Néanmoins, l'adjudication peut, par une clause directe et spéciale, imposer une servitude à un acquéreur ou l'en décharger, comme si on avait réservé un passage à travers un domaine vendu, au profit d'une commune ou de l'acquéreur national d'un autre bien contigu; ou si l'Etat, par destination du père de famille, avait rétribué et fixé entre deux acquéreurs d'une maison indivise, la quantité respective des eaux qui y sont amenées; ou si on avait nettement déterminé la mitoyenneté d'un mur, d'une haie (2).

Mais, même dans ces cas, les Conseils de préfecture doivent se borner à donner une simple déclaration de ce qui a été prévu et stipulé dans la vente, et ne pas aller au delà.

Ainsi, avoir la faculté de déclarer que telle servitude a été créée ou réservée au profit de l'acquéreur ou contre lui, ce n'est pas avoir le droit de juger ( si l'acte de vente ne s'explique pas à ce sujet ) que cette servitude doit être exercée d'après tel mode, et produire tels effets, qui l'aggravent ou la diminuent (3).

*De la possession de l'acquéreur.* — La possession de l'acquéreur est encore un moyen auxiliaire d'interprétation dans les cas douteux. Il faut alors que la possession ait été longue, paisible, non interrompue, de bonne foi, conforme à la délivrance des agens du Domaine, prise immédiatement après l'adjudication, suivie du paiement des

(1) 15 août 1811, — 15 juin 1812, — 20 juin 1812, 24 août 1812, — 7 avril 1813, — 17 janvier 1814, — 6 mars 1816, — 20 octobre 1819, — 20 octobre 1819, — 7 mars 1821.

(2) 21 janvier 1812, — 25 décembre 1812, — 1<sup>er</sup> février 1815, — 6 novembre 1817, — 3 décembre 1817.

(3) 26 mars 1812, — 11 janvier 1813, — 25 janvier 1815, — 17 mai 1813, — 20 mai 1813, — 6 juillet 1815.

contributions et continuée en présence, soit du Domaine, soit des communes, soit des tiers réclaman (1).

La possession de l'objet litigieux n'est qu'une induction qu'on a vendu, mais non pas une preuve. Cette induction repose sur la présomption qu'il y a eu bonne foi de l'acquéreur et réalité de la vente. Or cette présomption tombe devant la preuve de l'usurpation de l'acquéreur, jointe à l'exclusion formelle du contrat.

Si, au contraire, la possession a été tranquille, si elle remonte à l'origine du contrat, si elle a avec lui une corrélation apparente, elle sert à l'expliquer dans le sens de cette possession. La bonne foi de l'acquéreur doit d'autant mieux se présumer, jusqu'à preuve contraire, que c'est l'Etat lui-même qui a dressé l'acte, qui a mis l'acquéreur en jouissance de l'objet contesté, et qui, par son silence ou par le fait de sa propre exécution, a donné un acquiescement tacite ou formel à la détention de l'acquéreur.

Il y a une faveur si naturelle attachée à la possession, qui est le plus patent de tous les titres, et sur la foi de laquelle ont pu contracter des tiers, que l'équité politique veut garantir!

Enfin, dans le doute, la vente doit s'expliquer au profit de l'acquéreur et dans le sens de l'exécution immédiate, constante, volontaire et manifeste que l'acte a reçue (2).

C'est pour la même raison que, si le terrain litigieux n'a été ni évalué dans le procès verbal d'expertise, ni mentionné dans l'acte d'adjudication, ni délivré à l'acquéreur par l'administration des Domaines, qui en a joui depuis le contrat de vente, en présence et sans réclamation de l'acquéreur, il y a lieu de déclarer l'objet non vendu (3).

---

(1) 1<sup>er</sup> septembre 1819, — 17 novembre 1819, — 20 février 1820.

(2) Tout pacte obscur ou ambigu s'interprète contre le vendeur. Code civil, art. 1602.

(3) 25 août 1820.

