

# DOCUMENTS

# ENSEIGNER LE DROIT ADMINISTRATIF SOUS L'EMPIRE : LE COURS D'ADMINISTRATION DE JEAN-RAYMOND-MARC DE BASTOULH (TOULOUSE, 1807) <sup>1</sup>

On a longtemps pu croire que le droit administratif n'avait jamais été enseigné en province sous l'Empire. Les auteurs de manuels se sont le plus souvent bornés à mentionner le bref enseignement parisien, dû à Portiez de l'Oise, et il fallait rechercher dans les travaux plus spécialisés pour apprendre que les facultés de province avaient dû organiser de tels cours, à Strasbourg ou Bruxelles <sup>2</sup>.

Nous en savons plus aujourd'hui grâce aux travaux de M. Touzeil-Divina, même si le contenu conceptuel de la discipline reste incertain <sup>3</sup>. À Toulouse, en particulier, il est désormais établi que cet enseignement fut donné par le troisième professeur de Code civil, Jean-Raymond-Marc de Bastoulh. En font foi un relevé de conclusions de la faculté, ainsi qu'une notice postérieure, concernant son fils Carloman. La matière de ce cours reste difficile à appréhender, l'ouvrage de Portiez constituant une référence isolée <sup>4</sup>. Les contemporains des écoles de Droit partageaient d'ailleurs cet embarras : lorsque Perreau, inspecteur des facultés de Droit et ami de Portiez, le remercie de l'envoi de son récent ouvrage, c'est en soulignant qu'« à l'exemple de ce philosophe qui répondit en marchant à des dissertateurs qui niaient

---

1. Cette étude est issue d'un mémoire de master d'histoire du droit, préparé sous la direction de Mme Catherine Lecomte à l'Université de Poitiers.

2. Anne-Marie Voutyras, *Le statut des professeurs et auxiliaires des Universités de 1800 à 1848*, thèse, droit, Université Paris II (Panthéon-Assas), 1988.

3. Mathieu Touzeil-Divina, *La Doctrine publiciste, 1800-1880*, Paris, La Mémoire du Droit, 2009, ainsi que *Le Doyen Foucart (1799-1860). Un père du droit administratif moderne*, thèse de troisième cycle, Université Paris II (Panthéon-Assas), 2007.

4. Portiez de l'Oise, *Cours de Législation administrative*, Paris, Garnery, 1808.

*le mouvement, (il avait) répondu par un cours parfait de législation administrative à ceux qui en niaient la possibilité*». <sup>5</sup>

Le compliment montre assez la difficulté de cerner ce qui pouvait constituer alors le droit administratif, ou plutôt le « droit civil dans ses rapports avec l'Administration », comme le prévoyait le règlement de l'an XII, organisant les écoles de Droit.

Or nous disposons d'un manuscrit au titre éloquent, puisqu'il s'agit d'un *cours d'administration*. Ce document, unique en son genre, offre un témoignage rare de l'enseignement du droit administratif sous l'Empire. Nous verrons que de nombreux indices permettent d'affirmer son origine toulousaine et de le dater. Cependant, pour aller plus loin dans une attribution, il faut en passer par une description de son contenu.

L'intitulé du manuscrit est limpide : *cours d'administration*, et pourtant, de la sorte, il anticipe sur une discipline en construction. Nous avons dit quel est l'intitulé officiel du cours, il ne s'agit pas, selon la loi, soulignons-le à nouveau, d'un cours de droit administratif ; cependant pour l'auteur, c'est bien de cela qu'il est question, voire plus : administrer. La teneur du cours va le confirmer.

Le document est construit en quatre cahiers ainsi dénommés par l'auteur, qui les mentionne dans son cours. Il s'agit donc d'un mode d'organisation de la progression annuelle de l'enseignement.

La reliure, d'époque Empire, interdit d'accéder à la structure de ces cahiers, qui permettrait de savoir s'il s'agit de recueils de feuilles séparées ou non. On remarque la trace d'une pliure, commune à l'ensemble des feuillets, qui laisse à penser qu'avant d'être relié, ce cours a été transporté dans un portefeuille, ce qui conforte l'idée d'une rédaction progressive. Cette hypothèse est renforcée par les modifications sensibles de l'écriture. Ajoutons les ratures, quelques blancs et l'on peut en conclure que ce cours n'a pas été retranscrit postérieurement afin d'être relié.

Le premier cahier comporte quarante-trois folios. Le second, quarante-quatre. Nous n'en trouvons que vingt-deux dans le troisième. Enfin le quatrième et dernier cahier dont nous disposons comporte vingt-trois feuilles. Cent trente deux feuilles sont ainsi rédigées, soit deux cent soixante quatre pages. Les cahiers ne correspondent pas à une thématique stricte, et l'écriture s'enchaîne de l'un à l'autre, à la notable exception du premier et du second, dont l'auteur

5. Voir la lettre de Portiez à Perreau et sa réponse, reproduites en annexe.

nous dit, dès la première page, comme à celle du cahier suivant, que c'est « *l'analyse du cahier dicté l'année précédente* ».

Cependant le manuscrit s'interrompt brutalement, en dépit de la présence d'une vingtaine de feuillets vierges. Le cours était-il fini ? Il est permis d'en douter, d'autant plus qu'on peut mesurer le souci de l'auteur d'introduire son cours, puis de conclure sous certaines questions, d'une manière très classique. On peut penser que le professeur de licence n'aurait pas manqué de rédiger une péroraison afin de clore ce cours d'une élégante façon : notre source est donc probablement incomplète. Enfin le professeur annonce des développements relatifs à l'administration centrale qui font défaut.

L'ensemble représente donc deux cent soixante quatre pages manuscrites, d'une écriture fine, serrée en dépit de quelques manques. Très peu de ratures ou de reprises du texte peuvent être relevées.

Le manuscrit est anonyme : aucune signature, aucun nom de personne n'y figure. Il faut donc pousser l'analyse pour le situer dans le temps et dans l'espace.

S'il s'agit d'un cours, où fut-il dispensé, et dans quelles conditions ? À quel volume horaire peut-il correspondre ? On sait que les cours étaient alors donnés sous la dictée, parfois transcrits par des copistes, mais qu'ils pouvaient évidemment être complétés de remarques orales, d'observations, qui rendent difficiles l'application d'une norme. Ajoutons que ce cours peut être le manuscrit de l'auteur, sa forme imparfaite mais reliée nous incite à le croire, mais pourrait aussi bien être le fruit d'un étudiant. Aucune marque régulière n'indique la fin d'un cours, d'une heure de dictée, d'une intervention. Avec toutes ces réserves, nous proposons d'admettre que le document étudié pouvait représenter quarante à cinquante heures, à tout le moins, et que nous sommes en présence de la majeure partie du cours dispensé en 1807, à raison d'une heure par semaine en principe.

Un élément nous permet d'affirmer une date, 1807, et un lieu, la Faculté de droit de Toulouse, l'école de Droit plus exactement : la faculté attendra 1808. En effet, traitant de la chasse, le maître toulousain mentionne un arrêté du préfet de Haute Garonne du 20 décembre 1806. Puis il entreprend de le résumer : « *toutes les permissions de port d'arme à feu auparavant accordées ont expiré le premier janvier dernier, les propriétaires peuvent en demander de nouvelles, mais par l'intermédiaire des maires qui doivent donner leur avis et garantir la moralité du demandeur ; les permissions qui seront accordées expireront pareillement au premier janvier 1808* ». La référence est limpide : le texte a été rédigé en 1807.

Puis, s'intéressant au statut des hospices, l'auteur mentionne l'arrêté du 8 ventôse an XII, « *qui maintient les hospices de 32 départements dans le nombre duquel se trouve la Haute-Garonne, dans la jouissance définitive et à titre de propriété incommutable les biens dont ils sont en possession.* » Ces deux mentions militent pour un enseignement dispensé à l'école de Droit de Toulouse.

La présentation du cours reprenant l'énoncé de la loi <sup>6</sup>, mention étant faite des écoles de droit dans le document (voir *infra*), nous pouvons être catégorique sur ces trois points qui déterminent la nature exacte du manuscrit : il s'agit d'un *cours de législation civile dans ses rapports avec l'administration, professé à l'école de droit de Toulouse en 1807.*

Le document est-il le manuscrit du professeur toulousain ou d'un de ses élèves ? En faveur de la première thèse, il y a la reliure du document, qui a permis sa conservation (un étudiant aurait fait relier un document impeccable) ; une certaine continuité du cours, avec quelques manques qu'un élève zélé aurait comblés ; la rareté des reprises, des ratures – mais leur existence montre la recherche d'un bon texte utilisable, et non d'un manuscrit parfait, fruit d'une recopie par un étudiant studieux. En résumé le caractère imparfait du cours nous semble militer pour un manuscrit autographe de l'auteur du cours d'administration, manuscrit prévu par le règlement de l'Université qui imposait aux professeurs de le communiquer à leur directeur.

Il fallait un bon connaisseur des questions de l'Ancien Droit pour aborder sereinement ce cours, nous le verrons. Avocat au Parlement de Toulouse de 1775 à 1790, Jean-Raymond-Marc de Bastoulh fut nommé troisième professeur de Droit en 1805 et occupa ces fonctions jusque sous la Restauration. Rien n'explique une interruption brusque du cours de 1807, sinon une hypothétique maladie. Le manuscrit est-il complet ? Le cours fut-il interrompu ? Reprit-il ? Les travaux sur la faculté de Droit toulousaine n'apportent rien sur cette question, qui est ignorée : on ne connaît guère l'enseignement du droit administratif à Toulouse qu'à compter de la nomination de Carloman de Bastoulh, fils de notre auteur, en 1828-1829.

---

6. Dès la première page, l'auteur présente son but : « ... vous donner durant le cours de cette année, du moins autant qu'il me sera possible, un **traité complet d'administration dans ses rapports avec le droit civil...** » On remarquera comment l'auteur inverse significativement l'intitulé officiel du cours qui est, selon la loi de ventôse an XII, « le droit public et le droit civil dans ses rapports avec l'administration publique ».

## Structure générale du cours d'Administration

Il n'existe pas de plan formellement identifié ; en particulier la structure classique d'un cours (livre, titre, chapitre) fait défaut. Cependant des titres sont avancés, et l'inventaire des thèmes abordés montre la prééminence des questions d'intérêt local.

Les intitulés du premier cahier montrent assez l'orientation du cours :

*Organisation de notre administration – que doit-on considérer en administration ?*

*Établissement des maires et de leurs adjoints dans les communes de l'Empire – leurs attributions.*

*Du rapport entre l'administration des communes et le droit civil (il s'agit du développement de l'analogie de régime entre minorité légale et minorité des communes).*

*Régime de la propriété des biens des communes, et de leur administration.*

*Des chemins vicinaux*

*De la responsabilité des communes en cas de troubles survenus sur leur territoire.*

*Du droit de parcours.*

Intervient ensuite un :

*Traité de la nullité des actes.*

Puis un *Traité de la forme des donations.*

On aborde la question : *Des testaments.*

On est frappé par la nature des thèmes soumis aux administrateurs, thèmes dont la teneur échappe à ce que nous considérons aujourd'hui comme de l'administration publique, mais qui devaient être le lot commun des maires, secrétaires et conseillers de préfecture, administrateurs d'hospices et de tous « établissements publics ». La même constatation vaut pour les cahiers qui suivent.

Le second cahier est consacré aux *conseils municipaux, à leurs attributions, aux recettes et aux dépenses communales*. Suivent le régime des octrois, des hospices, leurs rapports avec les conseils municipaux « et les lois relatives à cette matière. » Enfin viennent de très importants développements concernant les biens et les bois communaux, les triages, partages, cantonnements ; la question des terres vaines et vagues : tous sujets très importants sous l'Empire, objets de litiges, voire de

conflits graves sous la Révolution, que le nouveau régime entendait régler par la voie des tribunaux ou de l'Administration.

Le troisième cahier revient sur l'administration des bois appartenant aux communes, essentiellement sous la forme d'un commentaire de l'édit des Eaux et Forêts de 1669, complété par la législation moderne. S'ensuit la prohibition des défrichements, un traité du droit de chasse, puis de pêche.

Le quatrième cahier obéit à la même dualité : ses premières têtes de paragraphes concernent *Le conseil d'arrondissement, le conseil de département, le préfet, le conseil de préfecture et leurs attributions*. Il se termine par des développements sur la suppression des droits féodaux et un petit traité des rentes et du franc-alleu. L'auteur justifie sa démarche par l'importance de ces questions, dans l'activité quotidienne de l'administrateur et du jurisconsulte. L'étude du franc-alleu semble particulièrement bienvenue dans le ressort de l'ancien parlement de Toulouse et démontre un souci de tenir compte des particularismes juridiques locaux.

Ainsi, au total, la thématique municipale occupe quatre-vingt huit folios, soit cent soixante six pages sur deux cent soixante quatre, donc 63 % du volume : on voit à qui est destiné ce cours, mais aussi quelles administrations seront concernées par les litiges qui sont étudiés. Les futurs administrateurs auxquels s'adresse le professeur toulousain seront maires, conseillers généraux, de préfecture. Il s'agit de cette bourgeoisie provinciale qui va fournir le personnel administratif local du département, de la région. En contact avec le préfet, elle doit connaître ce droit intermédiaire que constitue la législation de 1789 à 1830, lorsqu'il s'agit de liquider les séquelles de l'Ancien régime, une période que les étudiants de 1807 n'ont pas connue.

## Éléments d'interprétation

### **La reconnaissance des fonctions d'administrateur et du rôle de l'Administration**

Revenons sur le riche contenu du premier cahier. On y mesure le poids de la Révolution, qu'il s'agisse de liquider les conséquences de la fin de l'Ancien Régime, de la féodalité en particulier, ou d'aborder les questions que la nouvelle législation a fait naître. Quelques observations s'imposent.

D'abord, un paradoxe frappe le lecteur. Le premier cahier s'ouvre sur un avertissement : la leçon consistera essentiellement à « *analyser* »,

au sens de résumer, le cahier de l'année précédente, qui doit correspondre au droit public, c'est-à-dire à l'organisation des pouvoirs publics. Pourtant nous y trouvons une foule de matières *a priori* étrangères<sup>7</sup>.

Certes, tout d'abord, le professeur distingue administration et gouvernement en une brève page. Puis, il consacre un paragraphe ainsi intitulé : « *de l'administrateur, de ses devoirs et des qualités qu'il doit avoir* ». « *On entend par administrateurs ceux qui sont chargés par le souverain de la tenue d'un établissement public, leur premier devoir est de se conformer à la volonté générale, qui est toujours énoncée par la loi qui est censée la représenter* ». Ce légicentrisme affirmé a ces accents des années où l'Assemblée nationale et la Convention donnaient le ton. Soulignons qu'en plein Empire, un auteur chargé d'expliquer la législation administrative n'évoque nullement l'action publique, l'expression de la souveraineté de l'exécutif, mais bien le respect des lois. Cela invite à relativiser les thèses qui font du droit administratif l'instrument de contention de la puissance étatique : conceptuellement, notre auteur est bien loin de cette perspective. Il est vrai que le professeur n'est pas conseiller d'État, mais ceci permet de relativiser les théories du temps, parfois postérieurement reconstruites.

