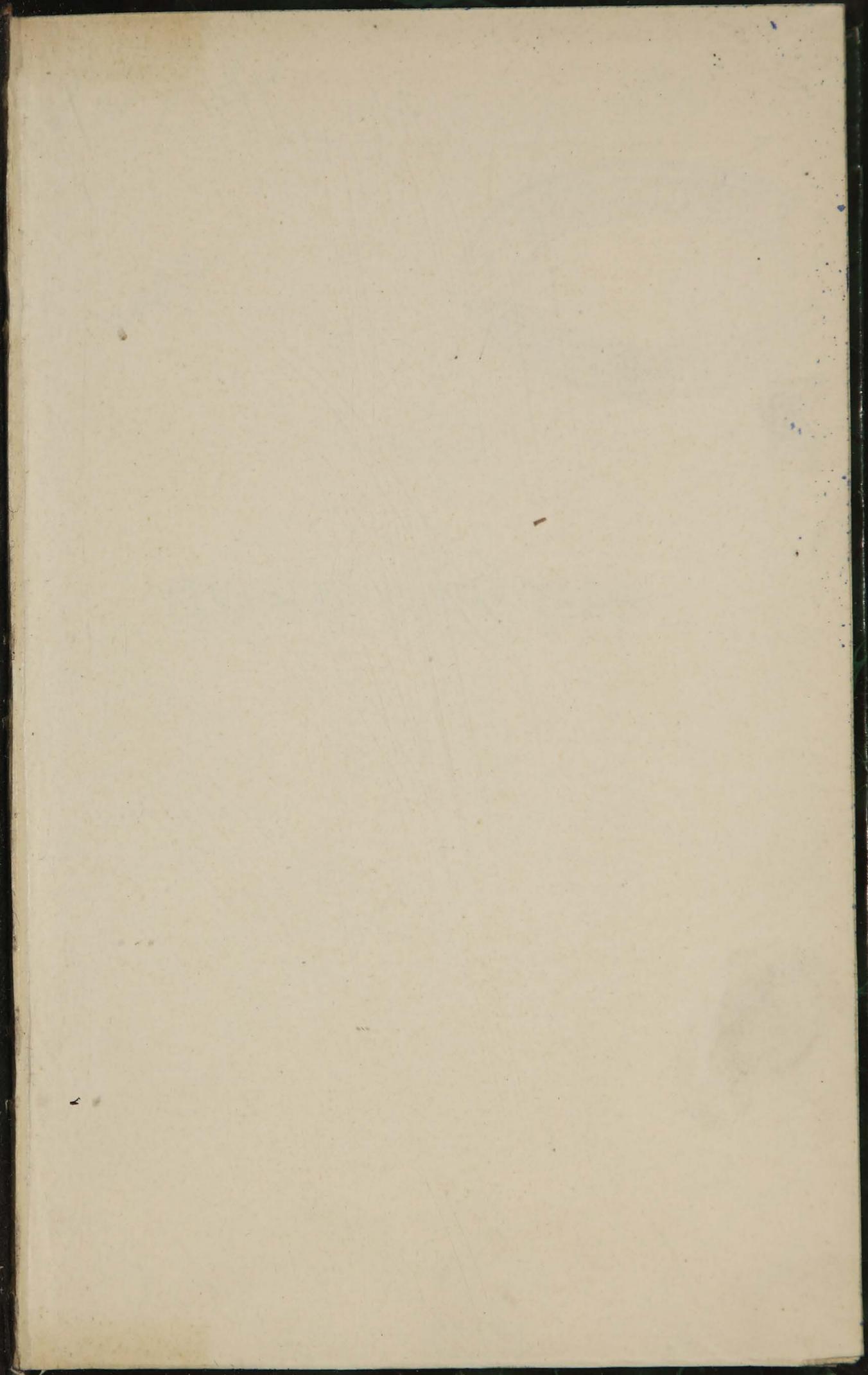
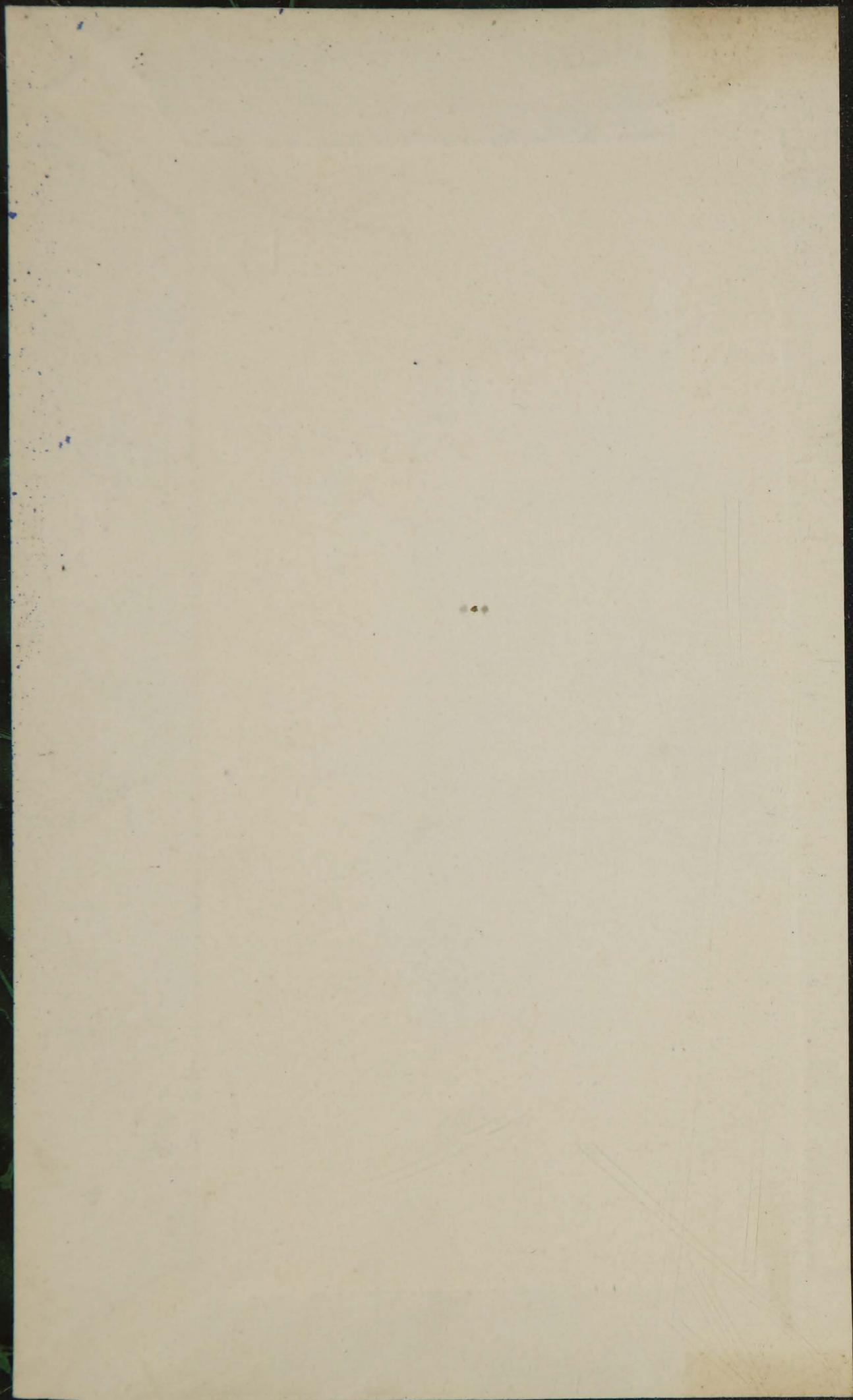


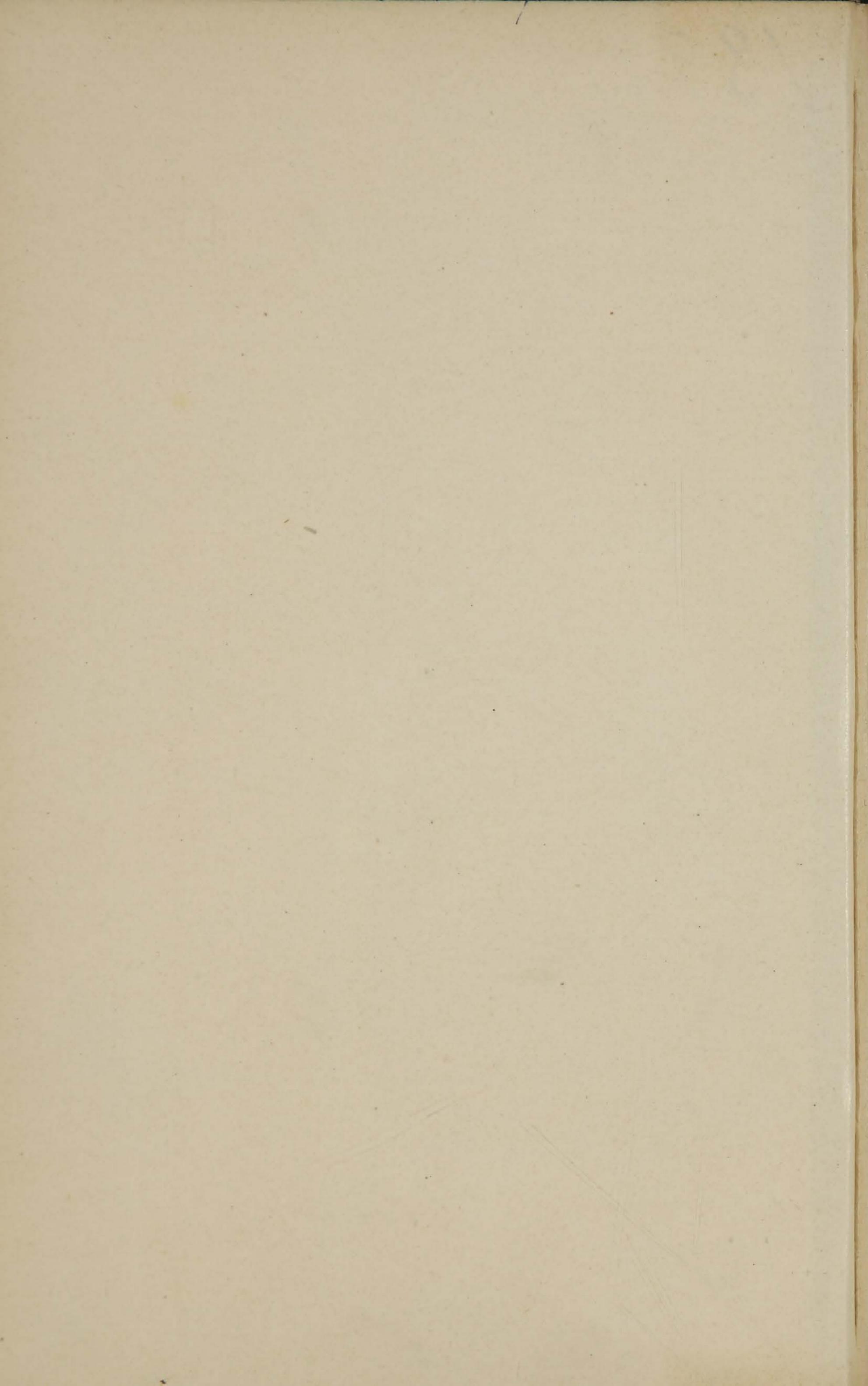
13721

IAS

IES

ies





13721.

~~17097.~~



FINANCES COMMUNALES

EN PRÉPARATION :

PHILOSOPHIE DU DROIT CIVIL.

Beaugency. — Imp. Laffray.



13721
~~1909~~
FINANCES

COMMUNALES

ÉTUDE THÉORIQUE & PRATIQUE

PAR

RENÉ ACOLLAS

JUSTICE ET LIBERTÉ.

J'ai tiré mes principes non de mes préjugés, mais de la nature des choses.

MONTESQUIEU.



PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT, 16

—
1898



Библиотека ИНО СССР

3

27271

PRÉFACE

Le budget de l'Etat intéresse chacun de nous : n'est-ce pas en effet une fascinante lecture, ce gros livre bleu édité chaque année par les soins de l'Imprimerie Nationale ! Quelle vie ! Quel mouvement ! Quelle complication d'intrigues ! Mais si les auteurs, malignement, nous donnent force détails, si le récit paraît broussailleux, si les faits semblent, aux esprits simplistes, insuffisamment expliqués ou sommairement préparés, le but n'en émerge pas moins avec clarté. Et que d'anecdotes curieuses, instructives, que de sous-entendus pour qui sait lire ! — Sous-entendus d'ailleurs rendus publics par les déclarations de la Cour des Comptes. — Tout un passé se dégage, l'avenir se dévoile. Chacun de nous, appelé à se prononcer sur les affaires générales doit réserver, et réserve à cette œuvre un temps qui ne peut être perdu. Aussi, admirateurs et détracteurs, spécialistes, savants et ignorants, ont-ils pour elle une attirance non cachée, souvent exclusive.

Il est cependant un humble recueil, plus près de nous, plus accessible à tous, et sur lequel je voudrais attirer l'attention, c'est le *budget communal*, budget dit « d'ordre secondaire. » « D'ordre secondaire ! » ce budget qui nous touche dans nos premières, dans nos moindres manifestations sociales, auquel la vie journalière de l'individu est si intimement liée ! Non certes ! Il nous intéresse au plus haut-degré : si les conseils municipaux puisent trop souvent dans la poche du contribuable, le conseil général, les chambres, trouveront-ils toujours réponse à leurs demandes ? Par trop sollicitée ne serait-il pas à craindre qu'elle ne se refusât ?

Sur une moyenne de 90 fr. de contributions, c'est-à-dire 15 0/0 du revenu (de Foville 1889 et Cauwès T. II, p. 518), l'État prend 70, le département 5 et la commune 15 (rapport de M. Krantz sénateur, 16 mars 1885) ; sur 3400 millions l'État absorbe 2650 millions, les départements 100 et les communes 550. C'est relativement peu. Cependant si les individus étaient vexés, pressurés, ruinés par les communes, que deviendraient les ressources de l'État ? ne seraient-elles pas atteintes directement et indirectement ? Et par conséquence la prospérité du pays ?

Le budget communal est un modeste, un déshérité ; moins majestueux que celui de l'État, il

fait peu de bruit, ne s'impose pas. Mais cet humble est base de pyramide. Que la gestion en soit faible, négligée, nous pouvons assister aux plus désastreux résultats.

Dans un pays riche le budget de l'État follement géré se relève en des mains honnêtes, fortes, habiles; le mal, écrasant parfois, n'est pas constitutif, il est aigu seulement; mais que les budgets communaux soient livrés à l'anarchie, la source est tarie, le pays est perdu.

Je dirai, succinctement, dans une introduction, ce qu'on entend par commune; j'exposerai l'état actuel de ces organismes politiques, de formation historique, et non primitifs organismes sociaux. Prémices nécessaires pour expliquer l'autonomie financière relative dont jouit la commune; autonomie plus grande que celle du département, simple création administrative. La commune a son budget propre, ses agents propres, son conseil propre, le département n'a que son conseil, et la loi de 1892 présente seulement des modifications de forme. J'indiquerai le rôle de chacun de ces rouages; je ferai l'énumération des agents communaux, j'expliquerai leurs fonctions, et j'exposerai les rapports de la commune avec le département, et avec l'État : rapports de tutelle, rapports de relations. Enfin je terminerai l'introduction par quelques lignes sur les sections de com-

mune et j'aborderai l'étude même du budget, m'arrêtant à un type moyen qui ne sera ni le village ni la grande ville.

Les dépenses nous occuperont d'abord, les recettes ensuite; celles-ci n'étant nécessaires que pour la satisfaction de besoins, quelques-uns obligatoires, il est logique de commencer par établir quels sont les besoins! L'étendue de la commune, sa population, sa position, les relations d'affaires de ses indigènes indiquent les besoins, les dépenses à faire, et déterminent les ressources à se procurer: c'est l'inverse d'un budget de particulier.

Les dépenses de la commune sont obligatoires, et facultatives; obligatoires: les dépenses imposées par la tutelle de l'État, (entretien de la mairie, etc...); ou imposées par les relations soit avec l'État, (la police etc...) soit avec le département (la voirie départementale etc...); facultatives: les dépenses que peuvent voter les municipalités lorsqu'il a été satisfait aux dépenses obligatoires. Je ferai l'énumération et l'analyse de ces dépenses, j'en indiquerai la genèse et le but. Elles répondent à la vie générale de la commune, indispensable à la vie des autres groupements qui forment la vie de la nation.

Quant à l'assimilation que l'on cherche à établir entre la vie individuelle de l'homme et les groupements sociaux, elle me paraît reposer sur

une erreur initiale : l'homogénéité, alors qu'un groupement, comme la commune, est formé d'éléments hétérogènes. Comparaison, analogie peut-être, même avec réserve ; assimilation nullement.

Le chapitre II, traitera des recettes, revenus ordinaires et extraordinaires. Je diviserai les revenus ordinaires en revenus naturels, c'est-à-dire provenant soit du domaine public, soit du domaine privé, et en revenus imposés, résultats de la contribution et destinés à couvrir les dépenses obligatoires, ou les dépenses facultatives.

Les revenus extraordinaires sont ceux que la commune s'impose elle-même pour répondre soit aux dépenses obligatoires, soit aux dépenses facultatives.

Dans le chapitre III, j'aborderai l'étude de la comptabilité et de l'administration financière ; je dirai ce qu'on entend par un budget, comment il se prépare, qui le rédige, l'approuve, le vote, l'exécute, comment il se juge,

Je terminerai par l'exposé de la situation financière des Communes et l'indication de quelques réformes, conséquence de certaines critiques et de principes posés. J'indiquerai aussi, mais très brièvement, l'organisation financière à l'étranger.

Pour ne pas entraver la lecture de ce travail, j'ai mis entre guillemets, mais généralement sans indication de sources, les idées, expressions ou

faits empruntés aux ouvrages, aux études d'hommes spéciaux, d'écrivains politiques, de savants ou de philosophes. Parmi ceux que j'ai consultés, je citerai : MM. Ducroq, Cabantous, de Lucay, Trigant-Geneste, Veuillot, Jules Ferry, A. Naquet, Sigismond Lacroix, Courcelle-Seneuil, Émile Acollas, A. Liesse, Graham Summer, Izoulet, Carlyle, Michelet, etc.

INTRODUCTION

Ce qu'on entend par Commune. — Origines du mouvement communal. — Aristocratie bourgeoise. — Lois organiques municipales. — Liberté et réaction. — La Commune est-elle un organisme vivant? — Le droit de l'individu. — L'autonomie communale. — Le Département. — Le Conseil municipal. — Maires et adjoints. — Rétribution des fonctions municipales. — Le receveur municipal. — Incapacité et tutelle. — Esprit protecteur de la loi. — Réunion de Communes.

La Commune est, par définition, un « agrégat de feux ». C'est-à-dire de familles, unies par des relations de voisinage, des intérêts communs, exigeant une administration commune.

La commune n'est ni de création arbitraire, ni de formation rapide; elle est le produit « lent et successif » des rapports sociaux, des institutions et des mœurs : c'est un groupe syngénétique.

En France, la commune a une histoire intimement liée au développement national; on y trouve l'origine de la France actuelle, l'expli-

cation d'événements considérables qui, par eux-mêmes, par leurs conséquences nous ont fait ce que nous sommes, ont façonné les hommes dont l'influence a été prépondérante, ont créé un état d'esprit constaté aux différentes époques historiques, facile à déterminer par ses manifestations régulières.

N'est-ce pas dans les communes, urbaines principalement, que s'est développée la bourgeoisie ? A elle peu à peu l'influence sociale, grâce à l'appui des rois ; à elle, qui jamais ne subit de joug, demeura libre de pouvoir lutter aristocratie contre aristocratie ; à elle de pouvoir vaincre un jour l'aristocratie nobiliaire, ne répondant plus à une nécessité basée sur la conquête, maintenue par la force. N'est-ce pas cette aristocratie bourgeoise qui contribue à faire la France, par les gloires sorties de son sein, gloires commerciales, industrielles, littéraires, scientifiques, administratives et même militaires ?

Dans le Midi, fleurit et s'épanouit dès l'origine le régime municipal ; la cause en peut être cherchée dans les relations de commerce avec les Phéniciens, dans les relations politiques avec Rome. Ce régime, sous lequel les administrateurs étaient élus, s'étendit à toute la France ; les rois, pour augmenter une clientèle qui devait les rendre redoutables à des pairs souvent plus riches, plus

forts, pour affaiblir la dangereuse puissance de vassaux insolents, pour étendre une domination quelquefois purement morale, accordaient des libertés ou plutôt des privilèges aux communes de leurs domaines, et aussi de leurs barons ; et nombre de villages, de villes sous le gouvernement vexatoire du château, ayant recours au souverain pour défendre leurs droits menacés, comme prix de l'intervention se donnaient à la couronne.

Louis VI le Gros, au XII^e siècle, accorda un grand nombre de chartes d'affranchissement (1), attitude suivie par ses successeurs et qui devint la politique, parfois entravée, mais constante, des rois de France ; politique qui avait pour but l'amoindrissement des grands, l'unité territoriale et administrative du pays. Cette politique conduisit à la destruction de toute aristocratie, à une centralisation qui, dépassant le but, créa l'irresponsabilité, devint despotique et arbitraire.

Les communes, nées de l'affranchissement, connurent la vénalité des offices ; mais à partir de 1690 les charges devinrent électives, à l'exemple des communes du Midi : ce régime toutefois ne se

(1) Consulter la célèbre et dramatique Histoire de la commune de Laon, 1106 ; déjà Le Mans, en 1057 et Cambrai, en 1076 s'étaient érigés en communes.

régularise qu'après la Révolution. Les principes de notre organisation communale actuelle furent posés, arrêtés par les lois des 2-14 et 30 décembre 1789, 8 janvier 1790 et, surtout par la plus libérale, celle du 28 pluviôse an VIII. La personnalité civile, émanation de la personnalité individuelle, et qui doit correspondre « aux besoins comme aux droits d'individus associés en vue d'un but général », fût alors reconnue aux communes ; elles purent contracter, acquérir, posséder, elles devinrent des *universitates*. Depuis, des lois, des règlements vinrent parfaire ou modifier l'œuvre des siècles, celle de la Révolution.

Du Consulat à la Monarchie de Juillet, il y eut réaction, subordination au pouvoir central : on exigea l'approbation préalable de toute délibération des Conseils Municipaux. Mais la loi du 18 juillet 1837, reprit l'œuvre de liberté un instant interrompue. Les conseils purent délibérer, — sauf annulation dans les trente jours, — sur les questions de jouissance des biens communaux qui n'étaient pas de nature à compromettre l'avenir. L'autorité pouvait « réduire ou rejeter, non ajouter ou augmenter ».

Une troisième période s'ouvrit avec la loi du 24 juillet 1867 ; modification au profit de l'autonomie communale. Le pouvoir central n'eut lieu d'approuver que les décisions pouvant atteindre

les intérêts généraux ou engager gravement l'avenir. Elle rapprocha le contrôle, en le transportant de l'autorité centrale au préfet, qui pût approuver les budgets même au-dessus de 100.000.

Enfin la loi du 5 avril 1884, conçue dans un grand esprit de liberté, continua la série des réformes, essaya d'arriver le plus près possible de l'autonomie communale; aussi nombre d'arrêts furent-ils vivement combattus par la réaction de tous les partis, réaction oscillant toujours entre « deux excès contraires qui ne sont que deux despotismes »; critiques étranges dans la bouche d'hommes qui doivent à la liberté l'avènement d'idées séculaires, souvent même leur propre avènement! d'hommes qui se prétendent fils de la Révolution Française, mais qui gardent de cette haute et pure manifestation de philosophes et de penseurs, des aspirations les plus élevées, les plus idéales de l'humanité, seulement quelques formules, un rite; d'hommes inférieurs ou faibles, qui ne peuvent se dégager d'une éducation de carcan! d'hommes modernisés parfois sans s'être civilisés; d'esprits qui pensent peut-être, mais ne réfléchissent pas et qui ont aux lèvres la liberté, non au cœur; de fils de l'ancien régime dans toute la force de l'expression vulgaire. Sommes nous donc en présence d'une fatalité historique? A l'inverse de l'Angleterre, notre pays n'a point été

dirigé, mais conduit d'autorité, opprimé; de là un moule, une manière de penser qui fait de classes successivement dominantes des classes successivement oppressives, mues par l'unique désir de se venger et de jouir, non de régner, de gouverner, de diriger et de durer.

Le respect nécessaire du législateur pour l'origine historique des communes, — groupement autour de l'église, du clocher, centre primitif d'attraction, — a donné un résultat inattendu; certaines communes, comme Paris, ont jusqu'à 2.300.000 habitants, d'autres seulement 50, même 20 habitants. J'expliquerai les mesures que peuvent prendre d'aussi minuscules agglomérations pour vivre personnellement et socialement.

« La commune est maîtresse chez elle; elle doit pouvoir exercer ses droits de personne morale sans aucune gêne, sauf le cas où elle tomberait dans une sorte d'anarchie et par là deviendrait une occasion de trouble dans l'ordre général ». J'ajouterai le cas où elle méconnaîtrait les droits des individus qui la composent.

Il ne faut pas, pour constituer le groupe communal assimiler les individus aux cellules d'un organisme, c'est-à-dire à un tout devenu parfaitement homogène, grâce à une infinie hiérarchie qui nuance les parties sans les séparer; grâce

également à une dépendance acceptée par une rudimentaire conscience, sans aspiration, sans révolte. Le groupe communal, au contraire, formé par alluvion de consciences supérieures, mais pas assez élevées pour avoir une conception juste de l'intérêt, subissant l'impuissance de leur *moi*, est nécessairement hétérogène, sans chaînons liant les parties formées d'êtres à différents degrés de l'échelle sociale, qui, par conséquent, individuellement et diversement blessés, ne sont pas cause directe et immédiate de souffrances pour le *tout*, de malaise social, mais provoquent seulement une souffrance indirecte à échéance et, au présent, une pure douleur philosophique, une souffrance pour la raison. Dans l'histoire de l'être social, la commune nous apparaît comme un groupement limité, forcément incomplet, ne constituant pas un tout. L'humanité seule nous offre l'aspect idéal, par une homogénéité complète de l'universalité de ses membres; et seul cet état idéal de l'humanité pourrait être assimilé à l'Être vivant : c'est le groupement non limité. L'homme social traverse des phases intermédiaires entre l'isolement et le groupement idéal fait de l'harmonie de chacun des êtres qui le composent. Chaque groupement social particulier, circonscrit, répond à une de ces phases; il n'est pas assimilable à un organisme vivant, harmonique, c'est seulement un *modus vivendi*,

27271

Mais, s'il n'y a pas identité, il peut y avoir analogie, comparaison.

En conséquence, si chaque partie ne doit pas entraver la marche générale, cette marche ne doit également s'effectuer qu'en sauvegardant le développement, la vie de chaque partie, en suscitant le concours des unités pour fortifier le groupe, indispensable à leur propre manifestation.

Le droit de l'individu est à la base de toute mesure sociale. « Le principe de tout droit comme de tout devoir est immanent dans l'individu ; l'organisation, les attributions de la collectivité n'ont d'autres fondement possible que le droit inaliénable de l'individu. »

Il ne faut pas perdre de vue ce principe, toutes les fois surtout qu'il est question « d'autonomie communale » un mot et un mirage ; ni autonomie absolue de la commune, ni autonomie absolue de l'individu ; cette réserve admise, je me servirai toutefois du terme consacré.

Quant au Département, né des anciennes généralités, gouverné par délégués du Roi, les intendants, il a été créé par la loi. Sa personnalité civile fut reconnue par décret du 9 avril 1811, par les lois des 16 juin 1824, 7 et 10 mai 1838.

C'est une circonscription administrative, pouvant être agrandie, diminuée, modifiée à la fantaisie

d'un gouvernement, ou mieux d'intérêts administratifs et généraux. Au pouvoir central il doit non la vie, mais une existence factice, facile à saisir dans l'étude du budget départemental dit « budget sur ressources spéciales » avant la loi du 18 juillet 1892. En propre il n'a réellement que son conseil.

Il en est tout autrement de la commune : un conseil, un budget, des agents. Au point de vue spécial qui nous occupe, au point de vue financier la commune jouit d'une certaine indépendance.

Le conseil municipal représente les intérêts de la commune dans l'ordre de la délibération : discussion et vote. Sa composition, son fonctionnement, ses attributions, se trouvent déterminées par la loi du 5 avril 1884. Dans les communes de 500 habitants ou au-dessous, il est composé de dix membres, et il en peut comprendre jusqu'à trente-six dans celles de 60.000 ou au-dessus (art. 10). Des dispositions spéciales sont applicables à Paris et à Lyon. On avait pensé, lors de la discussion parlementaire, que le nombre des représentants était trop élevé pour les petites communes ; que le recrutement en serait difficile et que l'augmentation des attributions conférées par la loi (avis sur le budget des fabriques, nomination des gardes champêtres) ne le justifiait pas. Le chiffre fut

maintenu : dans un état démocratique ne convient-il pas que le plus grand nombre soit appelé à la vie publique ; l'intérêt des minorités est ainsi mieux sauvegardé.

Les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste (art. 11) par le suffrage universel direct (art. 14). Sont éligibles tous les électeurs âgés de vingt-cinq ans (art. 31) et inscrits au rôle des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année de l'élection (1). Les conditions d'inscription et d'âge sont les seules exigées des éligibles, afin de pouvoir nommer des conseillers « forains », des conseillers ne résidant pas dans la commune ; toutefois leur nombre ne peut dépasser le quart des

(1) Dans la séance du 5 avril 1871, à l'Assemblée nationale, Léon Say avait très justement présenté un amendement qui réclamait la *naturalisation communale* afin de protéger les communes, les grands centres industriels principalement, contre l'habitant étranger sans attache, sans passé, venu faire fortune, ou simplement de passage, qui grèvent sans scrupules l'avenir d'une commune pour leur intérêt personnel du moment. Il demandait que l'on déterminât d'une manière précise quels sont les étrangers à la commune, qui, par le fait d'une certaine naturalisation, pouvaient être regardés comme membre de cette commune, comme membre de l'association communale. L'étranger qui veut faire partie d'une commune doit être naturalisé par autre chose que par un simple domicile d'une année.

membres, limite déjà posée par les lois antérieures. Les Conseils municipaux sont élus pour quatre ans (art. 41), mais ils peuvent être suspendus pour un mois par le préfet. Lorsqu'il est impossible d'arriver à la constitution d'un Conseil municipal, ou bien en cas de dissolution ou encore de démission collective, une délégation spéciale de trois membres remplit les fonctions du conseil (art. 44).

Les Conseils municipaux se réunissent en session ordinaire de quinze jours quatre fois l'an : en février, mai, août et novembre (art. 46). La session de mai est plus particulièrement consacrée au vote du budget primitif de l'exercice suivant, à l'examen des recettes et des dépenses ; on arrête les chapitres additionnels, on rectifie le budget primitif de l'exercice en cours. Cette session peut durer six semaines. Les séances sont publiques (art. 54) à moins que sur la demande du maire et de trois membres, le Conseil ne décide de se former en comité secret. De plus, tout habitant ou contribuable a le droit de réclamer communication, de prendre copie totale ou partielle des budgets, des comptes, des arrêtés, des procès verbaux inscrits aux registres des délibérations et confiés au secrétaire de la mairie (art. 57 et 58).

Le Conseil est présidé par le maire, mais dans les séances où le compte d'administration de ce

magistrat municipal est débattu, le conseil élit un président spécial (art. 52).

Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois ou règlements ou qu'il est demandé par l'administration supérieure. Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local; enfin il dresse chaque année une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer; sur cette liste le sous-préfet choisit les cinq répartiteurs ordinaires et les cinq suppléants (art. 64, et loi du 3 frimaire an VII). Sous l'empire des lois du 18 juillet 1837, art. 42, et 24 juillet 1867, les Conseils municipaux devaient être assistés des plus imposés, en nombre égal à celui de leurs membres, toutes les fois que le Conseil avait à délibérer sur des contributions extraordinaires ou sur des emprunts. Cette disposition démocratique clairvoyante et juste, sauvegarde des majorités, souvent la proie de meneurs sans conscience, fut malheureusement abrogée par la loi du 5 avril 1884.

Nous verrons, en étudiant les différentes parties du budget, l'étendue des attributions des Conseils municipaux en matière financière. Nous examinerons : 1° celles de leurs délibérations qui ne peuvent être exécutées qu'après l'autorisation

préalable de l'administration supérieure (art. 68), autorisation motivée soit par des rapports de tutelle, soit par des rapports de relations; 2^o celles qui sont exécutoires sans autorisation; 3^o celles qui sont exécutoires si aucune annulation n'est prononcée par le préfet dans le délai d'un mois. Le préfet peut donner ou refuser son approbation à une délibération, mais il ne lui appartient pas de la modifier, et le Conseil est libre, soit de la confirmer pour engager le préfet à changer sa décision, soit d'en prendre une nouvelle. Le préfet, de son côté, peut revenir sur l'annulation, ou, tant qu'il n'y a pas eu exécution, sur l'autorisation. (Arrêts du Conseil d'État, 1861-1873-1883, etc.)

Le Conseil municipal donne à l'administration supérieure un avis tantôt obligatoire, tantôt facultatif (art. 70), sur les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance; des fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État; sur les autorisations d'acquérir, d'échanger, de plaider ou de transiger, demandées par ces établissements; sur l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits; enfin, sur les objets pour lesquels ils seront consultés par le préfet, tels que : création de bureaux de bienfaisance, demandes d'expropriations, sup-

pression de chemins, déclaration de vicinalité, classement, déclassement, ouvertures, redressement. Le Conseil délibère, en outre, sur les comptes d'administration qui lui sont annuellement présentés par le maire (art. 71), et il examine si les mandats délivrés sont conformes aux crédits votés ; il étudie le compte du receveur municipal.

A la tête de chaque commune se trouve le *Maire*, qui préside le Conseil municipal ; il est secondé par un ou plusieurs *adjoints* (art. 73), élus au scrutin secret, et dont les fonctions, comme celles des conseillers, comme celles du maire, sont gratuites ; toutefois, des indemnités peuvent être votées aux maires pour frais de représentation (art. 74). Le principe de la rétribution a été repoussé afin de ne pas créer de nouveaux salariés à la charge des finances communales (1).