Si, dans les troubles de la révolution, et par l'erreur, la négligence ou la collusion des administrations locales ou des agens du Domaine, un acquéreur s'est emparé d'un bien contigu au sien et non vendu, quel intérêt de justice et de politique y aurait-il à maintenir cet œuvre de violence et de mauvaise foi? Aucun. D'ailleurs, la possession ne pourrait être invoquée par l'acquéreur sans qu'on ne pût l'invoquer contre lui. Or il serait injuste qu'on lui refusât, son contrat à la main, de rentrer dans un objet formellement vendu, et dont un tiers régnicole ou l'ancien propriétaire se serait emparé.

La possession ne peut donc servir que comme un moyen auxiliaire d'interprétation, dans les cas ambigus : seule et en l'absence de tout autre titre, elle ne devient une exception insurmontable que lorsqu'elle se convertit en prescription. Mais les Conseils de préfecture ne sont pas juges de cette exception ; ils doivent, quoique l'acquéreur la propose devant eux, donner leur déclaration préalable de ce qui a été vendu.

Si, en effet, la déclaration est que l'objet a été vendu, il est inutile d'entamer, à pure perte de temps et d'argent, une action judiciaire ; si la déclaration est que l'objet n'a pas été vendu, le moyen de prescription reste dans toute sa force devant les tribunaux.

De cette manière, les Conseils de préfecture et les tribunaux se tiennent dans les limites de leur compétence respective, puisque chacune de ces autorités statue, dans un ordre différent, sur des questions dissemblables (1).

*Des confins.* — La règle la plus sûre, et la plus généralement admise par la jurisprudence, pour découvrir si l'objet réclamé a été ou non vendu, est de voir si cet objet est renfermé dans les confins assignés à la vente.

Si les confins sont exacts, reconnaissables et incontestés, il faut déclarer :

---

(1) 10 septembre 1817.

Que tout ce qui est compris entre les confins a été vendu (1);

Que ce qui est hors des confins est hors de la vente (2);

Que ce qui est donné pour confins est exclus de la vente, à moins que les confins eux-mêmes ne soient réclamés devant les tribunaux, comme dépendances nécessaires de l'objet vendu (3).

Cette règle des confins a tranché une infinité de questions ardues.

On demandait si des arbres plantés sur une terre ou prairie, et qui n'avaient été ni évalués dans la mise à prix, ni exprimés dans les dénominations de la vente, en avaient fait partie.

On demandait si des bâtimens élevés sur un terrain et que l'adjudication ne désignait pas, malgré cette omission ou ce silence dans l'adjudication, y étaient compris.

On demandait si des terrains dont la contenance réelle excédait jusqu'à trois et quatre fois la contenance annoncée, appartenaient à l'acquéreur dans leur intégrité effective.

On demandait si la propriété d'un chemin vicinal enveloppé clairement dans les limites de la vente, en faisait partie.

On demandait si des fossés donnés pour aboutissans à un pré, des haies à un clos, des murs à un parc, des lisières à un bois, des berges à un canal, des digues à un étang, étaient compris dans la vente du pré, du clos, du parc, du canal, de l'étang.

Toutes ces questions et autres analogues ont été résolues par la règle des confins.

Sol, superficie, plantations, excroissances naturelles, constructions, tout est vendu, si tout est renfermé dans des confins exactement assignés.

Ce qui interdit ( surtout dans les ventes en bloc, et s'il n'y

(1) 25 avril 1820.

(2) 23 octobre 1811, — 24 août 1812, — 7 octobre 1812, — 15 janvier 1813, — 22 juillet 1813, — 3 février 1819, — 7 avril 1819, — 2 juin 1819, — 25 juin 1819, — 29 décembre 1819, — 11 février 1820, — 25 avril 1820, — 1<sup>er</sup> novembre 1820, — 30 mai 1821, — 24 octobre 1821.

(3) 20 juin 1821.

a pas eu de réserves) la recherche de la mesure, de la valeur, de la position, de la nature et des produits de l'objet vendu.

Cette règle est fondée sur le juste motif, que l'omission, soit de la désignation de l'objet litigieux, soit de son évaluation, soit de sa distraction, est le fait du vendeur, et ne peut, par conséquent, être opposé à l'adjudicataire de bonne foi, ni lui préjudicier (1).