Puis vient une prescription : « *les administrateurs doivent faire une étude particulière des règlements, ils doivent fixer l'organisation de leur établissement* ». Par un étonnant souci de pragmatisme, qui prouve bien l'objectif du Toulousain, on trouve des recommandations quant à la tenue d'un établissement public. Avec cet aspect inattendu, on touche plus à l'administration qu'au droit *stricto sensu*. L'auteur invite à convenablement rédiger les délibérations, à « *confier la vision des affaires à différents bureaux et nommer des commissaires pour les examiner, et faire leur rapport à l'assemblée générale* ». Un registre doit être tenu, et les comptes des recettes et dépenses doivent être enregistrés. D'autres registres tiendront copie des courriers envoyés et reçus. Un souci d'empirisme est clairement affirmé dès les premières lignes, qui peut faire penser à un auteur ayant exercé des fonctions d'administrateur. La vigueur avec laquelle il défend le pré carré administratif renforce ce sentiment.

Suit une brève histoire des institutions depuis Charlemagne, qui est l'occasion de mentionner les malheurs de la Révolution, et d'expli-

---

7. Remarquons que ce cours aurait dû être donné par Jamme, deuxième professeur de code civil, et non par Bastoulh, si l'on s'en tient au registre de la faculté et au texte de l'an XII. Voir Olivier Devaux. *L'enseignement à Toulouse de 1789 à 1830*, thèse, droit, Université des sciences sociales de Toulouse, 1986.

quer la nécessité pour la France de retourner à un « *gouvernement paternel* ». Politiquement, l'auteur fait preuve d'une prudente tendance à la monarchie, en y incluant l'Empire.

Quelques lignes sont ensuite consacrées « *aux principes généraux puisés dans le droit civil, qui sont communs aux magistrats et aux administrateurs* ». Elles concernent l'application et l'interprétation des lois. Vient une remarque importante : « *C'est ici que vous vous convaincrez de cette grande vérité que la loi créatrice des écoles de droit a voulu que vous apprissiez que le droit est en harmonie continue avec l'administration, l'étude des lois du code est absolument nécessaire à l'administrateur* ». On est bien loin de l'idée de régler, de contenir ou réparer les effets de la puissance du souverain : l'administration doit connaître et respecter le droit civil, telle est la leçon, en substance.

L'Administration, telle que conçue par notre auteur, est totale, englobante : du berceau à la tombe, elle va accompagner le futur citoyen<sup>8</sup>. Puis, on s'intéresse à sa condition sociale : il devient propriétaire, notable, contribuable. On hésite devant ce qui peut nous paraître aujourd'hui une évidence, qui correspond alors probablement à une vérité nouvelle, avec l'apparition d'un phénomène encore plus large que la traditionnelle police de l'Ancien Régime, qui dépasse son ancien cadre monarchique en raison de l'apparition des nouvelles fonctions étatiques, comme l'état civil. Mais cette Administration, si elle considère l'individu toute sa vie, est alors peu agissante. Il s'agit pour elle de régler des litiges, dont elle n'est pas souvent partie prenante, sauf comme propriétaire. C'est le cas des communes et de leurs communaux, de l'État et des domaines nationaux.

Nous avons fait la liste des thèmes traités par le professeur toulousain et il faut tout constater une lacune. C'est l'administration centrale qui fait défaut, encore qu'elle se trouvera mentionnée sous les traits du conseil d'État, du ministre et du souverain : le programme que s'est donné l'auteur peut l'expliquer, il s'agit de traiter en priorité ce que des administrateurs locaux auront à connaître.

### Un cours centré sur les affaires locales

La juxtaposition des questions de liquidation de l'Ancien Régime (le terme est employé) aux fonctions des administrateurs peut surprendre : derrière l'incohérence apparente des traités qui se succèdent, on peut déceler une logique forte.

8. Remarquons le propos identique de Portiez dans son cours. M. Touzeil-Divina a montré le caractère classique de cette réflexion : *Le Doyen Foucart...*, *op. cit.*, p. 427.

En effet l'auteur, après avoir présenté le droit positif, que nous pourrions définir comme l'organisation administrative au sens classique du terme (mode de désignation et compétences) de ces seules instances locales, aborde des problèmes de droit que tous ces administrateurs seront conduits à traiter : pour le maire et ses adjoints ou conseillers, les questions de chasse, de pêche, les biens communaux et les litiges afférents ; partages plus ou moins régulièrement effectués, actions des communes contre le ci-devant seigneur, protection de la voirie... Il en est de même des conseillers de préfecture et du préfet qui seront conduits à connaître des litiges intéressant les domaines nationaux, d'où la nécessité d'être au fait de la question des rentes foncières et féodales, du franc-alleu et de toutes « *difficultés* » qui peuvent suivre des biens nationaux de première ou seconde origine.

Si ces administrateurs sont installés par l'autorité supérieure, il n'y a guère à discuter. Leur désignation ne requiert, selon l'auteur, aucun développement particulier. En revanche, ceux-ci seront conduits à intervenir dans les litiges que nous venons d'évoquer, comme partie prenante ou comme jurisconsulte, comme administrateur enfin : maire, conseiller, préfet...

Aussi, notre auteur précise-t-il que « *comme le conseil de préfecture doit juger plusieurs questions relatives à la suppression de la féodalité, je vais vous dicter à la prochaine leçon un traité particulier relatif à cette partie de notre législation, et comme des questions de cette nature se présentent tous les jours devant les tribunaux il sera nécessaire de vous fixer sur certains principes* ». Nous verrons qu'il s'agit pour les administrateurs de faire preuve de la plus grande vigilance afin de préserver les droits de l'administration.

Une autre preuve de cette organisation tient à la structure du développement relatif au conseil d'arrondissement : n'étant ni propriétaire, ni en charge d'un quelconque contentieux civil, l'auteur se borne à mentionner son existence et son rôle en matière de contributions directes.

Rappelons qu'un administrateur d'hospice sous l'Empire a pu faire réactiver des rentes que les troubles révolutionnaires avaient fait oublier ; que les anciens seigneurs des lieux vont fréquemment actionner la commune qui aura hérité de leurs prérogatives, que les litiges entre acquéreurs de biens nationaux et ayants droit du propriétaire originaire seront fréquents. Il faut un personnel capable de connaître de ces questions en faisant preuve de compétence juridique et de discernement politique : des administrateurs plus que des juges civils, de bons connaisseurs des institutions de l'Ancien Régime, dont il faudra solder les comptes pendant quelques décennies. Or, à l'évi-

dence, les étudiants auxquels ce cours est destiné n'ont pas connu ce système politique : nés entre 1780 et 1790, au plus, ils n'ont aucune expérience de cette période révolue. Il leur faut tout apprendre d'un régime disparu pour en juger les dernières manifestations. Autant dire que la teneur du cours renforce la thèse d'un auteur juriste rompu au droit de l'Ancien régime, comme se trouve être Bastoulh. Le manuscrit mentionne en effet les travaux de d'Argentré sur la coutume de Bretagne ; l'auteur fait appel aux œuvres de Despeisses, à côté de citations émanant du Sirey, du *Répertoire* de Merlin, parallèlement à des notions de droit romain (mais ici la référence est attendue).

On ajoutera que, dans le cours, les références historiques ne manquent pas, et les comparaisons peuvent surprendre.

### L'assimilation de l'intendant au préfet

S'il est un personnage public honni aux premiers temps de la Révolution, c'est bien l'intendant. Symbole de l'arbitraire, de la confusion des pouvoirs, il est alors unanimement décrié, et disparaît avec l'institution des procureurs auprès des administrations. On connaît les difficultés politiques qui en furent la conséquence et dès l'an III. « *Le directoire exécutif nomme auprès de chaque administration départementale et municipale un commissaire qu'il révoque lorsqu'il le juge convenable. Ce commissaire surveille et requiert l'exécution des lois* »<sup>9</sup>. Désormais, « *la centralisation du gouvernement, non seulement n'est plus redoutable, mais encore elle est très souhaitable* »<sup>10</sup>.

On revient ainsi à l'agent du gouvernement. Avec le système de l'an VIII, la perspective change définitivement : le tribun Mongez déclare à la tribune que l'administration royale des intendants présentait les avantages de « *l'unité d'action qui doit caractériser l'exécution, cette unité qui assure la célérité et l'uniformité... souvenirs... que l'on doit garder du régime intendantal* »<sup>11</sup>. Lors de la rédaction de la loi de pluviôse an VIII, on avait même hésité à reprendre le terme d'intendant pour désigner celui qui sera finalement le préfet, signe à la fois d'une évolution des esprits et de réserves persistantes<sup>12</sup>. Cependant, pour le professeur toulousain, la parenté est nette :

9. Article 191 de la constitution de l'an III.

10. Daunou, cité par Gérard Sautel, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française* Paris, Dalloz, 1974, p. 280.

11. Mongez, cité par Gérard Sautel, *Histoire des institutions publiques...*, op. cit., p. 282.

12. Jean Tulard, « Les préfets de Napoléon », in *Les Préfets en France (Hautes Etudes médiévales et modernes*, 32, 1978) ; François Burdeau, *Liberté, libertés locales chéries*, Paris, Cujas, 1983, p. 127.

« D'abord fixons nous sur ce que nous devons entendre par la qualité et la dénomination donnée par la loi à ce magistrat qu'on nomme préfet. Il paraît qu'on doit presque le confondre avec celui qu'on qualifiait d'intendant de province avant la Révolution, puisque l'un et l'autre ont les mêmes fonctions. Les attributions données aux préfets sont aujourd'hui même plus considérables et plus étendues, nous dirons donc qu'un préfet est un commissaire que le souverain établit dans un département pour y répartir avec équité les impositions, veiller à l'entretien des subsistances, faire fleurir l'industrie, seconder les établissements d'instruction publique, proposer les règlements les plus convenables, veiller à la sûreté publique, faire chérir partout le pouvoir souverain, lors même qu'il s'agit de faire exécuter des ordres sévères... ». Un commissaire : l'Ancien Régime n'est pas loin, et la critique perce sous l'inventaire infini des attributions...

Mais le Toulousain va bien plus loin. Après un rappel de l'origine de l'institution des commissaires départis il ajoute : « *Louis XIII leur donna le titre d'intendant du militaire justice police et finance. Ce titre convient parfaitement à mm. les préfets puisqu'il caractérise toutes leurs fonctions : en effet, chargés de faire exécuter les lois concernant la conscription, de rendre la justice pour toutes les affaires contentieuses relatives aux domaines nationaux, de veiller à la sûreté publique et au maintien du bon ordre, de favoriser la perception des impôts et leur répartition égale dans le département, il est donc certain qu'on peut qualifier ce magistrat de préfet militaire, de justice, police et finance ; qu'il soit permis d'emprunter le langage du rédacteur de l'article intendant dans l'encyclopédie, les idées qui sont retracées successivement conviennent à mm. les préfets d'une manière à ne pouvoir pas se méprendre sur la nature de leurs fonctions.* » Suit l'extrait annoncé de l'encyclopédie, et la liste, ainsi mise en parallèle, des principales attributions des préfets. On remarquera une certaine liberté de propos, tempérée par la prudence qui sied à un fonctionnaire impérial : il nous manque le ton pour imaginer l'esprit de ce cours, si nous décelons une distance critique certaine.

Quant au conseil de préfecture, nous allons nous attacher à souligner quelle est la conception du professeur toulousain, qui nous semble révélatrice d'un temps où tout le droit administratif en était encore à chercher ses bases, son assise.

## La défense du pré carré administratif

Le conseil de préfecture apparaît dans le *traité d'administration* sous deux aspects : c'est un tribunal pour les matières d'administration. mais on lui attribue surtout le rôle fondamental de gardien de la séparation des pouvoirs.

Dès la première leçon, le professeur développe une idée-maîtresse, que l'on retrouvera à plusieurs reprises : la confusion des pouvoirs, qui dérive en particulier des « *entreprises des tribunaux* », doit être combattue par l'administrateur, à quelque place qu'il se trouve. Il s'agit de protéger l'ordre social : « *Il faut éviter ces écueils qui sont toujours dangereux dans la société ; ces écueils sont la confusion des pouvoirs, le désir qu'on a toujours d'agrandir les attributions particulières et d'usurper celles qui sont étrangères aux mandats qu'on a reçus. C'est pour vous prémunir contre ces abus, contre lesquels le gouvernement ne cesse de s'élever pour le maintien du bon ordre, que je vous ferai distinguer autant qu'il me sera possible la ligne de démarcation entre le pouvoir judiciaire et pouvoir administratif.* »

Et encore : « *Il vous sera facile de vous convaincre néanmoins que l'administrateur ne parviendra jamais à remplir ses fonctions avec justice et avec discernement sans se livrer à l'étude de nos lois et du code civil ; vous verrez encore que les magistrats à leur tour, pour répondre à la confiance dont le gouvernement les a honorés, doivent faire une étude particulière des lois administratives. L'avocat ne peut venir véritablement utile au public qu'en s'appliquant à connaître les lois judiciaires et celles qui doivent servir de code à l'administration. Toutes ces fonctions, quoique distinctes et séparées quoique indépendantes les unes des autres, sont liées dans leur apport avec la justice distributive d'une manière si intime, que vous ne parviendrez jamais à être bons administrateurs, bons juges, bons jurisconsultes si vous ne vous adonnez à l'étude des lois qui semblent d'abord ne concerner que des attributions particulières(...) mais qui se lient cependant au devoir de tous ceux qui sont employés par leur souverain dans les cours de justice et dans les administrations ».*

Une première surprise tient donc à la force de l'affirmation de la démarcation des ordres de juridiction. Car le conseil de préfecture est bien une juridiction : « *En effet le préfet et le conseil de préfecture forment un tribunal pour toutes les matières d'administration* ». Le propos est riche de conséquences : il affirme d'une part que le conseil de préfecture (réuni au préfet) constitue un tribunal, une juridiction, ce que les contemporains n'admettaient pas nécessairement. D'autre part il énonce une compétence générale pour les matières d'administration, inaugurant une notion conceptuelle, et non plus seulement organique de la discipline. Un peu plus loin, l'auteur réaffirmera ces fortes conceptions et parlera de jugement souverain.

La frontière des compétences est, elle, absolue. En effet, le conseil de préfecture et le préfet « *doivent juger souverainement et en dernier ressort tout ce qui peut avoir un rapport direct avec les domaines nationaux. Tout le contentieux relatif à ces domaines les regarde absolument sans condition, sans modification, et sans aucune restriction. C'est particulièrement dans ces matières*

*qu'il faut avoir la plus grande attention de se pourvoir toujours devant les corps administratifs sans jamais porter la contestation devant les tribunaux. La moindre méprise, la moindre usurpation de la part du pouvoir judiciaire, le moindre recours d'un particulier devant tout autre juge que le conseil de préfecture sont sévèrement réprimés par le ministre, le conseil d'État et le souverain qui font exécuter avec la plus grande attention la règle de démarcation qui a été assignée entre l'Administration et les tribunaux* ». L'auteur ajoute : « *Il est donc aisé de se convaincre que l'administrateur doit connaître les lois civiles, s'il veut remplir le devoir de sa place. C'est d'après le détail des attributions dont je viens de parler qu'on peut connaître le rapport de l'administration avec le droit civil* », avant d'aborder le dernier thème du cours annoncé, « *un petit traité de féodalité* ».

Là encore le propos est riche, parfois ambigu, et l'on peut se demander, si ce *tribunal* est compétent en dernier ressort sur toutes les questions d'administration, quel sera le poids de ses décisions devant « *le ministre, le conseil d'État et le souverain* » opportunément réunis dans cette énumération. L'auteur n'évoque ni l'appel, ni la cassation devant ces trois autorités graduellement disposées, qui semblent bien plutôt hiérarchiquement supérieures au conseil de préfecture : on quitte le contentieux pour l'administration active, semble-t-il.