(1) L'argument financier est valable et la gratuité n'est pas une entrave dans un pays où règne le sentiment de la liberté. La crainte que le principe de la gratuité ne soit anti-démocratique, qu'il puisse empêcher l'accès des fonctions municipales aux moins fortunés, à ceux que leur situation rend dépendants de la vie ; à ceux que leur situation rend dépendants de l'État ou d'un patron, n'est pas fondée. Il a été théoriquement répondu pour le premier cas, et l'usage mieux encore a répondu pratiquement. Quant aux salariés de l'État ou d'un patron, fonctionnaires publics ou

Le Maire propose et exécute ; ses attributions sont judiciaires, civiles et administratives ; il procède et du magistrat et du fonctionnaire. Comme magistrat (art. 91), il est chargé de la police municipale et rurale (art. 97 et 98) ; comme représentant de l'État, agent du pouvoir central, il est chargé de l'exécution des actes de l'autorité supérieure ; de l'exécution des mesures de sûreté générale (art. 92) ; de la publication et de l'exécution des lois et des règlements, et aussi de rappeler les citoyens à leur observation. Il revêt, en outre, le caractère de mandataire, préposé à la gestion des intérêts communaux ; mais alors, le plus souvent, ses actes sont soumis à l'approbation supérieure exigée par les rapports de tutelle. En cette qualité, il nomme à tous les

privés, l'argument n'est valable que si les élus, fonctionnaires publics, obligés par leurs convictions de manifester dans l'exercice de leur mandat contre le pouvoir du moment, n'étaient, par certains gouvernants oublieux de justice, de libéralisme, ou encore pusillanimes et tyranniques, mis en demeure d'opter entre leurs fonctions et leurs convictions, ou n'étaient amenés à se désintéresser. Cette attitude favoriserait la tendance des réformateurs, qui estiment une rémunération plus équitable et permettant la liberté du choix. Il en serait de même si des « patrons » contraignaient leurs employés à opter entre les honneurs municipaux et les produits de l'atelier, même s'il y a manifestement conciliation entre les deux intérêts.

emplois communaux, pour lesquels les lois, décrets et ordonnances, actuellement en vigueur, ne fixent pas un droit spécial de nomination; il suspend et révoque les titulaires de ces emplois; toutefois, soumis à une tutelle administrative, il ne peut leur faire prêter serment ni leur délivrer commission qu'après l'agrément du préfet (art. 88).

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'autorité supérieure, et sous le contrôle du Conseil municipal (art. 90), de gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité; de préparer et proposer le budget; d'ordonnancer les dépenses; de souscrire les marchés, de passer les baux des biens, les actes de vente, etc... Pour l'adjudication des travaux, le maire doit être assisté de deux membres du Conseil et du receveur municipal (art. 89); la validité de l'adjudication dépend de l'approbation du procès-verbal par le préfet.

En ce qui concerne les mesures nécessaires au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique, les pouvoirs du maire ne font pas obstacle aux droits du préfet (art. 93 et 99). Toutefois, seul, le maire a la police des routes municipales et départementales, des voies de communication dans l'intérieur des agglomérations; il peut, moyennant le paiement de droits

fixés par un tarif (loi 11 frimaire an VII), donner des permis de stationnement. Seul, également, il agit lorsqu'il propose le budget, rend son compte, ordonnance, surveille, intente une action possessoire ou y défend, interjette appel (art. 122), accepte des dons et legs à titre conservatoire (art. 113).

Le maire a le triple aspect de magistrat, de fonctionnaire et de mandataire représentant d'un mineur, représentant surveillé par le préfet investi du droit de suspension, non de révocation, droit réservé au Président de la République. La suspension, d'ailleurs, ne peut excéder un mois (art. 86).

Au point de vue financier, le maire, pouvoir exécutif, est ordonnateur principal. Mais les communes possèdent, en propre, un autre agent, *le receveur municipal*.

Ce comptable effectue les dépenses et les recettes communales il est chargé, seul, sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toute somme qui lui serait due, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. Tous les rôles de taxes, de sous-répartitions et de prestations locales, doivent être remis à ce comptable (art. 153).

Le receveur municipal avertit le maire de l'expiration des baux, arrête les prescriptions, veille à la conservation des droits et privilèges; il est chargé de requérir, au bureau des hypothèques, l'inscription des titres qui en sont susceptibles. Ces inscriptions conservent les hypothèques pendant dix ans, à compter du jour de leur date : leur effet cesse si les inscriptions n'ont pas été renouvelées avant l'expiration de ce délai (Code civil, art. 2154). Il dresse, à cet effet, un état de l'actif de la commune.

Le receveur municipal joue, dans les finances communales, le rôle du trésorier général dans le budget de l'État. Lui seul est comptable (art. 153), et toute personne qui se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, serait déclarée comptable occulte et pourrait être poursuivie (art. 155); il est même tenu de signaler au receveur des finances, sous sa responsabilité propre, les gestions occultes. (Arrêt Cour des Comptes, 25 juillet 1835 et 7 juin 1882). Bien que seul comptable, le receveur municipal n'est pas chargé de la perception des centimes communaux. La part de la commune, confondue avec l'ensemble des contributions directes, est encaissée par le percepteur qui, chaque mois, en fait versement au receveur municipal (Instruction générale, du 20 juin 1859, art. 203).

Dans les communes dont les revenus ordinaires sont inférieurs à 30,000 francs, le percepteur peut remplir les fonctions de receveur municipal, mais dans les autres plus importantes, ces fonctions doivent être confiées à un receveur spécial, dont la nomination, conformément aux droits de tutelle de l'État, appartient au préfet, sur la présentation, par le Conseil municipal, d'une liste de trois noms; ou au chef de l'État, sur la proposition du Ministre des Finances (art. 156). Le receveur spécial nommé reste encore en fonctions pendant la durée de trois exercices, si les revenus descendent au-dessous de 30,000 francs (Instruction générale, art. 1217).

En cas de vacance de la recette municipale, le percepteur fait l'intérim (Instruction générale, art. 1218); quant aux gérants intérimaires autres que les percepteurs, ils sont désignés par le préfet (Instruction générale, art. 1330), ou le receveur des finances en cas d'urgence. La responsabilité des receveurs est déterminée par des règlements : ils sont, d'ailleurs, assujettis à la surveillance des receveurs particuliers (loi de 1884, art. 158, et Instruction générale, art. 1317), et à celle du maire (loi de 1884, art. 90; Instruction générale, art. 1224), qui doit, tous les dix jours, viser la situation sommaire; tous les mois, la balance; tous les trois mois, le bordereau détaillé (Instruction gé-

nérale, art. 1577). Le receveur municipal est, en outre, justiciable des Conseils de préfecture ou de la Cour des comptes, suivant que les revenus sont inférieurs ou supérieurs à 30,000 francs (loi de 1884, art. 157 et 158 et Instruction générale). C'est une conséquence des rapports de relations.

Les garanties de la Commune contre son comptable, se trouvent déterminées par l'Instruction Générale du 20 juin 1859, articles 1226, 1234, 1247, 1248, 1273, 1274, 1279, par le décret du 31 mai 1862, articles 17, 18, 20 et 546. La loi du 27 février 1884 (art. 3) oblige tout receveur, selon la classe à laquelle il appartient, au versement d'un cautionnement de 4 fois $1/2$, 6 fois $1/2$, ou 7 fois le montant de son traitement. Cette garantie vient en supplément de l'hypothèque légale que possèdent les Communes et Établissements publics sur les biens des comptables (art. 1121 du Code civil). Elle répond de la gestion; des déficits ou absence matérielle de deniers constatés par la vérification des chefs; des débits provenant de la vérification des comptes et prononcés par l'autorité judiciaire; des vols dont les receveurs peuvent être responsables dans le cas où la demande en décharge serait rejetée par le Ministre, ou encore le pourvoi au Conseil d'État, qui doit intervenir dans les trois mois de la décision ministérielle (décret du 31 mai 1862, art. 21).

Enfin, l'article 1226 de l'Instruction Générale et la loi du 27 février 1884, rendent l'emploi de receveur incompatible avec l'exercice d'une profession, d'un commerce ou d'une industrie; lui interdisent de prendre intérêt dans les adjudications, marchés, fournitures et travaux concernant les services de recettes et dépenses qu'il effectue.

Les receveurs municipaux ont une indépendance relative. Si les comptables des deniers publics qui refusent le paiement de dépenses jugées par eux irrégulièrement ordonnancées, peuvent être forcés par la procédure de la réquisition; les receveurs municipaux, en ce cas spécial, dépendent du Ministre seul, auquel il appartient de statuer (Instruction Générale, art. 999 et 1004 et Cir. Min. Int., 22 février 1890). Cette indépendance est plus complète que celle des trésoriers généraux; et le pouvoir dictatorial du maire est, à leur égard, moins absolu que celui d'un ministre vis-à-vis d'un trésorier général.

J'ai dit que la Commune était en tutelle! tutelle spéciale, tutelle administrative, née de ce principe de droit « public » que les communes ne sont pas majeures; que la société doit protection aux incapables ou à ceux qu'elle estime être tels; que la génération « présente » n'a qu'un « usu-

fruit » et que l'État étant « gardien du dépôt », doit veiller aux intérêts de la génération « à venir ».

Protéger, voilà l'idée fondamentale de nos lois administratives; protéger, c'est-à-dire amoindrir l'injustice naturelle, l'iniquité sociale; mais, n'est-ce pas aussi pour les puissants se donner l'apparence du devoir, s'arroger des droits? La seule idée motrice doit être rendre la justice, faire respecter le droit individuel, protéger en ce sens qu'autrui ne soit pas lésé. Alors et dans cet esprit, l'intervention de la loi apparaît légitime. Elle n'a d'autre rôle à remplir que celui d'enregistrer la vocation de l'individu au plus complet développement de son être, et plus spécialement, par déduction, dans le cas qui m'occupe, de créer des collectivités revêtues de la personnalité de l'individu; de garantir les hommes les uns des autres; de les obliger au devoir dans une certaine mesure, ou plutôt, de former un état de choses tel, qu'ils n'aient pas intérêt à faillir; enfin, de garantir le droit des citoyens contre le caprice et « l'arbitraire des pouvoirs locaux ».

La justice, le droit individuel sont déterminés, limités; la protection est indéterminée. Et peut-elle être autre? L'iniquité naturelle ou sociale est un masque; le terme incapable, est vague, imprécis, à moins qu'il ne sous-entende l'être

matériellement inapte, par suite d'infirmités physiques ou morale; et encore pour l'infirmité de l'âge, de la vieillesse, appartient-il à chacun de nous d'y pourvoir pendant sa vie; ce rôle est le devoir des individualités libres dont les actes ne peuvent entraîner de conséquences que pour eux-mêmes. Quant à l'incapacité morale, dans l'infini arbitraire des passions, du sentiment, quiconque l'aborde est à jamais entraîné, égaré par la complexité des cas, de leur enchaînement, des répercussions. Pour corriger l'injustice sociale de l'injustice naturelle, ce qu'il faut, c'est inculquer à chacun, avec le sentiment, la compréhension de son droit et de son devoir. L'idée de protection existe, en général, dans l'esprit des hommes, non par suite d'un orgueil stimulant, mais par le sentiment de vanité dégradante, que pour mieux émerger, il suffit d'abaisser; elle vient de cette erreur que, gouverner matériellement est supérieur à gouverner moralement, intellectuellement, à être gouverné, à subir un joug, même une règle. De plus, en France, cette idée est un reste de l'éducation séculaire imposée par des évènements, et d'où sont sortis, non des hommes libres, responsables, mais des courtisans ou des commis, race sans caractère, sans mentalité, un peuple n'admettant ni supérieurs ni inférieurs, aucune hiérarchie, confondant la

liberté avec le privilège, leurré par un mot mal compris : égalité.

De là, l'esprit qui dicte nos lois, nos règlements ; de là, cette protection que j'appellerai *tutelle autoritaire* par opposition à celle justement respectueuse d'un passé à léguer aux générations à venir et que j'appellerai *tutelle de garantie*. Une autre protection s'impose par les rapports nécessaires des collectivités entre elles. La commune n'est pas une agglomération isolée ; le développement de son activité intéresse directement ou indirectement ses voisins, les contemporains, leurs descendants ; cette protection, je l'appellerai : *tutelle de relations*.

Distinction tripartite qui me servira de principe recteur pour apprécier l'intervention de l'État, de la collectivité supérieure, intervention dont je me garde de nier l'absolue nécessité si elle est définie, limitée, divisée. La commune n'est pas un particulier et ne peut être traitée comme tel ; elle ne peut être, sans troubles pour l'intérêt général, ruinée par les amendes, emprisonnée. Je parlerai dans ma conclusion des peines qu'elles pourrait encourir.

Le département lui aussi est en tutelle, mais ses rapports étant hiérarchiques, administratifs, l'intervention du pouvoir s'impose ; crée politi-

quement, non historiquement, son indépendance est arbitraire, factice, inspirée par les nécessités (1).

Avant de terminer cette introduction je dois expliquer ce qu'on entend par réunions et sections de communes. Certaines communes ne comptent que cinquante et même vingt habitants, ce qui ne permet pas de faire fonctionner l'organisme indispensable à la vie municipale. Afin de diminuer le nombre de ces communes, trop petites pour payer avec leurs revenus annuels les dépenses obligatoires, on favorise leur réunion ; mais la difficulté est de vaincre la répugnance qu'elles manifestent à cette idée, par crainte de voir leurs intérêts sacrifiés ; aussi le législateur a-t-il voulu donner des garanties, capables de les rassurer sur ces appréhensions. Toutes les fois qu'il s'agit de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section de commune, soit pour la réunir à une autre soit pour l'ériger en commune distincte, le Préfet doit-être saisi d'une demande, soit par le Conseil municipal de l'une des communes intéressées,

(1) On sait qu'un projet de loi déjà, accepté par la commission des finances du sénat est soumis actuellement à la haute assemblée. Il a pour objet de modifier la loi de 1871 et d'assimiler le budget départemental au budget communal. Un premier rapport a déjà été déposé par M. Edouard Millaud.

soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section ; une enquête est prescrite et la proposition est soumise au Conseil général (art. 2) qui émet son avis mais n'a pas le droit souverain de décision ; il est statué par décret rendu en Conseil d'État (loi du 5 avril 1884, art. 6). La commune, réunie à une autre commune, conserve la propriété des biens qui lui appartiennent et les habitants conservent la jouissance de ceux de ces biens dont les fruits sont perçus en nature. De même pour les sections (art. 7). Cette convention entre l'État et la Commune est analogue à celle qui s'établit entre deux citoyens réglant les conditions de leurs rapports mutuels.

FINANCES COMMUNALES

TITRE I^{er}

Dépenses.

Ce qu'on entend par dépenses. — Dépenses ordinaires obligatoires imposées par la tutelle d'office. — Ce qu'on entend par état civil d'une personne. — Dépenses ordinaires obligatoires imposées par la tutelle éventuelle. — La commune demanderesse et défenderesse. — Dépenses facultatives. — Dépenses extraordinaires.

Les dépenses des communes sont *ordinaires* ou *extraordinaires* : ordinaires, c'est-à-dire comprenant les dépenses annuelles et permanentes, d'utilité communale; extraordinaires, c'est-à-dire comprenant les dépenses accidentelles ou temporaires, n'offrant pas un caractère de permanence

et imputées sur l'excédent des recettes ordinaires (loi du 5 avril 1884, art. 135), ou sur des recettes ayant une affectation spéciale (art. 134).

Elles sont aussi *obligatoires* ou *facultatives*. Les dépenses obligatoires sont imposées par l'État en considération de sa tutelle autoritaire, de sa tutelle de garantie ou encore de la tutelle née des rapports de relations soit avec l'État, soit avec le département, soit avec d'autres communes. Les dépenses, alors imposées, affectent les intérêts généraux, elles ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique. Si, par exemple, le conseil municipal n'allouait pas de fonds pour une dépense obligatoire, le préfet inscrirait, après avis du conseil de préfecture, un crédit ou une contribution extraordinaire. Mais qui dit dépense obligatoire ne dit pas toujours dépense devant être faite ; telle souvent, ne devient obligatoire que « si la commune a le service auquel la dépense doit pourvoir » (Trigant-Geneste), et que la situation de la commune, comporte ce service ; ou si encore le conseil municipal a ouvert un crédit pour subvenir à des dépenses jugées nécessaires, dépenses qu'il peut rayer l'année suivante, service qu'il peut supprimer, lorsque l'intérêt général n'est pas en cause. Aussi deux sortes de tutelle, d'office et éventuelle.

La tutelle est d'office par opposition à celle qui

s'exerce éventuellement, c'est-à-dire selon des circonstances, dépendantes ou non de la volonté, librement exprimée, des communes. La tutelle d'office peut être en outre appelée intrinsèque lorsqu'elle s'exerce dans l'intérêt de la commune, vis-à-vis d'elle-même ; et extrinsèque lorsqu'elle s'exerce dans l'intérêt de la commune vis-à-vis des tiers particuliers. N'oublions pas que la tutelle imposée aujourd'hui est née de cette idée que la commune est un mineur, un incapable dont l'action doit être non seulement surveillée, mais dirigée.

Certaines dépenses pouvant répondre à la définition des dépenses facultatives, en ce sens qu'elles résultent d'un vote du conseil municipal, sont classées comme obligatoires par l'article 136, soit à cause de leur importance, soit parce qu'elles sont acquittées non sur un excédent de recettes ordinaires mais sur des recettes ordinaires ; exemple : le traitement des gardes champêtres, l'entretien des pompes à incendie, si la commune a obtenu l'autorisation de former un corps de sapeurs-pompiers, etc. (Décret du 29 déc. 1875 art. 6).

Doivent figurer à part, les dépenses obligatoires provenant de la réalisation d'engagements contractés ; de subventions avec affectation spéciale ; de dons et legs. L'intervention de l'État fait ici

double emploi avec le droit commun. J'en ferai l'objet d'une énumération particulière.

Quant aux dépenses facultatives, elles résultent du libre vote des conseils municipaux; mais elles ne doivent être imputées que sur l'excédent des recettes ordinaires, lorsque les dépenses obligatoires ne les absorbent pas entièrement ou ne les dépassent pas.

L'intervention tutélaire de l'État est ici, quand même, moins impérative; l'autorité investie du droit de régler le budget communal apparaît pour surveiller; elle ne peut rejeter une dépense facultative que si elle est acquittée sur des recettes extraordinaires ou si les recettes ordinaires ne suffisaient pas pour couvrir toutes les dépenses obligatoires.

A mon avis, elle ne devrait définitivement intervenir que pour s'opposer aux dépenses pouvant nuire à la collectivité sociale, aux voisins, conformément au critérium établi par les termes du rapport sur la loi de 1884, qui laisse les communes entièrement maîtresses de leurs actions toutes les fois que les intérêts généraux ou l'avenir du patrimoine commun ne sont pas engagés.

CHAPITRE I.

Dépenses ordinaires.

PREMIÈRE SECTION.

Dépenses obligatoires.

Les dépenses obligatoires ordinaires, imposées par la tutelle d'office, sont énumérées dans la loi du 5 avril 1884, article 136 (nos 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 18, 20). Je crois devoir y ajouter l'éclairage et l'enlèvement des boues, inscrits dans la loi du 11 frimaire an VII, article 4, § 9, loi que l'on n'a pas cru devoir encore abroger mais qui demeure inappliquée sinon légalement, du moins en fait et avec raison.

Nous voyons un avantage moral, social, municipal à ce que soit réalisées toute une série de dépenses qui peuvent aider au développement de la richesse locale, entraîner à une activité plus grande, et entraver le désir d'émigrer dans les centres, désir qui est loin de hâter le progrès de la civilisation. Une tutelle, la tutelle de l'État nous

fait-elle atteindre ce résultat? je l'examinerai ultérieurement, ainsi que l'autorité à laquelle doit incomber un tel souci.

§ 1.

Dépenses obligatoires imposées par la tutelle d'office.

Entretien de l'Hôtel-de-Ville (art. 136, n° 1).

Cette dépense est comprise dans les frais généraux d'administration. Aux termes du décret du 17 germinal an XI, article 1, et jusqu'à la circulaire du 15 juin 1836, ces frais étaient fixés à 0,50 par habitant pour les communes ayant plus de 20,000 francs de recettes.

L'entretien de la mairie, comprend : non seulement les réparations effectives à la maison commune, mais l'achat et l'entretien du mobilier spécial de la mairie : bureaux, tables, bancs, caisiers, rideaux, blanchissage et horloges. De plus, si la commune ne possédait pas d'hôtel de ville elle devrait prévoir à son budget la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu. L'entretien des écoles primaires est compris dans celui de la mairie.

Frais de bureau et d'impression pour le service de la commune ; de conservation des Archives communales et du Recueil des Actes administratifs du département ; les frais d'abonnement au Bulletin des Communes, et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du Bulletin des Lois (art. 136, n° 2).

Ces dépenses comprennent :

1° Le traitement d'un secrétaire, nommé par le maire et chargé de la tenue du répertoire des actes soumis à l'enregistrement ; de surveiller, sous sa responsabilité, les actes passibles des droits (loi du 22 frimaire an VII, articles 35 et 36) ; chargé de la correspondance ; de la préparation des dossiers ; de la rédaction des actes ; de la tenue du registre des délibérations ; du livre de détail ; du registre des arrêtés du maire ; du règlement des pompes funèbres ; des écritures relatives au recensement des enfants, de 6 à 13 ans, conformément à la loi sur l'Enseignement primaire ; de la légalisation des signatures par le maire ; de l'état civil ; des naturalisations, admissions à domicile ; des affaires militaires ; des élections, contributions, police, etc... ; et même de recevoir des entrepreneurs le montant des frais d'adjudication, consistant en droits d'enregistrement et autres dépenses relatives aux dites adjudications, sans être

pour cela déclaré comptable de deniers publics (Cour des Comptes, 3^e chambre, arrêt du 18 novembre 1886); enfin, il donne son concours au maire toutes les fois qu'il le demande. Dans les communes peu importantes, l'instituteur est ordinairement chargé de ces fonctions. Dans les autres, on peut, au secrétaire, adjoindre des commis.

2^o Les frais de bureau de la mairie; le chauffage et l'éclairage; le traitement du garçon de bureau ou concierge, si l'un de ces employés a été jugé nécessaire;

3^o Les frais d'impression et d'abonnement à diverses publications. Ces frais sont centralisés gratuitement (instruction générale, art. 63); d'abord, par les receveurs des finances, ensuite à la caisse du Trésorier général (Circulaire du Ministère de l'Intérieur, du 25 novembre 1836), afin d'obtenir des formules imprimées identiques et aussi dans un but de célérité, d'exactitude, d'économie. Ils sont centralisés à un fond spécial, dit « fonds des cotisations » destiné à payer diverses dépenses réparties par le Préfet, entre les communes, et établi en faveur de créanciers qui, ayant une fourniture au compte de plusieurs municipalités eussent été embarrassés de suivre le recouvrement de leur créance. Cette centralisation s'explique également parce qu'en dehors des imprimés, ayant

un caractère d'utilité exclusivement communale, figurent, parmi les frais : les impressions concernant les aliénés, les enfants assistés, la police ; les frais des formules de mandats de paiements ; les frais des formules de naissance, de mariage, de décès, de comptes et de budget ; mais dans aucun cas ceux relatifs à la gestion personnelle du receveur municipal (Circulaire de la comptabilité publique du 1^{er} décembre 1865). Ajoutons les frais de confection des rôles pour la taxe des chiens ; de confection et de distribution des avertissements qui se trouvent à la charge des communes (Décret du 4 août 1855, art. 12) ; les impressions concernant les matrices. L'état matrice qui sert de base à la confection des rôles est rédigé par le contrôleur des contributions directes, de concert avec le maire et les répartiteurs (Décret du 22 décembre 1886). D'après une instruction du Directeur général des contributions directes (10 janvier 1887) il est alloué aux directeurs 0,06 par article de rôle et 0,12 aux contrôleurs.

Le plus important des frais d'abonnement est l'abonnement au *Bulletin des Communes*. Un décret du 12 février 1852, décida que le *Bulletin des Lois*, insuffisamment approprié aux besoins des campagnes, serait remplacé, pour les communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, par une feuille rédigée chaque semaine sous la surveil-

lance du Ministre de l'Intérieur, et contenant les lois, décrets, instructions gouvernementales ou leur analyse ; elle est divisée en deux parties dont l'une doit être placardée dans la commune au lieu le plus apparent. Le décret du 27 décembre 1871, donna à cette publication le nom de *Bulletin des Communes* ; celui du 31 décembre 1884, le nom de *Journal Officiel*, édition des communes.

4° Le traitement de l'appariteur (loi du 22 juillet 1791), agent assermenté, chargé de surveiller l'exécution des arrêtés de police municipale, de porter les convocations aux membres du Conseil, etc.

5° Le traitement du tambour-afficheur chargé de publier les avis et arrêtés du maire, de les porter à la connaissance des habitants, toutes les fois qu'il y a un agent spécialement affecté à cette fonction, et autre que le garde champêtre, ou parce que la commune ne possède pas de garde champêtre.

— *Frais de registres de l'État civil ; livrets de famille, et la portion de la table décennale des actes de l'État civil à la charge des communes (art. 136, n° 4).*

Cet article règle un service d'intérêt général

incontestable ; la loi du 13 brumaire an VII punit d'une amende de 30 francs tout acte irrégulier, pour lequel les formalités n'auraient pas été accomplies.

Définissons ce qu'on entend par l'état civil d'une personne. Selon A. Blanche (Dictionnaire général d'Administration), c'est la position qu'elle occupe dans la famille, dans la cité ; et par actes de l'état civil on comprend non le fait juridique lui-même mais l'écrit, l'instrument constatant ce qui a été fait.

D'après Émile Acolas (*Manuel*, I, p. 69), l'état civil est la situation constitutive pour chacun de l'individualité juridique. L'État civil désigne encore l'institution destinée à assurer l'inscription, par un officier public spécial, sur les registres publics, des naissances, mariages et décès (Dictionnaire d'administration de Block). Il convient d'y ajouter l'adoption, le divorce, la reconnaissance des enfants naturels. L'émancipation et l'interdiction n'y figurent pas.

L'ordonnance de Villers-Coterets, de 1539, avait confié la tenue des registres au clergé ; ils faisaient foi pour la naissance de toute personne, et, pour les décès seulement des ecclésiastiques. L'ordonnance de Blois, sous Henri III, en 1579, investit le clergé du droit de rédiger tous actes : baptêmes, mariages, sépultures ; elle fut

complétée par celles de 1667 et 1736. Un certain nombre de prêtres, malheureusement, introduisirent la question religieuse dans la tenue de ces registres. Et, après la révocation de l'Édit de Nantes, en 1685, les protestants qui n'abjuraient pas naissaient bâtards, n'ayant plus de ministres, et, le clergé catholique refusant de les inscrire.

La Révolution, ayant posé le principe de la séparation du spirituel et du temporel, décréta la sécularisation du droit, et la loi des 20 et 25 septembre 1792 confia les registres aux municipalités; elle rendit le maire responsable par l'article 13 de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). Aux termes de l'article 84 de la loi du 5 avril 1884, le maire, en cas de suspension, révocation ou de tout autre empêchement, est remplacé par un adjoint et à défaut par un conseiller municipal, désigné par le Conseil ou pris dans l'ordre du tableau.

Aux termes de la loi du 20 septembre 1832, il était prescrit à chaque commune de tenir quatre registres; aujourd'hui les actes de l'Etat civil sont inscrits sur un ou plusieurs registres tenus en double (art. 40 du code civil). L'un des exemplaires demeure aux archives de la mairie; l'autre, avec le registre des publications, est déposé, en fin d'année, au greffe du tribunal de première instance (art. 43 du code civil), qui établit les tables

alphabétiques des actes reçus par périodes de dix ans ; elles sont expédiées en triple exemplaire ; l'une, reste au greffe ; la seconde, est adressée au préfet ; la troisième, est conservée à la mairie. (Décret du 20 juillet 1807).

Les registres de l'Etat civil sont formés de feuilles de papiers timbrés et la dépense à laquelle ils donnent lieu est versée à la caisse du Trésorier général, à titre de cotisations municipales.

Les livrets de famille restent entre les mains des intéressés et forment un troisième dépôt des actes de l'Etat civil.

*Traitement du receveur municipal (art. 136 n° 5)
ou Allocation du percepteur chargé de la comptabilité communale.*

Nous avons défini antérieurement la fonction du receveur municipal et parlé du son mode de nomination. Il s'agit ici seulement de la dépense qu'il occasionne.

Aux termes de l'article 156 de la loi de 1884, « le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal ; néanmoins dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 30,000 francs, ces fonctions peuvent être confiées sur la demande du conseil municipal, à un receveur spécial »,

Le traitement consistait autrefois en remises, proportionnelles aux opérations effectuées et d'après des bases déterminées par les ordonnances. Les receveurs municipaux jouissent aujourd'hui d'un traitement fixe, arrêté par le Préfet sur la proposition du trésorier général, les conseils municipaux consultés; le décret du 27 juin 1876, qui règle ce traitement, est ainsi conçu : (Art. 2). « Le traitement sera déterminé par application, du tarif des ordonnances des 17 avril et 23 octobre 1839 et du décret du 7 octobre 1850, à la moyenne des opérations tant ordinaires qu'extraordinaires, de recettes et de dépenses, effectuées pendant les exercices 1867, 1868, 1869, 1872 et 1873, déduction faite des opérations reconnues non passibles de remises pendant les mêmes exercices. » Mais l'article 7 prévoit que le traitement pourra, sur la demande de la commune, de l'établissement de bienfaisance ou du receveur, être révisé chaque fois que la moyenne des revenus ordinaires des cinq derniers exercices sera supérieure ou inférieure d'un dixième à celle des exercices qui auront servi à l'établir. L'article 5 du décret de 1876 autorise aussi les conseils et les commissions administratives à élever d'un dixième le traitement de leur receveur, après approbation préfectorale et avis du trésorier payeur général; cette augmentation est personnelle au receveur qui l'a obtenue et

purement facultative pour la commune, qui reste maîtresse de la supprimer (Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 30 juin 1881 et circulaire de la Comptabilité publique du 9 juillet 1881.)

Quant aux frais de bureau ils ne sont supportés par les receveurs que jusqu'à concurrence du quart de leur traitement (art. 6 du décret du 27 juin 1876.) Les frais qui dépassent le quart sont à la charge de la commune, mais elle peut traiter à forfait (Cour des Comptes, arrêt du 2 juin 1882.)

La circulaire de la Comptabilité publique du 1^{er} décembre 1865 a déterminé les imprimés qui sont à la charge du comptable; les autres, ainsi que nous l'avons déjà vu, sont à la charge exclusive de la commune.

Lorsque les fonctions de receveur municipal sont remplies par le Percepteur, la partie de son traitement à la charge de la commune, est fixée par arrêté préfectoral sur la proposition du trésorier général et sauf recours au Ministre (Décret du 27 juin 1876.) Ce fonctionnaire supporte sur les $\frac{3}{4}$ la retenue pour le service des pensions civiles (article 3 de la loi du 9 juin 1853) le quatrième quart étant considéré comme devant pourvoir aux frais de bureau.

..... *Frais de perception* (art. 136, n° 5)

Nous verrons ultérieurement (recettes), que l'article 153 de la loi de 1884 reconnaît le receveur municipal comme seul comptable des fonds communaux, mais dans un but d'intérêt spécial, de relations avec l'Etat; la part des contributions directes revenant à la commune est encaissée par le percepteur en même temps que celle de l'Etat. Ce fonctionnaire en opère le reversement dans les caisses municipales (art. 203 de l'Instruction générale.) Pour rémunérer le service rendu, la commune doit lui allouer une indemnité à raison de 3 centimes par franc, qui sont à ajouter au montant des impositions.

Traitements et autres frais du personnel de la Police municipale et rurale (art. 136, n° 6).

Voilà certes une dépense qui intéresse l'Etat au premier chef. Et ce n'est pas seulement une surveillance que l'Etat devrait exercer, c'est une fonction qu'il devrait avoir à remplir; elle lui incombe sans discussion, elle est une de ses principales prérogatives : la sûreté et la justice forment, avec la guerre, les affaires étrangères et une partie des travaux publics, les limites d'une action, à laquelle il devrait se borner et qui présentent encore un champ vaste pour une puis-

sance forte, pour qui sait maintenir le droit et prétend gouverner, plus soucieux de la beauté de remplir une fonction utile que désireux d'arbitraire.

Excepté à Paris, à Lyon (art. 104) et dans les communes du département de la Seine (loi du 10 juin 1853; décret du 3 brumaire an IX; loi du 7 août 1850; arrêtés des consuls du 12 messidor an VIII; décrets du 23 novembre 1853, 9 mars 1883 et 6 août 1885) le service de la police est réglé par l'autorité administrative sur l'avis du conseil municipal et la dépense est à la charge des communes (circulaire de l'Intérieur du 8 mai 1875.) Dans les villes de plus de 40,000 habitants, l'organisation du personnel chargés du service de la police est réglé, sur l'avis du conseil municipal, par décret du Président de la République; si ce conseil n'allouait pas les fonds exigés pour l'entretien, une allocation serait inscrite d'office par décret, le Conseil d'Etat entendu (art 103.)

Enfin, dans toutes les communes, les inspecteurs de police, les brigadiers, sous brigadiers et les agents de police nommés par le maire (art. 103), seul représentant des pouvoirs de police (art. 91 et 97), doivent être agréés par le préfet ou le sous-préfet (art. 103.) Ils sont assermentés et commissionnés; mais il s'agit là de dépenses qui ne deviennent obligatoires qu'éventuellement selon le

bon plaisir du maire irresponsable ; seuls les commissaires de police, fonctionnaires d'Etat, peuvent être imposés par l'autorité supérieure (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 12.)

En dehors du traitement et des frais de bureau, les commissaires de police ne peuvent recevoir ni allocation, ni avantage en nature de la part des communes (circulaire du Ministère de l'Intérieur du 23 janvier 1856). Ces traitements varient de 1,800 à 4,000 et les frais de bureaux de 300 à 800 francs (décrets des 10 janvier et 3 juillet 1883). Lorsque la municipalité est assez importante pour exiger plusieurs commissaires, on nomme un commissaire central responsable (décrets des 22 mars 1854 et 15 mai 1861). Mais cette organisation ne convient qu'aux villes un peu importantes.

Dans les petites municipalités nous trouvons le garde-champêtre, dont il sera parlé plus loin.

Frais de loyer et de réparation du local de la Justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans la commune chef-lieu de canton (art. 136 n° 8).

Le chauffage et l'éclairage sont à la charge des départements.

Les communes autres que celles où siège la Cour

d'appel doivent aussi le logement aux Présidents d'assises et aux Conseils de Prud'hommes.

Dépenses relatives à l'Instruction publique, conformément aux lois (art. 136 n° 9).

La loi du 19 juillet 1889, qui régit cet article, a modifié celle du 30 octobre 1886 et transformé le régime financier de l'Instruction primaire.

Les traitements sont aujourd'hui à la charge de l'Etat (art. 2). Ils vont de 1,000 à 2,000 pour les instituteurs ; de 1,000 à 1,600 pour les institutrices ; ils s'élèvent à 800 pour les stagiaires. Mais les communes conservent encore à leur charge (art. 4, et circulaire de l'Instruction publique du 8 août 1889) :

1° L'indemnité de résidence aux maîtres en raison de la population, 1,000 habitants au moins.

2° L'entretien et la location des bâtiments scolaires, si la commune n'en possède pas ; le logement des maîtres ou une indemnité représentative fixée par le préfet (loi du 10 octobre 1856 14 art) ;

3° Le chauffage et l'éclairage des classes.

4° L'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement.

5° Les registres et imprimés de l'Ecole, les registres matricules pour inscription d'abus, d'appels, d'admissions, d'absence.

6° L'allocation aux chefs d'atelier, contre-maîtres et ouvriers chargés de l'Enseignement agricole, commercial ou industriel.

Est encore obligatoire, si la commune possède une Ecole maternelle, l'indemnité à une femme de service, nommée par la directrice et agréée par le maire. (Décret du 18 janvier 1887; lois du 30 octobre 1886 et du 19 juillet 1889).

Contingent assigné à la commune conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés (art. 136, n° 10).