Mais il faut que l'objet renfermé dans les confins n'ait pas été réservé dans l'acte de vente. Car, s'il y a présomption, d'après les confins, que l'objet a été vendu, il y a preuve, d'après la réserve, que cet objet a été écarté de la vente. Or la preuve exclut la présomption.

Il faut aussi que l'objet réclamé soit un corps certain et déterminé.

Il faut également qu'il s'agisse d'une vente immobilière.

Ainsi, la vente incontestée du sol emporte celle des arbres y accrus.

Mais la vente des arbres seuls n'emporte pas celle du sol (2).

De même, lorsque, dans une vente de biens nationaux immobiliers, on prétend qu'un droit incorporel (tel qu'une rente) en faisait partie, il faut que ce droit soit clairement et nommément indiqué parmi les objets aliénés.

Il faut que les confins ne soient ni incomplets ni litigieux. Car ce serait aux tribunaux à statuer sur leur exactitude, par voie de vérification ou d'enquêtes, dans le premier cas, ou à suppléer à leur insuffisance par voie de bornage, dans le second cas (3).

La règle introduite par le Comité du contentieux, et confirmée par une série constante de nombreux exemples, est que, lors même que le Conseil d'Etat annule les arrêtés de Con-

---

(1) 12 mai 1819.

(2) 7 avril 1819.

(3) 21 octobre 1818.

seils de préfecture, pour cause d'incompétence, il doit : 1°. rappeler textuellement et intégralement les énonciations des actes de vente ; 2°. déclarer, en conséquence, que les biens ont été vendus, soit *tels qu'en ont joui ou dû jouir les anciens fermiers*, soit avec leurs *appartenances oudépendances*, soit avec tels *nom, mesure, contenance, désignation, situation, nature, produits et limites*, énoncés dans l'acte ; 3°. renvoyer les parties, avec cette déclaration préalable, devant les tribunaux, pour y faire procéder, s'il y a contestation, à l'action en bornage de l'objet vendu, d'après les limites certaines assignées à cet objet, par les actes d'adjudication, soumissions, contrats de vente, plans et procès verbaux d'arpentages, annexés à la minute, ou par les baux auxquels ces actes se réfèrent, ou à défaut de désignations et de garantie de limites, d'après l'application des titres anciens, de la possession immémoriale, des enquêtes, visites de lieux, et autres moyens et maximes du droit civil (1).

Telles sont les principales règles de la matière :

Ces règles ont tracé avec netteté les limites de la juridiction administrative, contentieuse et judiciaire ; elles ont ménagé avec scrupule les répétitions légalement permises des anciens émigrés, des tiers régnicoles, et du Domaine ; elles ont préservé de toute atteinte directe ou indirecte les droits certains des acquéreurs et de leurs cessionnaires ; elles ont ajouté aux garanties soennelles de la Charte et des lois antérieures, la faveur des interprétations extensives de la jurisprudence ; elles ont écrit sur tous les actes du pouvoir royal, et proclamé à haute voix l'irrévocabilité de tous les droits acquis avant la restauration ; elles ont élevé cet axiome comme une barrière insurmontable contre laquelle viennent se briser les prétentions de toute nature.

---

(1) 29 décembre 1819, — 11 février 1820, — 1<sup>er</sup> novembre 1820, — 2 février 1821, — 7 mars 1821, — 29 août 1821, — 29 août 1821, — 24 octobre 1821, — 10 décembre 1821.

L'expérience en a justifié la prévoyante sagesse. Le maintien des intérêts matériels de la révolution, confirmés par la Charte et qui sont tous solidaires; l'inviolabilité de la parole royale, la sécurité des familles, la confiance d'une classe forte, populeuse, riche, active et laborieuse dans le gouvernement du Roi; la sûreté de toutes les propriétés, sans différence de dénomination et d'origine; l'amélioration des droits d'enregistrement et le repos de l'État, sont attachés à la fidèle et constante observation de ces règles.

Je viens d'exposer les choses telles que la révolution les a faites, telles que la Charte les a maintenues, telles que la jurisprudence du Conseil d'État les a invariablement fixées.

Maintenant y a-t-il lieu d'accorder une indemnité aux anciens propriétaires ?

J'ai touché ailleurs ce point délicat (1).