En effet, on peut lire au quatrième cahier, inachevé, que « *nous verrons en terminant que l'autorité du préfet, et du conseil de préfecture, est elle-même subordonnée au ministre et au conseil d'État qui, sur leur rapport, font annuler ou réformer ou confirmer par des arrêts du souverain les jugements qu'elles rendent en matière d'administration* ». Nous sommes en pleine justice retenue, c'est bien le souverain qui tranche des litiges sur proposition du ministre ou du conseil. Les notions d'appel et de cassation ne sont pas clairement dégagées mais nous ne lisons qu'une introduction. Le cours semble bien appeler quelques développements sur cette matière, qui font défaut. On en reste donc aux questions que les conseillers de préfecture seront amenés à trancher, liées à la féodalité, thème qui conclura le cours.

En dépit de ces incertitudes, le conseil de préfecture apparaît sous les traits d'un tribunal administratif, en charge de veiller au strict respect de la séparation des pouvoirs, sous l'autorité de l'administration supérieure, voire du souverain, en faisant une bonne application du droit et du code civils. Cependant, il y a bien une conscience aiguë de l'originalité de la discipline ainsi constituée. C'est le droit d'une administration bien autonomisée, dont il s'agit de séparer clairement les compétences, de celles des tribunaux. Si la matière n'est pas encore conceptualisée clairement, c'est par le préalable d'une concep-

tion organique de l'Administration que la discipline va se construire. Or, de ceci, l'auteur est parfaitement conscient : il y revient à plusieurs reprises dans son cours afin d'en persuader ses étudiants, et cela de deux manières. La première consiste à s'adresser à des administrateurs, actuels ou en devenir, ainsi identifiés : le terme est employé à de multiples reprises, en introduction à l'étude d'un thème, ou afin de lui donner une conclusion ; la seconde réside dans le souci de trancher clairement les compétences et de réserver à l'Administration celles sur lesquelles les tribunaux ne doivent pas empiéter, but à plusieurs reprises affirmé.

Politiquement, la question est claire : les questions relatives aux domaines nationaux ne doivent pas échapper à l'ordre administratif, les finances publiques sont en cause. La question est d'actualité, comme le montre un petit opuscule qui paraît opportunément en 1806 chez Rondonneau, imprimeur du corps législatif. Si son auteur lui donne un titre alléchant <sup>13</sup>, il lui est bien difficile de présenter la liste des matières législatives qui font la compétence du conseil d'État, et il ne tente pas de la ramener à des principes. L'intitulé du développement qui s'y attache, en montre les incertitudes et les limites : *Notice méthodique des avis du conseil d'État, depuis l'an VIII, laquelle en présentant les questions de législation et d'administration qui lui ont été soumises, peut fixer quelques bases de sa compétence et de ses attributions*. Il s'agit, pour ce petit traité contemporain de l'institution de la commission contentieuse, de fixer quelques premiers repères, en mentionnant des précédents déterminant la compétence du conseil, de présenter la procédure – nouvelle – à suivre, et d'indiquer la liste des avocats inscrits.

La grande question est alors celle des biens nationaux, de la domanialité nationale dit-on alors. Des juges animés par des visées contre-révolutionnaires, telles sont les craintes du temps. Une déclaration du ministre de la justice du Directoire, Lambrechts, datant de l'an VI, est citée par l'auteur de la brochure à l'appui de cette inquiétude : « *Si c'est aux tribunaux que la Constitution et les lois ont attribué la faculté de déterminer les signes auxquels la société doit reconnaître la propriété particulière, c'est aux administrations que toutes les lois ont unanimement conféré le droit de déterminer les limites des propriétés nationales (...). Autrement il faudrait dire que les tribunaux seraient les juges suprêmes de la domanialité nationale, c'est-à-dire, en d'autres termes, qu'ils seraient non seulement adminis-*

---

13. Anonyme, *Traité sur les conflits d'attribution, ou recueil des lois, arrêtés et décrets concernant l'organisation et les attributions du conseil d'État et la compétence des autorités administratives et judiciaires, depuis 1789 jusqu'à 1806*, Paris, Rondonneau, 1806.

*trateurs mais législateurs* ». Or « *Les juges des tribunaux sont en place pour cinq années consécutives, et ils peuvent être indéfiniment continués : de cette disposition constitutionnelle résulte une véritable permanence, je dirais presque une perpétuité de fonctions ; et de cette perpétuité, de l'indépendance qui en est la suite inévitable, peut résulter à son tour, suivant les circonstances, un esprit d'opposition au gouvernement et à la République, qui, dans l'espèce dont nous parlons, se dirigeant contre la fortune nationale, pourrait perdre la liberté par l'attaque et l'anéantissement de ses plus précieuses ressources* »<sup>14</sup>.

On voit que la séparation des pouvoirs est invoquée comme principe-moteur, mais que la finalité ultime est bien de protéger les acquéreurs de biens nationaux : la bourgeoisie acquise aux valeurs de la Révolution, les supports du gouvernement des meilleurs du Directoire, puis du Consulat et de l'Empire. Un défenseur de la propriété, Dageville, ne dit pas autre chose quelques années plus tard : « *Comme les directeurs étaient des rois temporaires sans autorité, et qu'ils n'avaient aucune influence sur le pouvoir judiciaire, ils durent se prémunir contre ce pouvoir, et empêcher qu'il ne leur ravit la puissance administrative, ce qui n'aurait pas manqué d'arriver. Le Directoire tourna tous ses efforts vers la séparation des pouvoirs, et l'obtint. Le gouvernement actuel n'a eu besoin que de proclamer une règle déjà pratiquée. Le pouvoir administratif, sauvegarde nécessaire de l'indépendance du monarque, agit sur les propriétés autant que le pouvoir judiciaire. (...) il faut donc, si l'on veut ne jamais perdre de vue l'intérêt qu'on a à respecter la propriété, que les agents du pouvoir administratif, se montrant dignes du choix éclairé du prince, triomphent par leurs talents et par leurs vertus des vices inséparables de l'institution* »<sup>15</sup>.

Il y a donc un domaine où les règles sont nettes : dès qu'il s'agit des biens nationaux, seule l'autorité administrative est compétente. Sinon, « *les tribunaux seraient autorisés à démolir pierre par pierre la fortune publique, et à éliminer des adjudicataires, des acquéreurs de biens nationaux, au mépris de l'article 374 de la Constitution, qui garantit toutes les acquisitions légalement consommées* ». S'il convient donc d'être vigilant à l'encontre des juges, on n'a pas à craindre les administrateurs : « *Tous ces inconvénients cessent d'être à craindre lorsque ce sont les administrations qui restent juges, ainsi que le veut la loi, de la validité ou de l'invalidité des ventes de biens nationaux* », puisque « *tous les ans les administrations de département sont renouvelées par cinquième* ».

Ainsi une considération essentiellement politique dirige la compétence administrative : il s'agit de protéger les acquis de la Révolu-

14. *Ibid.*, p. 156-159.

15. Dageville, *De la Propriété politique et civile*, Paris, Delaunay, 1815, p. 314-315.

tion des juges civils, en particulier les biens nationaux et leurs nouveaux propriétaires. Or cette tâche relevait directement des conseils de préfecture, comme Lambrechts le souligne, et donc d'un personnel administratif dispersé sur l'ensemble du territoire. Il n'est donc pas question de les déposséder au profit de juges judiciaires supposés moins fiables, voire hostiles au pouvoir impérial. C'est une des difficultés auxquelles Bastoulh doit faire face : son cours consiste à donner des clés pour liquider ce qui reste de la féodalité et de l'Ancien Régime ; on imagine les réactions des nombreux royalistes toulousains. Les protestations de royalisme de son fils Carloman, prénom impérial, vingt ans plus tard, ne sont peut-être que l'expiation de la faute paternelle.

Si la séparation des pouvoirs est clairement affirmée, la question de la nature du droit appliqué reste incertaine.

### **De « la législation civile dans ses rapports avec l'Administration » au droit administratif**

Bastoulh emploie une succession d'expressions pour désigner la discipline nouvelle, qui tendent à la reconnaissance d'un droit administratif. On trouve sous sa plume les termes d'« *Administration dans ses rapports avec le droit civil* », mais aussi de « *police générale de l'État dans ses rapports avec le droit civil* », renversements significatifs de la dénomination officielle du cours ; il évoque les « *lois administratives* » et les « *lois qui doivent servir de code* » aux administrateurs, qu'il prend soin de distinguer des lois judiciaires. Plus, il utilise la métaphore d'un « *code administratif* » dans son « *cours d'Administration* ».

En revanche, il affirme aussi que le droit civil, et lui seul, fonde les décisions du conseil de préfecture : le conseil et le préfet « *doivent prendre pour règle et pour base de leurs décisions les loix qui composent notre code civil, puisqu'ils seront appeler à (se) prononcer sur une multitude de questions y tenant* ». L'auteur y range la loi de pluviôse an VIII, ainsi que les questions portant sur les baux des immeubles, les indemnités des expropriations d'utilité publique ; il observe qu'avant d'autoriser les communes à agir en justice, « *il faut que le conseil examine avec attention et juge pour ainsi dire préalablement les procès qu'elles sont obligées de poursuivre* ». La double nature de la commune, avant tout propriétaire privé mais aussi collectivité publique, y conduit.

Il n'y a donc pas nettement conscience d'un droit qui serait à part en raison de la nature de ses règles : l'autonomie du droit administratif n'existe pas chez le Toulousain. Portiez de l'Oise, son contempo-

rain, va bien plus loin : en affirmant que « *les lois administratives sont les lois appliquées par l'autorité administrative, comme par lois judiciaires celles qui reçoivent leur application par la voie des tribunaux* »<sup>16</sup>, le Directeur de l'École de Droit de Paris pose une définition fondatrice du droit administratif.

En l'état, il existe donc une compétence administrative mais pas un droit administratif clairement individualisé, au sens moderne. Il ne s'agit pas du droit de l'Administration, au sens d'un droit de l'action administrative, mais d'un droit appliqué par l'Administration, et encore s'agit-il des administrations déconcentrées. On ne considère pas l'Administration dans son droit<sup>17</sup>, mais plutôt l'Administration comme devant appliquer un droit issu de la législation civile. Ce cours ne s'intéresse pas à l'Administration appliquant son droit régulateur, auto-limitant son action et régulant son activité par une norme en construction : le droit administratif. Il est probablement trop tôt et ce n'est pas l'objet du *cours de législation civile...*, même promu au titre de cours d'administration. Nulle part il n'est question d'une limitation de l'activité de l'Administration, assimilée au souverain, par le Droit. Et c'est sous l'autorité de ce même souverain que tribunaux et administrateurs se prononcent. Nous sommes sous l'Empire et, entre la théorie de la souveraineté et la personnalité de Bonaparte, il y a peu de place pour une auto-limitation de l'État, si ce n'est ce que Napoléon entendait par la célèbre définition du conseil d'État : « *un corps demi-administratif, demi-judiciaire qui règlera l'emploi de cette portion d'arbitraire nécessaire dans l'administration de l'État* ». Si nous entendons arbitraire comme arbitrage, et non au sens moderne, c'est une autre branche du droit administratif qui va se construire, sur les bases de la réforme de 1806, en régulant l'activité de ce conseil.

Faut-il dès lors qualifier de rétrograde la conception du rôle de l'administrateur du professeur toulousain, face à Henrion ou Locré qui s'intéressent à la régulation de l'administration active par le Droit ? Admettons qu'ils n'ont pas les mêmes objectifs : ces derniers sont des politiques, notre professeur dispense un cours de droit positif. Les uns considèrent l'Administration par en haut, par la cour de cassation et le conseil d'État. Le Toulousain ne traite presque que des communes, des préfets et des conseils de préfecture. Il s'adresse à de futurs administrateurs locaux, alors que les auteurs cités destinent

16. Portiez de l'Oise, *op. cit.*, p. XI.

17. Pour reprendre le titre d'un ouvrage : *L'Administration dans son droit, genèse et mutation du droit administratif français*, Paris, Publisud, 1985.

leurs écrits aux plus hauts personnages de l'État. Aussi n'est-il pas anormal que leurs optiques divergent.

Quant au *cours d'administration* de 1807, il reste à mesurer son impact. Quel écho rencontra-t-il auprès des étudiants toulousains ? De quelle utilité leur fut-il ? Autant de questions que l'on peut adresser aux autres facultés de droit, afin de tenter d'apprécier la formation administrative reçue par l'élite judiciaire qui va occuper les fonctions d'encadrement du territoire, tout au long du premier XIX<sup>e</sup> siècle.

Pourtant, il faut souligner le caractère finalement moderne du plan de l'auteur. Si Portiez de l'Oise, son exact contemporain, a recours à la classification classique du droit romain – personnes, choses et actions, le Toulousain traite de l'administration suivant un ordre que nous ne renierions pas : la hiérarchie administrative guide sa démarche, une organisation qu'il met en relation avec les questions de droit, à la manière de Cormenin qui publiera des *Questions de droit administratif* quinze ans plus tard. C'est bien l'Administration comme corps qui est l'objet de son étude, et non des activités diverses venant contrarier, s'opposer aux droits des particuliers, ainsi que les auteurs du XIX<sup>e</sup> siècle considéreront la discipline. Au-delà des problèmes abordés, très datés, la démarche, rompant avec la tradition civiliste, s'inscrit dans une perspective qui va devenir classique.

La juxtaposition du cours toulousain aux ouvrages de Portiez ou Bonnin<sup>18</sup> est éclairante et c'est un droit administratif composite que l'on voit ainsi émerger :

- Celui de la régulation de l'activité de l'appareil étatique, rôle directement dévolu au Conseil d'État, particulièrement avec la réforme de 1806. Son recrutement autonome, sa proximité du souverain fondent une approche directe des problèmes d'administration centrale. Nous ne le voyons pas étudié ici.
- Celui d'une administration locale qui est aux prises avec les questions directement issues de 1789, dans la tradition du recours à l'administrateur. On sait la continuité de nature et de compétences entre directoire départemental et conseil de préfecture. En la soulignant, on peut comprendre comment le droit administratif se construit alors en conjuguant deux branches, voire deux traditions bien distinctes. En effet, par leur formation (la faculté de droit) comme par leur diffusion territoriale (le réseau universitaire), les

18. Bonnin, *Principes d'Administration publique pour servir à l'étude des lois administratives*, Paris, Clément Frères, 1809.

administrateurs locaux, conseillers de préfecture compris, vont longtemps constituer une filière à part. Un témoignage pourtant bien plus récent vient à l'appui de cette constatation. Lorsqu'on envisagea de pourvoir aux fonctions de conseiller de préfecture, après l'abandon du concours spécial en 1946, on proposa de les ajouter aux débouchés de l'ENA. Ce ne fut qu'après avoir victorieusement bravé « *les protestations de certains élèves qui craignaient une dévaluation du niveau de l'école* »<sup>19</sup> que la réforme fut adoptée. On sait la piètre opinion dans laquelle on tenait les conseils de préfecture, mais on voit bien ici comment elle s'inscrit dans une logique bien plus profonde d'opposition entre centre et périphérie, entre grands corps d'État et fonction publique locale.