Les dépenses relatives aux enfants assistés, enfants trouvés, abandonnés, orphelins ou secourus, dont l'éducation est confiée à la charité publique (décret du 19 janv. 1811), sont des dépenses de surveillance, d'inspection, d'hospice, de nourriture, d'entretien, et des dépenses dites extérieures (art. 3 de la loi du 5 mai 1897), de secours, de pensions, de vêtements, de maladies, d'apprentissage, d'imprimés. Les dépenses sont inscrites au budget départemental, et les communes ne fournissent qu'un contingent réglé chaque année par le Conseil général.

Pour les enfants abandonnés, on ne recherche pas le lieu d'origine; toutefois, le contingent

communal, après répartition, ne peut dépasser $\frac{1}{5}$ des dépenses extérieures des enfants trouvés ou assistés (lois du 10 août 1871, et des 5 mai 1869, art. 5; 12 juillet 1867).

En ce qui concerne les aliénés, la loi de 1838 oblige les communes à pourvoir à leurs soins, mais on recherche le lieu de naissance, ou depuis sa majorité, la dernière commune dans laquelle le malade compte un an de résidence fixe. « A défaut ou en cas d'insuffisance de ressources personnelles, dit l'article 28 de la loi du 30 juin 1835, il sera pourvu, sur les centimes affectés par la loi des finances, aux dépenses ordinaires du département auquel l'aliéné appartient, sans préjudice du concours de la commune du domicile de l'aliéné, d'après les bases proposées par le Conseil général sur l'avis du préfet, et approuvées par le gouvernement. »

La proportion dans laquelle les communes contribuent à ces dépenses est fixée par le Conseil général à un tant pour cent sur les dépenses totales, variant suivant le revenu des communes. Dans le département de la Seine, et conformément à une délibération en date du 27 décembre 1886, il est de 40 0/0 pour les communes ayant un revenu de 100,000 francs et au-dessus; de 20 0/0 pour les communes ayant un revenu de 10,000 francs et au-dessous.

Indemnité de logements aux curés et desservants, et ministres des cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement, et lorsque les fabriques et autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité (art. 136, n° 11).

Clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique (art. 136, n° 13).

La dépense est ici d'intérêt général. L'hygiène publique, la salubrité et le respect dû à des usages à des sentiments particulièrement humains et élevés, expliquent suffisamment l'intervention de l'autorité supérieure.

Les frais d'entretien et de surveillance du cimetière, dont le maire a la haute garde (art. 91 et 97 de la loi de 1884), sont des dépenses obligatoires et de police. Le cimetière doit être distant de l'enceinte habitée de 30 ou 40 mètres. Dans le cas d'inobservation des règlements, la translation peut être ordonnée par le préfet, après avis du Conseil municipal.

Enfin, les murs doivent avoir 2 mètres d'élévation et des plantations d'arbres sont exigées dans l'intérieur du cimetière. (Décret du 28 prairial an XII).

Le maire autorise les exhumations sur la demande des familles, ou pour cause de salubrité (décret du 23 prairial an XII, art. 16) : autorise le transport des corps dans la commune ; il faut l'approbation du préfet, quand ils doivent franchir les limites de la commune ou du département (décret du 13 avril 1861 ; circulaires du Ministère de l'Intérieur, des 8 juillet 1874 et 10 mars 1876 ; décret du 27 avril 1889).

Les pouvoirs du maire au point de vue sanitaire sont considérables : cet agent doit (art. 97) prendre, autant que possible, des mesures préventives, faire cesser les accidents et fléaux calamiteux, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration ; il peut faire désinfecter les maisons ; prendre les arrêtés nécessaires pour la salubrité publique, faire assainir les logements insalubres (loi du 13 avril 1850) ; il peut même faire démolir des maisons. (Département du Puy-de-Dôme, décision ministérielle du 30 juillet 1884.) Il a encore la police sanitaire des animaux dans les municipalités frontières, les communes devant établir des quais de débarquement, des parcs, des établissements de quarantaine, et entretenir un

vétérinaire, si elles ont des foires ou des marchés à bestiaux.

Frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement (art. 136, n° 14).

Les arrêtés d'alignement pour l'ouverture des nouvelles rues, l'élargissement des anciennes, sont pris par les maires, lorsqu'il s'agit de chemins vicinaux ordinaires, et après autorisation de la commission départementale, qui en détermine la largeur (loi du 10 août 1871, art. 86); ils sont rendus par les préfets pour les chemins de grande communication ou d'intérêt commun, après autorisation du Conseil général (art. 44), et conformément au plan adressé au préfet et approuvé (loi du 16 septembre 1807, art. 52).

Les villes seules étaient tenues de se pourvoir d'un plan d'alignement (circulaires du Ministère de l'Intérieur, des 17 août 1813; 23 fév. et 2 oct. 1815; 25 oct. 1837), et la loi du 18 juillet 1837 étendit cette obligation à toutes les communes. Le plan d'alignement frappe de servitude la propriété non encore régularisée : aucune construction ne peut s'élever; aucune grosse réparation ne peut être effectuée, la commune pouvant, d'un jour à

l'autre, s'annexer les terrains, soit de gré à gré, soit par expropriation, pour cause d'utilité publique (loi du 3 mai 1841), soit sur la demande des propriétaires.

Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux (art. 136, n° 16).

L'article 109 de la loi du 3 frimaire an VII, impose les propriétés communales productives dans la même proportion que les biens privés situés dans la commune.

Dépenses des chemins vicinaux, dans les limites fixées par la loi (art. 136, n° 18).

Les chemins vicinaux, nous dit A. Blanche, dans son *Dictionnaire général d'administration*, sont des voies publiques établies en vertu d'un acte de l'autorité compétente, pour mettre en communication soit une commune, soit un ou divers points de son territoire, soit plusieurs communes entre elles. Ils appartiennent, en principe, à la commune, dans la circonscription territoriale de laquelle ils sont situés.

Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes et affectés à l'usage public, mais qui n'ont pas été classés comme chemins vicinaux (loi du 20 août 1881). L'arrêté de reconnaissance des chemins ruraux est pris par le préfet sur avis du Conseil municipal, après examen de la commission départementale et une enquête publique (ordonnance des 23 août et 9 sept. 1835).

Pour les chemins vicinaux, le fait de la décision d'élargissement dépossède le propriétaire riverain; pour les chemins ruraux, il faut une expropriation ou un contrat amiable (circulaire du Ministère de l'Intérieur, 27 août 1881). Dans le cas de déclaration d'utilité publique, un décret en Conseil d'État est nécessaire.

L'article 1^{er} de la loi du 21 mai 1836 met les chemins vicinaux ordinaires à la charge exclusive de la commune. La vicinalité est prononcée par la commission départementale et les travaux sont exécutés par un agent-voyer sous la surveillance du maire.

Les chemins d'intérêt commun et de grande communication sont sous la surveillance du préfet (même loi, art. 9), et entretenus par le département, mais avec des contingents communaux fixés par le Conseil général (même loi, art. 7). Annuellement, un arrêté préfectoral détermine le montant

de ces contingents à verser au trésorier général (produits éventuels).

Les dépenses occasionnées par l'entretien des chemins ordinaires et de grande communication sont : les travaux exécutés à la tâche, en vertu d'adjudications et de marchés, ou en régie, avec autorisation préfectorale au-delà de 300 francs; l'indemnité pour extractions de matériaux; l'enlèvement de terres; l'occupation temporaire; la confection du rôle des prestations; les imprimés divers; l'indemnité au contrôleur des contributions directes pour la rédaction des états matrices et l'examen des réclamations; le salaire des cantonniers, agents à la nomination du maire; enfin les acquisitions de terrains à la suite d'alignements. Pour satisfaire à ces dépenses, la commune possède le produit de centimes spéciaux, des prestations en nature et en argent; le produit de centimes extraordinaires, parfois une subvention départementale, comme nous le verrons aux recettes.

Dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi (art. 136, n° 20).

L'article 85 est ainsi conçu : « dans le cas ou

le maire refuserait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le Préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial ».

Je citerai parmi ces dépenses :

1° Le timbre des comptes et registres de la comptabilité communale. Il s'agit, en l'espèce, de l'obligation où se trouvent les communes d'opter à la loi du 13 brumaire an VII, article 12, qui assujettit au droit de timbre, en raison de la dimension, les registres des receveurs des droits des communes.

2° Les timbres des mandats de paiement, attendu que « les frais de paiement sont à la charge du débiteur » (art. 1248 du code civil) et que « sont soumis à un droit de timbre de 0 fr. 10 cent., les quittances ou acquits donnés au pied des factures, mémoires, etc... tous les titres de quelque nature qu'ils soient qui emporteraient libération, reçu ou décharge (art. 18 de la loi du 23 août 1871). L'article 2 assujettit à un droit de timbre à 0 fr. 25 cent. les quittances délivrées par les comptables de deniers publics. Les communes ne doivent pas le timbre lorsqu'elles sont parties prenantes, excepté vis-à-vis de l'Etat (art. 29 de la loi de brumaire).

3° L'Entretien des chemins ruraux. Les chemins ruraux sont ceux appartenant aux communes et

affectés à l'usage du public, mais qui ne sont pas classés chemins vicinaux (loi du 20 août 1880).

4° L'Entretien des bâtiments communaux autres que la mairie et les écoles.

5° Les remises au receveur de finances.

6° La confection et le renouvellement des matrices générales des contributions foncières, et des portes et fenêtres, des contributions personnelles, mobilières et des patentes.

La dépense en est versée au trésorier général qui centralise les cotisations, comme nous l'avons déjà vu.

7° Le curage des égoux départementaux, s'il y a lieu, et dont le contingent à verser est fixé par arrêté préfectoral.

8° Les frais d'inhumation des indigents.

9° Certaines dépenses d'assistance tels que frais de locaux, de livrets et de registres de la société de secours mutuels, déterminés par arrêté du ministre de l'Intérieur du 15 avril 1853, en exécution du décret du 26 mars 1852, article 9. Les communes sont tenues, en effet, de fournir gratuitement, aux sociétés approuvées, les locaux nécessaires pour leur réunion, ainsi que les livrets et registres nécessaires à l'administration et à la comptabilité.

En cas d'insuffisance des ressources de la commune cette dépense est à la charge du département.

Nous devons ajouter ici :

Les frais de constatations de décès (art. 77 et 81 du code civil).

Aux termes du décret du 27 avril (art. 41) :
« L'officier de l'état civil peut, s'il y a urgence, notamment en cas de décès survenu à la suite d'une maladie contagieuse ou épidémique, ou en cas de décomposition rapide, prescrire, sur l'avis du médecin commis par lui, la mise en bière immédiate, après la constatation officielle du décès, sans préjudice du droit d'ordonner la sépulture avant l'expiration du délai fixé par l'article 77 du code civil, c'est-à-dire 24 heures. En général, si la municipalités ne possède pas un médecin spécial de l'état civil, elle investit casuellement le médecin le plus proche et lui donne l'indemnité basée sur le prix moyen des visites.

Le salaire d'un garde des bois de la commune.

Si la commune est propriétaire de bois elle doit les faire garder et inscrire un crédit à cet effet, sinon le préfet l'inscrit d'office. Elle doit également des remises, liquidées non sur le 10^e du prix d'adjudication, mais sur le montant des traites souscrites (note de la Cour des Comptes, n^o 62, page 37) aux trésoriers généraux chargés du recouvrement du prix des coupes de bois communaux.

Les bois communaux sont soumis au régime forestier.

§ 2

Dépenses obligatoires imposées par la tutelle éventuelle.

Les dépenses obligatoires ordinaires imposées, par la tutelle éventuelle, sont énumérées dans le même article 136 de la loi de 1884, sous les numéros 5, 6, 7, 15 et 17. C'est aussi dans ce paragraphe que figureront les dépenses d'entretien des pompes; d'enlèvement des boues et d'éclairage.

J'entends par dépenses obligatoires éventuelles celles qui doivent être inscrites nécessairement au budget, lorsque le service a été créé par le conseil dans la plénitude de sa liberté, et par un vote légalement exprimé. La volonté de l'assemblée doit être exécutée dans un laps de temps déterminé; elle ne peut être modifiée par un vote nouveau avant que la période permettant à la décision d'avoir son plein effet ne soit écoulée. Le Conseil est lié par lui-même, obligé par l'Etat.

Traitement du préposé en chef de l'octroi et frais de perception (art. 136, n° 5).

La loi du 28 avril 1816 (art. 147) donne aux conseils municipaux la faculté d'établir un droit d'octroi sur les consommations, lorsque les revenus sont insuffisants. Ces recettes votées, les frais qu'entraîne leur perception deviennent obligatoires.

Les dépenses d'octroi consistent en : 1° indemnités allouées à la Régie pour les exercices, faits en commun chez les contribuables soumis aux droits du Trésor et aux taxes municipales, conformément à l'ordonnance du 9 décembre 1814 art. 91, qui dit : « les employés des impositions indirectes suivront dans l'intérêt de la commune, comme dans celui du Trésor, les exercices dans l'intérieur du lieu sujet, chez les entrepositaires de boissons et chez les brasseurs et distillateurs. Il sera tenu compte par l'octroi à la Régie, de partie des dépenses occasionnées par ces exercices ». Un nouvel arrêté ministériel du 20 novembre 1880, fixe cette cette indemnité comme suit :

4 0/0	sur les constatations de :	10.000 et au-dessous.
3 1/2 0/0	—	10 001 à 20.000.
3 0/0	—	20.001 à 50.000.
2 1/2 0/0	—	50.001 à 100 000.
2 0/0	—	100.001 à 200.000.
1 0/0	—	au-dessus de 200.000.

2° Frais de perception des octrois, dépenses du

personnel et du matériel d'exploitation. Ces frais sont arrêtés par le préfet qui transmet à la direction générale des contributions indirectes, une ampliation de sa décision, avec copie de la délibération du Conseil municipal (art. 6 du décret du 12 février 1870). Mais c'est au Conseil municipal qu'il appartient (art. 5 du décret du 17 mai 1809 et art. 147 de la loi du 28 avril 1816) de décider si le mode de production sera la régie simple, la régie intéressée, le bail à ferme ou l'abonnement avec la régie des contributions indirectes; dans tous les cas, la perception du droit se fait sous la surveillance du maire, du préfet et de la Direction générale.

Dans le cas de la régie simple, c'est-à-dire de la perception sous l'administration immédiate du maire, par des agents à la solde de la commune, le préposé en chef dirige le service, soit qu'il n'appartienne pas à l'administration des contributions indirectes, soit qu'il en soit détaché, tout en conservant ses fonctions auprès d'elle.

S'il y a régie intéressée, le préposé en chef veille à l'observation du contrat passé entre le régisseur et la commune. Le contrat fixe un prix principal et une quote-part dans les excédents dont un partage provisoire est fait en fin d'année, et le partage définitif des bénéfices à l'expiration du bail ou contrat (Décret du 17 mai 1809).

Dans le bail à ferme, il y a adjudication pure et simple sans partage de bénéfices, et l'adjudicataire ne peut céder ses droits qu'après autorisation de l'autorité municipale.

Enfin, lorsqu'il y a abonnement avec la régie des Contributions indirectes, les conventions sont réglées par traité de gré à gré, passé avec cette administration et soumis à l'approbation ministérielle (loi du 28 avril 1806, art. 158).

Tous les employés ou préposés, quel que soit le mode de perception, excepté celui de l'abonnement, sont nommés par le préfet ou le sous-préfet, sur une liste de trois membres présentés par le Conseil municipal (ordonnance du 9 décembre 1814, art. 56 et décret du 13 avril 1861, art. 6). Ils prêtent serment et versent un cautionnement (loi du 28 avril 1816, art. 68). Quant au préposé en chef, il doit être en plus proposé par la Direction des contributions indirectes (décrets des 25 mars 1852, art. 5, n° 16 et 9 janvier 1861, art. 1^{er}; circulaire du ministère des finances du 13 avril 1855). Il ne peut être suspendu ou révoqué que par le Ministre des finances (arrêté du Conseil d'État du 24 janvier 1861). Mais les préposés ordinaires qui ne remplissent pas convenablement leurs fonctions peuvent, dans l'intérêt du Trésor, être révoqués par le Directeur (loi du 28 avril 1816, art. 156).

Si des devoirs incombent aux agents de l'octroi, des droits leurs sont accordés, tels le port d'armes, conformément à l'ordonnance du 9 décembre 1814, art. 60; les préposés en chefs et receveurs peuvent encore être dispensés des manœuvres et, nous l'avons déjà vu, en cas de mobilisations, sont autorisés à ne pas rejoindre leur corps aussitôt les convocations et la publication par voie d'affiches (loi du 15 juillet 1889, art 51, tableau B).

La location, l'entretien, le chauffage et l'éclairage des bureaux d'octroi, le remboursement des impressions fournies par le service des Indirectes (ordonnance du 9 décembre 1814, art. 66 et 68); les divers registres à souche communs aux droits d'octroi, et à ceux du Trésor, etc., constituent, avec le traitement des employés, les principales dépenses à la charge de la commune.

Traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale, (art. 136, n° 6).

Il s'agit ici du garde-champêtre. Je range le traitement de cet agent parmi les dépenses obligatoires imposées éventuellement par la tutelle de l'État, parcequ'une fois le nombre des gardes-champêtres fixé par le conseil municipal, le pré-

fet peut se refuser à une suppression d'emploi.

Une commune peut avoir un ou plusieurs gardes-champêtres (loi du 5 avril 1884, art. 102). Ils sont nommés par le maire et doivent être agréés, commissionnés par le sous-préfet, ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu.

Le préfet ou le sous-préfet est tenu de faire connaître son agrément ou son refus d'agréer dans le délai d'un mois. Les gardes-champêtres doivent être assermentés; ils peuvent être suspendus par le maire, toutefois la suspension est limitée à un mois. Le préfet seul peut les révoquer.

En dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes-champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions.

Dans tous les cas, c'est le maire qui est le chef du personnel de la police, le représentant de la police municipale et rurale, pour la surveillance de l'autorité supérieure (art. 91). Il est chargé d'assurer le bon ordre, la sécurité et la salubrité publique, c'est-à-dire la sûreté des rues; le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité des habitants; le maintien du bon ordre dans les

lieux de rassemblement (art. 97) etc.; il est en outre chargé de la publication et de l'exécution des règlements, des mesures de sûreté générale (art. 92).

L'article 58 de la loi du 3 brumaire an V, avait prescrit la création de gardes-champêtres; ils étaient alors bien plutôt gardiens de la propriété privée qu'officiers de police.

La police locale est faite encore par la gendarmerie, instituée pour veiller à la sûreté publique et assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois, (décret du 1^{er} mars 1854); la dépense est à la charge de l'État, département de la Guerre.

Pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées (art. 136, n° 7).

Ces dépenses ne deviennent obligatoires que si la commune a inscrit des pensions à sa charge (décret du 4 juillet 1806). Elles sont concédées par arrêté préfectoral, après délibération du conseil municipal.

Frais et dépenses des Conseils de Prud'hommes, pour les communes comprises dans le territoire de

leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection; et les menus frais des Chambres consultatives des Arts et Manufactures pour les communes où elle existent (art. 136, n° 15).

Acquittement des dettes exigibles (art. 136, n° 17).

Les créanciers ne peuvent recourir aux voies ordinaires d'exécution; lorsque, par exemple, un propriétaire poursuit le paiement de l'indemnité fixée par le conseil municipal à la suite d'une mise à l'alignement ou d'une demande de mise à l'alignement conformément au plan, ou lorsqu'un créancier poursuit le paiement d'intérêts d'emprunts, etc., il est obligé de recourir à une procédure particulière; il n'a pas la saisie, il n'a pas le commandement: tout créancier des communes, établissements publics, départements, État, doit s'adresser à l'administration, au préfet, au conseil d'État (Décision du conseil d'État du 12 août 1807); l'administration seule peut autoriser une dépense communale, une imposition extraordinaire ou la vente des biens communaux; demanderesse ou défenderesse il faut à la commune l'autorisation du Conseil de préfecture (art. 4 loi

du 28 pluviôse an VIII — art. 51, loi du 18 juillet 1837) ou, en cas de refus, du Conseil d'État.

Les difficultés d'interprétation et d'exécution des contrats sont, elles, de la compétence de l'autorité judiciaire. Les actions en responsabilité contre la commune (art. 1382 du Code civil) seules, sont dispensées des formalités administratives (loi du 10 vendémiaire an IV).

Aux dépenses ordinaires obligatoires, imposées par la tutelle éventuelle, il convient d'ajouter : *l'entretien des pompes, l'éclairage et l'enlèvement des boues* ; dépenses obligatoires (décret du 29 décembre 1875 art. 6 et loi du 11 frimaire an VII), bien que comprises, en général, parmi les dépenses facultatives, l'obligation imposée aux communes n'étant pas strictement observée.

Aux termes du décret du 29 décembre 1875, les sapeurs pompiers sont organisés par la commune en vertu d'arrêtés préfectoraux, et l'article 29 met à la charge de la commune :

1° Les frais d'habillement et d'équipement des sous-officiers, caporaux et sapeurs qui ne peuvent le faire à leur frais ;

2° L'achat des tambours et clairons ;

3° Le loyer, l'entretien, le chauffage, l'éclairage et le mobilier du corps de garde ;

4° Le loyer du local où sont réunies les pompes ;
l'entretien des pompes et les accessoires ;

5° La solde des clairons ou tambours ;

6° Les frais de registres, livrets, papiers, contrôles et menus frais de bureau ;

7° Les réparations, l'entretien et le prix des armes détériorées ou détruites, sauf recours contre les sapeurs-pompiers ;

8° Les secours ou pensions allouées aux sapeurs pompiers victimes de leur dévouement, ainsi qu'à leurs veuves et à leurs enfants.

L'effectif (art. 3 du décret du 29 décembre 1875) est fixé par arrêté préfectoral, d'après la population.

La commune doit s'engager à subvenir pendant cinq ans au moins aux dépenses déterminées par le décret sus-visé.

Éclairage (loi du 11 frimaire an VII, art. 4, § 9).

Le mode en est déterminé par le conseil municipal. L'éclairage peut avoir lieu : 1° par économie, sous la surveillance du maire, et les agents sont payés par mandats ;

2° Par traité de gré à gré passé entre le maire et l'entrepreneur ;

3° Par adjudication publique.

Enlèvement des boues :

Ce service, comme le précédent, peut-être soit en régie, soit l'objet d'une adjudication, soit le résultat d'un traité de gré à gré (loi du 26 mars 1873).

L'obligation par les riverains de faire balayer le devant de leurs propriétés est, à leur volonté, convertie en une taxe pécuniaire payable d'après les bases d'un tarif déterminé (loi de 1884 art. 133).

DEUXIÈME SECTION

Dépenses facultatives.

Les dépenses facultatives sont celles qu'une commune peut inscrire à son budget, lorsque les dépenses obligatoires n'ont pas absorbé les recettes ordinaires énumérées dans la loi de 1884, recettes qui offrent un caractère de permanence, de continuité.

La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 7 août 1856 énumère un certain nombre de dépenses facultatives, mais elles sont infinies. J'indiquerai

les plus fréquemment inscrites aux budgets communaux :

1° Assurance des propriétés communales contre l'incendie ;

Les contrats peuvent être passés sans durée limitée.

2° Assistance ;

Lorsqu'une commune, sur l'excédent de ses recettes ordinaires s'est engagée à payer à un hospice, départemental désigné par le conseil général un abonnement, suivant un prix de journées fixé par le préfet, pour le traitement de ses malades, elle est tenue d'inscrire cette somme à son budget. « Toutefois, le département, dans les cas et suivant la proportion déterminés par le Conseil général, pourra venir en aide aux communes dont les ressources seraient insuffisantes, » (art. 4 de la loi du 7 août 1851).

3° Travaux entrepris par certaines communes pour se mettre à l'abri des inondations ;

4° Gage et habillement d'un garçon de bureau et d'un concierge de la mairie ;

5° *Habillement des appariteurs et des gardes-champêtres;*

L'appariteur prend quelquefois le nom d'Inspecteur de la salubrité; il est commis à la propreté des rues. En général les appariteurs sont des agents municipaux chargés de veiller à l'exécution des arrêtés du maire (loi du 22 juillet 1791).

6° *Traitement d'un architecte voyer communal;*

Cet agent est chargé de la préparation des plans, devis, projets de travaux et de leur surveillance; il est commis en outre à l'entretien des bâtiments et règle les mémoires des entrepreneurs, des fournisseurs. Ses honoraires sont généralement de 5 0/0 sur les dépenses, qui n'atteignent pas cent mille francs.

7° *Abonnements au journal officiel, au journal des mairies et des conseillers municipaux, du Ministère de l'Intérieur, à la jurisprudence des Conseils de préfecture. etc.*

8° *Création de postes de police;*

La délibération du conseil municipal doit alors être approuvée par l'autorité supérieure.

9° Remaniement et réparation du pavage des rues ;

Toutefois en ce qui concerne les chemins classés dans la vicinalité, l'agent voyer en a la surveillance. Si la route est départementale ou nationale l'ingénieur d'arrondissement remplace l'agent voyer ; enfin si la route est militaire le service du Génie prend la haute direction.

10° Salaire des cantonniers chargés de la voirie urbaine et rurale ;

11° Entretien des promenades publiques et des plantations ;

12° Achat et entretien du matériel de voirie, tels que balayeuses et tonneaux d'arrosage.

13° Abonnement avec les compagnies d'eaux ;

En général les tuyaux, conduits de distribution, bornes-fontaines, bouches d'eau sont à la charge de la compagnie et le prix fixé pour la consom-

mation fait l'objet de conventions passées en la forme ordinaire des traités.

14^o *Frais de casernement* ;

Je range ces frais parmi les dépenses facultatives, le casernement des troupes étant souvent accordé à un certain nombre de communes importantes sur la demande des municipalités. Celles qui ont un octroi, doivent subir pour dépenses de casernement et de lits militaires un prélèvement qui, dans aucun cas, ne peut s'élever chaque année au-dessus de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval ; les réparations et loyers des casernes, l'entretien des lits sont à la charge de l'État (loi du 15 mai 1818).

La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 7 septembre 1836 est d'ailleurs très explicite sur ce point, et je ne saurais mieux faire que de la transcrire en partie : « l'intention du législateur, en prescrivant ce prélèvement est, non pas de créer à l'État un revenu aux dépens des villes, mais simplement de lui procurer le juste remboursement du surcroît de dépenses que lui occasionnaient, pour la consommation des troupes, les droits d'octroi perçus par les communes où ces troupes étaient casernées ; il fallait pour que l'exécution de la loi ne contrariât pas cette interven-

tion que le maximum de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval, qu'elle avait fixée ne fût pas absolu et invariable; car dans beaucoup de cas, la somme qu'il aurait produite aurait dépassé le montant réel du bénéfice que les droits sur les objets consommés par les troupes avaient fait entrer dans les caisses municipales. L'abonnement a précisément pour objet et pour résultat d'atteindre plus exactement la somme réelle que l'État a légitimement le droit de reprendre dans la caisse de la commune... Il serait bon d'adopter pour tous les abonnements une durée uniforme, et cette durée paraîtrait convenablement fixée à cinq ans.

Si, au lieu d'un abonnement, les villes étaient dans le cas de réclamer des dégrèvements partiels ou intégraux, aux termes du deuxième paragraphe de l'article 10 de l'ordonnance du 5 août 1818, il conviendrait qu'elles joignissent à l'appui de leurs réclamations, et comme pièces justificatives, la preuve dûment certifiée, soit des évènements de force majeure qui pourraient motiver l'exception sollicitée, soit de l'état comparatif de la situation financière de la ville avec le montant des sommes à payer pour le prélèvement, à l'effet de constater l'impossibilité où se trouve la caisse municipale de faire face à cette dépense sans nuire aux services communaux; ou bien enfin de démon-

trer que les sommes produites par la consommation des troupes sont tout à fait inférieures à celles que le prélèvement de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval exigerait de la ville. »

15° Indemnité aux juges de paix.

Il s'agit d'une indemnité pour tenue des conciliations et des conseils de famille dans les communes éloignées du chef-lieu de canton (loi du 24 août 1790). L'autorisation du Ministre de la Justice est nécessaire. (Article 9 de la loi du 29 ventôse an IX et arrêt de la Cour de Cassation du 26 décembre 1866.)

Quant aux audiences civiles ou de simple police elles sont gratuites.

16° Traitement d'un sonneur.

Les articles 100 et 101 de la loi municipale autorisent les municipalités à employer les cloches des églises dans le cas de péril commun et dans certaines circonstances prescrites par des dispositions de lois ou autorisées par des usages locaux.

Une clef du clocher est déposée entre les mains des titulaires ecclésiastiques; une autre entre les mains du maire, contrairement à l'article 12 du

concordat, qui stipule que les clefs seront entre les mains de l'autorité épiscopale ; contrairement à la responsabilité du curé, mais conformément au bon sens, à l'intérêt public et afin d'éviter des conflits regrettables. L'article 100 d'ailleurs n'innove rien ; l'usage avait devancé la loi et l'article 101 en est une conséquence.

17° Entretien de la bibliothèque municipale et scolaire.

La première est facultative ; la seconde doit fonctionner régulièrement dans chaque école depuis l'arrêté ministériel du 1^{er} juin 1862.

CHAPITRE II

Dépenses extraordinaires.

Les dépenses extraordinaires sont les dépenses accidentelles ou temporaires, imputées sur des centimes extraordinaires prescrites d'office par l'État, ou sur des recettes ayant une affectation spéciale. Elles sont, comme les dépenses ordinaires, obligatoires ou facultatives.

Je citerai parmi les principales dépenses extraordinaires obligatoires (loi du 5 avril 1884 art. 136 n° 3 et n° 12).

1° Les frais de recensement de la population; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales (art. 136 n° 3).

Les recensements ont lieu tous les cinq ans.

2° *Les frais pour travaux de révision des listes électorales.*

3° *Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf lorsqu'ils sont consacrés aux cultes ; l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations, et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire (art. 136, n° 12).*

4° *Les travaux et acquisitions faits en vertu de dons et legs.*

5° *Les remboursements d'emprunts.*

Ajoutons le paiement des coupons ou intérêts d'obligations contractées.

Une commune est libre, sous la tutelle de l'État, d'emprunter ou non. Lorsqu'elle a emprunté elle est tenue par l'État de payer les annuités et de se libérer à échéance.

Nous verrons ultérieurement, aux recettes, l'importance de cette question des emprunts.

6° *Les paiements d'intérêts et les remboursements des emprunts pour chemins vicinaux.*

Il a été créé (loi du 11 juillet 1868 art. 6), sous

la garantie de l'État, une caisse des chemins vicinaux, chargée de faire pendant dix ans aux communes dûment autorisées à emprunter, les avances nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires.

Les communes sont libérées de ces avances par le paiement de 30 annuités de 4 0/0 des sommes empruntées.

7° Les paiements d'intérêts et les remboursements des emprunts ci-après :

1° A la caisse des écoles (loi du 1^{er} juin 1878 et circulaire du 18 août 1880).

2° A la caisse des dépôts.

Les conditions en ont été fixées par la circulaire du ministère de l'intérieur du 19 mars 1889 ; le délai du remboursement est de vingt ans ; le taux de 4 fr. 25 0/0 lorsqu'il s'agit de prêts remboursables en dix ans ou plus ; de 4 0/0 lorsqu'il s'agit de prêts remboursables, en moins de dix ans.

3° Au crédit foncier.

Les conditions sont fixées par les circulaires du Ministère de l'Intérieur du 4 avril 1889 ; le taux est de 4 fr. 60 au dessous de 100,000 fr., de 4 fr. 50 de 100,000 à 500,000 fr., de 4 fr. 35 au dessus de 500,000 fr.

4° A la caisse des retraites pour la vieillesse.

Les remboursements s'effectuent dans un délai de 21 à 50 ans; le taux est de 4. fr. 40 pour les emprunts de 10,000 fr. à 500,000 fr., de 4 fr. 30 au dessus de 500,000 fr.

Je citerai parmi les dépenses facultatives :

1° *Les dépenses pour la mis en valeur de terrains incultes (loi du 28 juillet 1860) et des marais (Décret du 6 février 1861).*

2° *Les dépenses concernant les fêtes publiques.*

3° *Les achats de paille et couvertures pour les violons des postes de police.*

4° *Les achats de fournitures classiques pour les élèves et de livres de prix.*

5° *Les frais d'actes notariés, de poursuites et d'instances.*

Ils sont réglés soit à l'amiable soit par le tribunal (loi du 25 ventôse an XI et tarif du 16 février 1807.)

6° *Les subventions pour la vaccination gratuite.*

7° *Les travaux extraordinaires pour expéditions*

des cahiers des charges, devis, adjudications faites en dehors des heures de bureaux.

8° Les gratifications aux employés, instituteurs institutrices, pompiers et agents communaux ou de l'État, tel que le contrôleur des contributions.

9° Les subventions : 1° A la caisse des retraites des sapeurs-pompiers, établie par la loi du 5 avril 1851 ; 2° au bureau de bienfaisance ; 3° à la caisse des écoles, créée par la loi du 10 avril 1867, modifiée par celle du 30 octobre 1886 et instituée dans toutes les communes par la loi du 28 mars 1882, article 17.

TITRE II

Recettes.

Des recettes. — Revenu du domaine public. — Revenu du domaine privé. — De l'impôt, formes et conceptions. — Produit de l'impôt avec ou sans affectation spéciale. — Recettes extraordinaires.

J'ai dit, plus haut, la raison qui me fait placer les recettes à la suite des dépenses : il faut d'abord dresser l'état des crédits jugés nécessaires à la bonne administration ; on règle ensuite le jeu de l'impôt de manière à faire monter les recettes au niveau des dépenses. M. de Foville, par une image saisissante, montre que le budget des recettes joue le même rôle qu'une vanne mobile, qui laisse passer une quantité plus ou moins grande d'eau, suivant les besoins du moulin.

Les recettes viennent des revenus naturels ou de l'impôt ; les unes sont recouvrées par les communes, agissant dans la plénitude de leurs droits,

sans l'intervention d'une autorité supérieure ; les autres nécessitent cette intervention, soit pour approuver, soit pour autoriser ou conseiller.

Comme les dépenses, elles sont ordinaires ou extraordinaires, et se divisent en recettes applicables à toutes les dépenses, et recettes ayant une affectation spéciale.

CHAPITRE I

Recettes ordinaires.

PREMIÈRE SECTION

Revenus naturels.

Les revenus naturels sont les produits soit du domaine public, soit du domaine privé, c'est-à-dire celui dont les habitants n'ont pas la jouissance.

§ I

Domaine public.

Je n'ai pas à parler ici de la partie du domaine public, qui ne peut être aliénée et appartient en jouissance à tous, tels les routes, les ponts, les rivières, etc.; dont une autre partie appartient en jouissance aux seuls habitants d'une commune, tels les pacages, bois, broussailles. En France, les

biens dits communaux ont pris une extension moins considérable que dans certains pays, la Suisse, par exemple.

§ 2

Domaine privé.

Pour la partie du domaine public susceptible d'aliénation temporaire, et en ce qui concerne le domaine privé, l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 nous donne la nomenclature des revenus qui forment le budget ordinaire, et sont applicables à toutes les dépenses.

Nous appellerons ces recettes : « naturelles », par opposition aux recettes provenant de l'impôt.

La commune gère ses revenus avec ou sans l'intervention tutélaire de l'autorité.

Revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature (art. 133, n° 1).