Mon opinion reste la même.

Mais le développement de cette opinion m'entraînerait dans une foule de considérations de droit public, de finances et de haute politique, que le plan et l'objet spécial de cet ouvrage me donnent le regret de ne pouvoir aborder.

---

(1) Du Conseil d'État, page 209, 1818.

---

---

# TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES

## DANS LE TOME PREMIER.

---

### APPEL COMME D'ABUS.

- § I<sup>er</sup>. — Est-ce au Conseil d'Etat ou aux Cours royales à connaître des appels comme d'abus? . . . . . Pag. 1
- § II. — Les prêtres excorporés de leur diocèse natal peuvent-ils exercer les fonctions de leur ministère dans ce diocèse sans la permission de l'évêque? . . . . . 14

### BOIS.

- § *unique*. — L'autorité administrative est-elle compétente pour décider les contestations élevées soit sur l'adjudication des coupes de bois domaniaux, soit sur le prix, l'étendue et les effets de ces adjudications? . . . . . 17

### CHEMINS VICINAUX.

- § I<sup>er</sup>. Quelle est la compétence des préfets, des Conseils de préfecture et des tribunaux, en matière de chemins vicinaux? 23
- § II. La propriété des arbres plantés sur le terrain des routes royales et des chemins vicinaux appartient-elle à l'État ou aux particuliers? . . . . . 44

### COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES.

- § *unique*. — Quels sont le caractère, l'autorité et les effets des décisions prises par les Commissions départementales, en matière de liquidation de fournitures faites pendant l'occupation militaire de 1814 et de 1815?

Ces Commissions étaient-elles des jurys d'équité, ou de

**simples Commissions administratives, ou des Conseils de préfecture spéciaux ?**

Le Conseil d'État saisi du recours contre leurs décisions doit-il, lorsqu'il s'élève des contestations entre les départemens et les fournisseurs, sur l'interprétation des clauses ou l'application des prix des marchés, juger *omisso medio*, ou renvoyer les parties, d'abord devant le préfet en liquidation nouvelle, d'après les termes du marché, et en cas de litige, devant le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État ? . Pag. 47

**COMMUNES.**

§ I<sup>er</sup>. — Le Ministre de l'intérieur peut-il soutenir directement au Conseil d'État, soit en demandant, soit en défendant, une action contentieuse au nom et dans l'intérêt d'une commune ou d'une fabrique ? . . . . . 72

§ II. Les particuliers sont-ils tenus de demander aux Conseils de préfecture la permission de plaider contre les communes, soit qu'il s'agisse d'une action réelle ou d'une action mobilière ?

*Quid*, si l'action a pour objet la reconnaissance et le paiement d'une dette antérieure au 24 août 1793 ?

*Quid*, si le Conseil de préfecture refuse à la commune l'autorisation de plaider ?

*Quid*, s'il refuse aux créanciers la permission d'actionner la commune, et s'il statue au fond, comme juge, sur la validité du titre ?

*Quid*, si le préfet refuse d'assigner des fonds pour le paiement des condamnations judiciaires prononcées contre la commune ?

Les particuliers ont-ils qualité pour se pourvoir au Conseil d'État, contre des arrêtés de Conseils de préfecture, ou contre les ordonnances royales qui, *omisso medio*, et sur le rapport, soit du Ministre de l'intérieur, soit du Comité du contentieux, accordent aux communes l'autorisation de plaider ?

Les communes ont-elles besoin de requérir l'autorisation préalable du Conseil de préfecture pour se pourvoir au Conseil d'État, contre les arrêtés des Conseils de préfecture, ou les décisions ministérielles, ou les ordonnances royales, qui leur porteraient préjudice ? . . . . . 76

§ III. — Des habitans d'une commune sont-ils recevables à réclamer, *ut singuli*, des biens ou des droits communaux que la commune, *ut universi*, veut abandonner ?

Ont-ils qualité pour représenter la commune dans ses actions de propriété, soit en demandant, soit en défendant ?