- La confluence de ces deux administrations, et des droits que chacune élabore, l'une par en haut et l'autre par en bas, s'opère avec la réforme de 1806 qui fait clairement entrer les conseils de préfecture sous le contrôle du conseil d'État<sup>20</sup>. Cormenin estime en effet que c'est de la création de la commission du contentieux que date le souci des conseils de préfecture que « *toutes les matières du contentieux commencent à être gouvernées par des principes à peu près aussi réguliers que ces sortes d'affaires peuvent le comporter* », soutenu en cela par Pasquier<sup>21</sup>. Rappelons que c'était un des objectifs de Bonaparte, que de donner une juridiction d'appel aux conseils de préfecture avec le conseil d'État remanié. La compétence d'appel de la Haute Cour s'affirme clairement à la suite de cette réforme. On mesure la convergence qui s'opère vers 1805-1808 : « *Bien que la loi du 28 pluviôse an VIII et la plupart des lois postérieures soient loin d'être explicites sur ce point, la doctrine et la jurisprudence même du Conseil considèrent que le Conseil d'État est de droit l'autorité d'appel des décisions contentieuses des conseils de préfecture (CE 21 décembre 1808, Vanden-Nieuwen-Huisen, S, 1817, 2, 106)* »<sup>22</sup>. En contraignant les préfets à respecter la compétence des conseils de préfecture, puis en soumettant ces mêmes

19. Christion Gabolde. « Souvenirs d'un conseiller de préfecture », *La Revue Administrative*, n° 343, janvier 2005, p. 83-87.

20. Le Conseil d'État connaît de l'appel des conseils de préfecture depuis sa création. Cependant, selon Gérard Sautel, ce n'est qu'à partir de 1805 environ que « *la jurisprudence naissante du conseil d'État établit... une distinction rigoureuse entre les arrêtés des conseils de préfecture, dotés de l'autorité de la chose jugée, et les simples arrêtés du préfet, qui ne sauraient régler des matières contentieuses ni remettre en cause des décisions du conseil.* » (*Histoire des institutions publiques...*, op. cit., p. 297).

21. Cité par François Burdeau, *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, 1995, p. 73.

22. Grégoire Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002, p. 73.

conseils à l'appel devant le Conseil d'État, on opérait le *collage* définitif de ces deux traditions.

Trois conclusions s'imposent au terme de cette présentation :

- Le droit administratif, tel qu'il se conçoit alors, n'est pas seulement un droit de la puissance : le conseil de préfecture s'inscrit dans la lignée du directoire de 1791 et sa compétence ne tient pas à la contention de l'exécutif, mais à la séparation des pouvoirs.
- Ce droit, la législation administrative, est enseigné pour des administrateurs locaux, pour des praticiens « d'en bas », serait-on tenté de dire avec anachronisme. Il s'agit assez largement de régler les séquelles de l'Ancien Régime, de liquider les situations juridiques de cette période et de ce droit intermédiaire. Un droit issu du droit civil, sans doute, mais arraché à la compétence des tribunaux ; une législation issue des lois révolutionnaires, qui intéresse assez largement les municipalités, voilà le droit que les administrateurs sont alors conduits à appliquer. Il y a sans doute à méditer sur les fortes affirmations du professeur toulousain, qui renvoie les administrateurs à l'étude du droit civil, comme la dénomination de son cours y invite. Mais, juges de première instance en matière administrative, ils vont être appelés à faire application de multiples textes, dont la loi de pluviôse an VIII, qui n'appartient sans doute pas au droit civil, selon nos canons modernes, mais va contraindre, par les litiges soulevés, à trancher des questions où il y sera fait recours. Il faut souligner le caractère original du cours ainsi dispensé, qui ne relève ni de l'exégèse du code civil, ni du strict commentaire de l'organisation administrative du temps, en s'attachant à donner des clés immédiates à ceux qui seront sous peu en charge des affaires locales. En effet il s'agit de revenir sur l'application et les conséquences de multiples lois obsolètes, abolies, dont on doit liquider les séquelles.
- Cet enseignement universitaire est le pendant de l'institution du conseil général : si ce dernier est chargé de faire dialoguer bourgeoisie locale et pouvoir, le cours de législation doit former ces élites locales, au sens sociologique de médiatrices du local et du national, qui seront bientôt en charge de l'appareil administratif : maires, conseillers, secrétaires de préfecture... Une fonction publique locale peut ainsi s'ajouter à l'appareil central.

Sans doute, prisonnier de notre source et de ses limites, il nous est difficile de trop généraliser les observations que le *cours de législation*

nous inspire. Mais il faut constater que nous sommes encore bien loin d'une conception active d'une administration agissante, au sens de l'État *aménageur* pour reprendre la formule de Pierre Rosanvallon, ainsi que Cormenin pouvait en témoigner quelques décennies plus tard : « *Dans ma jeunesse... nous ne nous occupions que des émigrés, des biens nationaux, des domaines engagés, de la dette publique et des déchéances à opposer aux créanciers de l'État : aujourd'hui l'on ne parle que de travaux publics, de chemins de fer, de chemins vicinaux, de cours d'eau, de contributions directes et d'élections* »<sup>23</sup>.

On était passé d'une administration chargée de trancher des litiges entre des tiers, fussent-ils proches de la sphère administrative, comme les communes, soucieuse de garantir la propriété publique, à une administration en cause, partie prenante dans les décisions et ainsi conduite à régler sa propre puissance.

Jean-François BABOUIN  
 Université d'Orléans,  
 Laboratoire Collectivités Publiques EA 2080

\*  
 \* \*

*Avertissement : des extraits substantiels de ce cours ont été choisis afin de rendre compte au mieux de sa teneur. Les abréviations ont été supprimées et la ponctuation a été légèrement modifiée afin de faciliter la lecture sans dénaturer ce texte destiné à être présenté oralement. Les titres, qui sont dans le document, figurent en italiques. L'orthographe a été modernisée.*

### ***Cours d'administration***<sup>24</sup>

Pour vous donner durant le cours de cette année, du moins autant qu'il me sera possible, un traité complet d'administration dans ses rapports avec le droit civil, je devrais recommencer à dicter le cahier de l'année dernière. Mais je me verrais encore arrêté dans ma marche par la multiplicité des matières. Nous ne pourrions point parcourir les branches de l'administration qui ont un rapport direct

23. Cité par François Burdeau, *Histoire du Droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 160.

24. Collection personnelle de M. Jean-François Babouin (Ndr).

avec les principes du droit civil. Je ne pourrais point avant la fin de cette année classique vous parler d'une foule de lois qu'il est cependant bien intéressant que vous connussiez.

Dans le cours de votre vie vous serez appelés à remplir les fonctions de juges, d'administrateurs, ou vous suivrez la noble carrière du barreau. La connaissance des lois administratives vous devient absolument nécessaire, il faut éviter des écueils qui sont toujours dangereux dans la société. Ces écueils sont la confusion des pouvoirs et le désir qu'on a toujours d'agrandir les attributions particulières et d'usurper celles qui sont étrangères aux mandats qu'on a reçus. C'est pour vous prémunir contre ces abus, contre lesquels le gouvernement ne cesse de s'élever pour le maintien du bon ordre que je vous ferai distinguer autant qu'il me sera possible la ligne de démarcation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif. Il vous sera facile de vous convaincre que l'administrateur ne parviendra jamais à remplir ses fonctions avec justice et avec discernement sans se livrer à l'étude de nos lois et du Code Civil. Vous verrez encore que les magistrats à leur tour, pour répondre à la confiance dont le gouvernement les a honorés, doivent faire une étude particulière des lois administratives. L'avocat ne peut venir véritablement utile au public qu'en s'appliquant à connaître les lois judiciaires et celles qui doivent servir de code à l'administration. Ces fonctions, quoique distinctes et séparées, quoique indépendantes les unes des autres sont liées dans leurs rapports avec la justice distributive d'une manière si intime que vous ne parviendrez jamais à être bon administrateur, bon juge, bon jurisconsulte si vous ne vous adonnez pas à l'étude des lois qui semblent d'abord ne concerner que des attributions particulières, mais qui se lient cependant aux devoirs de tous ceux qui sont employés par leur souverain dans les cours de justice et dans les administrations. Ne perdez jamais de vue que ce que dit un auteur célèbre : « l'administrateur et le juge doivent l'un et l'autre faire une étude continuelle des lois, leur devoir, leur engagement ont une liaison si intime, la sûreté particulière est tellement unie à la sûreté publique que toute convention sociale serait dissoute s'il périssait dans l'État un seul citoyen qu'on eût pu secourir, si on en retenait à tort un seul en prison, s'il se perdait un seul procès avec une injustice évidente, les conventions fondamentales étant enfreintes, se livreraient à l'arbitraire, dès lors toutes les lois seraient impuissantes »<sup>25</sup>.

25. L'auteur n'est pas mentionné ; on reconnaît toutefois des emprunts à l'article *Économie* de l'Encyclopédie, dû à Rousseau : « La sûreté particulière est tellement liée avec la confédération publique, que sans les égards que l'on doit à la faiblesse humaine, cette

Pour éviter une répétition et des longueurs, j'ai fait un court résumé de tout le cahier que je dictai l'année dernière. Ce résumé se liera avec la matière que je dois vous enseigner durant ce cours. Je ne pourrai point analyser toutes les lois administratives et les combiner avec leurs rapports avec le droit civil mais je m'attacherai aux objets principaux, à ceux qui sont d'un usage journalier et vous trouverez dans leur développement une ressource pour étudier par vous-mêmes les matières que nous ne pourrons point approfondir. Les leçons que vous allez prendre vous serviront d'introduction et vous faciliteront l'accès de toutes les différentes lois que la brièveté du temps et la trop grande abondance de matières ne nous permettront point d'aborder.

*Observation générale sur le gouvernement et sur les autorités secondaires qui en dérivent*

Les Français dans l'origine avaient adopté le gouvernement monarchique. Nous traverserons les orages de la Révolution avec la rapidité d'un éclair, et je ne m'arrêterai point à vous parler des essais qu'on a faits de tout autre gouvernement. L'histoire de nos malheurs vous apprendra que la France s'est bientôt lassée de tous les gouvernements qu'elle avait adoptés. Lorsque notre patrie a été libre dans le choix qu'elle a dû faire, elle est revenue au gouvernement paternel. Ce gouvernement est à l'image de la nature, c'est elle qui dans le premier élan a indiqué à tous les hommes réunis en société le gouvernement d'un seul ; les peuples tout naturellement et sans effort se sont regardés comme une grande famille qui avait besoin d'un chef. Les hommes, accoutumés dans l'enfance du monde à confier à leur père l'autorité d'un gouvernement naturel, ont toujours préféré cette obéissance filiale. Ce protecteur que le cœur indiquait sans aucun effort, jugeait tous leurs différends, entretenait la paix, protégeait les sujets contre l'oppression et se mettait à leur tête pour les défendre.

La nation française accoutumée au gouvernement paternel, après que tous les orages politiques ont été éteints, a confié indivisiblement la souveraine puissance et les droits qui lui sont inhérents à l'empereur qui nous gouverne. Ce héros dont la mémoire ne périra jamais,

---

convention seroit dissoute par le droit, s'il périssoit dans l'état un seul citoyen qu'on eût pu secourir ; si l'on en retenoit à tort un seul en prison, & s'il se perdoit un seul procès avec une injustice évidente : car les conventions fondamentales étant enfreintes, on ne voit plus quel droit ni quel intérêt pourroit maintenir le peuple dans l'union sociale, à moins qu'il n'y fût retenu par la seule force qui fait la dissolution de l'état civil » (note J.-F. B.).

après avoir arraché la France aux fureurs de l'anarchie, rétablit aujourd'hui le grand édifice du gouvernement qu'on avait frappé jusque dans ses fondements durant le temps révolutionnaire.

C'est donc maintenant de l'autorité du souverain, qui a été obligé de créer de nouveau, parce qu'on avait tout anéanti, qu'émanent les pouvoirs des cours de justice, des administrations et de l'état militaire. C'est celui qui communique la vie à tous ces nouveaux établissements qui ne sont qu'une émanation de la souveraine puissance. C'est en son nom, d'après la constitution de l'État, que tous les magistrats prononcent sur la fortune et la vie de tous les citoyens qui sont égaux devant la loi, c'est en son nom que les administrateurs veillent au maintien du bon ordre, que les militaires font respecter la propriété et les personnes, et repoussent les ennemis de l'État.

Toutes ces autorités secondaires sont chargées de concourir chacune par les moyens qui lui sont propres et qui lui sont indiquées par les lois pour procurer le bonheur, faire naître la félicité publique, pour faire respecter la propriété, la liberté et la sûreté des citoyens.

Si elles agissent en même temps, sans ordre avec confusion, sans principe, sans suivre la direction particulière que la loi leur donne, nous retomberions dans cette malheureuse anarchie qui a désolé notre patrie pendant plusieurs années.

Pour éviter cet écueil dangereux, il faut donc étudier les lois, se bien fixer sur la distinction des pouvoirs, sur les attributions particulières confiées aux différents corps de l'État. Il faut connaître ce qui est du ressort de l'Administration et ce qui fait l'apanage des tribunaux. Quoique ces différents établissements soient indépendants les uns des autres, ils se rapprochent néanmoins dans l'exercice de leurs fonctions pour produire le bien général ils ont des rapports intimes entre eux et le nombre qui les composent doivent les uns et les autres puiser leurs connaissances dans la même source, c'est-à-dire dans les lois qui viennent d'être produites.

Un bon administrateur se persuadera sans peine qu'il lui est impossible de remplir ses fonctions avec discernement et avec justice s'il n'entend point notre Code Civil ; un juge sera à tout instant aux prises avec son devoir et s'exposera à commettre des erreurs dangereuses, s'il ne cherche point à connaître les lois administratives. Je suis chargé de vous expliquer ses rapports, mais avant d'aborder cette matière, il est absolument indispensable de vous donner quelques idées générales sur l'Administration.

*De l'Administrateur, de ses devoirs et des qualités qu'il doit avoir*

On entend par administrateur ceux qui sont chargés par le souverain de la tenue d'un établissement public. Leur premier devoir est de se conformer à la volonté générale qui est toujours énoncée par la loi qui est censée la représenter.

Ils doivent respecter les libertés publiques en assurant toujours la liberté souveraine, porter un respect inaltérable aux conventions sociales et au droit naturel, se concilier l'attachement des administrés en faisant exécuter les lois, regarder l'État comme une nombreuse famille, examiner avec attention l'effet des lois sur l'esprit du peuple, proposer au souverain les changements que leur expérience peut leur faire croire nécessaire, allier la douceur avec la fermeté, adopter souvent le modèle le plus mitigé, compatir au sort des malheureux, se souvenir que les lois sont faites pour tous, mettre de l'impartialité dans l'exécution, avoir de la vigueur dans le génie, de la hardiesse dans l'imagination et du courage dans l'exécution. L'administrateur, pour faire impression, devra avoir des vertus ; il faut qu'elles soient particulièrement vraies, leur caractère doit être moral. Les principes de vertu sont plus étendus que la lumière du génie, la morale est l'esprit du siècle, les talents sont ceux d'un homme en particulier.

L'éloquence, le don de la parole, l'art de caresser les esprits avec adresse sont encore bien nécessaires aux administrateurs. Inaccessibles à la louange et à la flatterie, au charme indéfini du pouvoir, ils doivent mépriser toutes les jouissances de ce genre, leur marche doit toujours être éclairée par le flambeau de la loi ; ils doivent chercher à mériter la confiance des administrés. Lorsqu'elle est une fois établie, tout devient facile : si les administrateurs ont commencé par développer les vertus morales, la droiture du cœur, la justesse de l'esprit, ils ont déjà fixé le premier jugement et se sont comme étayés eux-mêmes par leur action.