La commune, c'est-à-dire chaque habitant, possède en propriété, au même titre qu'un simple particulier, des meubles et des immeubles qu'elle emploie à un usage public, qu'elle consomme ou dont elle consomme les produits. (loi du 10 juin 1793).

1^o Aliénations, fermages, etc.

Les municipalités peuvent passer des baux, mettre à ferme, vendre ; mais l'intervention de l'autorité supérieure est nécessaire ; la collectivité ayant intérêt à ce que la commune ne se nuise pas plus par une mauvaise gestion de son revenu que par des dépenses excessives. Les baux qui excèdent 18 ans (art. 68 de la loi du 5 avril 1884), doivent être approuvés par le préfet.

L'autorisation de contracter, qui était nécessaire sous la loi de 1837, n'est plus exigée, depuis la loi de 1884 et la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 15 mai 1884, pour les baux au-dessous de 18 ans ; un nouveau projet du gouvernement propose, à l'avenir, de ne faire intervenir le préfet que lorsqu'il s'agira de contrat dépassant 36 ans. Déjà la circulaire de l'Intérieur, du 27 octobre 1869 avait autorisé les communes à ne pas recourir, pour les baux, à la formalité de l'adjudication.

Les ventes doivent, en général, être l'objet d'adjudications approuvées par le préfet en Conseil de préfecture (loi du 5 avril 1884, art. 69 et loi du 5 nov. 1790), adjudication auxquelles il est procédé devant le maire, deux conseillers municipaux et le receveur municipal. L'adjudicataire doit fournir caution (circulaire de l'Intérieur, du 12 floréal an IX).

Dans les ventes verbales de peu d'importance, le maire a qualité pour les consentir.

Si la commune possède des sources d'eaux minérales, elle doit recourir à l'adjudication pour la mise à ferme (ordonnance du 18 juin 1823), et seul le produit net est versé à la Caisse municipale (article 859 de l'Instruction générale), à moins d'autorisation spéciale du préfet pour l'exploitation en régie.

Lorsqu'il y a lieu de recourir à des coupes de bois d'affouage dans les communes, l'adjudication est obligatoire si la coupe n'est pas distribuée entre les habitants. Au-dessous de 500 francs, il appartient au maire, autorisé, de procéder à l'adjudication.

Dans le cas où il s'agirait de biens appartenant à des sections de communes, ou indivis entre plusieurs communes, et si l'on se trouve en face d'intérêts opposés, une commission spéciale administre.

2° Rentes sur l'État ou sur particuliers.

Si la somme à placer n'excède pas $\frac{1}{10}$ du revenu de la commune, la délibération du Conseil municipal suffit pour autoriser ces placements. Les intérêts sont régulièrement encaissés aux échéances.

3° Intérêts des fonds placés au Trésor et à la Caisse des dépôts (ordonnance du 3 juillet 1816).

Toute somme excédant 100 francs doit être placée (art. 756 de l'Instruction générale), lorsque les besoins de la commune n'exigent pas de la garder (décret du 27 juillet 1884), et un intérêt de 2 0/0 est servi aux communes. Quant aux sommes versées et provenant d'emprunts, elles ne sont pas productives d'intérêts (circulaire de la comptabilité publique du 9 nov. 1879). Aucune de ces opérations n'exige l'intervention de l'autorité; mais si la commune voulait opérer le retrait de sommes supérieures au 1/12 de ses revenus, elle devrait recourir à l'autorisation préfectorale (art. 761, de l'Instruction générale).

Cotisations imposées annuellement sur les ayant-droits aux fruits qui se perçoivent en nature (art. 136, n° 2).

Par exemple, les taxes d'affouage et de pâturage fixées pour chaque tête de bétail. La délibération du Conseil municipal arrêtant la taxe doit être homologuée par le préfet.

Produit des droits de places perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis (art. 133, n° 6).

Etablir, supprimer, changer un marché, appar-

tient à l'autorité municipale; mais établir un tarif, mettre en régie simple ou intéressée, consentir un bail à ferme, tous ces actes doivent être approuvés par le préfet.

Produit des permis de stationnement sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics (art. 133, n° 7).

Les droits doivent être approuvés par le préfet, s'il s'agit de la petite voirie, et par le Ministre de l'Intérieur, s'il s'agit de la grande voirie; enfin, par décret, s'il s'agit de rivières navigables.

Nous devons remarquer ici que la commune perçoit des droits même sur la partie du domaine public, enclavé dans le domaine communal, conformément à la loi de frimaire an VII.

Le tarif des locations de chaises sur les promenades ou places, doit également être approuvé par le préfet.

Droit de péages communaux, de pesage, mesurage, jaugeage, voirie et autres droits légalement établis (art. 133, n° 8).

Nous sommes toujours dans l'exploitation de la propriété communale; alignements; permission de bâtir, permission de saillies, etc. Tout tarif

doit être approuvé par le préfet, et doit être basé, non sur la valeur des objets, mais sur le service rendu ou la superficie occupée. Le droit n'est exigible que sur les points agglomérés.

Toutefois, en ce qui concerne l'établissement d'un bureau public de pesage, de jaugeage, il ne peut être décidé (arrêté des Consuls, du 7 brumaire an IX) qu'après épuisement des autres ressources ordinaires de la commune (décision ministérielle de 1868).

Pour établir des droits de péage, un décret est nécessaire (loi du 14 floréal an X).

Produit de terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières. (art. 133, n° 9).

Les concessions sont perpétuelles, trentenaires ou temporaires. Les $\frac{2}{3}$ des versements appartiennent à la commune et le tiers restant est versé au profit des pauvres ou des établissements de bienfaisance (ordonnance du 6 décembre 1843).

Le tarif des concessions, voté par le Conseil municipal, doit être approuvé par l'autorité supérieure.

Ici se place le service des *pompes funèbres*.

Le privilège en est accordé aux fabriques des églises et consistoires (décret du 28 prairial an XII), mais, dans le cas où ils y renonceraient, les communes doivent s'en charger. Le tarif est alors approuvé soit par le préfet, soit par le Président de la République.

Produit des concessions d'eau et de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communs (art. 133, n° 10).

Il s'agit de l'aliénation de droits appartenant à la commune : le Conseil municipal règle, par une délibération approuvée, les conditions auxquelles des abonnements pour fourniture d'eau, seront consenties aux habitants.

Mentionnons encore comme produits de l'exploitation *les bénéfices du collège*, lorsque cet établissement est administré en régie (ordonnance du 29 janvier 1839). La rétribution scolaire est alors fixée par décret, sur avis du Conseil municipal et du Conseil académique.

Produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'État civil (art. 133, n° 11).

Les recettes sont établies par les lois des

20 septembre et 19 décembre 1792 et 3 ventôse an III. Les communes au-dessous de 50,000 habitants doivent percevoir en dehors des frais de timbres (loi du 20 avril 1816) 0,30 pour les naissances, décès et publications de mariage; 0,60 pour les actes de mariages, adoption, divorce (décret du 12 juillet 1807) : 0,75 par rôle pour les expéditions des actes administratifs (loi du 7 messidor an VII); 1 franc pour la rédaction des actes d'engagement volontaires (Ministère de la Guerre et de la Marine, 17 janvier 1885). Ces recettes doivent figurer au budget communal (circulaire de l'Intérieur du 16 août 1880).

Parmi les recettes ordinaires ne provenant ni de l'exploitation du domaine communal, ni de l'impôt, mais qui sont pour la commune de véritables revenus, je crois devoir citer :

La portion que les lois accordent aux communes dans les produits d'amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police (art. 133, n° 12).

Ces amendes sont recouvrées par le percepteur qui en tient compte aux communes (Circulaire de la comptabilité publique du 27 mars 1874). La totalité des amendes de police rurale et municipale (art. 466 du code pénal) sauf les frais de recouvrements

(5 0/0 pour les frais de perception et d'administration), appartient aux communes sur le territoire desquelles les délits ou contraventions ont été commis (Ordonnance du 30 décembre 1823); de même la totalité des amendes pour délits de chasse, sauf les gratifications aux agents verbalisateurs, gendarmes et gardes-champêtres (loi du 3 mai 1844, art 19). Les amendes de roulage sont également réparties : $\frac{1}{3}$ aux agents; $\frac{1}{3}$ à la commune; $\frac{1}{3}$ au trésor (loi du 30 mai § 1, art. 28 et décret du 16 décembre 1811). Mais si le délit a été commis sur un chemin vicinal, les $\frac{2}{3}$ reviennent à la commune.

Ces recettes forment un fonds commun dont le préfet surveille la répartition; elle est faite non proportionnellement ou exclusivement aux communes sur le territoire desquelles les contraventions ont été relevées, mais en faveur des communes qui offrent des ressources insuffisantes.

Les amendes d'octroi appartiennent pour moitié aux communes, déduction faite des frais et prélèvements. Mais aux termes de l'ordonnance du 9 décembre 1814, le maire peut faire remise des amendes avec l'autorisation préfectorale.

Je mentionne en outre et comme ayant une affectation spéciale :

1° Certaines amendes de police correctionnelle pour fraude dans la vente des marchandises : les

$\frac{2}{3}$ reviennent à la commune (loi du 27 mars 1851); pour affichage : les $\frac{3}{4}$ sont versés au trésorier général (fonds commun) et servent aux remboursements des frais de poursuites tombés en non valeurs (correctionnelle, ou simple police), à l'acquittement des droits dûs aux greffiers pour les relevés de jugements de condamnations, aux dépenses concernant le service des enfants assistés, etc.

2^o Le produit du revenu des dons et legs qui ont le plus généralement une affectation spéciale, tel que création de bibliothèque; entretien de boursiers; entretien d'un lit d'hôpital, etc.

La délibération réglant l'acceptation des dons et legs, lorsqu'il y a des charges ou conditions, ou lorsqu'il y a lieu de craindre des réclamations de la part des familles, n'est exécutoire qu'après approbation de l'autorité supérieure (art. 68 et 111 de la loi du 5 avril 1884), après arrêté préfectoral pris en Conseil de préfecture ou après décret rendu en Conseil d'État, mais lorsque les legs ou donations ne présentent aucune charge ni condition, la délibération du conseil municipal suffit. Toutefois si le conseil municipal refusait d'accepter, l'autorité supérieure pourrait intervenir, mais seulement pour inviter le conseil municipal à procéder à une deuxième délibération (art. 112).

Le maire peut toujours, à titre conservatoire accepter par acte notarié les dons ou legs et former avant l'autorisation toute demande en délivrance (art. 113).

DEUXIÈME SECTION

Revenus de l'impôt.

Avec leurs revenus propres, les communes ne se suffisent généralement pas ; elles doivent avoir recours à l'impôt, obligation pour les particuliers de contribuer aux charges publiques.

Mais établir ce prélèvement sans un principe recteur né de la raison et non de la passion, ne laissant aucune porte ouverte à l'arbitraire serait fou, criminel et sauvage. Une définition de l'impôt est indispensable, elle indique au politique le critérium nécessaire pour déterminer les moyens à employer, elle permet à chaque homme d'un pays libre de se pénétrer de leur légitimité.

L'école économiste, d'après Léon Say, considère l'impôt comme le paiement par les contribuables de services d'intérêt général rendus par l'État : la justice consiste dans la répartition aussi équitable que possible des charges imposées.

Dans ce cas on se propose surtout d'établir une proportion entre l'impôt payé et l'ensemble des avantages que les contribuables tirent de la haute protection de l'État.

Au contraire, pour une autre école, à tendances socialistes, l'impôt est un moyen de procéder à une répartition équitable des richesses afin d'émanciper les masses et d'élever leur condition sociale. L'idée de justice, dans ce cas, consiste à reporter principalement les impôts sur la tête de ceux qui sont réputés pouvoir en supporter le poids avec le plus de facilité.

L'impôt est aussi, a dit J.-B. Say, cette portion du bien des particuliers que le gouvernement consacre à satisfaire les désirs et les besoins du corps social. Mais cette définition n'entraîne pas le fonds.

L'impôt doit encore, selon Adam Smith, être conçu de manière à ce qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au-delà de ce qui entre dans les caisses publiques et en même temps à ce qu'il tienne le moins longtemps possible cet argent hors des mains du peuple avant d'entrer dans le trésor.

Un autre principe fondamental est que chacun doit participer aux charges de l'impôt, en raison de ses facultés (art. 13 de la déclaration du 26 août 1789). Cette maxime éclairait déjà le

frontispice de la Dîme Royale (Vauban, 1698).
« Il est d'une évidence certaine et reconnue par tout ce qu'il y a de peuples policés dans le monde que tous les sujets d'un État ont besoin de sa protection, sans laquelle ils n'y sauraient subsister; que le prince, chef et souverain de cet État, ne peut donner cette protection si ses sujets ne lui en fournissent les moyens; d'où il s'en suit: qu'un État ne peut se soutenir si les sujets ne le soutiennent. Or, ce soutien comprend tous les besoins de l'État, auxquels, par conséquent, tous les sujets sont obligés de contribuer. De cette nécessité il résulte: 1° une obligation naturelle, aux sujets *de toutes conditions*, de contribuer à proportion de leur revenus ou de leur industrie, sans qu'aucun d'eux s'en puisse raisonnablement dispenser; 2° qu'il suffit, pour autoriser ce droit, d'être sujet de cet État; 3° que tout privilège qui tend à l'exemption de cette contribution est injuste et abusif, et ne peut ni ne doit prévaloir au préjudice du public ».

De là, les différentes dénominations de l'impôt, suivant qu'il est considéré sous le rapport de l'*assiette* et suivant qu'il est envisagés au point de vue économique. Nombreuses les Écoles; dissemblables les conceptions! Sous le rapport de l'*assiette*: l'impôt est de *répartition*, c'est-à-dire que le produit en est certain, déterminé d'avance;

il est aussi de *quotité*, mais le produit certain pour chaque contribuable n'est pas déterminé, quant au total. On entend par impôt *indirect*, appelé aussi impôt *réel*, celui qui frappe l'objet directement, les personnes indirectement. L'impôt *direct* ou personnel, frappe directement le contribuable. L'impôt est aussi *ordinaire* ou *extraordinaire*.

Théoriquement, l'impôt est *proportionnel* aux facultés imposables (système actuel); il est *progressif*, s'élevant à mesure que grandit la fortune du redevable. L'impôt encore est *multiple*, frappant sous des formes diverses (système actuel); il est *unique* sur la terre (physiocrates), sur le revenu, sur le capital.

En général, les communes préfèrent à l'impôt de quotité l'impôt de répartition. Nous verrons cependant qu'elles ont souvent recours au premier, parce que si elles supportent les non-values, elles profitent des plus-values.

Parmi les recettes provenant de l'impôt, les unes sont votées sans affectation spéciale, les autres ont leur affectation spéciale, soit pour couvrir des dépenses obligatoires, soit pour subvenir à des dépenses facultatives.

§ 1.

Revenus provenant de l'impôt sans affectation.

Produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finance (loi du 5 avril 1884, art. 133, n° 3).

Le centime est la centième partie du total de la contribution foncière et de la contribution personnelle mobilière. Toute commune peut s'imposer, si elle le juge nécessaire, jusqu'à cinq centimes (loi du 15 mai 1818, art 31) au principal des contributions foncières (loi du 11 frimaire an VII), personnelles et mobilières (loi du 21 avril 1832). Ces centimes se nomment additionnels.

Le nouveau projet de loi donne aux Conseils municipaux le droit de voter définitivement les impositions pour dépenses annuelles, tant obligatoires que facultatives, lorsqu'elles n'excèdent pas 0 fr. 10 additionnels.

Produit de la portion accordée aux communes dans certains impôts et droits perçus pour le compte de l'État (art. 133, n° 4).

C'est-à-dire les 0.08 centimes par franc prélevés sur le principal de la contribution des patentes (art. 32 de la loi du 25 avril 1844 et art. 36 de la loi du 15 juillet 1880); le 1/20 du produit de l'impôt établi par l'article 10 de la loi du 23 juillet 1872 sur les chevaux et voitures; la part du produit des permis de chasse délivrés par le préfet après avis du maire, soit 10 francs sur 28 fr. (lois du 3 mai 1844, art. 5; du 20 décembre 1872, art. 21 et du 2 juin 1875, art. 6).

Produit des octrois municipaux affectés aux dépenses ordinaires (art. 133, n° 5).

Il s'agit seulement du produit des taxes principales; les taxes additionnelles étant spécialement affectées à des dépenses extraordinaires ou à des remboursements d'emprunts (art. 134, § 7).

L'article 137 dit que l'établissement des taxes d'octroi votées par les Conseil municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par des décrets rendus en Conseil d'État, après avis du Conseil général ou de la Commission départementale dans l'intervalle des sessions.

Il en est de même de toute délibération portant augmentation ou prorogation de taxe pour une période de plus de cinq ans, ou concernant des

modifications aux règlements ou aux périmètres existants ; portant assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local, etc.

Quant aux surtaxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools, au delà des proportions déterminées par les lois spéciales, elles ne peuvent être autorisées que par une loi.

Les délibérations concernant la suppression ou la diminution des taxes d'octroi sont exécutoires sur l'approbation du préfet, conformément aux dispositions de l'article 69 et après avis du Conseil général (art. 138). Toutefois, sont exécutoires par elles-mêmes les délibérations prononçant la prorogation ou l'augmentation des taxes pour une période de cinq ans au plus (art. 139).

Les droits d'octroi sont établis pour subvenir aux dépenses des communes lorsque leur revenu sont insuffisants (loi du 26 avril 1816). Mais les taxes doivent porter sur des objets de consommation des habitants (ord. du 9 décembre 1814). Il appartient, toutefois, au gouvernement de les rejeter : son pouvoir est discrétionnaire. En matière d'octroi la tutelle de l'État est absolue, il approuve ou rejette sans appel la délibération d'un Conseil municipal.

Le maximum des taxes d'octroi et la nomenclature des objets que les Conseils municipaux peuvent établir figurent au tarif général annexé

au décret du 12 février 1870. Mais, c'est aux Conseils municipaux (décret du 17 mai 1809), qu'il appartient de déterminer, suivant les circonstances, et dans l'intérêt de la commune, quel mode sera employé : la régie simple, sous l'administration du maire avec des agents nommés par le préfet (décret du 18 avril 1861); la régie intéressée avec partage des bénéfices; le bail à ferme après adjudication; l'abonnement avec l'administration des Indirectes, par traité de gré à gré approuvé du Ministre des finances (loi du 28 avril 1816, art. 158).

L'autorisation d'établir un octroi s'accorde seulement aux communes ayant une population d'au moins 4.000 habitants; dans le périmètre de l'octroi peuvent être comprises les dépendances rurales, les hameaux et habitations éparses (loi du 28 avril 1816).

Pour établir une surtaxe sur les vins, cidres, poirés, hydromels, alcools, il faut une loi (circulaire de l'Intérieur du 15 mai 1884); sur les autres produits il faut un décret ou un arrêté préfectoral; quelquefois même la délibération du conseil municipal suffit.

Terminons cette nomenclature des impôts sans affectation par *le produit de la taxe des chiens*.

Elle varie de 1 à 10 fr. suivant que le chien est un animal jugé nécessaire à la garde ou un ani-

mal d'agrément (loi du 2 mai 1855). Le tarif est approuvé par le Conseil d'État, sur la proposition du Conseil Municipal, après avis du Conseil Général.

§ 2.

Revenus provenant de l'impôt avec affectation spéciale.

Le produit de ces impôts ne peut être indistinctement employé à l'acquittement d'une dépense quelconque, mais bien à cette dépense nettement déterminée.

Produit des centimes... spéciaux affectés aux communes par les lois de finances (art. 133, n° 3, loi du 5 avril 1884).

1° Taxe d'abattage pour l'entretien et la construction des abattoirs.

Elle est calculée de manière à couvrir seulement les frais annuels; elle ne peut s'élever au-dessus de 0,015 par kilogramme de viande (décret du 1^{er} août 1864) à moins que, pour couvrir les frais de construction, la commune ne soit autorisée à percevoir jusqu'à 0,02,

2^o Imposition pour le salaire du garde-champêtre (loi du 5 avril 1884 art. 109). Elle doit porter sur les 4 contributions aux termes de la loi du 31 juillet 1866, art. 16. Toute commune peut avoir un ou deux gardes-champêtres nommés par le maire. Ces agents doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet dans le délai d'un mois. Les gardes-champêtres doivent être assermentés. Ils peuvent être suspendus par le maire pour une durée de trente jours, mais le préfet seul peut les révoquer. En dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes-champêtres sont chargés de rechercher les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale.

3^o Imposition spéciale pour l'entretien des chemins vicinaux.

Elle consiste dans les prestations en nature, ou leur valeur représentative ; dans l'imposition de centimes additionnels au principal des 4 contributions dont le maximum est fixé à cinq centimes (loi du 21 mai 1836). Sous aucun prétexte, les ressources affectées aux chemins vicinaux ne peuvent être utilisées pour d'autres travaux ou pour des chemins non reconnus et établis comme vicinaux (circulaire de l'Intérieur du 15 avril 1874).

Les prestations en nature peuvent ainsi s'évaluer : tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de

fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir chaque année une prestation de trois jours (loi du 21 mai 1836),

1° Pour sa personne et pour chaque individu mâle valide âgé de dix-huit ans au moins et de soixante au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune;

2° Pour chacune des charettes ou voitures attelées ;

3° Pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

La prestation est appréciée en argent, conformément à la valeur qui aura été attribuée annuellement par le Conseil Général à chaque espèce de journée.

Sur les propositions du Conseil d'Arrondissement, la prestation pourra être acquittée en nature ou en argent au gré des contribuables; et toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera de droit exigible en argent (loi du 21 mai 1836 et Instruction Générale du 6 décembre 1870 art. 91).

La commune peut employer l'excédent des ressources de cette nature, à l'entretien des voies ferrées d'intérêt local (loi du 11 juin 1880).

Les conseils municipaux peuvent encore voter

(art. 141 de la loi du 5 avril 1884) trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires et trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins ruraux reconnus.

Produit de la taxe de balayage dans les communes où elle sera établie (art. 136 n° 13).

Il incombe à tout riverain de balayer le sol jusqu'à moitié de la chaussée; mais il peut s'exonérer de cette obligation en payant une taxe fixée par délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet (loi du 20 mars 1873).

Les communes peuvent encore être autorisées, toujours en cas d'insuffisance de ressources ordinaires :

1° A pourvoir aux dépenses d'entretien des chemins ruraux reconnus, soit à l'aide d'une journée de prestation, soit à l'aide de centimes extraordinaires en addition du principal de la contribution directe (loi du 20 août 1881 art. 10);

2° A s'imposer annuellement jusqu'à concurrence de 3 centimes au principal des 4 contributions directes, dans le but d'accorder des secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve

ou de l'armée territoriale retenus sous les drapeaux (loi du 21 décembre 1882);

3° A ajouter, pour acquitter les frais de perception de tous les centimes additionnels à recevoir pour le compte des communes, 3 centimes par franc du montant des dites impositions. Ils sont recouvrés avec elles et versés dans la caisse des communes à charge par ces dernières d'en tenir compte aux percepteurs à titre de dépenses municipales (loi du 20 juillet 1837 art. 5);

4° A s'imposer pour insuffisance de revenus. Il faut un arrêté préfectoral lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires, un décret dans les autres cas (loi du 5 avril 1884 art. 133);

5° Enfin dans les villes où il existe des entrepôts réels de douanes, un décret peut autoriser les communes à établir un droit de magasinage (loi du 27 février 1832)

CHAPITRE II.

Recettes extraordinaires.

Lorsqu'une commune veut recourir à des ressources extraordinaires c'est, en général, dans le but d'une dépense nettement déterminée, spécifiée en même temps que limitée; aussi les recettes extraordinaires ont-elles presque toujours une affectation spéciale : elles sont en outre facultatives.

Les conseils municipaux peuvent voter, dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général, les contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années (loi du 5 avril 1884, art. 14).

Ces délibérations deviennent exécutoires par cela seul que le préfet ne les a pas annulées dans un certain délai, et le conseil municipal a l'apparence d'une autonomie, le préfet usant rarement de son droit d'annulation.

Les conseils municipaux peuvent aussi voter,

sauf approbation du préfet, les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général et dont la durée, dépassant cinq années, ne serait pas supérieure à trente ans (art. 142).

Toute contribution au-delà du maximum fixé ou établi pour une durée de plus de trois ans doit être autorisée par décret.

Généralement les centimes sont affectés au remboursement d'emprunts.

Les recettes extraordinaires se composent encore :

Du prix des biens aliénés (art. 134, n° 2).

Par exemple la vente des rentes sur l'État : elle doit être autorisée par le préfet.

Des dons et legs (art. 134, n° 3).

Il s'agit ici de dons ou de legs dont la somme totale doit être employée ; j'ai parlé aux recettes la ordinaires, des revenus des dons et legs « dont somme totale a été placée ».

Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées (art. 134, n° 4).

Du produit des coupes extraordinaires de bois
(art. 134 n° 5).

Du produit des emprunts (art. 134 n° 6).

Les conseils municipaux votent et règlent les emprunts communaux, remboursables sur les centimes extraordinaires ou sur les ressources ordinaires, en cas d'excédents. L'approbation préfectorale est nécessaire et suffisante si l'emprunt est remboursable sur des centimes extraordinaires dans un délai de 30 années. Un décret rendu en Conseil d'État doit intervenir si le remboursement excède cette durée. Lorsque l'emprunt est remboursable sur les produits ordinaires le délai de 30 ans peut être dépassé et l'approbation préfectorale suffit.

Les communes contractent des emprunts soit avec la Caisse des dépôts et consignations; soit au Crédit foncier; soit avec des particuliers par voie d'adjudication publique (règlement et décret du 23 juin 1879 circulaire de la comptabilité publique du 25 août 1879); soit aussi spécialement avec la Caisse des lycées, collèges et écoles primaires, créé par la loi 1^{er} juin 1878; soit avec la Caisse des chemins vicinaux administrée par la Caisse des dépôts (loi du 14 juillet 1868); La durée des prêts de la Caisse des dépôts est va-

riable, généralement de 20 ans, avec un intérêt de 4 fr. 25 (circulaire de l'Intérieur du 19 mars 1889); le taux des prêts du Crédit foncier est de 4 fr. 60 au dessous de 100,000 fr.; de 4 fr. 35 au dessus de 500,000 fr. (circulaire de l'Intérieur du 4 avril 1889).

Du produit des taxes, des surtaxes d'octroi affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements (art. 134, n° 7).

De toutes recettes accidentelles (art. 134, n° 8).

Par exemple les *subventions* de l'État :

1° Pour remboursements d'emprunts.

2° Pour construction de groupes scolaires. Elles sont alors déterminées par la valeur des centimes de la communes, le nombre de ses centimes pour insuffisance de revenus, le nombre des centimes extraordinaires dont elle est grevée (La proportion est fixée par décret du 15 février 1886.)

3° Pour chemins vicinaux. Les subventions sont accordées par l'État ou par les départements. La proportion en est fixée par la loi du 12 mars 1880 et le décret du 3 juin de la même année.

Enfin les communes peuvent solliciter les départements ou les pouvoirs publics de leur venir

en aide toutes les fois qu'elles le jugent utile. Il appartient aux Chambres d'apprécier les motifs exposés, la situation de la commune demande-resse (1).

Parmi les recettes accidentelles on doit encore faire figurer la *cotisation pour le pavage*.

Les préfets peuvent autoriser les communes à mettre la réfection de la voie à la charge des riverains, conformément à la loi du 11 frimaire an VII, et à l'arrêt du conseil d'État du 28 décembre 1853. Quant aux trottoirs, à moins d'usages locaux, répartition par moitié doit être faite entre la commune et le propriétaire riverain, (loi du 7 juin 1845).

(1) En 1891, le Conseil Général des Alpes-Maritimes avait émis le vœu qu'un crédit fut voté, destiné à permettre aux communes de rembourser les dettes contractées par elles pour la guerre de la succession d'Autriche et de la première République (analyse des vœux des Conseils Généraux 1891).

TITRE III.

Budget et comptabilité.

Mécanisme du budget. — Préparation. — Rédaction. —
Vote. — Approbation. — Exécution. — Responsabilité
des comptables. — Jugement.

La comptabilité est l'histoire analytique et synthétique d'une entreprise : elle permet au chef de savoir s'il est en gain ou en perte, s'il doit étendre ou restreindre sa production.

En droit administratif, c'est l'ensemble des mesures et des formes prescrites pour assurer la perception régulière et l'emploi régulier des deniers publics ou communaux. La comptabilité est :

1° Législative : vote des crédits ; répartition des impôts ; contrôle des dépenses.

2° Administrative ; c'est-à-dire, pour les com-

munes, surveillance et ordonnancement du maire, exécution par le receveur municipal;

3^o Judiciaire : apurement des comptes par les conseils de préfecture ou la Cour des comptes.

Le budget est le document où se trouvent mentionnées les recettes et les dépenses.

La lecture du budget met sous les yeux le complet développement du mécanisme communal : il dénonce la vie intime de la collectivité. C'est, en effet, l'honneur d'un budget « honnête » d'être clair afin d'être compris de tous et de ne rien céler soit sous des articles à rubriques vagues, soit par une complexité voulue de rédaction.

Le budget est l'acte principal de l'exécutif autant que du législatif, de celui qui le prépare autant que de ceux qui le discutent, le votent. Par analogie avec la vie privée, telle commune qui possède de des revenus égaux à ceux d'une commune voisine sera plus riche, donnera plus complètement à chacun de ses membres la possibilité de satisfaire ses besoins, d'épandre son activité, si elle sait maintenir l'ordre de ses finances, respecter la justice, le droit; si elle sait stimuler le devoir des puissants, l'effort des humbles; si elle arrive à permettre aux inégalités sociales de s'effacer d'elles-mêmes par un plus libre champ ouvert à toutes les capacités, à toutes les valeurs, à toutes les volontés.

Un administrateur vigilant, secondé, soutenu par un conseil d'hommes qu'éclaire le sentiment du bien public, d'hommes intelligents par le cœur, par l'étude de la vie; de cette intelligence que peut développer, mais que ne donne pas l'instruction et l'étude du livre; d'une municipalité ayant le sens de l'ordre, sachant prévoir; plus ambitieuse de la victoire d'une idée que de la possession limitée du pouvoir, et assez noble, assez orgueilleuse pour trouver dans l'accomplissement d'une fonction ainsi comprise, une satisfaction glorieuse, rendrait un service non seulement local et contemporain, mais général et d'avenir, par l'exemple et la répercussion.

Le budget est un premier acte, un projet; le compte final, est le dernier acte, il nous révèle si ce projet à été réalisé, comment, avec quelles modifications.

§ 1

Préparation. — Rédaction. — Vote. — Approbation.

Le maire, pouvoir exécutif de la commune et ordonnateur principal, dresse le budget et le présente au conseil municipal (art. 14, loi du 5 avril 1884) dans la session de mai. Cette assemblée le

vote, par chapitres comme le budget de l'État. Le budget supplémentaire est voté un an après, dans la même session, lorsque le budget de l'exercice clos a été réglé.

Dans le courant de l'année le maire peut présenter des demandes de crédits additionnels (même loi, art. 146).

Quant aux virements de crédits, ils ne peuvent être effectués qu'après une délibération du conseil municipal, réclamant un changement d'affectation, et l'approbation des autorités chargées de régler le budget (art. 502, décret du 31 mai 1862 et art. 982 de l'instruction générale du 20 juin 1859).

Lorsqu'il a été pourvu à toutes les dépenses obligatoires et qu'aucune recette extraordinaire n'a été appliquée aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées au dit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure, conformément à l'article 145 de la loi de 1884 qui établit ainsi une différence capitale avec la loi du 18 juillet 1837. L'esprit de la loi de 1884 a été d'accorder une certaine autonomie aux communes, d'anéantir l'arbitraire vexatoire du préfet, tout en maintenant une tutelle nécessaire.

Toutefois, en dehors du cas prévu par cet article, le décret ou l'arrêté qui règle le budget peut rejeter

ou réduire des dépenses, mais il ne peut les augmenter, ni en introduire de nouvelles que si elles sont obligatoires (même loi art. 148). Il peut arriver, en effet, qu'un conseil néglige, — peut-être volontairement, — d'allouer les fonds exigés pour une dépense obligatoire ; l'inscription d'office ne peut cependant être opérée sans que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale. Si les ressources de la commune sont insuffisantes il y est pourvu par le conseil municipal et, en cas de refus, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office :

1° Par décret, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finance ;

2° Par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum (même loi art. 149).

L'article 150 édicte que dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, conformément à celui de l'année précédente. Une dépense ne peut, en effet, être effectuée que si elle est inscrite au budget, et le receveur municipal doit s'opposer au paiement d'une dépense de cette nature, même sur un mandat régulièrement ordonnancé.

Enfin (art. 147) les conseils municipaux peuvent inscrire au budget un crédit pour dépenses imprévues. Il est employé par le maire, sauf justification d'emploi dans la première session qui suit l'ordonnancement de la dépense.

Le budget des villes dont le revenu atteint 3 millions est soumis à l'approbation du Président de la République, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur : le revenu d'une ville est réputé s'élever à 3 millions, lorsque les recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années.

§ 2.

Exécution.

Avant d'être acquittée, une dépense traverse trois phases : la liquidation, l'ordonnancement, le paiement. La *liquidation*, opération administrative, détermine les droits des créanciers, d'après les titres et pièces. L'*ordonnancement* est l'ordre du maire de payer; cependant, bien qu'ordonnateur direct, le maire délivre non des ordonnances, mais des mandats; c'est le préfet qui, en raison de la tutelle, est toujours considéré comme l'or-

donnateur principal; le maire est un délégué! Le *paiement* libère la commune, enlève au créancier son titre; il est effectué par un agent distinct, receveur municipal ou percepteur, dont les attributions sont très nettement déterminées, limitées.

L'exécution du budget lui est confiée. Seul et sous sa responsabilité, cet agent est chargé de poursuivre la rentrée des revenus, d'acquitter les dépenses sur mandats du maire (art. 152, loi du 5 avril 1884) ou d'un adjoint délégué, indiquant le crédit sur lequel la dépense est imputée.

Ce comptable a le maniement des fonds, et doit effectuer les recettes et les paiements. Il doit faire les diligences nécessaires pour la perception des droits; faire notifier les significations, intenter les poursuites, jugées utiles; empêcher les prescriptions, renouveler les titres de rentes sur particuliers, après 28 ans (Code civil, article 2262); veiller à la conservation du domaine; renouveler les inscriptions hypothécaires avant 10 ans (Code civil, art. 2154, et décret du 31 mai 1862). Les receveurs municipaux peuvent même employer, contre les débiteurs récalcitrants, le commandement par huissier, à la requête du maire, et faire procéder à la saisie-exécution des meubles, mais ils doivent surseoir à la vente, sur la demande du maire et du Conseil municipal.

Quant à l'ordonnateur, il ne dispose des fonds publics que par la délivrance de mandats ou prescriptions de paiement, et lui seul, autorisé du Conseil de préfecture, peut recourir aux poursuites judiciaires.