Le maire lui-même peut-il exercer les actions de la commune ou d'une section de commune, soit devant les tribunaux, soit devant le Conseil d'État, sans l'autorisation préalable du Conseil municipal? . . . . . *Pag.* 86

§ IV. — Est-ce aux Conseils de préfecture ou aux tribunaux à prononcer sur les questions de propriété élevées par des particuliers sur les biens communaux? . . . . . 89

§ V. — Est-ce à l'administration ou aux tribunaux à prononcer sur la propriété des garrigues, pacages, landes, terres vaines et vagues, revendiqués par un particulier contre une commune? . . . . . 95

§ VI. — Quelles sont les règles établies par la législation de la matière, et par la jurisprudence du Conseil d'État, sur les partages de biens communaux? . . . . . 97

§ VII. — Les questions de propriété, d'usage et de servitude, élevées par des tiers sur les biens cédés par les communes à la Caisse d'amortissement et vendus par le Domaine, en exécution de la loi du 20 mars 1813, sont-elles du ressort des Conseils de préfecture ou des tribunaux ?

Que doit-on comprendre, en matière de ventes de biens communaux, sous la dénomination de tiers réclamans ?

L'action en revendication des tiers doit-elle être, dans tous les cas, et sans acception de personnes, portée directement devant les tribunaux ?

Dans quelles limites et devant quelle autorité les communes peuvent-elles exercer leur revendication ?

Quelles sont les règles qui doivent guider les Conseils de préfecture dans l'interprétation de ces sortes de ventes? . . 115

§ VIII. — Est-ce aux préfets ou aux Conseils de préfecture à statuer sur les demandes en paiement des dettes des communes antérieures et postérieures à la loi du 24 août 1793 ?

§ IX. — Les dettes contractées par les communes, avant la loi du 24 août 1793, sont-elles, dans tous les cas, devenues dettes de l'État? . . . . . 135

§ X. — Les communes peuvent-elles répéter les sommes qu'elles ont volontairement payées, en exécution d'un titre de créance antérieur à la loi du 24 août 1793 ?

Le paiement volontaire d'arrérages d'une telle dette constitue-t-il une rénovation de ladite dette, et la commune peut-

elle, dans ce cas, invoquer, pour l'avenir, le bénéfice de la loi du 24 août 1793?

Le maire qui, d'après une ordonnance de budget, prise sans la délibération préalable du Conseil municipal, et sans avoir entendu la commune dans ses défenses régulières, délivre un mandat de paiement sur le receveur municipal, acquiesce-t-il valablement par-là à cette ordonnance, au nom de la commune et à son préjudice? . . . . . *Pag.* 173

- § XI. — Un propriétaire doit-il contribuer à l'imposition extraordinaire établie pour le paiement des frais d'un procès qu'une commune soutient ou a perdu contre lui? . . . . . 180

#### COMPÉTENCE.

- § *unique.* — Le renvoi d'une contestation fait par le Conseil d'Etat devant les tribunaux préjuge-t-il la nature du tribunal saisi? . . . . . 191

#### COMPTABLES.

- § I<sup>er</sup>. — Les employés des vivres de la guerre peuvent-ils devenir comptables par et sur l'ordre du Ministre?  
Sont-ils responsables du déficit des matières par eux reçues et expédiées, s'ils n'ont pas fait constater par un récépissé, au départ des matières, et par un procès verbal, à leur arrivée, les causes de ce déficit? . . . . . 192
- § II. — Les gardes-magasins des vivres de la guerre sont-ils comptables des quantités portées dans les lettres de voiture, ou seulement des quantités qui leur ont été remises, et dont ils sont chargés en recette par le procès verbal de clôture dressé, à l'arrivée des matières, par les commissaires des guerres? . . 194

#### CONFLITS.

- § I<sup>er</sup>. — Les Préfets peuvent-ils élever le conflit sur un simple exploit de citation donné devant les tribunaux? . . . . . 196
- § II. — Les Préfets peuvent-ils élever le conflit, après des jugemens en dernier ressort ou des arrêts de Cours royales? . . . 198
- § III. — Les préfets peuvent-ils refuser d'élever le conflit sur la demande des parties?  
Doit-on se pourvoir devant le Conseil d'Etat, ou devant le Ministre de l'intérieur, contre les arrêtés des préfets qui refusent d'élever le conflit? . . . . . 227

- § IV. — L'opposition des parties aux ordonnances royales rendues sur les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire est-elle recevable? . . . . . *Pag.* 231

## CONSEILS DE PRÉFECTURE.

- § I. — Lorsqu'un Conseil de préfecture a rendu un arrêté par défaut, peut-on, à son choix, ou se pourvoir par appel devant le Conseil d'Etat, ou bien employer la voie de l'opposition devant le Conseil de préfecture?