Ils seront quelquefois obligés de renoncer à la reconnaissance particulière, mais ils préféreront l'estime à la faveur, ils aimeront la bénédiction secrète qu'ils n'entendront pas. Cette opinion qui est lente à se former, ils la mettront au dessus de tous les biens, ils doivent s'attacher à défendre l'intérêt général contre l'intérêt personnel, à appuyer le mérite isolé.

Il ne suffit pas à des administrateurs d'être irréprochables dans leurs mœurs, il faut encore qu'ils le paraissent pour ne point donner accès à la calomnie. La réputation tient à l'opinion publique, l'exem-

ple est la plus puissante leçon et le meilleur règlement qu'on puisse faire. La justice, la vérité, l'humanité deviennent dans un homme public des motifs d'amour et de reconnaissance. Presque toujours les grands talents sans délicatesse et sans vertu deviennent funestes.

L'intérêt personnel ne doit jamais être le mobile des administrateurs. S'ils se laissent guider par le dessein aveugle de la fortune, à quels dangers ne sera point exposée la chose publique !

En s'élevant aux plus hautes pensées, en traitant des affaires en grand, l'administrateur doit descendre par un contraste frappant dans les détails les plus minutieux, et triompher par son courage des regards attachés à ce genre d'occupation. Les subalternes qui épient toujours la conduite des administrateurs ne tardent pas à deviner leurs maîtres. S'ils s'aperçoivent qu'ils ignorent les détails et qu'ils les prennent en haine, si des administrateurs ne voient qu'eux-mêmes dans leur gestion, leurs talents sont perdus pour la chose publique. Ils n'exécuteront aucun ouvrage parce qu'ils se verront dans l'impossibilité de finir. Il faut souvent se borner à poser la première pierre et laisser aux successeurs l'honneur de finir l'édifice.

#### *Des règlements à faire dans les établissements administratifs*

Les administrateurs doivent faire une étude particulière des règlements, ils doivent fixer l'organisation des établissements.

Ces règlements doivent contenir le régime, le sujet, l'objet de l'administration, la division du travail dans chaque bureau, les obligations et les devoirs des commis, l'époque fixe et la durée du travail, les procédés dans les cas prévus et extraordinaires ; l'heure des audiences, celle où le conseil doit se rassembler, l'ordre établi dans la recette et la dépense. Toutes ces précautions (*sont*) absolument indispensables, sinon les agents, les chefs tombent dans l'anarchie, les affaires s'échappent de leur classe respective, se croisent et se brouillent.

Les règlements doivent encore porter sur un objet essentiel. Il ne faut point qu'une affaire échappe d'aucun des tuyaux sans que le chef d'administration ne l'ait vue et examinée. C'est lui qui doit régler, ordonner, rédiger. Sans cette surveillance active, les abus se multiplient, le chef de l'administration perd la confiance et les actes de justice sont souvent mis aux enchères par les sous-ordres.

#### *Des délibérations*

Les délibérations doivent être libres, tranchées, claires et précises. Pour parvenir à ce but, il convient de confier la vision des affaires à

différents bureaux et de nommer des commissaires pour les examiner et faire leur rapport à l'assemblée générale.

Il convient encore de ne point opposer des règlements asservissants aux assemblées délibérantes. C'est presque toujours du choc des opinions que jaillit la lumière. Les résultats des délibérations doivent être assurés par l'énoncé dans leur préambule des noms des délibérants présents, ils doivent pareillement signer la délibération : alors les résolutions prises engagent tous les administrateurs, et énoncent leur vœu.

Un principe administratif est que ceux qui sont d'un avis contraire à la majorité soient obligés de signer conformément à l'avis du plus grand nombre. Ce principe toujours reconnu est conforme à la loi romaine *ad municipalem et de incolis*. On tient pour principe en matière d'administration que les opposants ne peuvent pas consigner dans la délibération les motifs de leur opposition. La raison de ce principe est que la majorité est censée avoir toujours le même avis.

#### *De la tenue des registres*

Le bon ordre et la fidélité sont l'arme et le soutien de toute administration. Il faut donc des registres particuliers pour chaque matière, pour les comptes, en recette et en dépense, pour copier les arrêtés pris, pour transcrire les délibérations, pour coucher les événements particuliers, pour les changements survenus dans le régime intérieur ; pour transcrire les ordres donnés, pour les lettres qu'on écrit, pour celles qu'on reçoit, pour celles surtout qui émanent de l'autorité supérieure, pour classer toutes les matières qui font l'objet de chaque division particulière, ces précautions sont d'une nécessité indispensable et doivent être de la plus grande utilité dans toute administration.

Ces registres sont autant de dépôt où les nouveaux administrateurs qui se succèdent vont puiser des lumières et des connaissances positives sur tous les détails soumis à leurs soins.

Ces registres sont souvent consultés par ceux-là même qui les tiennent pour mettre sous leurs yeux des affaires perdues de vue.

#### *Changement opéré dans l'administration de l'Empire français jusqu'au moment présent*

Les époques les plus marquantes de notre histoire sont celles de Charlemagne, de Louis IX, de Charles VII, de Louis XIV, de

Louis XVI et de l'empereur Napoléon. Je ne vous présenterai dans ce paragraphe qu'un tableau très rapide, afin d'aborder promptement ces parties et d'en venir à l'explication de nos lois.

Charlemagne fit partager au peuple l'administration des provinces. Il convoquait deux fois l'an les États de la nation au printemps et en automne. Il divisa son royaume en districts et en légations. Chaque légation était sous l'autorité de quatre officiers qu'on envoyait et qu'on appelait *missi dominici* ; ils étaient chargés de régler ou de juger les différends.

Il encouragea l'agriculture en faisant dessécher les marais et arracher les forêts. Il témoigna un grand respect pour la religion. Ses capitulaires connus de tous les temps contiennent une quantité prodigieuse de règles d'administration et de police. On y remarque beaucoup trop de confusion. Le peuple sous son règne cessa d'être foulé, tous ses ordres concoururent au bien général.

Sous le règne de Louis IX, l'administration changea de face. La féodalité fit les plus grands progrès. L'autorité des barons s'accrut prodigieusement. Les bourgeois, pour se soustraire à l'autorité du seigneur, formèrent des associations qu'on nomma communautés. Le roi voulut cependant affaiblir l'autorité des barons ; pour y parvenir, il fit cesser l'alliance qu'ils avaient faite avec des seigneurs étrangers et hors du royaume. Il donna une impulsion aux parlements pour attirer à eux les appels des jugements rendus par les juges des barons qui s'étaient emparés du droit de rendre la justice. Louis fit encore une ordonnance en 1260 contre les duels qui étaient très fréquents, et dans lesquels on prenait Dieu à témoin de la justice de sa cause. Les grands avaient une monnaie particulière dans leur terre. Louis IX voulut que celle qui portait l'empreinte du roi fût la seule qui eût cours. Le revenu des communes étant dilapidé, il établit des percepteurs qui furent soumis à la reddition de comptes devant les gens du Roi à Paris. Notre marine fit durant son règne de grands progrès. C'est à ce roi que la France fut redevable de coutumes écrites, de la Pragmatique Sanction publiée en 1288. Il concentra le pouvoir jusqu'alors disséminé parmi les barons. Pour mieux réussir, il favorisa le peuple, pour qu'il pût se dégager de la tyrannie des grands.

Sous Charles VII, il se fit une révolution importante dans l'administration générale de l'État. Ce roi créa une armée toujours subsistante. La taille fut établie en 1444 pour payer la troupe. Les communes choisissaient le percepteur pour lever cet impôt ; cet exemple fut suivi par tous les rois qui depuis cette époque ont toujours eu une armée subsistante, même en temps de paix.

Ce monarque porta ses vues sur l'administration de la justice, il publia en 1453 l'édit pour l'abréviation de la procédure. L'immensité des juges créés par les barons avaient produit une immense quantité de décisions opposées les unes aux autres. Il fallait souvent faire faire des enquêtes par tourbes pour parvenir à connaître la décision adoptée pour une question de droit. Charles VII fit rédiger par écrit la coutume de chaque pays pour que la loi devînt positive. C'est à lui que nous devons la réception de la pragmatique Sanction en France. Les lois les plus sages pour arrêter la dévarication<sup>26</sup> des finances furent publiées. La chambre des Comptes fut investie de tout pouvoir pour connaître l'emploi des deniers publics, et pour juger les dilapidateurs. Louis XI suivit le même plan.

L'administration s'améliora sous Charles VIII et Henri III. C'est à cette époque que se rapporte la fameuse ordonnance de Blois, concernant le droit public et l'ordre de la procédure.

Sous Henri IV, les malheurs qui eurent lieu occupèrent ce monarque naturellement bon, sensible et compatissant. On s'occupa d'augmenter la richesse nationale sous Louis XIII. Richelieu commença à donner à l'administration un ensemble imposant. Cet administrateur était doué d'un grand génie, il classa les matières avec ordre, il divisa et circonscrit le pouvoir, il voulut que chacun agit séparément en se réunissant néanmoins dans un centre commun, l'autorité royale fut définitivement consolidée ; Mazarin trouva la machine montée, l'administration réduite en méthode ne lui offrit que quelques changements et quelque amélioration à faire. Il classa les matières avec plan et ordre pour que chaque administrateur connût ses attributions particulières.

Louis XIV trouva tout disposé, l'administration monarchique marchant d'elle-même, elle avait acquis une fixité réelle et un ordre permanent. Aussi ce monarque s'adonnait uniquement au désir des conquêtes. M. de Louvois, ministre, seconda les vues du roi et nous eûmes la guerre avec presque toute l'Europe. Les talents, le courage, la valeur de plusieurs généraux qui ont illustré ce siècle par leurs merveilleux exploits, par leur art dans la conduite des armées et par les victoires les plus signalées prouvent que le siècle de Louis XIV fut celui des guerriers, aussi l'administration militaire fut-elle perfectionnée. C'est à cette époque qu'on doit rapporter la superbe tenue des troupes, leur bon ordre, la division du pouvoir, la gradation dans les chefs, la subordination. M. de Colbert, malgré le génie guerrier qui

---

26. Variante de prévarication (note J.-F. B.).

prédominait, fit réglementer sur la police, les arts et les lettres. L'administration de la justice ne fut pas négligée ; l'ordonnance de 1667 concernant la procédure civile fut publiée. Cette loi est un monument immortel qui assurera au monarque et au rédacteur une gloire éternelle. On publia aussi les édits concernant l'âge et la capacité des officiers de judicature, l'ordonnance concernant les évocations, les règlements des juges, les *committimus* et les lettres d'état. En 1669 parut la fameuse loi concernant les Eaux et Forêts, autre monument immortel qui régla l'administration des voies, objet précieux pour le gouvernement et pour ses sujets. Cette ordonnance est encore en vigueur pour la plus grande partie. En 1670, on publia l'ordonnance criminelle qui, quoique renfermant des règlements très sages, ne mérite pas néanmoins les mêmes éloges que l'ordonnance de 1667. On y voit en effet une trop grande sévérité contre les accusés qui ne peuvent se défendre. En 1673 on fit paraître l'ordonnance du commerce qui contenait des dispositions si fort remplies de sagesse, qu'elles sont encore la règle des tribunaux.

Louis XV montant sur le trône trouva un ordre établi dans l'état militaire, dans l'administration de la justice et dans celle des finances. Sous son régime, m. d'Aguesseau s'occupa principalement du soin de perfectionner nos lois. Ce chancelier de France, après avoir consulté tous les parlements et les meilleurs jurisconsultes, fit publier en 1731, en 1735, en 1747 les célèbres ordonnances concernant les donations, les testaments et les substitutions. Ces ouvrages immortels presqu'entièrement basés sur le droit romain ont servi pour la rédaction de plusieurs lois de notre code. En 1746, on publia une déclaration concernant la tenue des registres de naissances, mariages et décès. Les lois de notre code français ont sur cette matière un degré de perfection que les lois anciennes n'avaient point atteint. Le prêtre n'est plus officier d'état civil, il n'est que le ministre du sacrement, aussi l'état des citoyens est-il plus assuré.

En 1737 fut publiée la loi concernant le faux principal et le faux incident. Celle concernant les évocations et les règlements des juges parut en même temps. Sous le règne de Louis XV on s'occupa donc de la partie la plus essentielle de l'administration puisqu'on fit des règlements sur les branches les plus importantes du droit public.

Le régime de Louis XVI nous présente une révolution extraordinaire qui a étonné et qui étonnera l'univers ; trop faible de caractère, il ne sut pas adopter les moyens convenables au commencement de son règne. Les idées nationales commencent à changer, le régime

public prit une autre forme, les assemblées provinciales se formèrent, les nobles et les Grands cessèrent d'avoir une part active au gouvernement. Les propriétaires furent appelés à remplir les fonctions administratives. Les finances étaient dans un état de délabrement affreux. Le roi convoqua une assemblée des notables du royaume qui se séparèrent sans avoir rien conclu et sans avoir indiqué aucun remède pour remédier au désordre des finances. On proposa l'impôt territorial et du timbre ; les parlements refusèrent d'enregistrer et prétendirent que seuls les états généraux pouvaient délibérer sur leur établissement. Ces états furent convoqués.

Ces états furent convoqués après plusieurs débats. Lors des premières séances, les représentants se constituèrent en assemblée nationale, les parlements et le clergé furent détruits, la puissance féodale fut abolie, le gouvernement fut changé, l'administration changea absolument de face. On créa l'administration départementale et de district. De nouveaux tribunaux furent établis ; les biens du clergé furent déclarés propriété nationale et vendus. Toutes les corporations furent supprimées. On créa un papier monnaie hypothéqué spécialement sur les biens du clergé.

L'assemblée appelée législative succéda à la première, il y en eut une troisième désignée sous le nom de Convention. Louis XVI perdit la vie dans ces temps malheureux et il fut décrété que le gouvernement serait républicain.

Nous traverserons ce temps avec la rapidité de l'éclair. Le Directoire succéda à la Convention, les trois consuls prirent la place du Directoire et enfin la Nation française, après avoir traversé pendant l'espace de dix ans une mer orageuse, après avoir été agitée par les secousses les plus violentes, après avoir éprouvé tous les malheurs, après s'être lassée de l'anarchie et (*être*) revenue à ses anciens principes, revint au gouvernement paternel. Napoléon tient heureusement aujourd'hui les rênes du gouvernement. On avait tout détruit, il n'est occupé que du soin de rétablir, il nous donne des lois sages basées sur les lois romaines.

Je ne vous rappellerai pas dans le cours de cette année les lois innombrables qui ont été faites durant les temps malheureux qui se sont écoulés, il en est une fatale que nous devons chercher à oublier, plusieurs autres sont tombées en désuétude ; je ne vous parlerai que de celles qui sont encore en vigueur et qui ont été conservées.

*Abrégé des principes généraux puisés dans le droit civil qui sont communs aux magistrats et aux administrateurs*

Avant de commencer à connaître la forme de notre nouvelle administration, il est absolument nécessaire que vous sachiez les principes généraux relatifs aux lois, et qui ont un rapport direct avec l'administration.

Nous définirons la loi, une règle courte et claire sur ce que demande la justice sur divers cas. Il y a deux espèces de lois, les unes de droit naturel et les autres de droit positif. Les lois civiles peuvent être changées suivant les circonstances et le besoin du peuple. Une exception est une nouvelle loi qui par des vues particulières de sagesse, borne et modifie l'étendue d'une autre loi.