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles : ce dernier est administrativement (1) responsable de sa gestion, vis-à-vis du receveur des finances (Instr. gén. du 20 juin 1859), et justiciable du Conseil de préfecture ou de la Cour des Comptes. Ils doivent s'assurer de la régularité des mandats, et de leur justification, vérifier si la dette est régulière, si les crédits ont été votés ; le comptable a à connaître de la nature des dépenses avec les crédits, de la nature des recettes avec les lois, malgré la signification apparente des termes employés par les rédacteurs de l'Instruction générale (art. 1001), et du décret de 1862 (art. 91 et 520). D'après ces articles, les receveurs municipaux ne peuvent refuser le paiement des mandats que dans les seuls cas : 1° où la somme ordonnancée ne porterait pas sur un crédit ouvert ou excéderait ce crédit ; 2° où les pièces produites seraient insuffisantes, irrégulières ; 3° où il y aurait opposition dûment signifiée, entre les mains du

(1) Le percepteur-receveur municipal est aussi responsable pécuniairement.

comptable, contre le paiement; 4^o où par suite de retards dans le recouvrement des revenus, il y aurait insuffisance de fonds dans la caisse communale. Enfin, malgré les termes de l'ordonnance de 1822 (14 septembre), et l'interprétation que l'on a cru devoir en donner, le paiement d'une ordonnance ou d'un mandat ne peut être suspendu par un receveur (ou un trésorier-payeur général), que pour le seul cas d'omission ou d'irrégularité matérielles dans les pièces justificatives qui seraient produites. L'appréciation des droits des créanciers, la fixation du prix des services, l'établissement des titres et la liquidation appartiendraient aux ordonnateurs, et les comptables ne peuvent s'immiscer dans la révision des créances, ni contester les bases de leur liquidation; leur responsabilité matérielle est limitée aux erreurs de calculs au préjudice du Trésor (ou de la commune), afin d'éviter toute disposition qui tendrait à confondre leurs attributions avec celles des administrateurs des dépenses publiques (ou communales).

Théorie inadmissible. Si l'établissement du prix des services, si l'établissement des titres et la liquidation n'étaient pas en conformité avec les lois, décrets ou règlements, j'estime que le receveur opposerait justement un refus de payer, et que, s'il passait outre, sans réquisition, l'autorité

chargée du jugement aurait le devoir de le rendre responsable. Les payeurs n'ont pas à connaître, il est vrai, la cause d'une dépense, le but de l'ordonnement, en d'autres termes, de la qualité du créancier, des faits de liquidation; ils ont à connaître de la nature de la dépense, et, par erreur matérielle, on n'a pas entendu borner la compétence des comptables à la seule révision des décomptes, mais au rapprochement des dépenses, des pièces justificatives, avec les lois et règlements qui déterminent ces dépenses exigent ces pièces, non seulement pour affirmer la volonté de l'ordonnateur dans la prescription d'une dépense, mais aussi pour en permettre le contrôle. Par exemple, si un traitement est ordonnancé sur le chapitre des fournitures; si un traitement fixé par une loi ou un règlement est dépassé ou n'est pas ordonnancé dans son intégralité, le payeur doit faire ses réserves.

Et ainsi, la Cour des comptes se trouve avoir un puissant moyen de contrôle : elle peut, par le comptable, atteindre l'ordonnateur; contrôle, il est vrai, *à posteriori*. Il reste à étudier s'il ne conviendrait pas d'exiger le contrôle *à priori*. Ce serait l'objet d'une autre étude (1).

(1) Sur cette question du contrôle des imputations par les comptables des deniers publics, et sous leur responsa-

Les receveurs sont responsables de l'imputation des dépenses sur les exercices ou les chapitres auxquels elles n'appartiennent pas, d'après leur nature et la date du service fait (circulaire de la comptabilité générale du 20 septembre 1842); responsabilité administrative mais non pécuniaire des payeurs (décision de la comptabilité du 8 nov. 1843). Ils doivent surveiller également les dépassements de crédits (décret du 31 mai 1862), rôle que remplit la Direction du mouvement général des fonds, lorsqu'il s'agit des dépenses publiques. Ils se trouvent ainsi

bilité, consulter le très intéressant discours prononcé, par Monsieur le Procureur Général Renaud à l'audience solennelle de rentrée du 16 octobre 1896, sous la présidence de Monsieur le premier Président Boulanger (p. 31).

Ce haut magistrat repousse comme impossible et injuste, ou dépourvu de toute utilité et de toute efficacité le contrôle par les comptables, agents subordonnés, entravés par la discipline, et nécessairement irresponsables pécuniairement, des actes de leurs chefs; il préconise un système se rapprochant plus de l'organisation belge que de l'organisation italienne, et qui maintient pleine et entière la responsabilité ministérielle. Il s'agirait en réalité de confier à la Cour des Comptes une des attributions aujourd'hui départie au comptable par la loi, et reconnue par le comité d'études institué à la Cour des Comptes (arrêté présidentiel du 18 janvier 1896.)

En Angleterre les ordonnances ministérielles doivent être chaque visées jour par l'*audit office*.

avoir une responsabilité plus grande que celle des trésoriers généraux. Ils ont aussi une indépendance plus étendue : en effet, si, après examen des pièces, un receveur municipal refusait le paiement — comme le droit de réquisition confié aux ordonnateurs des dépenses de l'État (décret du 31 mai 1862, art. 91 et 520), n'est pas étendu aux ordonnateurs des dépenses communales (circulaire de l'Intérieur, du 22 février 1870) — c'est le Ministre de l'Intérieur qui requerrait, sous sa responsabilité (loi du 16 sept. 1807, art. 18 ; circulaire de l'Intérieur du 30 nov. 1876 ; Instr. générale, art. 1000).

Si, au contraire, le maire refusait d'ordonnancer une dépense, régulièrement inscrite et liquidée, il serait statué par le préfet, en Conseil de préfecture, et l'arrêt tiendrait lieu de mandat (loi du 5 avril 1884, art. 152).

Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, s'est ingérée dans le maniement des deniers de la commune, est, par ce seul fait, constituée comptable, et peut, en outre, être poursuivie, en vertu du code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans les fonctions publiques (art. 155). Le receveur municipal doit même, sous peine de révocation ou de forcement de recettes, dénoncer une comptabilité occulte qui lui serait révélée. La rigueur de la loi

s'explique par le but poursuivi : empêcher les maires, ou mieux les Conseils municipaux, de pouvoir effectuer certaines dépenses sans justifications régulières.

Le receveur prête serment et dépose un cautionnement (Instr. générale de 1859), gage de sa responsabilité. Cependant, en cas de vol par des tiers, etc., s'il est établi qu'il y a force majeure, décharge peut lui être accordée par décision ministérielle, sur avis du Conseil municipal (décret du 31 mai 1862).

Les écritures des comptables sont arrêtées au 31 mars, et les opérations de finance s'accomplissent pendant deux périodes : l'*exercice*, qui est fixe, et la *gestion*, qui est l'ensemble des actes du comptable pendant l'année ou la durée de sa fonction. L'exercice est la période d'exécution des services d'un budget, acte qui prévoit et autorise la dépense; il se prolonge jusqu'au 31 mars, pour permettre de compléter les opérations relatives au recouvrement; à la liquidation et à l'ordonnancement; au paiement.

Comme pour les écritures des deniers de l'État, celles des communes sont tenues en partie double, conformément aux principes émis par le Comte Mollien, et appliqués depuis le 1^{er} janvier 1808; ce qui permet de suivre la consommation des crédits, l'état des recettes et des dépenses, de se

rendre compte de la situation de la caisse, qui doit être *une* (art. 1270 de l'Instruction générale du 20 juin 1859).

§ 3.

Jugement.

A la clôture de l'exercice, après le 31 mars, le maire, en qualité d'ordonnateur, dresse un compte administratif (art. 151), le receveur municipal, un compte de gestion (art. 157).

Le compte du maire, pour l'exercice clos, est présenté au Conseil municipal, avant la délibération du budget de l'exercice qui suit l'exercice en cours. Il est définitivement approuvé par le préfet. Le compte administratif représente, pour les communes, le compte général pour l'État, qui résume les comptes des ministres et des comptables, base du règlement définitif.

Ce compte est la reproduction du budget. Il désigne :

1^o La nature des recettes; la fraction provisoire d'après le budget primitif, le budget additionnel et les autorisations spéciales; le montant des produits, d'après les titres et actes justifica-

tifs, déduction faite des réductions; les recettes effectuées, les rentes à recouvrer; 2° la nature des dépenses; le montant des crédits alloués par le budget; les droits constatés au 31 décembre; les sommes dépensées jusqu'au 31 mars, époque de la clôture de l'exercice.

Toute personne peut prendre connaissance des budgets et des comptes communaux déposés, à cet effet, à la mairie, et rendus publics par voie d'impression, dans les municipalités qui ont inscrit un crédit spécial ou qui ont un revenu supérieur à 100,000 francs (art. 160).

Le compte administratif est présenté au Conseil municipal dans la session de mai, afin qu'il puisse être procédé ensuite au règlement définitif de l'exercice clos. Mais l'approbation du Conseil municipal ne suffit pas : ce compte doit être également approuvé par l'autorité supérieure (Décret du 31 mars 1862, art. 510).

Le compte du maire n'est qu'un *compte moral*. Les recettes et les dépenses, s'effectuant par un comptable seul responsable, ce compte est contrôlé et complété par le document appelé *compte de gestion*, dressé par cet agent et appuyé de justifications. Les résultats doivent concorder avec ceux du maire; aussi peut-il être établi seulement après la clôture de l'exercice. (Décret du 27 janvier 1866).

C'est alors que le Conseil municipal s'occupe de la vérification et du contrôle des opérations effectuées; fixe le chiffre des recouvrements et des dépenses; arrête l'excédent applicable à l'exercice clos (circulaire du 30 janvier 1866; Instruction du 10 avril 1835, et Inst. générale, art. 828).

Le compte de gestion est affirmé sincère et véritable; il constate l'accord avec le budget et les opérations spéciales; il doit être vérifié par le receveur des finances de l'arrondissement, vérification qu'il ne faut pas confondre avec celle sur pièces, qui a lieu seulement après la présentation au Conseil municipal. En effet, dans les dix jours qui suivent la session de mai, le receveur municipal doit faire parvenir à la recette des finances, son compte, accompagné des délibérations du Conseil. Toutefois, si cette délibération n'était pas prise en conformité des règlements, le comptable ne saurait être rendu responsable, attendu qu'il ne lui appartient pas de pouvoir modifier la forme d'un document dans la rédaction duquel il n'a pas qualité pour intervenir.

Enfin, les comptes des receveurs municipaux sont apurés (art. 157, loi du 5 avril 1884) par le Conseil de préfecture (pour la procédure, consulter la loi du 22 juillet 1889), sauf recours à la Cour des comptes, pour les communes dont les revenus ordinaires dans les trois dernières années n'excé-

dent pas 30,000 francs. Ils sont définitivement réglés par la Cour des comptes pour les communes dont le revenu est supérieur. Le chiffre des recettes qui fixe la compétence est déterminé d'après les droits constatés et non d'après le chiffre des recouvrements.

Les comptables justiciables des conseils de préfecture, qui n'ont pas présenté leurs comptes (même loi, art. 159) dans le délai prescrit par les règlements peuvent, être condamnés, par l'autorité chargée de juger les dits comptes, à une amende de 10 francs à 100 francs pour chaque mois de retard elle s'élève de 50 à 500 francs pour ceux qui sont justiciables de la Cour des comptes. Ces amendes sont attribuées aux communes ou établissements que concernent les comptes en retard.

Chaque comptable rend son compte par exercice, mais il n'est responsable que de sa gestion personnelle. Quant à la forme des comptes, elle est réglée par le décret spécial du 27 janvier et la circulaire de la comptabilité publique du 30 janvier 1866.

Outre les pièces de recettes et de dépenses, les comptes doivent être appuyés des pièces exigées par l'article 1551 de l'instruction générale.

Les arrêts rendus après vérifications et contrôle du juge des comptes sont en même temps des

arrêts de jugement sur les comptables, (arrêts définitifs, arrêts provisoires, arrêts de quitus) et des arrêts de conformité avec les comptes des ordonnateurs.

CONCLUSION

Situation et critiques.

Lumière et Vérité. — Sincérité de pensée et sincérité d'action. — Foi et scepticisme.

§ 1.

J'ai tenté de faire jouer le mécanisme du budget communal; j'ai indiqué avec l'origine et la cause de ses principales dépenses, la source de ses recettes. Ne convient-il pas, avant d'aborder toute critique, de rechercher quels sont les résultats de l'organisation actuelle, l'effet des principes qui l'ont dictée? de se rendre compte de la situation des esprits, d'un « état d'âme » qui, admis ou repoussé, contient l'avenir?

La caractéristique des peuples forts, comme celle des âmes d'élite, est de savoir tout entendre. Il ne faut pas vouloir être aveuglé, ni trompé ou leurré. Une malheureuse présomption souvent

nous empêche d'oser regarder; et ne voyant pas le mal nous affirmons consciencieusement qu'il n'existe pas. Nos erreurs, sachons les reconnaître; nos fautes, ayons le courage de les avouer. Le mal n'est pas de se tromper mais de croire à son infailibilité, de ne pas chercher à être toujours mieux informé; et peut-on jamais se dire suffisamment informé?

C'est la marque d'esprits élevés, courageux, de ne pas regarder comme un amoindrissement les écarts nécessairement commis, mais bien de considérer ainsi la non-volonté, le non-désir de sortir d'une nuit menteuse. N'est il pas préférable de prévenir plutôt que d'avoir à guérir? Dans la maladie sociale guérir est mal aisé, le plus souvent impossible : on arrive trop tard. La sécurité ne réside pas dans le silence et l'anonymat; loin de nous cette crainte des responsabilités, cette tendance égoïste, à crier : « pas d'histoires »; il ne faut pas redouter toujours d'être compromis; nous le serions certainement en face de la conscience, de la vérité, de l'avenir. Et nous voyons des hommes appartenant à l'élite, des hommes d'intégrité privée absolue, sortir de la scrupuleuse honnêteté par suite d'une vue bornée, antipatriotique, qui leur fait croire que le grand jour nuit à la compréhension des actes politiques, que certaines habiletés sont nécessaires, alors

que la grande habileté serait avoir confiance et inspirer confiance.

Le but est atteint si l'action est conforme aux principes. Mais les hommes, dominés par leurs passions, élevés séculièrement dans des arbitraires successifs, sont préoccupés de leur intérêt personnel, tout en croyant, ou faisant croire, que ces passions sont la raison, ces intérêts ceux de la collectivité; quelques-uns dans l'illusion qu'ils feront, par une pratique contraire à leurs principes, triompher ces mêmes principes.

Sans excuse donc celui qui, après avoir vu, après avoir renversé les idoles, les redresse sur leur socle; celui qui, après avoir combattu l'obscurité, la rétablit à son profit. Et nous autres libéraux, républicains, nous prétendons avoir vu (1). Les vainqueurs d'hier tenaient le pouvoir de la force ou d'un consensus, avant de le tenir de l'intrigue : à une époque ils avaient été utiles; leur conception politique, bonne ou mauvaise, était loyale : ils étaient libres socialement sinon humainement; ceux du lendemain détiennent le pouvoir par réaction, par révolution, évolution aussi,

(1) La boutade jetée à la face de Mole « nous jouerons le même air que vous, mais nous le jouerons mieux » est d'un révoltant cynisme. La conviction n'a-t-elle pas sa base dans la conscience!

transformation d'un état de choses qui ne subsistait plus que fictivement, sans sa base de vérité; ils le détiennent de par une vue idéale, avec l'espoir exprimé d'un état de choses plus élevé, plus moral, autre en tous cas. On est en droit d'exiger d'eux au moins une attitude différente. Qu'ils conforment l'action aux paroles, qu'ils se maintiennent dans leur sincérité passée et candidate (1).

(1) Autrement le peuple trompé, dévoyé, même s'il parvient à se ressaisir, reste grièvement blessé d'un scepticisme dissolvant, d'autant plus dangereux pour une nation qu'il n'est pas seulement le partage d'infimes minorités, mais qu'il s'infuse dans les profondeurs de la masse et ne peut alors être compris dans l'acceptation élevée, toute philosophique.

« Qui a fait des saintes choses, une chose qu'on écrase... c'est chaque coquin qui a vécu, prétendant avec son charlatanisme faire quelque chose, et qui n'a fait que manger et mal faire dans tous les déportements de la vie, comme cireur de bottes ou seigneur suzerain, chacun dans son degré » (Carlyle). Le peuple ne peut être sceptique dans la pensée, croyant dans l'action. Seule une élite peut avoir, avec la foi active, le scepticisme intellectuel qui permet le libre examen.

Un philosophe a dit mieux : « les hommes supérieurs ont l'esprit juste et le caractère gai » (de Boisjoslin). Agir c'est vivre et pour vivre il faut croire que demain sera meilleur. « Les sceptiques (d'action), a dit Jules Ferry, ne sont que des spectateurs ! » Et il ajoute : « quand on aspire à gouverner la chose publique, il ne suffit pas de gouverner et de laisser faire... il faut gouverner, c'est-à-dire agir, et pour agir vi-

C'est la voix des politiques. Aujourd'hui, en démocratie, le dernier des paysans doit être un politique.

Mais l'éducation civique est difficile : elle se heurte aux vestiges, puissants encore, d'une éducation romaine, féodale, tyrannique ; à l'habitude de se courber devant l'autorité d'où qu'elle vienne, d'obéir aux rites sans nécessité de comprendre le dogme ; et ceux qui pourraient être les éducateurs du peuple, souvent lui cachent la vérité, sous ce prétexte qu'elle ne peut être dévoilée à tous dans la crainte d'être mal comprise. Il faut exiger loyauté et vérité ; c'est ce que doit au peuple un gouvernement soucieux de sa fonction, non arbitraire, non pitoyable ; un gouvernement qui dit ce qu'il sait, qui se renseigne pour ce qu'il ignore. Et qui doit renseigner ? Chacun, sans distinction, sans catégories, sans classe d'ilotes, chargés de masquer la vérité, de flatter le maître. Loin d'être entamé, ce gouvernement grandit ; sinon, atteint au cœur, il doit périr, parce qu'il n'existe qu'en surface, comme le peuple qu'il dirige.

« Pouvoir dire, savoir entendre, agir en toute sécurité est, je le répète, essentiellement constitutif d'une république moderne.

rilement il est nécessaire d'avoir confiance surtout dans l'efficacité, dans la force expansive des idées raisonnables et saines ».

§ 2

Situation financière. — Etat des petites agglomérations.
Ressources insuffisantes. — Dette.

La situation vraie, plus pernicieuse dans ses conséquences que défectueuse en elle-même, est dénoncée par certains faits; ils révèlent une orientation fautive et indiquent ainsi dans quel sens on pourrait modifier la conception actuelle, la rendre adéquate à une évolution théorique et pratique.

Sous la forme républicaine, la France connaît « une vitalité, une élasticité, possède une richesse qu'aucun régime ne lui a données ». Toutefois l'équilibre budgétaire est dans les chiffres seulement; il masque un déficit : La dette publique est inquiétante (1), la situation des communes est à veiller de près.

Le document publié chaque année par le Mi-

(1) Les promesses faites en matière d'assistance et de retraites pourraient faire craindre des déceptions financières profondes si on essayait de mettre à exécution certains projets dictés, par un sentiment humanitaire exagéré, par un sentiment de la solidarité mal comprise, peut-être intentionnellement mal défini!

nistre de l'Intérieur, document établi d'après les budgets primitifs de l'année courante et auquel on ne peut demander la rigoureuse exactitude statistique, est peu rassurant :

La population des campagnes a diminué : les petites communes sont abandonnées pour les gros bourgs, les villes. En 1877, sur une population de près de 35 millions (1), plus de 28 millions étaient répartis dans les campagnes (2).

En 1893, nous descendons au chiffre de 24 millions 500.000 âmes et cela sur une population de plus de 38 millions. C'est pour les petites agglomérations un amoindrissement de richesse, que ne compense pas l'effort donné aux grands centres, dont au contraire la population nécessiteuse se trouve fortement augmentée. N'est-ce pas une des causes qui expliquent les ressources minimales et même insuffisantes de la majorité des communes ? La plupart sont obligées de recourir aux centimes pour insuffisances de recettes : la proportion moyenne de ces centimes est de 1/8 (3) sur l'en-

v

(1) Exactement 34.916.982 habitants (38.342.957 habitants en 1896, y compris Paris : 3.141 000).

(2) Exactement 28.679.000 habitants.

(3) En 1891 sur une prévision de revenus de 408.318.958 francs (non compris Paris), le produit des centimes pour insuffisance de revenu s'élevait à 55.511.287 fr.

semble des revenus communaux. En France près 30.000 communes sur 36.000 (1) ont seulement de 200 fr. (2) (et moins) à 10.000 de revenus.

Le rapport annexé à la situation de 1891 fait observer que les budgets communaux offrent rarement un excédent de recettes; l'excédent de 34 millions qui paraît ressortir de la statistique de 1896 (3), est illusoire; il provient surtout de villes telles que Roubaix, Tourcoing, Douai, Valenciennes, par exemple, qui donnent 90 0/0 du chiffre formant l'excédent.

Remarquons encore que, sur 36,000 communes, 9,700 seulement (5,300,000 habitants), n'ont pas de dette. Elle s'élève, pour les autres (27,000), à 1,300,000,000 de francs (4), en 1890, dont près de 500 millions incombent aux municipalités rurales (5). En 1893, la dette communale atteint le

(1) Exactement 36.166. en 1895.

(2) 70 communes à peu près ont moins de 200 fr. de revenu.

(3) Exactement 34.556.788 fr. En 1895 cet excédent s'élevait à 36.560.850 fr.

(4) Exactement, 1,351,751,861 francs.

(5) La dette des villes est de 854 millions, sans compter Paris. dont la dette seule est de 1,872,336,000 francs (elle était, en 1877, de 757,400,000). En 1895, la dette de Paris s'élève à 2,045,883,752 francs.

chiffre de 1,414,145,445 francs, et, en 1895, celui de 1,471,269,749 francs! (non compris Paris).

La dette communale, toujours sans compter Paris, représente, pour toute la France, une moyenne de 37.60 par habitant (1). Depuis 1838, la marche des fonds communaux a été huit fois plus rapide que celle des fonds généraux, et l'équilibre, je le répète, est maintenu, grâce aux subventions et aux centimes pour insuffisance; leur accroissement est notable depuis 1878 : en 1877, ils atteignaient, pour toute la France, 35,376,000 francs sur un produit total de centimes s'élevant à 116,000,000 de francs (2), et, en 1891, plus de 55 millions sur un produit total de centimes s'élevant à 173,000,000 de francs (3), ascension rapide que supporte le contribuable, et que ne justifie pas son « bien-être »; il est pauvre, et sa commune, pauvre également, par nécessité, le frappe.

Le Gouvernement, dit de Luçay, n'a pas su user

(1) Elle est 643 dans la Seine, y compris Paris; de 194 dans les Bouches-du-Rhône; de 10 dans la Haute-Loire; de 5.70 dans les Côtes-du-Nord.

(2) En 1877, on relevait 23,939 communes imposées pour insuffisance de revenu.

(3) En 1896, le produit des centimes s'élève à 186 millions 971,668 francs, y compris 35,553,308 francs pour le département de la Seine.

des droits de contrôle et de haute tutelle que lui a maintenu la loi de 1867, et celle de 1884. Et n'en usant pas, il a fait de ce contrôle et de cette tutelle un péril, non pour l'équilibre seul, mais pour la centralisation même, sans profit pour les franchises communales.

Déjà, le président Bonjean, rapporteur de la loi de 1867, au Sénat, exprimait la crainte que l'accroissement des dettes survenues de 1836 à 1862, nonobstant le contrôle de l'autorité supérieure, ne prît un essor plus rapide et ne créât une concurrence regrettable au crédit de l'État. Nous voyons, en effet, à côté du budget ordinaire, non seulement un budget extraordinaire provenant du développement de la vie locale, et nullement en corrélation avec la richesse générale, mais une dette qui grève les communes, depuis 1877, de plus de 40 0/0 : elle s'accroît dans l'ombre (1).

Il est vrai que la « situation » n'établit pas de distinction, ne nous donne pas un classement intéressant, mais la charge qui pèse sur les communes n'en subsiste-t-elle pas moins ? Les chiffres sont éloquentes !

(1) En 1892, 4,533 communes étaient imposées de moins de 0,15 (en 1895, 3,822 seulement) ; 8,318, de 0,15 à 0,30 ; 8,813, de 0,31 à 0,50 ; 10,568, de 0,51 à 1,00 (en 1895, 16,000) ; 3,908, au-delà,

§ 3.

La critique et les critiques. — Rôle de la loi. — On lui doit une obéissance clairvoyante. — Autorité et arbitraire. — Dogmatisme et ritualisme. — Critérium ancien, critérium moderne. — Il faut choisir. — La Justice, cause et fin. — De la civilisation. — La vérité et le suffrage universel. — La démocratie s'impose. — L'individu, ses droits et ses devoirs. — Des groupements, État, Commune. — Rôle de l'État. — De la solidarité : la conception sociale entière. — Différentes conceptions. — De l'organisme social. — Le groupe est subordonné à l'individu. — Limites de l'action de l'État. — Comment il faut entendre Autonomie communale. — Autonomie de la personne humaine, premier principe et conséquence dernière. — Des attributions nouvelles. — Décentralisation sincère.

Savoir tout entendre ne suffit pas, il faut vouloir susciter la contradiction éclairée. La critique, d'où qu'elle vienne : d'esprits sincères, passionnés de justice et de vérité, d'amis clairvoyants ou d'ennemis jaloux, trop heureux souvent de mettre en pleine clarté des défauts plus faciles à saisir qu'à empêcher ou à rectifier, la critique peut être de grand profit et pour se corriger, et pour s'améliorer, s'il y a perfection possible, pour se diriger, dans tous les cas. « Il ne faut pas que chacun prononce seulement suivant ses propres

lumières, sans conseil préalable, sans comparaison entre ses idées et les idées d'autrui, autant dire sans examen ni réflexion, et comme au hasard ».

Mais ne convient-il pas de s'éclairer d'un critérium, d'autant plus utile, que la commune est appelée à jouer un rôle considérable dans le développement de la démocratie? Les critiques en surgiront, critiques de fond, critiques de détail; à peine sera-t-il besoin de les énoncer, si ce n'est à titre d'exemple.

Qu'il me soit donc permis, pour poser l'idée rectrice, de définir le rôle de la loi, d'indiquer les bases du passé politique, les bases nouvelles du présent et de l'avenir, de déterminer les droits de l'individu, de la commune, de l'État. Les principes anciens ont amené, sous le couvert des idées nouvelles, une situation qui, dans l'inharmonie du passé et du présent, ne peut qu'empirer: il faut, d'une irresponsabilité générale, faire naître une responsabilité déterminée et locale; de toute nécessité, la conception moderne s'impose.

Il semble évident que chacun doit devenir, le plus possible, maître de son action, et chaque loi municipale ou autre devrait porter en exergue: Toute loi est bonne, qui est dictée dans le sens du respect de la liberté de l'individu, de « l'autono-

mie de la personne humaine » en tant qu'elle ne nuit pas à l'intérêt général, qui est conçue dans le sens du « juste au point de vue social, donc, de l'utile ».

« La loi, il est vrai, étant donnée l'infini variété des cas, est rarement satisfaisante pour une espèce; mais n'établit-elle pas un minimum d'abus? Mal évident au jour le jour, le bénéfice d'un règlement est incontestable au bout de l'année ».

Quelle que soit la loi, tout citoyen doit s'y conformer strictement, obéir à l'esprit qui l'a dictée; sous cette réserve, toutefois, que si elle est jugée défectueuse, il lui soit permis d'en mettre à nu les défauts, d'ameuter contre elle le bon sens et l'opinion, afin de la corriger, de la transformer, s'il est possible, de lui donner une autre base, établie d'après l'étude réfléchie de la vie de société, de l'évolution spéciale du peuple que l'on veut diriger, et en laissant à l'art le soin de déduire les voies et moyens qui conduisent au but.

Les lois, contrats sociaux, réclament observance; mais, limitées, temporaires souvent, elles sont éternellement modifiables et révocables, même lorsqu'elles renferment les principes humanistes; parfois, elles ne visent que les intérêts, et comme les intérêts changent avec les circonstances, elles doivent être transformées pour concourir à l'harmonie de l'état social présent. Les

lois conçues dans le sens du juste, du bien, ont, en dehors de ce côté temporaire, un côté d'éternité qui leur donne vie. Celles-là gouvernent encore les organisations humaines : seule, la forme en a pu varier.

A chacun de nous de proposer les modifications entrevues dans l'action ou la méditation. Car toute opinion née de l'observation et de la réflexion, non de l'intérêt personnel ou de parti, non des circonstances, comporte sa part de vérité, mérite attention. Ce n'est pas que je croie à la magie des lois. Le scythe Anacharsis raillait Solon de l'espoir qu'avait le philosophe grec de réprimer, par des lois écrites, l'injustice et la cupidité de ses concitoyens, même si ces lois étaient conformes à leurs intérêts. On ne réprime pas, en effet, l'injustice et la cupidité ; on en peut seulement atténuer les effets ; mais les lois sont nécessaires à la vie collective, et la raillerie d'Anacharsis n'était d'ailleurs qu'une boutade, puisque, rentré dans son pays, il y porta les institutions des Grecs. Folie d'observation qui coûta la vie à ce sage.

Plus un pays est civilisé, plus la loi doit avoir étendue et puissance, moins le gouvernement doit conserver d'influence sur la vie privée et sociale des individus. Vérité historique, vérité sociologique.

Autrefois, la masse, inconsciente et aveugle, faisait la force du souverain, elle vivait, respirait, par lui et pour lui : aujourd'hui encore, la tradition conserve le préjugé. Mais le pouvoir laissé par la masse au souverain est tout de surface, et déjà le vide se creuse profond, entraînant le préjugé suranné jusqu'au moment où s'écroulera tout ce qui n'a plus sa base vraie et sincère (1).

(1) Ce sera le rôle de l'avenir, le rôle de demain, celui de la démocratie; l'État prendra sa fonction nouvelle et forte, il aura ses attributions adéquates. Gouverner, ce n'est pas réprimer, c'est diriger, être puissant, fort en intensité. La puissance est en « profondeur plutôt qu'en étendue : il n'est pas nécessaire d'en élargir les limites pour en accroître la force pénétrante ». Mais pour comprendre ce rôle de l'avenir, il faut chasser l'esprit de réaction, l'esprit d'autorité, l'esprit « religieux » — qui n'a rien à faire avec une croyance respectable et louable, acte relevant de la conscience, — l'esprit qui entrave la pensée, qui empêche de voir par soi-même, qui estime que toute action est déterminée par un mot d'ordre, que chacun doit obéir, que des œillères sont nécessaires pour toute direction droite; cet esprit, par lequel sont dominés ceux-là mêmes prétendus les plus dégagés, les plus *avancés*, faux fils de 1789, qui ont la passion, non du chef, mais du maître, une foi presque aveugle dans le parti, la coterie, la bande, non dans l'union, pour le triomphe d'une idée, non dans l'association pour des buts déterminés, limités, n'emportant pas, à l'heure du succès, l'abandon des principes. C'est l'esprit du conquérant brutal, perpétré dans nos cervelles modernes; c'est le langage du vainqueur barbare, du détenteur de la vérité révélée sonnant toujours à nos oreilles.

Personne n'ose avouer aujourd'hui, sauf de rares et respectables exceptions, qu'il appartient encore à ce passé dont le facteur moral, historique, économique, toujours nous domine, que dans ce passé seul est la vérité; et nous n'osons pas encore avouer que nous brisons un dogmatisme suranné; que nous voyons une base nouvelle à adopter; un autre but à atteindre; une méthode différente à suivre. Du passé nous devons retenir ce que contient également l'avenir, ce que contiennent tous les temps, ce qui a honoré toutes les conceptions sincères, l'aspiration au *beau*. Et nous nous enfermons dans un ritualisme de mort!

Le catholicisme avait une doctrine puissante : droit chrétien et droit romain nous ont gouvernés des siècles. Les temps modernes ont rompu ces liens; une plus égale conception des rapports des hommes entr'eux s'impose. La base nouvelle, la croyance nouvelle doit être celle de la justice et de la liberté (1).

La liberté comporte une certaine autorité, non celle qui se manifeste par l'emploi de la force,

(1) Être juste est la vertu politique par excellence « de la justice dépend la prospérité ou la décadence ». C'est le principe cause et fin; l'idéal auquel on aspire, la norme à laquelle on mesure son jugement.

mais celle qui s'exerce respectueuse de la loi, des droits de chacun, pour la sauvegarde de la liberté de tous. Le sentiment du juste naît avec la liberté; il s'infuse plus par l'éducation que par l'instruction; il réclame, avec le milieu, le temps pour naître.

Il faut encore avoir foi dans la solidarité, conséquence d'une plus juste vision des droits et des devoirs, du rôle et de la place de chacun dans la société : juste vue de la civilisation (1).

La civilisation est un produit de la vie en société; un produit de la raison; or, si l'homme doit à la collectivité la vie civilisée, il faut, s'il devient source de mal, et bien que son individualité jamais ne doive être sacrifiée, il faut que devant un intérêt général, non de groupe, il soit maintenu dans les limites qu'il a dépassées. Cela au nom de ses propres droits imprescriptibles :

(1) Je définis, le « civilisé », celui qui profite de l'expérience d'autrui, qui « apprend par la communication ». Le civilisé est le produit conscient des siècles, une résultante du passé, le cumul des efforts antérieurs qui permet l'effort d'aujourd'hui. La civilisation n'est pas innée chez l'homme elle est traditionnelle et disparaît devant l'abandon de soi, dans l'énervement de sa force de persévérance et de prévoyance; elle peut s'effacer devant la passion, mais sans lendemain, lorsque la raison n'est pas atteinte, reste saine.

l'oubli de ses devoirs corrélatifs, appelle le châti-
ment.

Qui déterminera, si l'intérêt général est lésé, s'il y a usurpation, oubli des devoirs? — Je ne m'occupe pas ici de l'intérêt privé. — Est-ce une majorité souvent injuste, éphémère, pouvant se tromper contre un seul? Non. C'est la conscience inhérente à chacun de nous, hommes sociaux, et qui se dégage d'une vision de la vérité. Contrairement à l'article 25 de la Déclaration des droits de l'homme, la souveraineté ne réside pas dans le peuple, mais dans le droit de l'individu; et si, jusqu'alors, l'histoire nous montre le grand nombre fait pour le petit « *humanum paucis vivit genus* » a dit Lucain, le grand nombre ne doit pas aujourd'hui « tyranniser le petit, le soumettre à son arbitraire ». Rien ne peut prescrire contre le droit, contre la vérité. Le suffrage universel est un instrument politique plus ou moins bon et, peut être, le seul légitime en tant qu'on lui mesure sa place; mais un moyen de connaître la vérité, jamais! « la vérité ne peut être soumise au prononcé des masses » (1).

(1) Théorie qui n'est point en contradiction avec le referendum; le referendum peut être en même temps qu'un instrument de liberté un instrument de vérité immédiate par ses conditions limitées, par son mode d'information

Cependant, la démocratie s'impose. Est-ce un bien, est-ce un mal? Est-ce l'état adulte ou caduque des nations? Est-ce une maladie passagère de l'état adulte? Nous n'avons pas à le rechercher : c'est un fait; elle entraîne le suffrage universel. Maintenir dans cet état nouveau les organisations anciennes des aristocraties (1), c'est un

simple et défini. Le suffrage universel est un procédé empirique qui a sa base dans le sentiment, il peut être en même temps qu'un instrument de vérité et de liberté un instrument d'erreur et tyrannie. C'est pourquoi *la vérité* — je ne dis pas une vérité concrète — ne peut être soumise ou prononcée des masses.