Jusqu'à quand l'opposition est-elle recevable?

Celui qui, au lieu de former opposition, s'est pourvu devant le Conseil d'Etat, après l'expiration du délai de trois mois depuis la signification du jugement, mais avant qu'il y ait eu exécution, peut-il être forclos, pour cause d'expiration du délai, ou doit-il, au contraire, être déclaré non recevable, quant à présent, pour cause d'intempestivité?

Dans quel cas le pourvoi doit-il être rejeté comme tardif? 245

- § II. — Les Conseils de préfecture peuvent-ils rapporter leurs arrêtés contradictoirement rendus? . . . . . 250

## CONTRIBUTIONS DIRECTES.

- § I<sup>er</sup>. — Les percepteurs peuvent-ils exercer le privilège du trésor, avant tous autres créanciers hypothécaires, envers le prix des immeubles saisis et vendus sur le contribuable?

Est-ce aux tribunaux ou à l'administration à juger cette question? . . . . . 252

- § II. — Lorsqu'une revendication a été exercée par un tiers sur des meubles saisis par le percepteur sur un contribuable, et que les tribunaux ont prononcé avant que la demande en revendication ait été soumise à l'autorité administrative, aux termes des lois du 5 novembre 1790 et du 12 novembre 1808, y a-t-il lieu d'élever le conflit? . . . . . 254

- § III. — Est-ce le vendeur ou l'acquéreur qui doit supporter l'impôt assis sur le fond vendu, tant que la mutation de propriétaire n'a pas été inscrite dans la matrice du rôle?

Quelle est l'autorité compétente pour décider cette question? . . . . . 259

## DÉCHÉANCE DU RECOURS AU CONSEIL.

- § *unique*. — La déchéance, faute d'avoir signifié l'ordonnance de

soit communiqué dans les délais du règlement du 22 juillet 1806, peut-elle être prononcée d'office par le Conseil d'Etat?

Y aurait-il lieu à l'exception de déchéance contre une partie qui aurait négligé de faire signifier dans les trois mois l'ordonnance de soit communiqué intervenue sur son pourvoi, et qui, étant encore dans les délais pour attaquer l'acte administratif qui en a fait l'objet, se serait pourvue de nouveau, par requête déposée au secrétariat du Comité du contentieux? . . . *Pag.* 261

#### DÉCISIONS MINISTÉRIELLES.

§ *unique.* — Le pourvoi devant le Conseil d'Etat est-il recevable contre toutes les décisions des Ministres? . . . . . 265

#### DÉCOMPTES.

§ I<sup>er</sup>. — Les dispositions du décret du 22 octobre 1808 sont-elles applicables au paiement des ventes de biens nationaux faites sous l'empire de la loi du 2 prairial an 5, lorsque ces paiements ont été effectués antérieurement à la loi du 29 messidor an 4, et que les décomptes ont été dressés suivant l'échelle de dépréciation de la loi du 15 germinal même année, conformément à la circulaire de la régie des Domaines, du 14 floréal an 4? . . . 267

§ II. — La loi du 5 décembre 1814 a-t-elle ôté au Ministre des finances la faculté de transiger avec les acquéreurs de biens nationaux confisqués sur les émigrés, et de leur remettre tout ou partie du capital ou des intérêts dus et non soldés à l'époque de sa promulgation? . . . . . 281

#### DÉLAI DU RECOURS AU CONSEIL D'ÉTAT.

§ I<sup>er</sup>. — Dans quelle forme la notification des arrêtés et décisions émanés des autorités qui ressortissent au Conseil d'Etat doit-elle avoir lieu, pour faire courir les délais du pourvoi? . . . 289

§ II. — La signification des arrêtés des préfets par exploit d'huissier fait-elle courir les délais du pourvoi au Conseil, à la date de ladite signification?