Les divers effets des lois sont d'ordonner, de défendre, de permettre, de punir. Les lois répriment en même temps tout ce qui blesse leur intention ; quand la loi défend, tout ce qui est fait contre la prohibition est nul, quand même la loi ne prononcerait pas la peine de nullité.

Les lois ne sont jamais faites pour une personne, elles obligent tout le monde. Les lois ne peuvent tout énumérer, elles comprennent généralement tous les évènements où leur intention peut servir de règle.

Pour qu'une loi puisse obliger, il faut qu'elle soit connue et publiée.

*Comment se faisaient les lois avant la Révolution, comment elles se font maintenant :*

À Rome les lois se faisaient avec l'assentiment de tout le peuple, sur la demande d'un magistrat. En France au commencement de la monarchie, elles se faisaient comme à Rome. Dans la suite le gouvernement fit les lois et les envoya au parlement pour les vérifier et les enregistrer. La manière dont notre code civil a été fait et publié nous donne le mode qu'on a maintenant adopté pour la formation des lois. Ce mode est puisé dans la constitution de l'an VIII. Le conseil d'État dans une délibération du 5 pluviôse an VIII ayant été consulté répond, que trois choses sont nécessaires pour la formation de la loi, la proposition par le gouvernement, la communication au tribunal, et l'acceptation par le corps législatif. Vous trouverez dans le sénatus-consulte organique du floréal an XII, que l'empereur fait sceller et promulguer le sénatus-consulte, les actes du sénat et les lois le

dixième jour au plus tard qui suit leur émission. Il faut deux expéditions originales, toutes les deux étant signées par l'Empereur, visées par l'un des grands dignitaires et contresignées par le secrétaire d'État.

### *Mode de publication des lois*

Chez les Hébreux, on publiait la loi dans les camps, au milieu d'un sacrifice solennel. À Athènes on écrivit les lois de Solon sur des rouleaux de bois à plusieurs faces. À Rome, les lois décenvirales furent gravées sur des tables d'airain. Dans ces deux républiques, toute promulgation était inutile puisque la loi était faite avec l'assentiment du peuple. Les empereurs écrivirent au sénat qu'ils ne promulgueraient aucune loi sans qu'elle eût obtenu son assentiment et son suffrage.

Avant la Révolution et dans le ressort de certains parlements, la loi n'était obligatoire que du jour où elle avait été enregistrée. Dans autres, elle n'était obligatoire, malgré l'enregistrement au parlement, que lorsque la promulgation avait été faite dans les cours inférieures. Les lois anciennes relatives à cette matière sont les ordonnances de Charles IX, de Louis XIII, de 1566 et 1629, l'article 5 du titre premier de l'ordonnance de 1667, la déclaration de Louis XIV du 24 février 1673, une autre déclaration de Louis XV du 15 septembre 1715, des lettres patentes du 26 août 1718, et du mois de juin 1725, 18 août 1732 et 10 décembre 1756. Toutes ces lois furent rendues à cause du refus que faisaient souvent les parlements d'enregistrer les lois en réitérant leurs remontrances, ce fut à cause de toutes ces difficultés que le décret du 8 septembre 1789 voulut que tout conseil même en vacation inscrivit les lois sur les registres trois jours après la réception. On fit ensuite publier la loi au son de la trompe et du tambour dans chaque municipalité. On décréta ensuite que l'insertion au bulletin et l'arrivée de ce bulletin dans le chef-lieu du département tiendrait lieu de publication. La constitution de l'an VIII porte à l'article 37 que tout décret du corps législatif le dixième jour après son émission est promulgué par le premier consul, à moins que dans les dix jours il n'y ait recours au sénat pour cause d'inconstitutionnalité. Enfin la promulgation des lois vient d'être arrêtée d'une manière uniforme par le Code civil. Le chef suprême de la nation fait lui-même la promulgation et la loi est censée être connue et par conséquent exécutoire un jour après la promulgation dans le département où siège le gouvernement, et dans chacun des départements après l'expiration du même

délai augmenté d'autant de jours qu'il y aura de fois dix myriamètres (environ vingt lieues) entre la ville où la promulgation aura lieu et le chef lieu de département. À cet effet a été rendu un arrêté le 25 thermidor an 11 qui détermine un tableau authentique de toutes les distances qui se trouvent depuis Paris à chaque chef-lieu de département.

### *Comment doit-on interpréter les lois ?*

Quand on lit une loi, il faut souvent s'attacher beaucoup moins au texte. On doit plutôt chercher à en pénétrer l'esprit, et à découvrir l'intention du législateur. En lisant une loi, il faut en connaître l'espèce et s'abstenir de saisir strictement les termes qui pourraient conduire à une interprétation qui pourrait conduire à une injustice. S'il y a ambigüité, obscurité dans l'expression de la loi, alors en saisissant son esprit il faut se déterminer d'après l'intention du législateur. Il ne faut pas cependant étendre pas trop loin ce dernier principe dans les objets qui tiennent au droit public, aux formes voulues pour la validité des actes, des procédures. S'il s'agit d'une loi de rigueur, comme pour la forme intrinsèque des testaments, tout doit être observé à la lettre ; mais si la rigueur du droit n'est pas une suite essentielle de la loi, et qu'elle puisse avoir son effet par une interprétation qui tempère la rigueur de la lettre, alors il faut préférer l'équité à cette rigueur.

Si on trouve des défauts d'expression, du louche, du double sens, il faut résoudre le texte par le sens le plus naturel et le plus conforme à l'intention du législateur et se déterminer toujours par le principe d'équité. Pour bien comprendre une loi, il faut la lire en entier, remonter à la cause pour laquelle elle a été faite, approfondir les motifs, ne jamais prendre un membre isolément, rapprocher les dispositions, les concilier, en faire un ensemble. S'il y a quelque omission dans les lois qui n'ont pas pu tout prévoir, il faut étendre la disposition à ce qui étant compris dans ses intentions, manque néanmoins dans les termes : c'est à la prudence du juge de se rapprocher de l'équité.

Les lois qui gênent la liberté naturelle ou qui défendent ce qui n'est pas naturellement illicite, celles qui établissent des peines pour les crimes et les délits doivent être resserrées dans les bornes les plus étroites et ne sont pas susceptibles d'extension.

Il est encore un principe que vous ne devez pas ignorer en lisant la loi, c'est qu'elles s'interprètent les unes par les autres. Très souvent

une loi dont vous ignorez le motif n'est que la conséquence d'une loi antécédente. Il est des cas où les lois doivent s'étendre du plus au moins, et du moins au plus. Par exemple, la loi permet de vendre, de donner les biens, de faire certains actes qui émanent de la propre autorité ou de la volonté du citoyen, alors elles doivent avoir une extension du plus au moins.

Dans les lois prohibitives, on tire au contraire la conséquence du moins au plus. Il est défendu aux mineurs, aux interdits d'administrer leurs biens, aux femmes mariées d'agir sans l'autorisation de leur mari. A plus forte raison leur est-il défendu de vendre et d'aliéner, mais il faut pour cela que les choses soient du même genre.

Quand la loi fait cesser un abus pour le passé, elle le défend pour l'avenir.

### *Devoirs généraux de l'administrateur envers le citoyen placé dans l'état civil*

Après ces connaissances préliminaires également communes aux administrateurs, aux juges et aux jurisconsultes, jetons un coup d'œil rapide sur les rapports de l'Administration avec l'homme jouissant de l'état civil.

C'est ici que vous vous convaincrez de cette grande vérité que la loi, créatrice des écoles de Droit a voulu que vous apprissiez, que le droit est en harmonie continuelle avec l'Administration. L'étude des lois du Code est absolument nécessaire à l'administrateur ; l'Administration reçoit l'homme au moment de sa naissance et lui donne l'état.

De là, la nécessité pour l'administrateur d'étudier dans le code les différents titres qui ont rapport à l'état civil, au mariage, à la paternité, à la filiation.

Lorsque le citoyen est parvenu à l'âge où ses forces se sont déployées, c'est l'administrateur qui juge s'il est propre au service de la patrie ; lorsqu'il veut se marier, c'est l'administrateur qui reçoit et sanctionne le contrat civil, s'il veut prendre un état, c'est l'administrateur qui l'inscrit, s'il a de la propriété ou une fortune présumée, c'est l'administrateur qui détermine la cote de l'impôt qu'il doit payer, s'il veut acquérir un nouveau domicile, c'est l'administrateur qui lui donne. S'il veut être inscrit sur la liste des citoyens qui doivent concourir à la représentation pour la nomination aux places, c'est l'administrateur qui le classe au nombre des votants. S'il acquiert des propriétés, c'est toujours l'administrateur qui inscrit sur le rôle des communes la nouvelle possession acquise. S'il meurt, c'est encore l'administrateur qui constate son décès : vous voyez dans ce tableau

que l'administrateur règle le sort de toutes les familles, que c'est lui qui donne l'état, que la moindre faute dans la rédaction des actes tire aux très dangereuses conséquences, puisque c'est de son ministère que l'état des individus qui composent une famille est définitivement arrêté. On peut donc dire que l'administration prend l'homme au berceau et le suit jusqu'au tombeau. De là cette conséquence que les administrateurs doivent faire une étude constante non seulement des lois relatives à l'administration mais encore de celles de notre code.

*Organisation de notre Administration. Lois relatives à cette matière. Que doit-on considérer dans l'administration ?*

On doit considérer dans le gouvernement l'administration suprême qui réside dans la personne du souverain, et à laquelle toutes les différentes branches d'administration vont aboutir comme au centre commun.

Les principales branches de cette administration suprême sont l'administration civile, qui embrasse les lois, les tribunaux, l'ordre judiciaire ; l'administration des finances qui embrasse tous les domaines nationaux et les impôts ; l'administration de l'Intérieur, qui a pour objet la sûreté générale, la conservation et le maintien des ouvrages publics ; l'administration forestière qui a pour objet la conservation des bois ; l'administration militaire ; l'administration de la marine et l'administration ecclésiastique. Voilà à peu près les différentes branches de l'administration suprême. Pour remplir le vœu de la loi, et pour nous conformer à ce qui nous est prescrit, nous nous occuperons seulement durant cette année classique de l'administration en ce qui concerne la police générale de l'État dans ses rapports avec le droit civil. C'est dans la loi du 28 pluviôse an 8 que nous trouverons d'abord l'ordre établi dans les pouvoirs administratifs et les attributions particulières qui leur sont confiées. C'est sur la hiérarchie des pouvoirs que nous devons particulièrement nous fixer. J'aurai le soin de mettre sous vos yeux les différentes lois qui ont été promulguées et qui règlent particulièrement les fonctions des administrateurs, les attributions qui leur sont confiées. Je vous rapporterai encore les différents arrêtés du gouvernement, qui visent le maintien de l'ordre public et, pour déterminer sûrement la ligne de démarcation entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire, ont tantôt cassé les arrêtés pris par les administrations, tantôt cassé les arrêts des cours souveraines qui ont voulu usurper les pouvoirs administratifs. C'est particulièrement dans ces arrêtés du gouvernement que vous appren-

dzrez à bien connaître les attributions distinctes de tous les pouvoirs et que vous pourrez décider aisément que telle ou telle matière est de la compétence des tribunaux ou du pouvoir administratif.

*Établissement des maires et des adjoints dans les communes de l'Empire. De leurs fonctions, de leurs attributions, des différents établissements confiés à leur soin, des différents objets qu'ils doivent administrer*

Il y a un maire dans chaque commune, le nombre des adjoints est augmenté en raison de la population, d'après les arrêtés du gouvernement du 14 nivôse an 11 et 3 germinal de la même année, les fonctions des maires doivent durer cinq ans dans les villes qui ont une population en dessous de cinq mille âmes, et au dessus les nominations des maires sont faites par l'Empereur ; les préfets nomment les maires dans les communes au dessous de cinq mille âmes suivant l'article 189 de la constitution de l'an IV qu'il faut consulter sur cette matière. Les maires sont chargés de l'exécution des lois et ne peuvent jamais les suspendre ni s'immiscer dans les objets dépendant de l'ordre judiciaire. Les maires sont subordonnés aux préfets, ils peuvent annuler leurs actes. Les maires doivent un compte annuel de leur gestion, ce compte est soumis à l'examen du conseil municipal. Ils sont chargés de recevoir et conserver les actes destinés à constater les naissances, les mariages, les décès, le prêtre n'est plus que le ministre du sacrement. L'attribution du maire prend sa source dans la loi du 20 septembre 1790.

La police intérieure, la petite voirie, les rivières navigables, les petites rivières, la délivrance des passeports, la surveillance des lieux publics, le maintien du bon ordre, la police des rues, des fontaines, des places publiques, l'entretien des pavés, tous ces différents objets sont dans les attributions des maires. Ils peuvent prendre des mesures provisoires, mais leurs ordonnances définitives doivent toujours être approuvées par le préfet. Les maires surveillent encore les biens des communes, font exécuter les délibérations des conseils municipaux lorsqu'elles sont sanctionnées par le préfet. Ils sont consultés pour le dégrèvement des impositions des particuliers, ils ne peuvent jamais faire la plus petite dépense sans autorisation préalable, ils ne peuvent ni acheter ni vendre ni donner à location des biens communaux sans une loi expresse, la seule autorisation du préfet ne suffit point dans ce cas. Ils ne peuvent point outrepasser le crédit ouvert pour les dépenses autorisées dans leur budget. Ils n'ont pas le maniement des deniers communaux, ils ne sont qu'ordonnateurs, et le receveur paye

sur l'ordonnance. Ils surveillent les octrois, ils convoquent les conseils municipaux au mois de pluviôse de toutes les années pour les séances de droit. Ils président les conseils, ils ne peuvent pas les convoquer dans le cours de l'année sans l'autorisation expresse du préfet. Ils sont chargés d'empêcher les vols, les brigandages, les assassinats en se conformant à la loi du 10 ventôse an IV, ils peuvent faire arrêter les citoyens par mesure de sûreté. Ils dressent des procès-verbaux pour les transmettre à la partie publique près des tribunaux, ils ne peuvent intenter aucune poursuite ni y défendre, ils ne peuvent pas être traduits devant les tribunaux sans une autorisation expresse du conseil de préfecture ; ils doivent faire un recensement exact des citoyens, s'assurer de leur domicile, de leur état, de leur fortune personnelle, pour que les répartiteurs puissent faire une répartition de l'impôt proportionnée. Ils doivent empêcher les usurpations sur les propriétés communales, surveiller les hospices, dénoncer les abus au préfet, proposer les améliorations. Ils président l'assemblée des administrateurs des hospices, ils font faire les listes pour la conscription. L'arrêté du 2 pluviôse an 9 détermine les fonctions des maires relativement aux conseils municipaux. Le maire de chaque commune est membre de droit du conseil municipal, il en a la présidence, en cas de maladie, absence ou légitime empêchement il est remplacé par un adjoint suivant l'ordre du tableau et de la nomination. Hors de ces cas les adjoints n'ont pas entrée au conseil municipal. Lorsque les comptes du maire sont présentés au conseil, il quitte la présidence et il est remplacé par un membre du conseil. Le maire est seul chargé de l'administration, il peut déléguer les pouvoirs à un adjoint ou partager le travail entre eux.