(1) « Une démocratie saine, a dit Emile Trelat, est un organisme dans lequel peuvent naître et se développer des aristocraties éphémères. »

Définition séduisante ! Mais d'abord peut-il y avoir des démocraties saines ou malsaines ? Il existe des démocraties. Ensuite la démocratie peut-elle permettre des aristocraties ? et enfin les aristocraties peuvent-elles être éphémères ? autant de questions à résoudre.

Erreur de croire que démocratie signifie impulsion par en bas : la direction toujours doit venir d'en haut et la masse entre deux impulsions contraires choisira, suivra la meilleure à une condition cependant, c'est que les meilleurs ne se dérobent pas, ce qui souvent se produit.

Dans le régime aristocratique on vit sans la masse ; dans le régime démocratique elle s'associe à la vie générale de la nation ; c'est une force puissante employée au lieu d'être négligée, mais c'est une force qui doit servir et non asservir.

non-sens, une maladresse, un attentat contre la raison, contre la vérité enfin reconnue; donc une immoralité. L'Ère actuelle, sinon la démocratie, est l'avènement de la conscience et du droit de l'individu. Turgot a dit dans une lettre à Price : « C'est un préjugé que les nations, les provinces peuvent avoir des intérêts en corps de provinces, de nations, autres que celui qu'ont les individus, d'être libres et de défendre leur propriété contre les brigands et les conquérants ».

Le groupement est le milieu favorable, indispensable à chacun pour développer ses facultés. De là l'importance de la commune, base de l'édifice social, et l'entrave qui nuit au groupement serait un crime au même titre que l'entrave au libre développement de l'individu. La commune ne doit faire que ce que l'individu ne peut accomplir lui-même, et le groupe supérieur, l'État, a pour limite ce que la commune ne peut faire seule ou associée. Le droit social n'est que la conservation et l'augmentation du droit individuel. Comme groupe suprême, l'État a la charge d'empêcher les individus de nuire aux libertés individuelles, d'usurper, de négliger leurs devoirs; de même il a la charge d'empêcher l'usurpation des groupes inférieurs qui loin d'être des organismes vivants, — l'humanité seule, je l'ai dit, composée non de grou-

pes mais d'individus, étant un être vivant — n'ont qu'une existence factice et pourraient prendre des mesures d'autant plus odieuses, d'autant plus tyranniques, que l'individu est plus rapproché. L'État a encore la charge de veiller à l'application stricte des lois que les individus consultés se sont imposés, de veiller à ne point usurper lui-même. « La loi protège la liberté publique et individuelle contre l'oppression de ceux qui gouvernent » dit l'article 9 de la déclaration de 1793. Tout nouveau régime comporte des vices qui doivent être combattus, comme l'ont été les anciens, par des institutions et des garanties, autrefois dirigées contre le roi et les nobles, aujourd'hui, demain, contre l'insolente et corruptrice ploutocratie, contre les institutions démocratiques, sans traditions, où l'ignorance est plus nuisible, où l'égoïsme, l'envie, les passions, la tyrannie des masses, se font plus facilement jour.

L'État est le gardien du droit privé. D'après Bacon, « le droit public n'aurait pas pour seule fin d'être comme le gardien des droits privés, afin d'empêcher la violation de celui-ci et les injustices ; il s'étend aussi à la religion, à l'armée, à l'enseignement, aux arts, aux richesses, enfin à tout ce qui intéresse le bien-être de la cité...

... La fin des lois est le bonheur des citoyens ! »
Le bonheur des citoyens ! il appartient aux citoyens ;

il dépend de leurs conceptions relatives et personnelles. Aux « embarras de la nature » n'ajoutons pas ceux du législateur. L'État doit faire régner la paix par une justice aussi entière que possible ; il doit empêcher qu'on ne mette obstacle au libre fonctionnement de la liberté. Droit politique et droit privé tendent à faire vivre les hommes les uns près des autres en maintenant l'harmonie.

L'État doit en outre défendre la paix contre les attaques du dehors (1).

(1) L'intervention de l'État est-elle limitée à la sécurité *matérielle* de l'individu ? doit elle être étendue à sa sécurité *fonctionnelle* ? Afin que l'individu, « principe et but » soit dans les conditions nécessaires pour atteindre son plus complet développement, il est indispensable que sa liberté soit restreinte en ce qu'elle peut avoir de nuisible au développement du voisin ; il faut que les embûches dressés, dans la lutte pour la vie, devant tout concurrent, soient rendues impossibles par une garde vigilante. Mais l'intervention de l'État est ici dangereuse ; elle est indéfinie, elle n'est pas limitée, elle peut dégénérer. De là différentes doctrines : la doctrine anarchiste ou de l'individualisme, qui ne reconnaît pas la vie sociale avec les devoirs qu'elle comporte ; la doctrine libertaire, qui admet la nécessité de la vie sociale, mais dont la doctrine excessive, allant jusqu'à nier l'utilité de la police, est insuffisante ; la doctrine communiste : communauté de production et de consommation ; la doctrine collectiviste : communauté de production ; la doctrine du socialisme d'État, d'interventionisme sans définition, vague et dangereuse, et aux yeux

Tout système gouvernemental est bon qui permet d'en faire bon usage, et la difficulté n'est pas de choisir le gouvernement dont on peut faire le meilleur usage, mais de choisir celui dont il est le plus difficile de faire mauvais usage; or celui-là sera justement par ses complications le plus difficile à manier. Quel qu'il soit, ses attributions doivent être limitées afin d'éviter les tentations d'arbitraire et aussi dans le but de laisser plus libre l'action individuelle. « Les gouvernements, a dit Destut de Tracy, sont des ulcères qu'il faut circonscrire le

de laquelle l'individu est généralement un incapable; la doctrine sociale d'intervention, doctrine libérale, respectueuse de l'individu jusqu'à vouloir empêcher la concurrence de se fausser, jusqu'à vouloir s'opposer à ce qu'une force empêche une autre force de se manifester. C'est la théorie d'un de nos politiques anti-collectiviste, philosophe de grande culture et d'une remarquable ampleur intellectuelle. Cette dernière doctrine, née de la doctrine libertaire trop restrictive, pose en principe que l'État doit intervenir toutes les fois que l'intérêt général est en jeu, qu'il ne doit considérer ni les personnes, ni les catégories; qu'il doit faire ce que l'individu isolé ou librement associé ne peut accomplir; que là doit se borner son intervention. Le minimum d'intervention se modifie avec les siècles, mais il a toujours pour criterium le plus complet développement des facultés individuelles, facultés, physiques, intellectuelles, sentimentales, sociales.

La conception politique posée, nous avons, avec la solidarité, conception morale de la société, la conception sociale entière,

plus possible. » Et loin de les amoindrir, la diminution de leurs attributions les grandit, les « rend plus durables » (Lycurgue).

Nous trouvons chez nos devanciers des exemples à l'appui de cette thèse « attributions limitées de l'État » et cela chez les théoriciens de systèmes adverses, chez les peuples d'une doctrine gouvernementale absolument différente. Hegel, qui trouve l'État antérieur et supérieur à tout contrat social, pour qui l'État est la substance même de l'individu, le but des individus en société, Hegel n'est rien moins qu'un centralisateur ; et la Prusse applique son système double : absolutisme et *libertés locales* en tant qu'elles ne nuisent pas à l'association générale. Hegel, ce théoricien de l'État « forme de l'idée, réalité absolue, » nous donne une leçon à nous qui devons considérer l'État comme une abstraction, l'individu comme un pivot. Il va en effet dans la voie de la liberté, aussi loin que les plus avancés ; il enseigne le respect du droit individuel, et aussi quel est le danger de créer des états dans l'État. Il arrive, — avec un point de départ très différent du nôtre par la conception générale, — aux conclusions auxquelles doit aboutir la doctrine de liberté énoncée plus haut ; s'il conçoit l'État fort, il le conçoit avec des limites qui s'arrêtent à la commune, à l'individu.

Bien avant Hegel, même chez les penseurs de l'antiquité, nous voyons formulées de semblables conceptions. L'esprit réactionnaire s'en est étonné alors comme il s'étonne aujourd'hui : il ne veut pas de liberté. Heureusement aussi, de tous temps se sont rencontrées des intelligences d'élite qui ont dégagé la vérité, qui ont eu confiance : nous leur devons d'être hommes.

Écoutons encore M. Chamberlain, « l'idée directrice du système anglais, dit-il, est celle d'une grande entreprise coopérative où tout citoyen est actionnaire, dont les dividendes doivent se toucher en amélioration de santé, en augmentation de bien-être et de bonheur pour la communauté. »

Ne sommes nous pas, en conséquence, amenés à la théorie de l'autonomie communale? Nullement, si l'on se souvient du rôle que nous avons tracé de l'individu ; du rôle de la collectivité. La commune, la plus petite des associations politiques, est un concept, une abstraction ; elle a, non la personnalité que lui donne l'individu, mais celle qui convient le mieux au développement des individus « le groupement est fait pour l'individu (1), l'habitation pour l'habitant, habitant qui,

(1) M. Léon Bourgeois professe la doctrine contraire ; pour lui, l'individu est subordonné à la société (voir la brochure parue chez Armand Colin, intitulée : *Solidarité*).

j'en conviens, serait autre sans l'habitation, mais ne confondons pas » cause et effet. Rendre la commune autonome est un non-sens : ce serait la remise aux groupes inférieurs des attributions du groupe supérieur, simple déplacement de forces sans avantage pour la liberté individuelle. « Pures déceptions et purs mensonges que ces autonomies, si celle de la personne humaine n'en est l'âme, n'en forme pas la base et le faite, le premier principe, comme la conséquence dernière ». L'autonomie de la commune, loin d'être la liberté, serait le despotisme rapproché, une tyrannie locale, la plus vexatoire, la plus haineuse.

« Pour asseoir la liberté auprès du berceau et du foyer il ne suffit pas de transporter au conseil général, cantonal ou municipal, les attributions qui placent le département ou la commune sous la tutelle de l'État ; la réforme est dans l'affranchissement des individus » ; dans le sentiment donné à chacun de son autonomie, non de son indépendance ; — nous savons que les droits contiennent des devoirs, une responsabilité, — et aussi dans le sentiment du rôle d'associé, de civilisé, d'homme.

Pour l'atteindre cette liberté individuelle, pour aider à la réforme morale qui est en même temps « point de départ et but », il convient que le milieu soit favorable. Il le sera si nous persistons dans la voie vraiment libérale, si nous

ne perdons pas de vue l'idéal poursuivi. Restreindre la tutelle de l'État est ici un des moyens ; la restreindre pour la fortifier, lui rendre son but utile et noble, pour donner à la commune une vie, pour assurer à l'individu la vie. Mais il importe, avant, d'effectuer le départ des attributions de l'État : les unes doivent être rendues à l'individu, les autres abandonnées aux groupes inférieurs. La Révolution (Constitution de 1791) a brisé le vieux moule, de même que le XIII^e siècle avec Philippe-Auguste avait brisé celui de la féodalité ; et la démocratie présente une forme que le passé n'a pu connaître, des principes nouveaux et applicables ayant surgi ; le peuple, s'il veut vivre, ne peut maintenir la puissante centralisation créée par la monarchie, « résultat de douze siècles d'efforts. » Il faut donner aux pouvoirs locaux plus d'autorité, plus de responsabilité aussi, par suite de la remise d'attributions aujourd'hui en d'autres mains ; attributions administratives, législatives mêmes (1) ; et, ce faisant, — là est l'essentiel, — avec l'esprit de vouloir le fond non la forme, de ne pas se contenter d'un mirage, d'une décentralisation matérielle sans accord avec les principes nouveaux, sans corrélatifs nécessaires.

(1) Et les lois locales limitées, déterminées, pas plus que les coutumes locales respectées, ne peuvent constituer des États dans l'État.

L'esprit apporté dans l'action en change les conséquences. Cette décentralisation de fond, gouvernementale, de direction, — et non pas seulement administrative, — permettrait, tout en confiant à des autorités supérieures le soin d'empêcher l'arbitraire odieux des nouveaux centres, un recrutement plus élevé; donnerait à l'élite le désir de diriger la commune.

« Beaucoup de personnes, et non des moins capables et des moins honorables, se refusent à faire partie du conseil municipal dont le pouvoir n'est guère que consultatif. Il en serait tout autrement si les décisions du conseil étaient fermes et exécutoires ». Aujourd'hui combien de décisions sont prises pour flatter les électeurs avec l'espérance que le préfet ne ratifiera pas; décisions que l'on se garderait de voter si l'on en devait supporter la responsabilité.

Il faut pouvoir empêcher une commune d'empiéter sur le droit d'autrui, je ne saurais trop le redire, de commettre une injustice; il ne faut pas qu'elle puisse nuire à l'intérêt général. L'État en est gardien.

Mais lorsque les décisions des assemblées locales concernent exclusivement ses intérêts propres, de groupement limité, il faut laisser liberté et responsabilité. Ce ne sont pas seulement les élus qui changeront et dans leur esprit, et dans leur action :

ce sont aussi les électeurs. Combien d'abstentionnistes auront à cœur de voter, le jour où le vote aura une fin utile, pour but un travail utile, non une agitation dans le vide. Le suffrage universel est encore une fiction.

§ 4.

Limite dans la délégation des droits. — Droit des collectivités. — Nécessité d'une intervention. — Tutelle d'autorité. — Tutelle de garanties. — Tutelle de relations. — Intervention de l'exécutif, des assemblées, du juge. — Application de la tutelle : quelques exemples. — De la sûreté. — L'adjonction des plus imposés. — Mesures coercitives et préventives. — Le Canton unité rationnelle. — Le referendum.

Ainsi, à la base : pour l'individu, droit de développer librement ses facultés, et devoir de « respecter chez les autres la même loi de développement ». Au sommet : pour la collectivité, devoir, de faciliter ce développement, de maintenir le milieu favorable.

Le groupement État, commune, n'existe pas personnellement; milieux factices, mais nécessaires, créés par les aspirations de l'homme pour « évoluer selon sa nature », atteindre sa perfection, devenir homme. L'association, la « cité »,

est aussi indispensable à l'être humain pour vivre en homme, que l'air à l'être animal; rien de plus. Aux savants de chercher à rendre ce milieu favorable : à eux notre avenir physique; aux sociologues, c'est-à-dire aux penseurs, de rendre l'atmosphère politique favorable : à eux notre avenir humain.

Lorsqu'une mesure est incertaine, lorsqu'on redoute l'erreur, mieux vaut toujours faire à l'État la plus petite part, et réserver la plus grosse aux individus. L'individu peut toujours déléguer les droits qu'il ne se sent pas en mesure d'exercer lui-même; mais toute délégation, au-delà des limites du nécessaire, agrandit abusivement la sphère d'action de la collectivité. L'individu, d'ailleurs, n'est pas plus libre d'étendre cette sphère d'action que de restreindre la sienne propre : il commettrait un crime contre les autres hommes de la minorité ou de l'avenir.

Toutefois, la collectivité, le groupe supérieur qui la représente, a des devoirs qui lui donnent certains droits.

La nécessité d'une intervention n'est pas discutable; elle s'explique par la conception de l'*État tuteur*, ou se justifie par celle de gardien de l'avenir, de surveillant chargé de faire appliquer la loi, de faire respecter les droits des tiers.

Dans le premier cas, l'intervention est inspirée par l'idée d'autorité, plus encore que par l'idée de garantie, des rapports de relations à ménager. Dans le second cas, elle est inspirée par une idée de Justice et de Liberté.

Avec la centralisation, je repousse la tutelle autoritaire. Elle n'atteint pas son but et nuit au développement de la liberté : les communes, pas plus que les individus, ne peuvent être regardées comme d'éternels mineurs. Elles ont des besoins particuliers, dont, seules, elles doivent rester juges. La tutelle de garantie, de relations, elle, est indispensable, à la condition de la transporter, de la diviser, de la mettre aux mains des pouvoirs les plus aptes. La tutelle doit être dévolue *au pouvoir exécutif, aux assemblées représentatives, au juge*. Le gouvernement, lié par la loi, doit exercer la tutelle pour la sauvegarde des intérêts généraux ; les assemblées, également liées par la loi, doivent l'exercer pour la sauvegarde des intérêts locaux ; au juge doivent revenir les cas déterminés par les lois : il doit instruire contre les communes comme il instruit contre les particuliers.

Il suffit, pour démontrer cette théorie, de prendre chacun des numéros des chapitres II et III, et de les étudier à la lumière des principes exposés :

Pourquoi ingérence des pouvoirs, une tutelle, une tutelle d'office, dans les dépenses relatives à *l'entretien des mairies*? dépenses de moindre utilité, à mon avis, que celles qui concernent les assurances contre l'incendie; dans ce dernier cas, les communes ont, en effet, complète liberté d'action! Et cette dépense, comme d'autres aujourd'hui obligatoires, pourquoi ne deviendrait-elle pas, demain, facultative? L'éclairage, l'enlèvement des boues, dépenses restées légalement obligatoires, sont aujourd'hui traitées comme dépenses facultatives; ici, le déclassement s'est effectué seul; il est de fait.

Pourquoi la *nomination de l'instituteur* par le préfet? L'État, dit-on, acquitte les traitements; mais la garantie des diplômes, la garantie des programmes, n'est-elle pas suffisante? et d'ailleurs, ces traitements, peuvent incomber aux municipalités. L'État veut être maître du personnel comme du programme total; il ne devrait être maître que d'exiger l'entretien d'un instituteur; il ne devrait être maître que d'un programme minimum, chaque région conservant la liberté de le compléter des matières qui lui paraissent les plus utiles à ses habitants.

Pourquoi l'intervention du pouvoir central, une tutelle, lorsqu'il s'agit de *travaux, d'acquisitions faites en vertu de dons et legs*? Le droit commun

s'applique ; le juge est là. L'article 953 du Code civil dit expressément que la donation entre-vifs, par exemple, peut être révoquée pour cause d'inexécution des conditions sous lesquelles elle a été faite. L'intervention du juge est simple, logique. De même, lorsqu'il s'agit de *remboursements d'emprunts*. Le particulier n'est-il pas forcé au remboursement, en vertu de l'article 1142 du Code civil ?

C'est encore le droit commun, quand il s'agit de dépenses consenties, par exemple *l'assurance des propriétés communales contre l'incendie*, et généralement toutes les dépenses en vertu de conventions. Elles ont aujourd'hui le caractère de dépenses facultatives, bien que l'approbation préfectorale soit nécessaire ; mais elles deviennent obligatoires en ce que la commune, ayant contracté un engagement de plusieurs années, est tenue d'en exécuter toutes les clauses. Les conventions légalement formées tenant lieu de loi à ceux qui les ont consenties, la tutelle de l'État ne s'impose pas pour obtenir le respect des traités : la commune est une personne, et les articles 1134 et 1142 du code civil lui sont applicables. Toute obligation de faire ou de ne pas faire ne se résout-elle pas en dommages-intérêts, en cas d'inexécution de la part du débiteur ? On pourrait songer à faire peser sur les maires et sur les conseillers municipaux dans cer-

tains cas une responsabilité pécuniaire. La tutelle administrative ne garantit rien. Enfin si, par hasard, un arrêté municipal, inspiré du Moyen-Age, prétendait réglementer le commerce de la boucherie, écarter les forains, ne pourrait-on également l'attaquer devant le juge, comme contraire à la liberté des échanges, attentatoire aux droits reconnus et définis, aux lois votées?

La commune veut-elle créer un *service de pompiers*? Intervention de l'Etat, sous ce prétexte que la dépense une fois votée par le Conseil municipal, les sapeurs pompiers sont autorisés en cas de mobilisation à ne pas répondre immédiatement aux appels; ils attendent les ordres des ministres de la guerre ou de la marine dans leur situation (loi du 15 juillet 1889, art. 55). La nécessité de cette ingérence ne s'explique pas : toute commune qui voudra se créer un corps de pompiers en avisera le département de la guerre et si elle néglige ce soin, les agents de l'État les fonctionnaires locaux ou régionaux, auxquels appartient une surveillance qui n'est ni une tutelle, ni une ingérence, sauront aviser à sa place; à défaut, les intéressés prendraient eux-mêmes les mesures utiles afin de bénéficier d'un avantage.

L'exercice de la tutelle se comprend en matière d'*octroi*. Elle appartient logiquement au gouvernement, à l'administration, en raison des rapports

de relations de la commune avec l'État. En effet, certains produits des octrois ne reviennent pas entièrement aux communes : dans les saisies et amendes, dans les sommes versées à la suite de transactions (arrêtés ministériels des 17 octobre 1816 et 1872; circulaire des contributions indirectes du 19 février 1873) une part, la moitié, revient à l'État et aux fonds de retraite. Autre motif : les employés de la régie des contributions indirectes sont souvent chargés de la perception des droits d'octroi et aux termes de l'ordonnance du 9 décembre 1814 (art. 90), les receveurs d'octroi, dans les communes sujettes au droit d'entrée pour le trésor, sont tenus de faire la recette de ce droit et détiennent ainsi provisoirement les fonds des caisses publiques. Les remises accordées par la régie sont réparties par le maire entre les préposés. Cela explique pourquoi la surveillance générale de la perception et de l'administration de tous les octrois est attribuée à la régie des Contributions indirectes, surveillance qui s'exerce sous l'autorité du Ministre des finances (ordonnance du 9 décembre 1814, art. 88). Aussi est-elle souvent chargée par la municipalité d'exercer la fonction.

L'intervention du gouvernement peut être également nécessaire si un conseil municipal refuse une dépense affectant l'État; de même en

ce qui concerne les dépenses ayant pour objet l'exécution d'une loi d'intérêt général, l'accomplissement d'une obligation publique, comme la *gratuité, l'obligation, la laïcité de l'enseignement*. « Et encore parmi les dépenses purement communales, un gouvernement a toujours le droit d'imposer celles qui intéressent essentiellement l'existence de la commune et dont le refus suspendrait pour ainsi dire la vie communale ». (M. Vivien, rapporteur à la Chambre des députés, le 26 avril 1836). Hors de ces catégories, la commune rentre dans son droit et ne peut être obligée à des dépenses qui n'auraient pas son aveu.

La question de la « *sûreté* » est toute différente. Ce n'est pas une tutelle que l'État doit exercer, ce sont les attributions données aux communes qui sont à supprimer, sans pour cela interdire aux municipalités qui le désireraient d'avoir une garde locale. La police, bras du juge, est fonction d'État. Quelles complications ne susciteraient pas des décisions comme celles des Conseils municipaux de Saint-Denis, de Montluçon, si elles venaient à se généraliser sous une impulsion doctrinaire. Le Préfet, il est vrai, intervient et rétablit les crédits repoussés, mais il faut une mise en demeure (art. 99 et 103 de la loi de 1884), et l'opposition se fortifie. Que peut une procédure de paix devant une attitude de guerre; et qu'aviendrait-il si le maire

avec l'autorité des énormes pouvoirs que lui confère les articles 91 et 97, fort de son investiture, entravait par une intervention voulue le libre jeu de la police ; il peut en vertu de l'article 103, d'accord avec son conseil, suspendre sinon révoquer tous ses agens, c'est-à-dire supprimer toute police, ne garder que l'insuffisant commissaire, comme nous l'avons vu à Roubaix, à Saint-Denis, à Commentry, Montluçon et Marseille, lorsque des maires socialistes interdirent aux agents d'obéir à leurs chefs, lorsqu'ils supprimèrent les secrétaires des commissariats. Et les temps étaient calmes ! Organisation anarchique et non point décentralisation de la justice. N'assistons-nous pas encore au spectacle navrant de la justice arrêtée dans son action, aux limites d'une commune, par le mauvais vouloir, la négligence, ou simplement la lenteur qu'entraîne la mise en mouvement des rouages administratifs ? l'anarchie de la loi avec l'arbitraire de l'exécution crée l'anarchie des esprits, des mœurs, l'anarchie dans les faits. La police, protection des citoyens, exige une direction unique, identique, sur tous les points du territoire ; exige l'unité dans la recherche et la poursuite ; elle ne peut être faite par les groupements.

Doivent être également dévolus à l'État *les pouvoirs de police relatifs à la salubrité* : un groupe

ne doit pas avoir la possibilité de sacrifier les intérêts d'avenir des individus ou ceux d'autres groupements; il peut être négligent, peu vigilant, peu scrupuleux; la sécurité est la première mission de tout gouvernement.

En matière d'*impôts*, une intervention est indispensable. Elle se justifie, non seulement dans l'intérêt des communes, mais dans l'intérêt de la collectivité; elle est nécessaire pour empêcher « les facultés contributives du pays d'être épuisées, les finances d'être compromises »; mais comme une règle uniforme ne peut s'appliquer à des situations différentes, le conseil cantonal ou le conseil général ne seraient-ils pas mieux en situation que l'État, pour juger si les communes agissent sagement, équitablement, dans le vote de leurs centimes? De plus, les contribuables pourraient être consultés directement, et, pour les délibérations spéciales, les plus imposés pourraient être adjoints au conseil.

Il en devrait être ainsi dans les questions d'emprunts, où il importe, en même temps, de sauvegarder les droits de tous et d'empêcher les conseils municipaux de compromettre les intérêts d'avenir des communes: les emprunts communaux ne doivent avoir pour but que le paiement de dépenses d'une utilité incontestable; ils doivent toujours être circonscrits dans les limites

modérées et proportionnées aux ressources disponibles, de manière à ne pas obérer les finances de la commune au préjudice des services municipaux les plus essentiels (Circulaire Intérieur, du 3 août 1867).

Au cas où la décision d'un conseil entraînerait la commune à sa ruine, et, par conséquent, nuirait au crédit général de l'État, c'est le Parlement qui pourrait intervenir et prendre telle mesure coercitive ou préventive utile. De même, si certaines décisions favorisaient partie des membres de la commune au détriment de l'autre, en matière d'impôt, par exemple, si un égal traitement n'était pas imposé à tous.

Les pouvoirs sont suffisamment armés pour donner une sanction aux jugements prononcés, aux décisions prises. On pourrait étendre l'interdiction de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884; l'Assemblée législative, un tribunal, pourraient prononcer la déchéance du conseil municipal ou de ses représentants, et mettre le gouvernement en demeure de nommer une commission qui resterait en exercice, tant que subsisterait l'état de choses ayant provoqué la mesure coercitive. En certains cas, une responsabilité pécuniaire pourrait incomber aux membres du conseil municipal ou à leurs délégués.

En laissant la parole à la loi, l'individu est plus

libre ; en transformant, non en transportant la tutelle, en la fortifiant, mais en la limitant, la tyrannie n'a plus l'étendue suffisante pour se mouvoir.

La pratique d'institutions nouvelles gagnerait à se trouver en présence de groupements plus considérables que ceux de beaucoup de communes actuelles : celle de Graux (Vosges), par exemple, qui compte 37 habitants. La loi du 28 pluviôse, an VIII, a supprimé les municipalités de canton, organisées par la constitution du 5 fructidor an III, et rétabli l'administration municipale dans toutes les communes. Respectons la commune, unité historique et de sentiment. Mais ne pourrait-on pas fortifier l'unité rationnelle, le canton (loi du 22 décembre 1789)? Avec des agglomérations plus étendues, il serait alors possible, ainsi que le demandait Sieyès, et tel que cela existe en Amérique, de déléguer certains membres du conseil cantonal ou municipal à l'administration des différents services. Tocqueville fait ressortir l'avantage de ne pas confier l'exécution à un seul agent ; et les Américains nomment un exécuter pour chaque décision, comme autrefois les Athéniens : ce système forme et élève les hommes. Avec le canton, nous pourrions avoir une première assemblée délibérante qui aurait, entre autres attributions, celle de remonter, blâ-

mer, corriger ; jamais prévenir ou empêcher ; qui pourrait seulement déférer au juge, à la juridiction supérieure, les arrêtés municipaux attentatoires à la loi. Dans les petites communes, où la presque totalité des habitants s'assemblent régulièrement sur la place de l'Église, ces réunions libres peuvent facilement contrôler, séconder les conseils municipaux, et forment « une excellente école primaire » à la vie publique. Mais, à notre époque de vie intense, de rapports constants, le petit groupe ne possède plus en lui la sève nécessaire, la force suffisante pour lutter, résister ; et, en un temps, dans une nation où grandit l'esprit de solidarité, il ne faut pas exalter l'esprit de clocher. J'ajouterai que la masse, par nature impressionnable, hésitante dans l'action, est impropre à gouverner ; mais, par son bon sens, elle est apte à choisir qui doit délibérer, conseiller ; cette représentation, à son tour, choisit qui doit exécuter, diriger. Juger de la compétence d'autrui et avoir cette compétence sont deux. Le suffrage universel est partie du fonctionnement politique : il n'a qu'une parcelle de la souveraineté, celle de reconnaître les capacités susceptibles de diriger l'impulsion, d'où qu'elle vienne ; aussi le mandat impératif est-il un non-sens. Conférer un mandat, c'est donner sa confiance, après avoir reconnu une supériorité générale ou spéciale.

Les communes minuscules trouveraient dans l'organisation du canton un élément fécond de développement.

Il serait juste que les minorités, comme les intérêts, fussent représentés. Par exemple, lorsque le maire a recours à l'adjudication de travaux, il devrait en faire la réception avec deux membres de la minorité. Et pour le vote d'impôts nouveaux ou d'une augmentation d'impôts qui se trouvent peser plus lourdement, ou même, par leur nature, uniquement sur une partie de la population, il serait équitable que les plus imposés fussent appelés au conseil, afin que ceux qui possèdent ne soient pas taxés par ceux qui ne possèdent pas. Il ne s'agit point des dégrevés auxquels l'accès du vote devrait être interdit; un juste système d'impôts ne doit en reconnaître d'autres que les indigents, chacun devant contribuer aux charges quelle que minime que soit sa part. Il conviendrait de rétablir et même d'étendre les articles 42 de la loi du 18 juillet 1837 et 6 § 2 de la loi du 24 juillet 1867, qui réclament ce concours dans les impositions extraordinaires et les emprunts. A la loi de sauf-garder l'opprimé, riche ou pauvre, individu ou groupe; à la loi d'épargner le vaincu, si l'on ne veut pas entretenir les rancunes, assister aux éternelles représailles.

Il y aurait profit peut-être aussi à recourir au

referendum, surtout lorsqu'il s'agirait d'emprunts ou de résoudre des questions simples. Un certain nombre de communes déjà n'ont pas hésité à employer ce mode de consultation :

Cluny (Saône-et-Loire) en 1888 : la question était de savoir si la ville emprunterait la somme indispensable pour construire une caserne, nécessaire au logement d'un bataillon dont le ministère offrait la garnison. Le vote eut lieu comme pour une élection municipale dans la salle de la mairie ; les deux tiers des électeurs inscrits y prirent part et la majorité refusa l'emprunt.

Bagnols, même année : il s'agissait de déterminer l'emplacement du marché.

Bergerac, à propos d'un emprunt pour la garnison d'un régiment.

Neuilly-sur-Seine, en 1893. Le Conseil n'osait prendre sur lui de décider la prolongation de la fête.

Beauvais, en 1896, lorsqu'il s'agit du rétablissement de la procession de Jeanne Hachette.

Enfin Dijon, en 1897, (suppression des octrois (1) et Pont-Audmer (question des frais de casernement)).

Aucun texte n'autorise le referendum, aucun

(1) Le Préfet s'y étant opposé, le vote eût lieu à la Bourse du Travail.

texte ne le prohibe formellement. On ne pourrait invoquer dans le sens de la prohibition que l'article 67 de la loi municipale du 5 avril 1884, qui pose ce principe général que le conseil municipal règle par ses délibérations, les affaires de la commune. Si c'est le conseil, ce n'est donc pas l'assemblée des habitants; mais d'un autre côté rien n'interdit au conseil de s'éclairer de l'avis des citoyens.

Nous avons aussi la circulaire du Ministre de l'Intérieur (1) du 23 mars 1889, qui enjoignait aux préfets de prononcer la nullité des délibérations par lesquelles les conseils municipaux décideraient de recourir à la consultation générale des habitants; mais cette circulaire de combat est tombée en desuétude. Au reste, circulaire n'est pas loi. Ainsi rien ne s'oppose légalement à ce mode de consultation démocratique, qui peut développer « l'activité civique et le souci des affaires publiques »; il est seulement à l'heure actuelle purement consultatif (2).

(1) M. Constans.

(2) Au moment de mettre sous presse, j'apprends que M. Argeliès, député, dépose un projet de loi tendant à instituer le referendum communal, par addition d'un article à la loi municipale du 5 avril 1884,

§ 5.

Résumé. — La doctrine de liberté et la doctrine d'autorité.

En résumé, une surveillance de l'État s'impose, mais elle ne doit être laissée au gouvernement ou aux agents administratifs que là où il est impossible de faire intervenir un autre pouvoir et lorsque le droit commun est inapplicable. Alors seulement, la liberté et l'indépendance des individus seront à l'abri. « Les droits ne sont respectés que lorsqu'ils sont garantis contre tout pouvoir arbitraire, contre toutes les classes et tous les intérêts personnels ; la liberté est affaire de lois et d'institutions, qui mettent en équilibre les droits et les devoirs ». Un gouvernement n'est pas supérieur à celui qui le précède s'il n'emporte pas avec lui une conception nouvelle : un gouvernement républicain doit mettre, autant que possible, l'individu à l'abri des passions de la nature encore sauvage de l'homme, nature que l'on retrouve dans toutes les classes, chez toutes les nations, à toutes les époques.

L'individu, en ses actes, ne doit nuire ni à son voisin, ni à la collectivité; il en est de même du groupe. A la loi de surveiller et de punir lorsqu'elle constate empiètement sur le droit d'autrui. De même que l'État ne peut rien sur l'individu, de même il ne doit rien pouvoir sur les individus groupés, en tant qu'ils ne nuisent ni aux voisins, ni à la collectivité.

La commune doit être une « association procédant du libre choix des individus et où, de la base au faite, règne la liberté ». La liberté a ses dangers, mais seulement lorsqu'un peuple en est arrivé à craindre la lutte, que les cœurs sont éteints, les intelligences affaissées. La liberté réveille l'énergie en ne limitant plus l'horizon, en dégagant l'individu de ses entraves, en le forçant à l'action, à mettre en œuvre ses facultés, à se développer.

Au bout de chacune des doctrines, autoritaire ou libérale, se trouve la tyrannie ou l'anarchie. Éviter l'une ou l'autre doit être le constant effort; et le libéral pas plus que l'autoritaire, ne court le risque de conduire son pays à la ruine; sa théorie a même l'avantage de ne pas être une suggestion pour les passions, de ne pas entraîner à l'abus du pouvoir, de permettre des mesures de garanties. Moindre est le péril. Le libéral a encore le mérite d'être respectueux d'autrui, de présenter une mora-

lité supérieure par le sentiment de la dignité, de la responsabilité, parce qu'il fait fond sur les mobiles élevés de l'humanité. La liberté donne l'espérance du relèvement, ouvre grandes les portes de l'avenir, ennoblit les âmes. En dehors de toute considération historique du développement de l'humanité, cela seul suffit pour faire préférer la liberté.

« La notion de la liberté est celle de la création par la loi et les institutions, d'un état qui garantisse à chaque citoyen que le résultat de tous ses efforts sera employé exclusivement pour son usage propre. Toutes les institutions doivent être jugées selon qu'elles garantissent plus ou moins cette liberté ».