La même exception peut-elle être opposée aux arrêtés des Directoires de département et des administrations centrales, rendus contradictoirement et signifiés? . . . , . . . . 303

§ III. — Les arrêtés des Conseils de préfecture, pris incompétamment, peuvent-ils être annulés, d'office, par le Conseil d'Etat, après l'expiration des délais du pourvoi? . . . . . 305

- § IV. — La fin de non recevoir résultant du défaut de pourvoi dans les délais du règlement est-elle applicable au Domaine comme aux particuliers ? . . . . . Pag. 303

## DETTE PUBLIQUE.

- § *unique.* — La loi du 6 brumaire an 5, qui contient des mesures pour la conservation des propriétés des militaires absens, est-elle applicable en matière administrative ? . . . . . 308

## DIRECTOIRE EXÉCUTIF (ARRÊTÉS DU).

- § *unique.* — Les arrêtés pris par le Directoire exécutif, en matière contentieuse, sont-ils susceptibles d'être attaqués devant le Conseil d'Etat, par voie d'opposition ou de pourvoi ?  
 Dans le cas où le recours serait admissible, le jugement des questions actuellement réservées aux tribunaux ordinaires, sur lesquelles il aurait été prononcé par voie administrative, peut-il être renvoyé aux tribunaux ? . . . . . 309

## DOMAINE DE L'ÉTAT.

- § *unique.* — Aux termes de la loi du 5 novembre 1790, les Conseils de préfecture doivent-ils, dans les actions de propriété dirigées contre l'Etat, émettre un simple avis ou prendre un arrêté sous la forme d'un jugement; et, dans ce dernier cas, leurs arrêtés ne peuvent-ils être considérés que comme de simples consultations ?  
 Le Domaine a-t-il besoin de l'autorisation préalable du Conseil de préfecture pour exercer ses actions judiciaires ? . . . 319

## DOMAINES ENGAGÉS.

- § I<sup>er</sup>. — L'engagiste soumissionnaire est-il recevable à attaquer, par voie de tierce opposition, les décrets ou ordonnances rendus, après sa soumission, entre le Domaine et les tiers, et lors desquels il n'a été ni entendu ni appelé ? . . . . . 327
- § II. — Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur la question de savoir si un ancien domaine de l'Etat a été aliéné à titre d'échange ou à titre d'engagement ?  
 Est-ce aux tribunaux ou à l'administration à juger si les lois, des 14 ventôse an 7 et 28 avril 1816 confèrent, en principe, à tous les engagistes de grandes forêts, dépossédés sans distinction

d'époques, la faculté de devenir propriétaires incommutables, moyennant le paiement du quart de la valeur estimative des biens engagés ?

Les engagistes de forêts ou d'autres biens, qui n'ont pas fait dans le délai utile la déclaration prescrite par l'art 13 de la loi du 14 ventôse an 7, ou qui, après l'avoir donnée, ne se seraient pas présentés pour faire la soumission autorisée par les art. 14 et 15 de ladite loi, sont-ils déchus aujourd'hui de leur action sur le trésor, en remboursement des finances et autres indemnités ? . . . . . 528

§ III. — Les engagistes qui ont fait la soumission prescrite par la loi du 14 ventôse an 7, et ont, en conséquence, été déclarés propriétaires incommutables, et, en tout, assimilés aux acquéreurs de biens nationaux, ont-ils reçu ces biens affranchis de toutes rentes, dettes, hypothèques et prestation de toute nature, tant de celles dues à l'Etat, comme condition d'un premier engagement ou pour toute autre cause, que de celles même dues à des tiers ? . . . . . 551

#### DOMAINES NATIONAUX.

§ I<sup>er</sup>. — Quelles sont les règles sur la compétence des préfets, du Ministre des finances, des tribunaux et des Conseils de préfecture, en matière de ventes de biens nationaux ? . . . . . 562

§ II. — Quelles sont les règles établies par la jurisprudence du Conseil d'Etat, sur l'interprétation des ventes nationales ? . . . 592

FIN DE LA TABLE DU TOME PREMIER.