### *Du rapport entre l'administration des communes et le droit écrit*

Il dérive une foule de questions administratives et de droit civil de toutes les attributions que nous venons d'énumérer. Pour faciliter notre étude, nous classerons chaque matière en particulier et nous ferons des traités séparés et indépendants de chacun des objets qui tiennent essentiellement à l'administration et au droit civil.

Et d'abord, il existe une relation interne, comme je vous l'ai observé dans l'exposition entre l'administration des communes et les principes du droit civil, je vais vous en rapporter très sommairement les principes.

Les communes dans le droit sont toujours traitées comme mineures : un mineur a un tuteur, un subrogé tuteur, un conseil de famille,

les délibérations du conseil de famille doivent être autorisées par le tribunal après que le procureur impérial a été entendu, les biens du mineur ne peuvent être vendus sans une autorisation expresse et que pour des causes justes et légitimes. Le tuteur ne peut point plaider sans cette même autorisation, il est obligé de rendre compte de son administration, il est personnellement responsable de toutes les dépenses non autorisées, il est surveillé par le subrogé tuteur, on vous a expliqué le titre de la minorité et vous êtes déjà fixés sur cette partie essentielle de notre code civil ; vous retrouverez les mêmes précautions dans l'administration des communes regardées, comme je vous l'ai dit, comme mineures, vous verrez même que la loi administrative a porté sa prévoyance plus loin. Le maire et les adjoints sont les tuteurs de la commune, le sous-préfet est le subrogé tuteur, le conseil municipal est au lieu et place du conseil de famille. Le préfet et le conseil de préfecture sont le tribunal qui homologue, les biens des communes ne peuvent point être vendus par le maire, il faut que les ventes soient délibérées *causa cognita*, qu'elles soient approuvées par le préfet, et le gouvernement se réserve d'accorder l'autorisation s'il y a lieu par une loi expresse. Pour parvenir aux ventes, il faut comme pour les mineurs des publications, des affiches, des enchères. Le maire ne peut point plaider au nom de la commune sans la permission expresse du conseil de préfecture qui renvoie l'examen de l'affaire à un comité consultatif. Le maire est obligé de rendre son compte toutes les années, il ne peut rien faire ni entreprendre aucune dépense sans une délibération expresse du conseil municipal dûment autorisé, vous voyez donc, messieurs, quel rapport intime il y a entre l'administration et le droit civil, vous retrouvez les mêmes principes dans l'un et dans l'autre en étudiant les parties du code relatives à l'administration vous apprenez tout à la fois les lois nécessaires pour être jurisconsulte et administrateur.

*Aliénation, échange de biens des communes, acquisition faite par les communes, des constructions et de la réparation de la ferme des biens communaux*

La loi du 10 juin 1793 donnait aux communes la faculté indéfinie de vendre leurs biens communaux avec la seule autorisation de l'administration départementale.

Cette grande latitude menait aux plus fâcheux résultats et conduisait aux plus grands abus. La loi du 2 prairial an 3 prohibe toute vente des biens communaux à moins qu'elle ne soit autorisée par une loi particulière. La marche pour obtenir cette loi est tracée par la loi du

28 pluviôse an 8. Il faut une délibération du conseil municipal, l'avis du préfet et du sous préfet, et que tout le dossier avec les pièces justificatives soit envoyé à son excellence le ministre de l'Intérieur, vous trouverez cette marche plus amplement développée dans un arrêté particulier du gouvernement du 27 messidor an 9. Le conseil municipal ne peut pas même disposer d'un capital sans avoir obtenu un arrêté particulier du gouvernement. Le conseil de préfecture n'a pas le droit d'émettre un vœu sur la nécessité de l'emploi d'une somme à faire pour une commune. C'est au préfet seul à donner son avis. C'est ce que vous trouverez dans un arrêté du gouvernement du 3 nivôse an 10 qui règle les attributions du préfet et du conseil de préfecture. Ce sont les mêmes formes pour les échanges, à cela près qu'il faut joindre au dossier une enquête *de commodo et incommodo*. Pour les acquisitions, il faut encore adopter le même marche, la délibération du conseil municipal qui constate la nécessité, l'avis du préfet secondé de celui du sous préfet, le plan, l'estimation, la mesure métrique consignés dans le rapport des experts nommés l'un par le maire, l'autre par le vendeur. Il faut joindre à ce dossier l'état du receveur de la commune et l'indication des sommes qu'on se propose d'employer. Tout est de rigueur en cette matière, un arrêté du 29 nivôse an 10 annule un traité fait par un maire qui n'avait pas observé tout ce préalable que je viens de vous indiquer.

Il est absolument nécessaire de suivre les mêmes formes s'il s'agit de constructions ou de réparations à faire au moyen d'imposition extraordinaire ou d'emprunt. S'il est question d'affermir des biens communaux, il faut se conformer en entier à ce qui est prescrit par l'arrêté du 7 germinal an 9.

### *Des autorisations des communes*

Une déclaration du 2 octobre 1703 ordonnait que les maires, syndics et consuls ne pourraient plaider au nom sans une délibération préalable des habitants et sans une autorisation par écrit de l'intendant de la province, le décret du 4 décembre 1789 répète les mêmes dispositions. On trouve le même règlement dans la loi du 29 vendémiaire an 5 et le paragraphe 4 de la loi du 28 pluviôse an 8 porte : « *les conseils de préfecture prononceront sur les demandes présentées par les communes pour être autorisées à plaider* ». Le défaut d'autorisation rend les poursuites radicalement nulles et ce défaut peut être opposé en tout état de cause tant par la commune que par les parties qui plaident contre elle, cette question a ainsi été constamment jugée par la cour de cassation

le 15 prairial an 12, le 29 frimaire la même année, le 10 nivôse an 13, le 5 nivôse an 12. Si la commune veut transiger un procès, il faut qu'elle se conforme aux dispositions d'un arrêté du gouvernement du 21 frimaire an 12, portant qu'il faut une délibération du conseil municipal saisi, plus une consultation de trois jurisconsultes désignés par le préfet, et sur l'autorisation de ce même préfet, donnée d'après l'avis du conseil de préfecture. Il faut même distinguer en cette matière, car s'il s'agit d'un droit de propriété de la commune, la transaction ne peut être valable que tout autant qu'elle est permise par un arrêté du gouvernement.

### *Des dettes des communes*

L'article 4 de la loi du 22 décembre 1790 portant création d'un directeur général de la liquidation de la dette, dit que cette commission sera chargée de liquider tous les objets dont l'assemblée nationale avait déjà décrété ou décréterait par la suite la liquidation. L'article 83 de la loi du 24 août 1793 oblige tous les créanciers des communes à quelque titre que ce soit, de remettre sous peine de déchéance tous leurs titres de créance au directeur général de la liquidation.

Ainsi les créanciers anciens des communes ne peuvent plus les poursuivre devant les tribunaux, ils doivent se pourvoir en liquidation et ils sont devenus créanciers de l'État, cette question a été ainsi jugée au Tribunal de Cassation le 4 fructidor an 11.

Quant aux dettes nouvelles contractées avec l'autorisation du gouvernement, il est nécessaire de se fixer sur la déclaration du mois d'août 1683. Il faut que l'emprunt ait été précédé d'une délibération dûment autorisée, le créancier avant d'actionner la commune devait envoyer toutes les pièces à l'intendant pour être autorisé à poursuivre. Une loi du 17 vendémiaire an 10 vient de renouveler toutes les dispositions de la déclaration précitée. Au lieu de l'intendant il faut s'adresser au conseil de préfecture. Si ce conseil ne prononce pas dans le mois à compter du jour de la remise des pièces, le créancier, conformément à l'article 15 du texte de la loi du 5 septembre 1790, demeure autorisé de plein droit.

L'autorité administrative est seule compétente pour régler le mode de paiement des condamnations prononcées contre les communes. Lorsque le tribunal judiciaire s'est jugé incompétent, il n'a plus rien à faire en cette partie. Tout devient administratif pour l'exécution. Si on s'adressait à lui pour régler le mode de paiement, les

jugements qui interviendraient seraient cassés ; ce principe de notre nouvelle législation est confirmé par un arrêté du gouvernement du 26 prairial an 11 qui déclare que les tribunaux sont incompétents en cette matière. Un autre arrêté du 12 brumaire même année, casse des jugements qui avaient ordonné que dix des principaux habitants paieraient les condamnations dénoncées, sauf leur recours contre les autres habitants. Enfin il existe un autre arrêté formel du 9 frimaire an 12.

*(Suivent neuf pages consacrées à la législation des chemins vicinaux, quatre au droit de parcours, et vingt-cinq à un traité des nullités, qui est l'occasion d'étudier les testaments.)*

Après vous avoir analysé le cahier que je vous dictai l'année dernière, après vous avoir expliqué les différentes lois que les administrateurs doivent connaître par leur rapport intime avec le droit civil, continuons à vérifier les différentes branches de l'administration. Je vous en ai expliqué certaines par anticipation, je ne ferai donc que les classer dans ce cahier, et en attendant nous expliquerons les différentes leçons de l'année dernière et nous continuerons ma conférence à ce sujet.

*Des conseils municipaux et de leurs attributions, des objets soumis à leur examen, des différentes lois relatives à cette matière*

Chaque ville, bourg ou commune doit avoir un conseil municipal. Le nombre des membres, toujours d'après les dispositions de la loi du 28 pluviôse an 8, est en proportion de la population.

Ce conseil municipal s'assemble en séance de droit le 15 pluviôse de chaque année. Sa session ne peut durer que quinze jours. Un arrêté du 25 vendémiaire an 9 porte que les propriétaires forains pourront exercer les fonctions de membres de ce conseil, et que les deux tiers des membres suffisent pour délibérer. Les préfets peuvent ordonner que les conseils seront convoqués extraordinairement. Le conseil municipal doit entendre et débattre le compte de recettes et de dépenses municipales, qui doit être rendu par le maire et qui doit être arrêté par le sous-préfet et le préfet. Il doit régler le partage des pâturages, des récoltes et des fruits communs, la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants. Il doit délibérer sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois ou

contributions qui pourront être nécessaires pour subvenir à ces besoins, sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conservation des droits des communes.

Le conseil municipal, pour remplir ses devoirs avec exactitude doit se pénétrer des vues économiques du législateur, consignées dans la loi du 11 frimaire an 7, qui déterminent le mode administratif des recettes et dépenses départementales, municipales et communales.

Les dépenses du gouvernement dans cette loi sont divisées en cinq classes. 1<sup>o</sup> les dépenses générales qui sont supportées par tous les français. 2<sup>o</sup> les dépenses communes quant aux communes faisant partie d'un canton, qui sont seules supportées par les contribuables de la commune. 3<sup>o</sup> les dépenses municipales quant aux cantons composés de plusieurs communes, qui sont supportées par les différentes communes formant le canton. 4<sup>o</sup> les dépenses municipales et communales réunies qui sont supportées par les seuls contribuables des communes de cette espèce. 5<sup>o</sup> enfin les dépenses départementales qui sont supportées par les contribuables de chaque département.

La loi du 28 pluviôse an 8, en intervertissant l'ordre des cantons, a fait également des changements dans l'ordre des dépenses mais cependant nous puisons dans la loi du 11 frimaire an 7 les renseignements relatifs à la nature des recettes et dépenses communales.

#### *Des recettes communales*

Les recettes consistent dans le produit des biens communaux susceptibles de location, dans celui des bois communaux qui ne font pas partie de la part distribuée en nature, dans celui de la location des places dans les halles et marchés et chantiers, les ports et les promenades publiques. Lorsque les administrateurs auront reconnu que cette location peut avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation, la circulation et la liberté du commerce, enfin dans la quantité des centimes additionnels aux contributions foncières et personnelles, il jugé sera nécessaire d'établir pour compléter le fonds des dépenses communales, lesquelles ne pourront jamais en aucune façon excéder le maximum qui sera déterminé chaque année après la fixation de l'une et l'autre contribution.

#### *Des dépenses communales*

Les dépenses communales consistent dans l'entretien du pavé des rues, de la voirie, des chemins vicinaux, des horloges, des fon-

taines, hôtels et autres édifices publics, des registres de l'état-civil, des fossés et ponts à l'usage de la commune, des frais des gardes des bois communaux, des gardes champêtres, des frais des réverbères et de ceux relatifs aux incendies, pour l'enlèvement des boues et autres objets de sûreté, propreté et salubrité, du service de l'administration municipale, des commis employés, des registres de la maison commune, des frais de bureau, impressions, affiches, du port des lettres, des frais de message, des frais des fêtes publiques, de ceux concernant la garde sédentaire, des écoles publiques, des commissaires de police, le receveur préposé pour verser dans la caisse des recettes, payer sur les mandements du maire les dépenses propres à l'administration délibérées en conseil municipal, portées sur le budget approuvé par l'autorité supérieure. Les comptes du maire sont ensuite vérifiés par le conseil qui les clôture ou les improuve s'il trouve que le maire ne s'est pas conformé en tout au budget.

*Des octrois, des hospices, de leurs rapports avec les conseils municipaux, des lois relatives à cette matière*

La même loi du 11 brumaire précitée prévoit le cas où les recettes sont insuffisantes pour faire face aux dépenses communales, et alors dans le titre 5 elle permet l'établissement des octrois ou des taxes indirectes, mais qui ne peuvent être créées qu'avec l'autorisation expresse du corps législatif ; il faut une loi pour établir un octroi et la loi du 11 frimaire an 7 veut même que les administrations municipales en indiquent les objets qui peuvent être assujettis à la taxe ou exceptés, nommément les grains et farines, les fruits, le lait, le beurre et le fromage, les légumes et autres menues denrées servant habituellement à la nourriture des hommes.

Une loi du 19 frimaire an 8 portant extension et augmentation des droits établis dans la commune de Paris déclare que l'extension des droits n'est faite principalement que pour l'entretien de l'hospice civil et le soulagement de la classe indigente. Une autre loi du 27 frimaire, en établissant des octrois dans différentes villes déclare que ces établissements sont faits parce que les communes se trouvent dans le cas prévu par le titre 5 de la loi du 11 frimaire an 7 et qu'il est instant de leur procurer les moyens de subvenir à leurs dépenses municipales. L'article 2 de cette loi dit que les octrois créés dans ces communes ainsi que ceux qui seront établis à l'avenir seront organisés conformément aux dispositions qu'elle trace, l'article 9 porte que la perception de l'octroi fera partie des attributions de l'administration municipale

sous la surveillance de l'administration centrale et par conséquent du préfet qui lui a succédé. L'article 20 ajoute que l'administration municipale vérifiera et arrêtera une fois par mois le registre du receveur particulier de l'octroi.

La loi du 5 ventôse an 8 a voulu qu'il soit établi des octrois dans toutes les villes dont les hospices n'ont pas des revenus suffisants pour leurs besoins. Le conseil municipal est chargé de présenter le projet de tarif et les règlements, et la perception et l'emploi des sommes qui rentrent doivent en être faits conformément à ce qui est prescrit par les lois des 19 et 27 frimaire an 8.

Voilà donc les attributions des conseils municipaux bien déterminées. Ils ont la surveillance de l'emploi des fonds provenant des octrois. Ils règlent les comptes, ils visent si les dépenses délibérées durant leur précédente session ont été faites, s'il reste des fonds suffisants pour en faire de nouvelles qu'ils indiquent aux mêmes.

C'est particulièrement dans une des parties des attributions confiées aux conseils municipaux, qu'on connaît les rapports intimes de l'Administration avec le Droit civil.