La liberté doit présider à toute réforme pour lui donner la durée, autant qu'il nous est permis de concevoir la durée. Il faut développer la liberté dans la responsabilité. Méfions-nous des politiciens qui semblent penser que « l'intervention du gouvernement est bonne lorsqu'ils sont au pouvoir ». Je suis pour la non intervention, pour la lutte des intérêts entre hommes libres et si nous nous sommes tous trompés depuis trois cents ans dans notre Europe moderne, en cherchant à réaliser de plus en plus la liberté personnelle comme condition d'un « bonheur » largement répandu, il nous faut revenir au patriarcat, mais « combiner

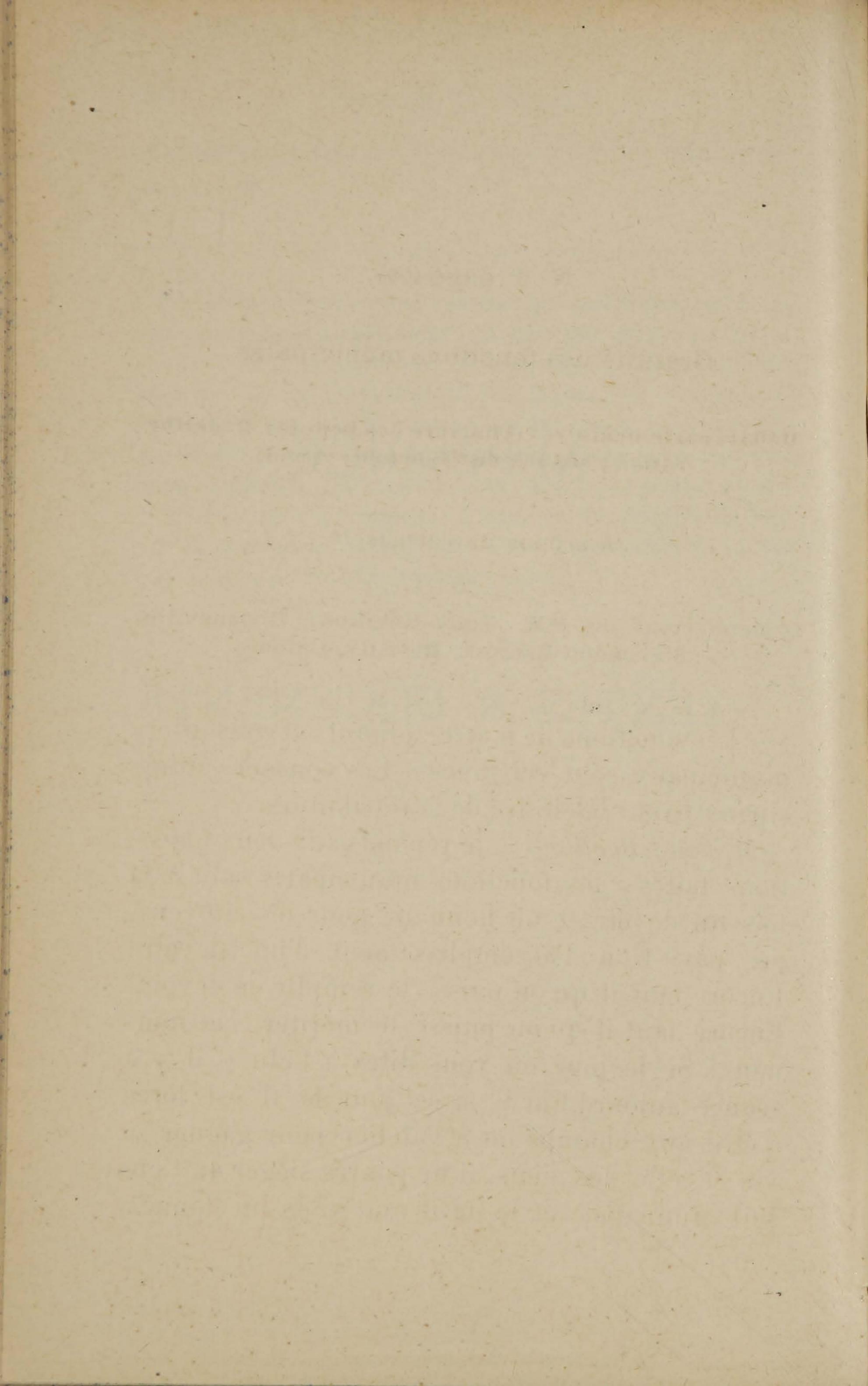
ensemble la liberté et la dépendance, cela ne se peut » (1).

(1) Les gouvernements, comme les individus, sont les artisans de leur propre ruine. Ils sont par ignorance manquent de tact, de caractère, de sincérité, par fausse et barbare conception de la dignité, par manque de moralité, les évocateurs des manifestations qui les tuent. La vie publique moderne doit être comme la vie privée en progrès de hauteur morale. Qu'importe si autrui n'a pas encore atteint le même degré d'élévation. L'histoire du progrès de l'esprit humain nous montre que notre conception de la vie publique et privée doit être identique.

APPENDICE

N° 1

TEXTES & DOCUMENTS



N^o 1 (page 24).

Gratuité des fonctions municipales.

Débats parlementaires (Chambre des Députés. 2^e délibération ; séance du 26 octobre 1883).

A propos de l'article 74.

Amendement de MM. Tony-Révillon, Bourneville, Sigismond Lacroix, Dutailly, Lafont.

« Les fonctions de maire, adjoints et conseillers municipaux sont rétribuées. Les conseils municipaux fixent le chiffre de la rétribution. »

M. Tony-Révillon,... je réponds aux deux objections faites : les fonctions municipales sont à la fois un devoir et un honneur pour les citoyens, or, paye-t-on l'accomplissement d'un devoir ? Encore faut-il qu'on puisse le remplir ce devoir ! Encore faut-il qu'on puisse le mériter, cet honneur ! Si le jour où vous dites à l'élu « il y a séance aujourd'hui » si ce jour là il est forcé d'être aux champs ou à l'atelier pour gagner sa vie et celle des siens, il ne pourra siéger au Conseil municipal, et le droit que vous lui donnez,

le devoir que vous lui imposez ressembleront à une ironie.

Vous dites encore : l'indemnité aux citoyens investis d'un mandat rétribue des frais de déplacement... » Le conseiller municipal exerce son mandat dans la commune qu'il habite et ne se déplace pas.

A cette objection même réponse que tout à l'heure : l'élu se déplace du champ ou de l'atelier pour se rendre à la maison commune.

M. Ferdinand Dreyfus. Je me demande s'il est un seul des conseils municipaux des communes rurales de la République qui puisse considérer la rétribution des fonctions municipales comme une question sérieuse digne d'être examinée... Ne jetons pas une question pécuniaire dans les débats des conseils municipaux... La rémunération ne serait d'ailleurs nullement suffisante sous peine de devenir ruineuse... Et si vous décidiez, aujourd'hui, que les fonctions des membres des conseils municipaux seront salariées, pourquoi, demain ne pas agir de même à l'égard des membres des conseils d'arrondissement et des conseils généraux? des conseils scolaires...

(Sénat. 2^e délibération; séance du 5 mars 1884).

Ammendement de M. de Gavardie.

« Les fonctions de maires, adjoints et conseillers municipaux sont *essentiellement* gratuites. »

M. de Gavardie, je propose en même temps de supprimer tout ce qui suit. Les lois de 1831 et de 1871, statuaient dans les termes que je viens de rappeler... par un sentiment de haute moralité, de respect pour les fonctions qui sont, en définitive, des offices de dévouement avant tout... Pourquoi la commission a-t-elle fait disparaître de la loi le mot *essentiellement*....

M. le rapporteur. — Au remboursement des mandats spéciaux confiés par les conseils municipaux, quelle objection peut-on faire? voilà des citoyens qui, par le conseil municipal, ont été investis d'une mission, qui s'en sont acquittés à leurs frais. Trouvez-vous juste et démocratique que dans ces conditions il ne puissent pas recouvrer leurs avances?...

N^o 2 (page 31).**Tutelle de la commune.**

Débats parlementaires (Chambre des Députés. 1^{re} délibération; séance du 14 février 1883).

A propos de l'article 52 (art. 68 de la loi).

Anmendment de M. Tenot.

« Sont exécutoires si, dans le délai de trois mois à partir de la réception par le sous-préfet, un arrêté préfectoral n'en a pas suspendu l'exécution, les délibérations portant sur les objets suivants... »

M. E. Tenot. — Cet amendement s'inspire des principes et de l'idée générale qui ont présidé à toute l'économie du projet : il se rattache à l'idée de l'autonomie administrative des communes ; il a pour objet de faire, dans la voie de cette autonomie, un pas que je crois compatible avec le maintien, avec le respect des prérogatives nécessaires du pouvoir central. J'estime que les communes peuvent, dans la limite des intérêts com-

munaux, recevoir un pouvoir de décision propre, sous la réserve du contrôle supérieur de l'État.

La commission, dans la plupart des articles, a tendu à transformer l'ancienne tutelle, étroite, minutieuse qui pèse sur les communes en un droit de contrôle supérieur permettant l'intervention de l'État, lui donnant le droit de *veto*, mais seulement lorsque les intérêts généraux sont touchés, quand ces intérêts généraux sont mis en péril par les délibérations des conseils municipaux... Je demande un affranchissement de cette tutelle, dans des conditions et dans une mesure qui ne mettaient en péril aucun des intérêts dont nous avons la garde... La commune serait libre de décider tant que sa décision ne viole pas une règle supérieure.

.

M. de Marcère. — Dans la réalité M. Tenot enlève aux communes les libertés que nous leur accordons... Pour nous la tutelle est dans l'approbation préalable... C'est le contrôle... il est impossible de ne pas l'accorder au préfet. M. Goblet maintenait, lui aussi, la tutelle des communes; seulement, il la transportait au conseil général; il exigeait l'approbation de la commission permanente des conseils généraux dans les mêmes cas que nous... Ce droit de contrôle implique l'approbation préalable à l'exécution de la délibération.

Le *veto* suspensif est bien plus dur, bien plus

grave pour la commune... il peut arrêter indéfiniment le cours de l'administration communale....

(Chambre des Députés. 2^e délibération; séance du 8 juillet 1883.)

M. Delattre, s'élève contre la tutelle et demande que les délibérations des conseils municipaux; soient soumises aux conseils généraux; on n'a pas le droit « d'enchaîner les franchises municipales, tout au moins à l'égard des recettes. »

Il est combattu par *M. de Marcère*. L'honorable rapporteur craint qu'une étendue aussi grande des pouvoirs locaux ne soit, pour les municipalités, l'autorisation de lever sur les contribuables tel impôt jugé par elles nécessaire.

N^o 3 (pages 48 et 100).

État civil (extrait des actes).

Décret du 12 juillet 1807.

Art. 1^{er}. — Conformément aux lois (L. L. 20 septembre, 19 décembre 1792 et 3 ventôse an III,) il

continuera à être perçu par les officiers publics de l'État civil, pour chaque expédition d'un acte de naissance, de décès ou de publication de mariage, *trente centimes*, plus le remboursement du droit de timbre (L. L. 2 juillet 1862, art. 17 et 23 août 1871, art. 2);

Pour celles des actes de mariage, d'adoption et de divorce, *soixante centimes*, plus le droit de timbre (mêmes lois).

Art. 2. — Dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus, pour chaque expédition d'acte de naissance, de décès, et de publication de mariage, de mariage, *cinquante centimes* (soixante quinze centimes à Paris), plus le droit de timbre (mêmes lois); pour celles des actes de mariage, d'adoption et de divorce, *un franc* (un franc cinquante à Paris,) plus le droit de timbre (mêmes lois).

Art. 4. — Il est défendu d'exiger d'autres taxes et d'autres droits, à peine de concussion. Il n'est rien dû pour la confection desdits actes et leur inscription dans les registres.

Art. 5. — Le présent décret sera constamment affiché en placard, et en gros caractères, dans chacun des bureaux ou lieux où les déclarations relatives à l'état civil sont reçues, et dans tous les dépôts des registres.

(Instruction générale du 20 juin 1859, art. 928).

Ces droits étant perçus par les employés des municipalités, le produit doit en être versé, à la diligence des maires, dans les caisses municipales.

Les receveurs municipaux doivent réclamer ce versement à l'expiration de chaque trimestre.

Circulaire de l'Intérieur du 16 août 1880.

Aux termes de la loi du 18 juillet 1837 (art. 31 § 2) et du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique (art. 484 § 12) le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'État civil fait partie des recettes ordinaires des communes.

Contrairement à ces dispositions, ce produit ne figure pas parmi les recettes ordinaires de certaines communes; il n'est même pas prévu aux budgets, et il est abandonné aux secrétaires ou aux employés des mairies, à titre de supplément de traitement ou de gratifications.

Il importe d'éviter le retour de ces irrégularités (prescription des circulaires ministérielles du 26 mai 1808 et 16 juin 1842)....

N^o 4 (pages 52 et 54).

Dépenses de la police

Circulaire de l'Intérieur du 8 mai 1875.

... Quelle que puisse être, au point de vue local, la valeur de l'arrêté du 10 septembre 1870, qui a supprimé les commissariats de police *cantonnaux*, cet acte n'a pu avoir pour effet que d'exonérer les communes, autres que le chef-lieu, de l'obligation de contribuer au traitement pour une fraction proportionnelle attribuée par le préfet. Mais, un certain nombre de communes ayant usé de cette faculté, et ayant jugé de leur intérêt de s'assurer, par un sacrifice relativement modéré, la continuation des avantages que leur offrait l'ancien état de choses, il me paraît à la fois naturel et régulier que leurs contingents, bien que facultatif, soient versés dans la caisse du trésorier payeur général ou du receveur des finances, comme l'étaient précédemment les contingents obligatoires. De même, lorsque l'État contribue au traitement du commissaire de police par une subvention qui vient s'ajouter au crédit inscrit au budget communal, ce qu'il fait pour la plupart des commissariats, il est préférable que la même centralisation ait lieu, quelque diverses que

soient les ressources dont la réunion constitue le traitement du fonctionnaire.

Circulaire de l'Intérieur du 23 janvier 1856.

« Monsieur le Préfet, je suis informé que certains commissaires de police reçoivent de l'administration municipale de leur résidence, en dehors du traitement réglementaire, des allocations en argent et des avantages en nature.

Ces suppléments de rétribution ont des inconvénients sérieux. Ils établissent entre les fonctions d'une même importance des inégalités que rien ne justifie. Conçédés ou retirés par suite d'appréciations qui seront en désaccord avec celles de l'administration supérieure, ils peuvent gêner, dans certains cas, l'indépendance et la liberté d'action du commissaire de police qui les reçoit.

Lorsque le traitement légal des commissaires de police était insuffisant, il était difficile de ne pas tolérer ces allocations exceptionnelles et facultatives, mais aujourd'hui ces fonctionnaires jouissent d'une rétribution en rapport avec les nécessités de leur situation.

Je vous prie en conséquence de veiller à faire disparaître, dans votre département, un abus si contraire au principe même de la nouvelle organisation des commissariats de police. Si l'administration municipale veut bien installer le bu-

reau du commissaire de police dans un édifice communal, il n'y a pas lieu de s'opposer à une mesure utile aux intérêts du service. Mais la concession gratuite au commissaire de police, d'un logement pour lui et pour sa famille, rentre dans les avantages que la présente circulaire a pour but d'interdire d'une manière absolue.

.

N° 5 (page 61).

Contributions.

Loi du 3 frimaire an VII, art. 109.

La contribution foncière due par les propriétés appartenant aux communes, et par les marais et terres vaines et vagues situés dans l'étendue de leur territoire, qui n'ont aucun propriétaire particulier, ou qui auront été légalement abandonnés, sera supportée par les communes et acquittée par elles. — Il en sera de même des terrains connus sous le nom de *biens communaux*, tant qu'ils n'auront point été partagés. — La contribution due par des terrains qui ne seraient communs qu'à certaine portion des habitants d'une commune, sera acquittée par ces habitants.

N^o 6 (page 64)**Timbre.****Loi du 13 brumaire an VII, art. 29.**

Le timbre des quittances fournies à la République, ou délivrées en son nom, est à la charge des particuliers qui les donnent ou les reçoivent ; il en est de même pour tous les autres actes entre la République et les citoyens.

Loi du 23 août 1871.

Art. 2. — Il est ajouté deux décimes au principal des droits de timbre de toute nature. Ne sont pas soumis à ces deux décimes : les effets de commerce ; les récépissés des chemins de fer ; les quittances de produits et revenus délivrés par les comptables de deniers publics, conformément à l'article 4 de la loi du 8 juillet 1865, lesquelles seront à l'avenir assujetties à un droit de timbre de 0 fr. 25 (V. L. 25 janvier 1873) ; les permis de chasse.

Art. 18. — A partir du 1^{er} décembre 1871, sont soumis à un droit de timbre de 0 fr. 10 centimes : 1^o les quittances ou acquits donnés au pied des factures et mémoires ; les quittances pures et

simples, reçus ou décharges de sommes, titres, valeurs ou objets et généralement tous les titres de quelque nature qu'ils soient, signés ou non signés, qui emporteraient libération, reçu ou décharge.

N^o 7 (p. 83).

Juges de paix.

Lois des 16 et 24 août 1790.

Art. 2. — La vénalité des offices de judicature est abolie pour toujours ; les juges rendront gratuitement la justice et seront salariés par l'Etat.

Art. 13. — Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.

Voir également (Duvergier, vol. II, p. 209) *la loi du 30 janvier 1891*, portant que les fonctions de maire, d'officier municipal et de procureur de la commune, sont incompatibles avec celle de juge de paix et de greffiers du juge de paix.

Loi du 24 juin 1845, art. 1.

Les droits et vacations accordés aux juges de paix sont supprimés. Il ne leur sera alloué d'indemnité de transport que quand ils se rendront à plus de 5 kilomètres du chef-lieu de canton.

N^o 8 (p. 112).

Centimes pour insuffisance de revenus.

Pour qu'il y ait insuffisance de revenus, dans le sens des lois relatives aux centimes spéciaux, pour le salaires des gardes champêtres et les chemins vicinaux, il faut que les recettes ordinaires, déduction faite de ces centimes spéciaux, ne soient pas suffisantes pour couvrir les dépenses auxquelles elles sont destinées à faire face et dans lesquelles sont comprises les dépenses obligatoires (arrêt du Conseil d'Etat des 14 décembre 1877 et 9 août 1889).

La même règle est applicable pour les centimes spéciaux concernant les secours aux familles des soldats réservistes et territoriaux, en ajoutant toutefois aux recettes ordinaires le produit des cen-

times extraordinaires votés dans la limite du maximum fixé par le Conseil général. (Cour des Comptes, séance du 22 février 1896).

Loi du 21 mai 1836, art. 2.

En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux, à l'aide, soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq. Le conseil municipal pourra voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurremment. Le concours des plus imposés ne sera pas nécessaire dans les délibérations prises pour l'exécution du présent article.

Loi du 20 août 1884, art. 10.

En cas d'insuffisance des ressources ordinaires, les communes sont autorisées à pourvoir aux dépenses d'entretien des chemins ruraux reconnus à l'aide, soit d'une journée de prestations, soit de centimes extraordinaires en addition au principal des 4 contributions directes.

Loi du 21 décembre 1882, art. 1.

En cas d'insuffisance de leurs ressources ordinaires et des centimes extraordinaires créés dans les limites du maximum fixé chaque année par les Conseils généraux, les communes sont autorisées à simposer annuellement et extraordinairement jusqu'à concurrence de trois centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, dans le but d'accorder des secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de l'armée territoriale retenus sous les drapeaux.

Loi du 31 juillet 1867, art. 16.

Les impositions extraordinaires pour le traitement des gardes champêtres (seront votées conformément à l'article 42 de la loi du 18 juillet 1837 et) porteront sur les quatres contributions.

N° 9 (p. 133).**Responsabilité des comptables.****Loi du 16 septembre 1807, art. 18.**

La cour ne pourra, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux

payeurs l'allocation des paiements par eux faits, sur les ordonnances revêtues des formalités prescrites, et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre.

**Circulaire de la comptabilité générale du 20 septembre
1842, § 8.**

Quelques payeurs ont pensé que les ordonnances délivrées par les ministres ordonnateurs étant d'abord examinées et enregistrées à la direction du mouvement général des fonds, qui leur envoie des extraits, ils étaient dispensés de l'obligation de s'assurer, au moment où la dépense s'effectue, qu'elle était régulièrement imputée sur le crédit ouvert par l'ordonnance. Il est essentiel d'avertir les payeurs que le contrôle porte sur des points très distincts. Il y a d'abord lieu de s'assurer que l'ordonnance de paiement ou de délégation est assise sur un crédit régulièrement ouvert et se renferme dans la limite qui lui est assignée; cette première partie du contrôle s'exerce au ministère des finances, par la direction du mouvement général des fonds, et vous n'avez point à vous en occuper. Il convient ensuite de vérifier si la date de la dépense constate un droit à la charge de l'exercice auquel on l'impute, et si l'objet de cette dépense ressortit bien au service particulier que le crédit a eu en vue d'assurer : cette seconde par-

tie du contrôle incombe au payeur à qui est remise l'appréciation des pièces de dépenses.

Les comptables regardant les ordonnances de paiement comme étant en règle, par cela seul qu'elles avaient été admises au ministère des finances, se sont abstenus de toute observation.

L'explication que je viens de donner, leur rappellera suffisamment un devoir qu'ils n'ont sans doute négligé que faute de s'en être bien rendu compte ; j'espère donc que, désormais, les irrégularités de l'espèce ne se présenteront plus.

Elle (la direction du mouvement général des fonds) ne se charge pas d'apprécier la régularisation des justifications : c'est le payeur qui a la responsabilité de cet examen, et c'est ensuite la comptabilité générale des finances qui surveille la manière dont le comptable a exercé son contrôle ; c'est elle également qui doit s'occuper du soin de faire régulariser les pièces quand elles ont été admises trop légèrement par les comptables.

Instruction générale du 20 juin 1859, art. 1000.

Les receveurs municipaux ne peuvent refuser ou retarder le paiement des mandats que dans les seuls cas :

Où la somme ordonnancée ne porterait pas sur un crédit ouvert, ou excéderait ce crédit ;

Où les pièces produites seraient insuffisantes ou irrégulières ;

Où il y aurait opposition, dûment signifiée entre les mains du comptable, contre le paiement réclamé ;

Enfin où, par suite de retards dans le recouvrement des revenus, il y aurait insuffisance de fonds dans la caisse communale.

Circulaire de l'Intérieur du 22 février 1870.

... Aucun texte de loi n'attribue le droit de réquisition aux ordonnateurs des dépenses des communes et des établissements de bienfaisance ; en outre, ni l'ordonnance du 23 avril 1823, qui a posé les principes de la comptabilité communale, ni les chapitres de l'ordonnance du 31 mai 1838 ou du décret du 31 mai 1862, consacrés au service des communes, ne renferment une disposition sur la matière..... C'est avec intention que la faculté exceptionnelle admise pour les services de l'Etat n'a pas été étendue aux ordonnateurs des communes et des établissements de bienfaisance. L'Etat est en effet chargé de pourvoir à toutes les mesures que commandent la sécurité publique et l'intérêt national. Les dépenses qui se font en son nom présentent, à ce double titre, un caractère de nécessité et d'urgence qui justifie le droit pour ses agents d'en requérir le paiement immédiat. Les communes se trouvent évi-

demment dans une situation différente, et le retard qui peut être apporté à l'acquittement de leurs dépenses n'entraîne, dans aucun cas, des conséquences assez graves pour faire attribuer aux ordonnateurs le droit de prescrire les paiements malgré l'opposition des comptables, conformément à l'opinion de la Cour des Comptes et de Monsieur le Ministre des Finances, et dans l'état actuel de la législation, le droit de réquisition ne peut être conféré aux ordonnateurs des communes....

Circulaire de l'Intérieur, du 30 novembre 1876.

Si le créancier d'une commune ou d'un établissement de bienfaisance éprouve, de la part d'un receveur, un refus de paiement qu'il ne croit pas fondé, ou, en d'autres termes, si un litige s'élève entre lui et le comptable sur l'interprétation des règles tracées pour la justification des dépenses communales et charitables, c'est au Ministre de l'Intérieur qu'il doit s'adresser pour faire trancher le débat. Le Ministre statue après s'être concerté, s'il y a lieu, avec son collègue des Finances, et sa décision constitue un complément des nomenclatures déjà arrêtées et dont il est parlé à l'article 88 du Décret du 31 mai 1862.

Cette décision, notifiée au comptable, couvre entièrement la responsabilité de ce dernier et devient pour lui obligatoire.

Le créancier, de son côté, peut s'en armer pour demander aux tribunaux la réparation du préjudice que lui a fait éprouver le refus mal fondé du receveur.

N° 10 (pages 22 et 178).

Adjonction des plus imposés.

Loi du 18 juillet 1837 (art. 42).

Dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 francs, toutes les fois qu'il s'agira de *contributions extraordinaires ou d'emprunts*, les *plus imposés* au rôle de la commune seront appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres en exercice. — Les plus imposés seront convoqués individuellement par le maire, au moins dix jours avant celui de la réunion. — Lorsque les plus imposés seront absents, ils seront remplacés en nombre égal par les plus imposés portés après eux sur le rôle.

Loi du 24 juillet 1867 (art. 6).

... L'article 42 de la loi du 18 juillet 1837 est applicable aux contributions extraordinaires et

aux emprunts votés par les conseils municipaux en exécution des articles 3 et 5.

Ainsi, en dehors des emprunts, le concours des plus imposés était encore nécessaire toutes les fois que la commune désirait s'imposer (circulaire du Ministère de l'Intérieur du 27 août 1867):

1° De centimes pour dépenses annuelles, obligatoires ou facultatives en cas d'insuffisance de revenu (loi du 18 juillet 1837, art. 42);

2° De centimes extraordinaires (3 centimes additionnels aux 4 contributions directes) pour les chemins vicinaux ordinaires (loi du 24 juillet 1867, art. 3 et 6);

3° De centimes extraordinaires (4 cent.) pour la gratuité (article aujourd'hui sans objet), de l'instruction primaire (lois des 10 avril 1867, art. 8, et 18 juillet 1837, art. 42; circulaire du 3 août 1867);

4° De centimes spéciaux additionnels au principal des quatre contributions directes, pour traitement des gardes-champêtre (loi des finances, du 31 juillet 1867, art. 16);

5° De centimes extraordinaires pour dépenses obligatoires non annuelles (lois des 18 juillet 1837, art. 40 et 42; 18 juillet 1866, art. 4; 24 juillet 1867, art. 3, 5, 6 et 7);

6° De centimes extraordinaires pour dépenses facultatives non annuelles;

7° De centimes imposés d'office pour dépenses obligatoires en cas de refus des conseils municipaux (loi du 18 juillet 1837, art. 39 et 42).

**Débats parlementaires ; (Sénat, 1^{re} délibération, séance
du 16 février 1894).**

A propos de l'article 146 (art. 143 de la loi).

Amendement de MM. Bardoux et de Ravignan.

« Tout vote de contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par l'article 145, ou de tout emprunt remboursable sur les ressources extraordinaires dans un délai excédant trente ans, ne sera valable qu'au cas où il y aura eu deux délibérations à quinze jours d'intervalle et où la majorité aura réuni les suffrages des deux tiers des conseillers municipaux en exercice. »

M. de Ravignan. — La situation des budgets est très grave ; je ne dirai pas qu'elle est compromise, mais elle demande de prompts remèdes, elle appelle un examen sérieux, car si l'on continuait à marcher dans la voie où l'on est entré, on arriverait facilement à faire peser sur ces contributions des charges qui dépasseraient la mesure des forces contributives du pays, en même temps qu'on porterait à la matière imposable, que l'Etat est intéressé plus que personne à ménager, une atteinte grave dont le budget de l'Etat ne tarderait pas à subir les conséquences. Je ne parlerai pas du frein que la législation antérieure avait établi ; la suppression de l'adjonction des plus forts

imposés a été votée par les pouvoirs publics. Si je rappelais les critiques dont cette suppression a été l'objet, on me reprocherait de faire l'éloge rétrospective d'une mesure qui était à la fois inefficace mais surtout antidémocratique ; on me dirait que la logique de la démocratie a su faire rayer, il y a deux ans, cette disposition de nos lois municipales. J'avoue que je serais très sensible à ce reproche, car je ne revendique pas moins que personne, le désir très sincère de servir la démocratie.... Il faut donc chercher et trouver un frein.... Ce frein je crois l'avoir trouvé dans le conseil municipal lui-même.

M. *Emile Louvel*. — Le système de l'amendement n'est autre, sous une forme différente que le retour à la loi de 1837, article 42, aux termes duquel, dans les communes ou les revenus sont inférieurs à 100,000 francs, toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés au rôle de la commune, seront appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres en exercice (loi de 1837, abrogé par le Sénat au mois d'avril 1882)...., aujourd'hui, sans doute, il ne s'agit pas des plus imposés, mais l'amendement est inspiré par la même pensée....; les véritables garanties ne sont pas dans l'intervention des plus imposés, elles ne sont pas davantage dans une majorité comprenant les deux tiers des conseillers municipaux, mais dans cette im-

mense majorité de nos concitoyens qu'on oublie trop souvent, et qui sont portés au rôle de la contribution foncière (ils sont 8 millions) et tous les conseils municipaux sont en majorité composés de citoyens intéressés au bon ordre des finances communales, par la propriété, je ne dis pas la grande propriété, mais la petite propriété..... c'est là que se trouve la vraie garantie.



APPENDICE

N^o 2

ORGANISATION COMMUNALE A L'ÉTRANGER

ORGANISATION MUNICIPALE A L'ÉTRANGER

Une étude spéciale sur l'organisation municipale à l'étranger exigerait un long travail qui ne serait pas en rapport avec le livre actuellement présenté au public, et dépasserait le but poursuivi ; mais j'ai pensé que des indications succinctes permettraient une comparaison intéressante et suggestive. Dans ces conditions, je ne pouvais mieux faire que d'extraire certains passages du dictionnaire de Maurice Block, relatifs à l'administration comparée (1), partie traitée avec toute l'autorité du savoir.

Une autre édition me permettra peut-être, si j'en vois la nécessité, de donner à cet appendice sinon une importance plus grande, du moins une forme différente.

(1) Consulter le *Dictionnaire de l'Administration française*, par Maurice Block, édité chez Berger-Levrault (Nancy).

ALLEMAGNE (Prusse).

« L'organisation communale (1) n'est pas de la compétence du gouvernement central de l'Empire ; chaque État allemand est souverain en cette matière. Il est cependant des points sur lesquels l'Empire est en droit de tracer des règles que les États sont appelés à développer et à appliquer. De ce nombre est, par exemple, la question du domicile de secours qui se rattache, on le sait, étroitement à l'assistance publique, matière essentiellement communale

La législation communale de la Prusse distingue entre les villes et les campagnes. Cette distinction est le résultat du développement naturel des choses. Au moyen-âge, un grand nombre de villes avaient conquis leur liberté et s'administraient elles-mêmes, tandis que les campagnes étaient restées plus ou moins dans les liens du servage, le seigneur étant alors le chef de la commune. Plus tard, le servage s'adoucit peu à peu, mais les villes virent leur liberté réduite et puis détruite par l'absolutisme envahissant des gouvernements des xvii^e et xviii^e siècles.

Telle était la situation lorsque la bataille d'Iéna

(1) Consulter le *Dictionnaire de l'Administration française* de Maurice Block (Berger-Levrault, éditeurs, Nancy).

mit la Prusse à deux doigts de sa perte. Ce pays avait alors à sa tête quelques hommes aussi intelligents qu'énergiques ; ils avaient vu que le pays avait été abaissé par le despotisme ; ils résolurent de le relever par la liberté. Le servage fut aboli (9 octobre 1807) et l'on ne recula pas devant l'adoption d'une loi agraire. Les villes reçurent le 19 novembre 1808 la première loi organique, et l'on promit en même temps une législation communale aux campagnes, promesse dont la réalisation se fit attendre. La loi de 1808 a été suivie de diverses autres qui l'ont profondément modifiée ; aussi nous bornerons-nous à extraire quelques passages du préambule de la loi de 1808.

Le préambule déclare ce qui suit : « L'absence, devenue de plus en plus sensible, de dispositions convenables sur l'organisation et la représentation des communes urbaines, la division des intérêts de la bourgeoisie par classes et par corporations de métiers, la nécessité urgente de faire participer les habitants à l'administration communale, nous (dit le roi Frédéric-Guillaume III) donne la conviction qu'il est indispensable de donner aux villes une organisation plus indépendante, d'y établir un centre, et de leur conférer le droit d'influer activement sur leur administration, afin de faire naître ainsi un esprit public ».

.
A la tête de chaque *ville* est placé, soit un comité exécutif dit *magistrat*, soit un fonctionnaire unique

dit *bourgmestre*, élus par le Conseil municipal. Le *magistrat* se compose du bourgmestre président, d'un ou deux adjoints et de deux à douze échevins ou conseillers, non rétribués

Quant à la législation relative aux communes rurales elle s'est longtemps ressentie des influences féodales; les deux lois des 14 avril 1856, qui ne se rapportent toutefois qu'aux six provinces de l'Est, en étaient encore très fortement empreintes, et la loi du 13 décembre 1872, qui constitue cependant un grand progrès, en a conservé encore une trace: celle de maintenir une autonomie communale aux grandes propriétés qui jouissaient déjà de cette indépendance..... Le Conseil et la Commission d'arrondissement se partagent la tutelle de la commune rurale, du moins en première instance.

L'innovation la plus remarquable introduite par la loi de 1872, c'est la réunion des communes en bailliages; en d'autres termes, l'arrondissement est divisé en cantons, à la tête desquels se trouvent des *baillis* ou maires cantonaux; les communes n'ont pas moins chacune leur maire. Les villes qui forment un canton n'ont pas de bailli, le maire ou bourgmestre en remplit les fonctions.

Chaque commune rurale a un maire et deux ou trois échevins, non rétribués, élus pour 6 ans, par l'Assemblée communale ou par le Conseil municipal, et confirmés par le sous-préfet... Le maire est l'autorité locale, il doit maintenir la

sécurité publique. Il peut arrêter les perturbateurs, à la charge d'en aviser le bailli dans les douze heures. Il doit exécuter les prescriptions de l'autorité supérieure.

Certaines propriétés forment à elles seules une commune : elles supportent toutes les charges et sont soumises à toutes les obligations d'une commune. Le propriétaire en est le maire de droit, mais il peut, ou présenter un remplaçant convenable, ou passer ses pouvoirs au maire d'un village voisin.

..... , . . .
Ces bailliages contiennent : soit une ville, soit plusieurs villages, ou des villages et des propriétés indépendantes, mais toujours formées d'un territoire d'un seul tenant. Ils ont les droits d'une corporation, c'est-à-dire qu'ils sont personne civile. Les organes de l'administration du bailliage sont : la commission du bailliage et le chef du bailliage ou bailli, c'est-à-dire le conseil et l'action. La commission se compose de représentants des communes, soit des maires et des échevins et au besoin de membres spécialement élus, le nombre des représentants étant proportionnel au chiffre de la population et au montant des contributions. Dans les communes qui forment à elles seules le bailliage, c'est le Conseil municipal qui exerce les fonctions de la commission.