Le conseil municipal, lorsqu'il s'agit de la ferme des biens de la commune, de ceux des hospices, lorsqu'il est question d'une aliénation ou d'un échange, doit donner son avis motivé et sur les avantages et les inconvénients qui peuvent en résulter, et sur les sûretés qu'on peut se promettre. La loi du 16 messidor an 7 donne spécialement aux administrations municipales le droit de surveiller les hospices, de nommer la commission administrative établie par la loi du 16 ventôse an 5, à la charge néanmoins de faire approuver la nomination par le préfet qui représente l'administration centrale. Les marchés faits par la commission des hospices doivent être approuvés par l'administration municipale. Les comptes des hospices doivent lui être soumis pour être clôturés ; si les citoyens font des legs aux hospices, s'ils les instituent pour leurs héritiers, s'ils leur font des donations entre vifs, comme ni les communes ni les hospices ne peuvent ni traiter, ni aliéner, ni recevoir des legs, concessions, donations ou successions, sans y être autorisés d'une manière spéciale par le gouvernement, il est absolument indispensables que les conseils municipaux émettent leur vœu sur les avantages qui pourraient résulter des donations ou des successions déferées aux hospices.

L'arrêté du gouvernement du 4 pluviôse an 12 permet aux administrateurs des hospices de recevoir sans autorisation tous les dons et legs qui n'excèderaient pas 300 francs, mais s'il s'agit de donations d'immeubles ou d'objets mobiliers excédant cette somme en valeur,

faites par acte entre vifs ou de dernière volonté ou de quelques dispositions à titre onéreux, elles ne peuvent avoir leur effet qu'après que l'acceptation en ait été autorisée par le gouvernement. L'arrêté du 8 ventôse suivant maintient les hospices de 32 départements dans le nombre duquel se trouve la Haute-Garonne dans la jouissance définitive et à titre de propriété incommutable des biens dont ils sont en possession provisoire en exécution de la loi du 16 vendémiaire an 6. Lorsqu'il s'agit d'une acceptation, tous les actes sont d'abord portés aux conseils municipaux qui demeurent chargés d'examiner s'il est utile, avantageux ou préjudiciable de traiter, d'affermir, de vendre, de recevoir des libéralités sans s'exposer à des inconvénients graves. C'est dans les conseils municipaux qu'on balance les raisons d'utilité ou de préjudice qui peuvent en résulter ; ce sont encore eux qui sont obligés de motiver les raisons dans le Droit, qui peuvent faire craindre que les biens des communes ou des hospices ne soient compromis dans les ventes, fermages, acceptations de legs ou d'hérédité. Ils préparent dans leurs délibérations les moyens qui doivent être mis sous les yeux du gouvernement, pour déterminer l'arrêté qui doit intervenir pour accorder ou pour refuser. Pour un bail à longues années, il faut même aux termes de l'arrêté du 7 germinal an 9 avant d'obtenir l'autorisation du gouvernement, qu'on rapporte l'avis du conseil municipal. Par un arrêté du 21 frimaire an 12, dans tout procès né ou à naître sur leurs droits de propriété, les communes ne peuvent transiger qu'après une délibération du conseil municipal précédée d'une consultation de trois jurisconsultes, désignés par le préfet et sur l'autorisation du même préfet.

*(Vient ensuite un important développement de près de 130 pages sur les biens communaux, les bois, les défrichements, les cantonnements et les triages, ainsi que sur la pêche. Il est suivi par :)*

#### *Du conseil de préfecture*

C'est toujours dans la loi du 28 pluviôse an 8 que l'on trouve les fonctions du conseil de préfecture.

Il est chargé de prononcer sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contribution. Ils décident sur les difficultés qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et les administrations concernant le sens ou l'exécution de leur marché, ils prononceront encore sur la réclamation des particuliers qui se plaignent des torts et dommages

provenant du fait personnel des entrepreneurs aussi du fait de l'administration, sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics, sur les difficultés qui peuvent s'élever en matière de grande voirie, sur les demandes qui sont présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider, sur le contentieux des domaines nationaux. Lorsque le préfet assiste au conseil de préfecture il préside, et, au cas de partage, il a la voix prépondérante. Le conseil de préfecture, encore concurremment avec le préfet, est chargé d'une manière particulière de la partie des contributions.

Avant d'entrer dans l'analyse des attributions que nous venons de parcourir, il est indispensable de se fixer sur les lois relatives au conseil de préfecture. Le 9 fructidor an 9, il fut rendu un arrêté concernant les délibérations à prendre par ce conseil, qui veut qu'aucune délibération ne soit prise qu'autant que les membres seront au nombre de trois. Lorsqu'il y a partage ou insuffisance de nombre, ceux qui restent peuvent nommer un membre du conseil de département qui siégera avec eux, ce membre ne doit jamais être pris parmi les magistrats qui peuvent être membres du conseil de département, cet arrêté vous fait connaître l'importance qu'il y a de se bien fixer sur la ligne de démarcation entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif, pour éviter la confusion de ces pouvoirs.

En cas d'absence du préfet, celui des conseillers qui préside a la voix prépondérante, comme le préfet. Le 19 floréal an 10 on s'aperçut que les tribunaux pouvaient usurper les attributions administratives, dans la partie des chemins publics, des rivières ; il fut rendu un arrêté sur les contraventions en matière de grande voirie. Elles doivent être poursuivies par voie administrative après qu'elles ont été constatées par le maire et les adjoints ; il est défendu aux tribunaux de connaître de ces matières, vous le savez et je l'ai déjà fait observer dans la section des chemins vicinaux. Le sous-préfet ordonne provisoirement, ensuite toute la procédure sommaire faite en pareil cas est envoyée au préfet qui soumet tout le dossier au conseil de préfecture qui prononcera définitivement.

Telles sont les lois qui doivent régir les délibérations du conseil de préfecture, qui déterminent leur forme et leur composition et qui fixent leurs attributions et les matières qu'ils doivent connaître.

Nous parlerons des contributions à la fin de l'examen des attributions données au conseil de préfecture, parce que cette partie est commune pour certains objets et aux préfets et aux conseils.

Comme le conseil de préfecture doit juger plusieurs questions relatives à la suppression de la féodalité, je vais vous dicter à la prochaine leçon un traité particulier relatif à cette partie de notre législation, et comme les questions de cette matière se présentent tous les jours devant les tribunaux, il sera nécessaire de vous fixer certains principes.

D'après l'énumération des attributions confiées au pouvoir administratif, il est aisé de se convaincre que les administrateurs doivent se livrer principalement à l'étude du droit civil, pour remplir avec justice les fonctions qui leur sont confiées, et pour répondre au but du souverain qui les a établies pour juger. En effet le préfet et le conseil de préfecture forment un tribunal pour toutes les matières administratives, et ils doivent prendre pour règle et pour base de leurs décisions les lois qui composent notre Code civil.

Il faut qu'ils prononcent sur les actes d'état-civil, sur les conventions faites avec les entrepreneurs d'ouvrages publics, qu'ils déterminent la manière dont elles doivent être entendues et quel est le sens à donner aux clauses qu'elles renferment, il faut qu'ils décident quels sont les cas où une indemnité est due aux particuliers à raison du terrain qui leur est enlevé pour l'utilité publique, ils doivent juger les réclamations qui sont rapportées, en ordonner de nouvelles si les parties demandent l'annulation des premières ; ils doivent examiner les questions relatives aux projets d'annulation, d'échange, de licitation, de loyer, d'affermé pour les biens patrimoniaux, leur prescrire le mode de contrat qu'elles doivent consentir, limiter les conventions qu'elles peuvent faire, les empêcher de s'exposer à des dommages dans leurs traités. Lorsque les communes ont des intérêts ou à poursuivre, ou à défendre, il faut que le conseil de préfecture examine avec attention et juge pour ainsi dire préalablement les procès qu'elles sont obligées de poursuivre. Ils sont spécialement chargés de prononcer sur usurpations faites dans le domaine public, outre ils doivent juger souverainement et en dernier ressort tout ce qui peut avoir un rapport direct avec les domaines nationaux, tout le contentieux relatif à ce domaine les regarde absolument, sans condition, sans modification et aucune restriction.

C'est particulièrement dans ces matières qu'il faut avoir la plus grande attention de se pourvoir toujours devant les corps administratifs, sans jamais porter la moindre contestation devant les tribunaux. La moindre méprise, la moindre usurpation de la part du pouvoir judiciaire, le moindre recours des particuliers devant tout autre juge que le conseil de préfecture sont sévèrement réprimés par le ministre,

le conseil d'État et le souverain qui font exécuter avec la plus grande attention la règle de démarcation qui a été assignée entre l'administration et les tribunaux. Vous pourrez vous en convaincre dans l'analyse qui se fera dans des différents arrêtés rendus sur cette matière. Il est donc aisé de se convaincre que l'administrateur doit connaître les lois civiles, s'il veut remplir les devoirs de sa place. C'est d'après le détail des attributions dont je viens de parler qu'on peut connaître le rapport de l'administration avec le droit civil.

*(Comme annoncé, un traité des droits féodaux de vingt-trois pages clôt ce cours.)*

## DOCUMENTS AUTOGRAPHES

On trouvera ci-après quatre (ou cinq) documents autographes :

- Titre et page de garde du *Cours d'administration* ;
- Première page du *Cours d'administration* ;
- Première page du second cahier du *Cours d'administration* ;
- Lettre de Portiez de l'Oise à Perreau, 24 août 1808, et la réponse de Perreau à Portiez de l'Oise, 25 août 1808 (la transcription suit le document original).

1<sup>er</sup> cahier

cours d'administration

Pour vous ennuier surant le pour de cette année du  
 moins autant qu'il m'est possible un traité complet  
 l'Administration dans son rapport avec le Droit  
 Civil j'en serais Recommençé à l'écrit le Casier  
 de l'Armée de terre. mais je me voyais en face de  
 deux manières l'abondance de matière sur ce  
 gouverneur soit par vous et toute les branches de  
 l'adm<sup>on</sup> qui ont un rapport direct ou indirect  
 du Droit Civil son gouverneur positif avant l'écrit de  
 cette année flaque, vous parler d'une foule de choses  
 et cependant bien intéressant pour vous Commune  
 dans le pour d'écrit vie vous en appelle à remplir les  
 fonctions de juge, d'administrateur, ou vous finit la  
 noble Carrière de barreau. La première partie de l'écrit adm<sup>on</sup>  
 vous vient absolument nécessairement à l'écrit des excels qui  
 font toujours dangereux dans la société, ce excels font la  
 Confusion de pouvoirs, le desir qui n'a toujours d'augmenter  
 les attributions particulières et d'usurper celles qui font  
 et toujours aux mandats qui n'a reçu. est pour vous  
 opposer contre Carabou, contre lequel le gouvernement  
 ou une des plus Cour parlementaire du bon sens, que je  
 vous ferai distinguer autant qu'il m'est possible la  
 ligne d'émancipation entre le pouvoir judiciaire et le  
 pouvoir administratif, il vous sera facile d'en faire une  
 manière que l'adm<sup>on</sup> ne parviendrait jamais à remplir les  
 fonctions qui sont et avec discernement par les lois et à  
 l'étude des lois et du Droit Civil. vous verrez encore  
 que les magistrats à leur tour sont opposés à la fontaine  
 et tout le gouvernement sera trompé, il vint par une  
 5<sup>me</sup> Particulière de l'écrit adm<sup>on</sup>. L'écrit est un acte  
 véritablement utile au public qui ne peut pas à connaître  
 les lois judiciaires et celle qui doivent servir de base à l'adm<sup>on</sup>  
 toutes les fonctions qui ne sont pas et séparés qui ne  
 ont agencés entre eux de nous de nous sont liés à eux

après votre avoir analysé le cahier que  
 j'vous dictai l'année dernière, après  
 vous avoir expliqué les différents lieux que  
 le dit cahier devoit contenir par les rapports  
 intimes avec le droit civil, conformément à  
 vosdits différents travaux de l'année  
 j'vous en ai expliqué certains par anticipation  
 j'espère donc que les différents lieux que  
 il en attendent vous expliqueront les différents  
 lieux de l'année dernière et ainsi continuer  
 vos travaux à ce sujet.

De l'ouvrage de M. de la Harpe —  
 attribution, de l'objet donné à leur  
 examen, de différents lieux relatifs à  
 cette matière.

Chaque ville bilingue, où l'on trouve  
 avoir un Code de Commerce le 1<sup>er</sup> décembre  
 toujours d'après la disposition de l'art. 1<sup>er</sup> du  
 28. Pluviose an 8. et en proportion de la  
 population.

Le Comité de Commerce se réunira  
 de droit le 15. Pluviose de chaque année.  
 La session ne peut durer que 15. jours —  
 un arrêté du 25. nivôse an 9. porte que les  
 Propriétaires peuvent exercer les fonctions

Manuscrit de la bibliothèque  
de la Faculté de Droit de Paris

Le Directeur de l'Ecole de Droit de Paris,  
à Monsieur Peneau & Triban, respectueux gérants  
des Annales de Droit.

Monsieur l'inspecteur général.

J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint le fascicule de la Revue de l'administration  
de la Faculté de Droit de Paris, que vous avez bien voulu agréer  
pour votre collection.

Il me est agréable de savoir que vous en avez bien voulu faire usage  
pour votre collection de la Revue de l'administration de la Faculté de Droit  
de Paris, et de vous en avoir fait un si bon usage.

Fortie &

dit. de la Revue de l'administration de la Faculté de Droit de Paris

Paris le 25 août 1808.

Reçu par 25 août 1808

Veillez bien, M. Le D. agréer mes remerciements et l'assurance

Le second Volume de votre utile ouvrage. Je le lirai,  
 comme le premier, pour son propre intérêt, avec tout  
 l'intérêt que Commandant et Préfet du Puy, et  
 la manière dont vous l'avez traité, à l'exemple de  
 la Philosophie qui dépendit en regard à ses dissertations  
 qui méritent le commandement, nous avons dépendu par  
 un Cours parfait de législation Administrative à Com-  
 pte au Nidant le Puy. Je vous remercie avec  
 félicitation, M. L. D. avec l'honneur de tous les  
 sentiments de haute estime et d'amicable affection  
 que je vous ai voués. Puy-

**Le Directeur de l'école de Droit de Paris,**

A Monsieur Perreau ex Tribun, inspecteur général des écoles de Droit

Monsieur l'inspecteur général,

Je vous adresse avec la présente lettre le second volume des lois administratives

Je désire que vous accueilliez le frère cadet avec la même bienveillance

que son frère aîné !

L'un et l'autre auront été dès leur naissance utiles à leur père puisqu'ils lui auront procuré l'occasion de vous renouveler l'expression des sentiments qu'il vous a voués depuis longtemps.

J'ai l'honneur d'être avec respect

Portiez

de l'Oise

Paris 24 août 1808 Directeur de l'école de Droit de Paris

Réponse 25 août 1808

Veillez bien, Monsieur le Directeur agréer mes remerciements de l'envoi

Du second volume de votre utile ouvrage. Je le lirai comme le premier , pour ma propre instruction, avec tout l'intérêt que commandent et l'importance du sujet, et la manière dont vous l'avez traité. A l'exemple de ce philosophe qui répondit en marchant à des dissertateurs qui niaient le mouvement, vous avez répondu par un cours parfait de législation administrative à ceux qui en niaient la possibilité. Je vous renouvelle mes félicitations , monsieur le Directeur, avec l'assurance de tous les sentiments de haute estime et d'ancienne amitié que je vous ai voués.

Perreau