Les fonctions sont : contrôler les dépenses communes du bailliage ; délibérer sur les règlements

de police que le bailli peut prendre avec l'assistance de la commission ; donner son avis sur les changements de limites du bailliage ; nommer, s'il y a lieu, des commissions chargées d'une attribution spéciale ; donner son avis ou délibérer sur les affaires qui peuvent lui être soumises. La commission est présidée par le bailli.

Le bailli est nommé par le président supérieur (préfet) sur une liste de présentation dressée par le Conseil d'arrondissement : ses fonctions durent six ans. On nomme en même temps un suppléant. En principe, le bailli doit habiter le canton, mais dans certains cas des exceptions peuvent être admises.

Les attributions du bailli comprennent la police de sûreté et de la tranquillité publique, celle des mœurs, de la santé publique, des domestiques, de l'indigence, de la voirie, la police rurale, industrielles, etc., en un mot la police judiciaire et administrative. Il a, en outre, les attributions qui lui ont été conférées par les lois spéciales. La viabilité des chemins vicinaux est confiée à ses soins. Il est juge de police. Les maires des communes, les chefs des propriétés indépendantes, les gendarmes doivent répondre à ses réquisitions. Le sous-préfet est le chef hiérarchique du bailli.

Le bailli n'est pas rétribué, mais il a droit à une indemnité pour ses frais de bureau ; cette indemnité est supportée en partie par l'Etat et en partie par la caisse de bailliage. C'est une dépense obli-

gatoire, que la commission d'arrondissement peut imposer d'office.

Le droit électoral dans les communes rurales, ou la participation aux assemblées générales communales, est déterminé par le statut local (art. 3, loi du 14 avril 1856). Si, pour une raison quelconque, une commune voulait ou était tenue de régler à nouveau cette question, l'assemblée communale prendrait une décision qui aurait besoin d'être confirmée par le préfet

La commune peut désirer remplacer l'assemblée communale par un conseil municipal. Elle peut aussi demander à être déclarée ville et, en revanche, une ville peut obtenir la permission d'adopter le régime des communes rurales. . . .

C'est parce que les petites communes ne peuvent se suffire que l'article 53 de la loi de 1872 les autorise à charger, par une décision spéciale, le bailliage de diverses attributions qui leur incombent, en mettant à sa disposition les revenus destinés à couvrir les dépenses. Pour ces matières déléguées, la commission cantonale fonctionne comme conseil municipal. Cet article pourra bien avoir pour effet de constituer peu à peu un canton municipal.

Les communes rurales, aussi bien que les bailliages, sont sous la surveillance et même sous la tutelle de la commission d'arrondissement. Elle est compétente pour les changements de limite, réunion de territoire ; la modification des condi-

tions de l'électorat dans les communes rurales ; pour les autorisations d'aliénation ou de vente d'immeubles situés hors du territoire communal, et de contracter des dettes ; pour approuver les nouvelles impositions ; pour reviser les comptes de la caisse municipale, et pour beaucoup d'autres affaires qui étaient autrefois dans les attributions du préfet.

ANGLETERRE

« Le Royaume-Uni, dit Demombynes (1), n'est point doté d'une législation ou de coutumes uniformes, et, dans chacun des trois États qui le composent, les institutions anciennes, souvent différentes entre elles, sont restées debout, quoiqu'une organisation centralisatrice de fraîche date leur ait, sur plusieurs points, enlevé une grande partie de leur autorité.

L'Angleterre et le pays de Galles, l'Écosse, l'Irlande sont divisés en comtés et en bourgs.

Les *comtés*, très divers entre eux d'étendue et de population, sont placés sous l'administration de grands propriétaires (juges de paix, shériff) (2)

(1) Consulter pour les développements le très remarquable ouvrage de M. Demombynes, *Les constitutions européennes* (Laroze et Forcel, éditeurs, 22, rue Soufflot).

(2) Rôle du préfet en France.

nommés par le souverain, mais assez indépendants du pouvoir central. La *Paroisse*, division non politique, qui fait partie du comté, constituée à l'origine pour l'administration temporelle du culte, a plus tard perdu ce caractère exclusif, pour gérer quelques intérêts locaux par un conseil ou par des fonctionnaires élus, mais en restant cependant sous l'étroite dépendance des administrateurs du comté.

Les *bourgs*, individualités distinctes dans le comté, existant en vertu d'anciennes chartes royales ou de dispositions législatives, sont administrées par un conseil municipal élu, dont les décisions ne pouvaient autrefois être attaquées que devant l'autorité judiciaire. La plupart des grandes villes sont des bourgs.

Cette double division subsiste encore aujourd'hui ; mais d'autres sont survenues. *L'union des paroisses* a été créée la première au siècle dernier. Elle groupait, à l'origine, dans l'intérêt du service de l'assistance publique, un certain nombre de paroisses pauvres qui ne pouvaient se suffire en restant isolées, Les attributions ont été étendues. Elle est administrée par un bureau électif et placée sous la surveillance directe du pouvoir central, représenté par le *Board of local government* destiné à centraliser des services abandonnés autrefois aux autorités locales.

Le *district scolaire*, le *district sanitaire*, de création toute récente, sont aussi, en général, admi-

nistrés par des bureaux élus, mais placés également sous la surveillance directe du gouvernement.

Il faut donc, tout en étudiant le comté et la paroisse, puis le bourg, tenir compte des diverses *commissions locales*, produit d'un mouvement centralisateur qui semble destiné à s'étendre encore et qui, aujourd'hui déjà, a considérablement modifié l'administration locale, et porté atteinte aux attributions des juges de paix, et de la paroisse, ainsi que des conseils élus des bourg. »

« Les paroisses civiles (1) n'ont, en Angleterre, ni maire, ni conseil municipal. Ce dernier est remplacé par l'assemblée des habitants *vestry open* (ouvert) ou *select* (élu)..... le maire est remplacé généralement par le marguillier.

Il est de principe que toutes dépenses communales doivent être couvertes en première ligne, s'il y a lieu, par des revenus de biens ou des fondations, et en second lieu par *rates*, taxes directes sur le revenu qu'on tire de la localité. Des taxes indirectes ne peuvent être levées qu'en vertu d'un acte du parlement. Il en est de même des emprunts.

La matrice cadastrale (la liste des imposables) est dressée par un comité pris dans le bureau des Gardiens des pauvres; toutes les impositions communales sont réparties sur les bases adoptées pour

(1) Maurice Block, *Dictionnaire de l'administration française*. Berger-Levrault, éditeurs, Nancy.

la matrice. Le *collector* est maintenant généralement un agent rétribué, Il est nommé par le bureau des gardiens et confirmé par le *local government board*. Le receveur dépose un cautionnement. Les comptes sont apurés par le local government board.

Mais c'est dans les villes que l'organisation municipale ressemble à celle qu'on rencontre sur le continent, puisqu'elles ont un maire et un conseil municipal; il y a néanmoins encore de notables particularités

La loi du 9 septembre 1835 a eu pour but de mettre de l'uniformité dans l'organisation des villes et de faire disparaître certains abus. Les habitants jouissant des droits électraux sont *bourgeois*. Est bourgeois tout anglais domicilié, ayant un loyer d'au moins 250, francs âgé de 21 ans, payant ses taxes depuis deux ans; n'ayant pas reçu d'aumône dans les douze derniers mois et porté sur le rôle des électeurs (une année de résidence suffit). Il est en outre une classe d'électeurs, les *freemen*, qui possèdent ce droit héréditairement.

Les électeurs municipaux nomment les conseillers municipaux, parmi les personnes dont la propriété imposable est d'au moins 500 livres sterling dans les petites villes qui ne sont pas divisées en au moins quatre sections (*wards*), et de 1,000 livres dans les villes de quatre sections et plus, Les conseillers sont élus pour trois ans, renouvelables par tiers, mais rééligibles. Les conseillers nom-

ment dans leur sein des *aldermen* qui restent à leur poste pendant 6 ans se renouvellent par moitié tous les 3 ans et sont rééligibles. Les conseillers nomment aussi le maire pour un an.

Ce qui caractérise les villes, c'est que la plupart des pouvoirs municipaux y sont réunis dans les mains du conseil municipal, soit en vertu de la loi de 1836, soit par des lois subséquentes. L'administration s'exerce par le maire, par les *aldermen*, par des commissions permanentes prises dans le conseil, enfin par des fonctionnaires salariés : secrétaire, trésorier, etc., nommés par le conseil. Les attributions du conseil comprennent toujours : l'administration des biens communaux et autres revenus, la levée d'impositions communales, le vote des dépenses, puis les matières sanitaires (Lois de 1872 et 1875); la voirie, les pavages et l'éclairage, l'administration des hôpitaux, certaines matières de police municipale, comme la police des marchés, les poids et mesures, etc. L'assistance publique reste généralement, et l'instruction publique toujours, un service spécial, seulement le conseil vote les fonds qu'on lui demande (1) ».

(1) Consulter la loi de 1882, *municipal corporation act.* et la loi sur le *local government* de 1888.

AUTRICHE.

Les deux moitiés de cet empire (1), la *Cisleithanie* et la *Transleithanie*, sont complètement autonomes relativement aux affaires communales; nous les traiterons donc séparément.

L'autriche (Cisleithanie), ou comme on dit souvent, dans les actes officiels « les pays représentés au Parlement de Vienne », a une loi municipale générale et des lois provinciales. Sa loi générale est datée du 5 mars 1862, elle pose des principes et les laisse développer par la législation de Bohême, de Galicie, de l'Archiduché, du Tyrol et des autres « pays de la couronne ».

.

Les trois premiers articles de la loi de 1862 prescrivent que toute localité et tout citoyen fassent partie d'une commune, et laissent chaque citoyen libre de s'établir où il veut. Ce dernier point, qui est une des conquêtes des temps modernes, a été plus clairement exprimé dans la constitution du 21 décembre 1867.

L'article 1^{er} de la loi de 1862 prévoit qu'il y aura dans certaines provinces, des propriétés formant à elles seules des communes : elles auront

(1) Maurice Block. *Dictionnaire d'administration française*. Berger-Levrault, éditeurs, Nancy.

à en remplir tous les devoirs, mais elles ne jouiront que des droits publics (c'est-à-dire, le propriétaire ne sera investi que des pouvoirs), indispensables pour l'accomplissement de ces devoirs.

L'article 4 distingue les attributions de la commune en : 1^o propres et 2^o déléguées. Par l'expression d'attributions propres, on ne veut pas résoudre une question théorique sur l'étendue naturelle, originelle ou nécessaire des pouvoirs municipaux, mais seulement constater un fait : la loi reconnaît aux communes, en ces matières, l'initiative et une certaine autonomie ; au fond, ces attributions propres du n^o 1 constituent une délégation générale qui ne confère nullement l'autonomie, puisque le gouvernement conserve son droit de surveillance ou d'intervention, tandis que le n^o 2 se borne à tenir la porte ouverte aux délégations spéciales. Les attributions propres des communes sont énumérées à l'article 5.

Traduisons-en le premier paragraphe : « le cercle d'activité propre est celui à l'intérieur duquel les communes peuvent en se conformant aux lois en vigueur, régler et décider les affaires : il embrasse tous les intérêts particuliers des communes, et tout ce qui peut être exécuté par la commune sur son propre territoire, avec ses propres forces ». La loi tente ensuite une énumération qui n'a pas l'intention d'être limitative, car elle est précédée de « notamment » : 1^o libre

administration de la fortune et des affaires communales; 2° sécurité de la personne et des propriétés; 3° entretien et police des voies publiques; 4° police des marchés, des subsistances, des poids et mesures; 5° hygiène publique; 6° règlements relatifs aux domestiques et aux ouvriers; 7° police des mœurs; 8° assistance publique; 9° surveillance des constructions, mesures contre l'incendie; 10° instruction primaire élémentaire et primaire supérieur; 11° arbitrage en cas de contestation; 12° vente aux enchères volontaires d'objets mobiliers. L'article 5 ajoute que des lois spéciales pourront retirer la police locale aux agents de la commune, et en conférer les attributions à des fonctionnaires de l'État. Les attributions déléguées ne sont pas énumérées dans la loi de 1862; l'article 6 se borne à renvoyer à la législation en général, c'est-à-dire que les fonctionnaires spéciaux sont seuls à les connaître: il faudrait parcourir l'ensemble des bulletins des lois pour trouver les quelques dispositions auxquelles on fait ici allusion, c'est un des procédés comme on en trouve ailleurs, où le législateur se décharge de sa besogne sur le citoyen qui est toujours censé connaître la loi.

L'article 8 dit que chaque commune aura une représentation, laquelle se divisera en un chef (*Vorstand*) et une commission élue (*Ausschuss*). Le mot *vorstand* qui se trouve aussi dans les lois allemandes, n'a pas d'équivalent en français, car

il indique aussi bien un chef individuel, qu'un chef collectif, c'est une autorité dirigeante : le maire seul est *vorstand*, le bourgmestre et les échevins réunis forment *vorstand* tout comme le magistrat, l'*ouprava*. Le mot *ausschuss* et les différents termes employés dans les lois provinciales peuvent être traduits par : Conseil municipal. L'article 8 ajoute : « les lois provinciales déterminent si et quand des membres de la commune peuvent faire partie du conseil municipal sans avoir été élus, et s'ils peuvent s'y faire représenter ». Cette disposition a pour but d'assurer la représentation des plus forts imposés. Le mode d'application est très différent suivant les provinces.

Le conseil municipal est élu. Le droit électoral est attaché à la qualité d'autrichien, chef de famille ou d'établissement, domicilié depuis au moins un an et payant des impôts directs.

Dans quelques provinces, le minimum de l'impôt est fixé à 1 florin (2 fr. 50), dans d'autres à 2 florins. Les « capacités » n'ont pas besoin de payer un impôt pour être électeurs. En principe, le droit électoral doit être exercé en personne, mais les femmes auxquelles leurs propriétés confèrent le droit électoral, les officiers en activité de service, ne peuvent voter qu'en donnant procuration ; les absents en mission communale, ainsi que les propriétaires d'un bien situé sur le territoire de la commune, mais qu'ils n'habitent

pas, peuvent aussi faire voter par un représentant.

Les électeurs sont divisés en trois collèges ou corps électoraux, comme en Prusse, en Russie, etc... : les plus imposés forment l'un, les moins imposés, le second ; les plus imposés, le troisième collège ou « corps électoral ». Chaque collège représente ainsi le tiers de l'impôt. Dans les petites communes, on se borne à former deux collèges, dont chacun représente la moitié de l'impôt.

Le nombre des membres du conseil municipal est proportionnel à la population. Ni les membres suppléant, *ni les plus imposée qui sont les membres de droit du conseil*, ne sont compris dans les nombres réglementaires.

Le vorstand est élu par le conseil municipal et en fait partie ; il se compose au moins d'un bourgmestre et deux conseillers (échevins). Le nombre des échevins est fixé par le conseil, mais ne peut pas dépasser le tiers de ses membres.

Nous venons d'analyser surtout les lois spéciales, car la loi générale renferme beaucoup de dispositions qui doivent nécessairement trouver leur place dans la loi, mais que, précisément, pour cette raison, nous n'avons pas besoin de relever. Aisi, il va sans dire qu'il y a des cas d'indignité qui excluent du corps électoral (loi de 1862, art. 9 et 10) ; il va sans dire aussi que le conseil municipal décide et contrôle, et que les

bourgmestres et échevins exécutent ou administrent. Les administrateurs sont responsables, Les séances du conseil sont publiques, ses comptes des dépenses doivent être rendus accessibles à l'examen de tous.

Les articles 15 et 21 sont relatifs aux matières financières, et nous forcent à parcourir de nouveau les législations des États de la couronne, c'est-à-dire provinciales. Le budget est voté par le conseil municipal et les revenus patrimoniaux servent, en première ligne, à couvrir les dépenses. Quand ces revenus ne suffisent pas, le conseil municipal vote des impositions communales sous la forme de centimes additionnels, soit aux contributions directes, soit au droit de consommation; dans ce cas en évitant de nuire à la production ou au commerce. — Le conseil peut aussi voter des taxes à titre de rétribution pour service rendu (droit de stationnement, de marché...), et d'autres impositions qui n'entrent pas dans la catégorie des centimes additionnels, ainsi que des prestations en nature.

Le conseil ne peut voter qu'une somme déterminée de centimes; pour en voter davantage, il faut une autorisation. La limite diffère suivant les provinces... L'autorisation est donnée par le conseil du district.....

L'article 16 de la loi générale de 1861 réserve à l'État son droit de surveillance. C'est le préfet ou le fonctionnaire équivalent qui aura ce droit.

Il peut intervenir chaque fois qu'une loi est transgressée ou que l'autorité communale s'est rendue coupable d'un accès de pouvoir. Il a toujours le droit de demander des éclaircissements et de se faire envoyer les dossiers.

L'aliénation d'une propriété communale, les emprunts dont le montant dépasse le revenu d'une année, ont besoin d'une autorisation du préfet.

Relativement aux impositions d'office, la plupart des provinces ont une disposition conçue à peu près ainsi : si un conseil municipal omet ou refuse de remplir une des obligations de la commune, l'autorité politique prend les mesures nécessaires aux frais et aux risques de la commune intéressée. Si la faute en est au bourgmestre, il peut être puni. Le gouvernement peut dissoudre un conseil municipal, mais les élections doivent suivre dans les six semaines.

Les bourgmestres, dans les villes ou communes ordinaires, n'ont pas besoin d'être confirmés ; mais certaines villes, comme les capitales et les villes balnéaires, qui ont reçu un statut particulier en vertu d'une loi provinciale, doivent présenter l'élection de leur bourgmestre à l'approbation impériale.

Ajoutons que, comme la Russie, la Prusse, la Belgique, l'Italie, et autre pays, — parmi lesquels il ne faut pas oublier la France, — l'Autriche fait exercer une partie de la tutelle adminis-

trative des communes par les représentants des districts.

ÉTATS-UNIS.

L'organisation communale (1) aux États-Unis, semble dans une voie de transformation lente. Les premiers colons y ont naturellement importé le système anglais, et certains États, surtout ceux qui forment ce qu'on appelait autrefois *New England*, l'ont encore conservé en partie. Le pouvoir exécutif municipal y est encore décentralisé ou éparpillé, mais déjà il y a un comité exécutif; les élus, dont les pouvoirs encore restreints embrasseront nécessairement un jour la totalité des attributions municipales. Cette extension est dans la nature humaine, comme l'idée qui pourrait venir à des Européens de reprendre le système américain; simplement pour changer, bien que l'expérience ne lui soit point favorable : les *Improvement commissions*, les *local boards* de l'Angleterre ont été créées pour le prouver.

Aux États-Unis on distingue aussi les villes et les campagnes. Les villes ont un maire et un conseil municipal, et, comme en Angleterre le

(1) Maurice Block. *Dictionnaire de l'administration française*. Berger-Levrault, éditeurs, Nancy.

conseil municipal élit des aldermen. Chaque cité a, du reste, ses chartes... Les décisions doivent successivement obtenir l'assentiment de deux corps municipaux (aldermen et conseil municipal) et celui du maire qui a un droit de veto... Les aldermen s'occupent plus particulièrement de la police... Le conseil municipal a plutôt la charge des matières financières, etc...

Le législateur s'est expressément réservé le droit de modifier les chartes...

Les communes rurales présentent une certaine variété. On distingue deux systèmes principaux : l'un, en vigueur dans le nord, est dit le *town* système; l'autre, établi dans le midi, est le *county* système. Il y a ensuite un système mixte.

Le *town* répond à notre commune... les États dans lequel le *town système* domine, accordent à la commune, la plénitude des pouvoirs municipaux, en ne réservant guère aux comtés que des attributions judiciaires.

Le *county système* existe dans les États du Sud,

 mais on ne peut confondre ces comtés avec une commune... en dehors des villes, towns ou cités, les habitants du comté n'ont pas une vie municipale très active...

Dans le système mixte, auquel appartiennent, outre New-York et Pensilvanie, un grand nombre d'États du centre, les communes ont les pouvoirs municipaux dans toute leur étendue, mais leurs

décisions doivent souvent être approuvées par le comté. Dans l'Illinois, une partie des comptes est organisée d'après le *town système*, d'autres, d'après une combinaison mixte; mais ici nous ne trouvons pas, du moins dans la loi de 1872, la tutelle attribuée au comté : le législateur a restreint directement le pouvoir de l'autorité municipale et l'a spécifiée en détail, notamment pour les matières financières...

En tous cas, si les communes jouissent d'une grande liberté aux États-Unis, elles ne sont nullement autonomes. Les limites de leurs pouvoirs sont fixées par les lois : elles ne peuvent pas s'imposer au delà d'un maximum déterminé, ni contracter des dettes à volonté, et très souvent la loi prescrit les procédés à suivre. Cela n'est certes pas l'autonomie.

Le système américain est-il préférable au système européen? Personne ne le sait ni ne peut le savoir avant d'avoir vécu dix ans sous chacun de ces deux régimes : encore le tempéramment de l'individu influera-t-il sur son jugement. Un point semble acquis, c'est que le système européen est moins cher et n'assure pas moins aux populations tous les bienfaits d'une bonne administration communale.

ITALIE

En Italie (1) le pouvoir exécutif communal est confié a un comité (*giunta municipale*), qui exécute les décisions du Conseil municipal (*consiglio comunale*), loi du 20 mars 1865 (2)... Le Conseil est élu par les censitaires... mais à côté des censitaires, il y a les capacités. On est électeur sans payer le cens, non seulement parce qu'on est membre de l'Académie, docteur, fonctionnaire, mais parce qu'on a été décoré.

Le conseil communal, dont les membres sont élus pour cinq ans, nomme dans son sein la *giunta*, laquelle est renouvelée par moitié tous les ans. A la tête de ce comité est le syndic ou maire... c'est le roi qui le nomme pour trois ans...

Les attributions du Conseil municipal embrassent les matières financières (vote du budget, revision du compte annuel), la nomination des fonctionnaires communaux, l'administration et le mode de jouissance des biens, les actions en justice, les travaux publics et autres intérêts communaux. Les séances du Conseil sont publiques.

(1) MAURICE BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*. Berger-Levrault, éditeurs, Nancy.

(2) Consulter le *testo unico della nuova legge comunale e provinciale* du 10 février 1889.

La *giunta* s'occupe de préparer le budget, de voter les règlements et de quelques autres affaires, mais c'est le syndic qui est le vrai chef de la commune ; les articles 102 et suivants énumèrent les attributions et distinguent entre celles qu'il a comme administrateur de la commune et celles qui lui sont déléguées comme représentant du gouvernement. Cette dernière catégorie d'attributions ou de pouvoirs comprend : la publication des lois et règlements ; la tenue des registres de l'Etat civil ; l'obligation de pourvoir aux besoins de la sécurité et de la salubrité publique ; d'informer le gouvernement de tout ce qui intéresse l'ordre public.

La commune doit soumettre la plupart de ses délibérations au visa du sous-préfet, ou du préfet, et dans un certain nombre de cas les décisions sont expressément approuvées par ces fonctionnaires. Le préfet, en conseil de préfecture, peut annuler les délibérations des conseils qui seraient contraires aux lois ou entachées d'excès de pouvoir. Le préfet veille aussi à ce que les communes inscrivent sur leurs budgets les dépenses obligatoires énumérées en l'article 116.

Si le préfet surveille la commune au point de vue de l'Etat, c'est à la députation provinciale qu'incombent spécialement les matières de tutelle ; la classification de ces matières n'est peut-être pas théoriquement très exacte, mais dans la pratique tout est transaction. C'est bien un acte

de tutelle que l'autorisation d'acheter ou de vendre des propriétés, de placer des fonds, l'approbation des règlements concernant l'usage et l'administration des biens communaux, et même celle des tarifs d'impôt ; mais l'approbation des foires et marchés, pour lesquels les députations sont également compétentes, rentre plutôt dans le *self-government* provincial.

La loi a eu soin de poser directement certaines limites. C'est ainsi que la loi du mois de juin 1866 a limité à 50 le maximum du nombre des centimes additionnels qu'on pourra ajouter à l'impôt foncier. Une loi du mois de mai 1870 a interdit aux communes et aux provinces de faire peser des centimes additionnels sur la richesse mobilière : cette dernière supporte déjà 13.20 pour cent du revenu.

La loi d'avril 1871 a chargé les communes, comme en Angleterre et en Amérique, du recouvrement, à leurs frais, des impôts dûs à l'État.

PAYS-BAS

La loi du 29 juin 1851 s'applique (1) à la fois aux villes et aux villages, les communes ne se

(1) MAURICE BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*. Berger-Levrault, éditeurs, Nancy.

distinguant plus que par le chiffre de leur population... Le bourgmestre est nommé par le roi... il est assisté de deux à quatre échevins. Les échevins sont nommés pour 6 ans, par les conseillers municipaux et choisis dans le sein du Conseil. Les membres du Conseil sont également élus pour 6 ans et se renouvellent, par tiers, tous les deux ans...

... La législation hollandaise ne diffère pas sensiblement de celle de la Belgique... Doivent être soumis à l'approbation du Conseil général : les emprunts, les garanties d'intérêts et le taux d'amortissement ; la vente, l'achat d'immeubles, des rentes sur l'Etat et d'autres valeurs ; l'acceptation de legs et de donations faites à la commune ; l'amodiation à l'amiable de biens communaux ; les entreprises de travaux publics ; les procès. Les comptes sont également revus par ce conseil, qui intervient aussi dans des cas spéciaux... Malgré les restrictions indiquées, les pouvoirs des conseils municipaux sont très étendus, car aucune mesure d'administration communale quelque peu importante ne peut être prise sans le consentement du Conseil.

RUSSIE.

L'organisation municipale urbaine, dit Demom-

bynes (1) est réglée par la loi du 16/28 juin 1870. Chaque ville est administrée : 1° par un *gorodskaja douma* ou conseil élu ; — 2° par un comité : *gorodskaja ouprava*, dont le maire (*golova*, tête, chef) fait partie : les membres de l'*ouprava* sont élus par le conseil ; la nomination du maire doit être approuvée par le gouvernement. Le pouvoir exécutif appartient à l'*ouprava* ; cependant le conseil en exerce une partie. — La tutelle administrative appartient à une commission spéciale (comité spécial), composée en majeure partie de fonctionnaires et présidée par le gouverneur de la province.

Plusieurs grandes villes : Saint-Pétersbourg, Moscou, Odessa, forment à elles seules un district et, à ce titre, envoient des députés à leur assemblée provinciale ; Saint-Pétersbourg et Odessa ont aussi un préfet qui y exerce les fonctions de gouverneur sous la direction immédiate du ministre. Mais l'organisation municipale n'en subsiste pas moins.

Les communes rurales, dit aussi Demombynes, devenues propriétaires d'une partie des terres à la suite de l'émancipation des paysans, sont administrées d'après les règles tracées par l'acte du 19 février 1861, complété par la loi du 27 juin

(1) Consulter les *Constitutions Européennes*. Paris, Laroze et Forcel, 32, rue Soufflot.

1874. On trouve ici le canton, division qui n'existe pas dans les villes.

Le canton ou *volost* comprend le plus souvent plusieurs communes ou hameaux avec une population mâle de 300 habitants au moins et de 2,000 habitants au plus; cependant un village important ayant même une population supérieure à 2,000 habitants peut former un canton. — Il est administré par : 1° une assemblée délibérante : *volostnoï skhod*, composée de tous les fonctionnaires électifs du canton, et des délégués élus par la population, et encore, pour les questions toutant au recrutement militaire, de tous les intéressés; — 2° un chef de canton ou *starchina*, élu par l'assemblée, sauf ratification par le pouvoir central, et un comité exécutif ou *volostnoe pravlénie*, composé du *starchina* et des chefs élus des communes du canton.

La commune de son côté a : 1° une assemblée délibérante, le *mir*, composé de tous les chefs de la famille et de tous les fonctionnaires électifs, de la commune; 2° un chef ou ancien, le *starosta* élu par l'assemblée : il exerce le pouvoir exécutif, mais cependant il serait plus vrai de dire qu'il le partage avec l'assemblée.

Les assemblées cantonale et communale sont toutes deux placées sous la surveillance de deux comités administratifs (commission de district et commission provinciale); la première siégeant au district et composée en partie d'agents du pouvoir

central, en partie de fonctionnaires électifs; la seconde siégeant au chef-lieu de la province, sous la présidence du gouverneur, et qui se rapproche, pour la composition, du comité provincial chargé de la tutelle des villes.

Cette organisation, applicable à tout l'empire, comme l'émancipation des paysans elle-même dont elle n'est que le développement naturel, règle seulement le régime municipal des terres rachetées conformément à l'acte de 1861, et ne s'applique pas : 1° Aux terres qui sont restées la propriété des seigneurs ou de l'État, ou des apanages : on a vu qu'en effet le rachat n'a eu lieu que pour la partie des terres estimée suffisante pour le service des communes rurales. Le surplus continue à être administré par les propriétaires fonciers ou par les fonctionnaires de la Chambre des domaines et de la Chambre des apanages, sous la seule indépendance des autorités du district ou de la province. Ces propriétaires et fonctionnaires font partie du premier des collèges électoraux pour l'assemblée du district;

2° Aux terres qui, depuis 1861, seraient acquises dans des conditions ordinaires, par des paysans, bourgeois ou nobles, lesquels feraient aussi partie du premier ordre des collèges électoraux pour l'assemblée du district.

La commune rurale (1) proprement dite (*Mir*)

(1) Maurice Block. *Dictionnaire de l'Administration française*. Nancy, Berger-Levrault.

est plutôt une unité économique qu'une unité administrative; la plus petite unité administrative est peut-être le *volost*, mot qu'on traduit généralement par canton. La commune ruralee dans une très grande partie de la Russie, est caractérisée par la possession collective des terres. Chaque chef de famille y a droit à un champ d'une grandeur déterminée, et dont il jouit jusqu'à la prochaine distribution. Il est vrai que les distributions ne sont plus annuelles, qu'elles reviennent à des époques de plus en plus éloignées, mais le droit existe et partout il faut en tenir compte. Cette organisation a naturellement exercé une influence sur la législation; elle a dû maintenir à la commune des pouvoirs qu'on ne lui aurait pas laissés dans d'autres pays. Nous signalons notamment le droit d'expulser de la commune des membres reconnus dangereux.

L'organisation établie par les lois du 19 février, (3 mars) 1861 est d'ailleurs très simple: l'ensemble des chefs de famille forme l'assemblée communale, laquelle est présidée par le *starosta*, qu'elle a élu pour trois ans. C'est ainsi en famille que se traitent les affaires communes, parmi lesquelles, outre la question des terres, il faut nommer celle des impôts et du recrutement.... C'est le *starosta* qui doit veiller à la rentrée des contributions, bien que les communes aient l'habitude d'élire ou de désigner un percepteur. Le *starosta* veille aussi à l'entretien des chemins de

fer, lacs et ponts, à la bonne tenue des écoles et des hospices, s'il y en a, enfin à la sécurité publique, en arrêtant les malfaiteurs, et, en tout cas, en avertissant la police. C'est un vrai maire (1).

Le volost ou canton, a un chef ou maire qui porte le nom de *starchina*; il est assisté et contrôlé par un conseil composé de tous les fonctionnaires électifs des communes et du canton, et, de plus, d'un délégué par dix feux..... Les terres du seigneur ne font partie ni de la commune, ni du canton; elle ne sont représentées que dans le *conseil de district*, qui correspond à l'arrondissement.

Le *starchina* assisté du *starosti*, forme le comité exécutif cantonal qui a seulement voix consultative..... Le conseil de district composé presque entièrement de fonctionnaires, est chargé de la tutelle des communes et des cantons.

Les cantons comme les communes ont des dépenses obligatoires : 1° les frais d'administration; 2° les dépenses pour la vaccination, et, s'il y a lieu celles causées par les épidémies et les épizooties; 3° les frais d'entretien des greniers communaux; 4° l'entretien des chemins; 5° les secours aux personnes âgées ou infirmes; 6° les mesures en cas de calamité publique.

(1) Voir la loi de réaction l'oukase du 12 juillet 1889.

SUISSE.

Une grande diversité de régimes (1) se trouvent réunis dans cette agglomération de vingt-cinq petites républiques qu'on appelle la Suisse. Le problème communal comporte naturellement un grand nombre de solutions, mais en Suisse des causes historiques les ont variées et compliquées plus qu'ailleurs. La principale des ces causes est l'esprit d'exclusivisme étroit dont les communes avaient fait preuve jusqu'au commencement de ce siècle, dont elles cherchent, il est vrai, à se guérir depuis 1848, mais dont elles ont une grande peine à se débarrasser. Les divers cantons marchent d'un pas inégal vers le progrès. Autrefois il y avait, même pour les habitants du même canton, de sérieuses difficultés à vaincre pour devenir membre d'une autre commune; c'était comme une naturalisation à obtenir. Pour les citoyens d'un autre canton, les difficultés étaient plus grandes encore, et pour l'étranger elles semblent avoir été insurmontables. Il y en aurait long à dire sur cette intéressante matière, mais l'espace dont nous disposerons étant court nous devons condenser, comprimer même notre exposé.

(1) Maurice Block : *Dictionnaire de l'Administration française*. Berger-Levrault, éditeurs, Nancy.

Il suffit de dire que très souvent les localités sont habitées par deux communes qui s'emboîtent pour ainsi dire : la commune des bourgeois, qui en est le noyau, et la commune des habitants, qui l'entoure. Nous ne citons que pour mémoire les « séjournants » habitants plus ou moins temporaires qui paient, mais qui ne votent pas. Il y a d'ailleurs, comme on le verra plus loin, diverses natures de communes : communes politiques, communes ecclésiastiques, scolaires, etc. Le *Bürger* (bourgeois) jouit seul de tous les droits, il est *volbürger* (le citoyen actif de 1789). Ce qui le caractérise surtout, c'est sa participation à la jouissance des biens communaux ; il y a droit, même s'il habite l'étranger ; Il conserve aussi son domicile de secours, malgré son absence prolongée. Il a toujours le droit électoral, le droit de vote. Les concessions faites à l'habitant varient d'un canton à l'autre ; nous ne pouvons pas les passer en revue : elles s'étendent souvent jusqu'au droit de suffrage, mais d'autrefois elles s'arrêtent en deçà. Toutefois, notre époque comportant de fréquentes migrations, la commune des bourgeois tend partout à être en minorité, car Pierre ou Paul, qui est bourgeois à Zurich, est habitante Berne, et *vice versa* ; il en résultera nécessairement, avec le temps, que toute distinction sera supprimée, mais au lieu de rester dans les généralités, nous allons choisir quelques cantons types, dont nous analyserons les lois communa-

les, sauf à emprunter à d'autres lois quelques particularités intéressantes.

Commençons par Zurich; la loi communale du 28 avril 1866 traitant d'à peu près toutes les variétés de communcs.

Les communes de Zurich sont des communes politiques (la vraie commune administrative) ou des communes ecclésiastiques, c'est-à-dire des paroisses et telle autre une commune, mais seulement qu'on les envisage à un autre point de vue, et que les limites des circonscriptions peuvent ne pas concorder.

Les paroisses peuvent se diviser en plusieurs communautés scolaires, et les communes politiques en communes civiles ou sections. La formation de ces corporations ou leur réunion a lieu en vertu d'une loi. Les paroisses sont chargées de l'assistance publique. Le but des communautés est indiqué par leur nom; elles sont régies par la loi sur l'instruction publique. La commune civile peut être chargée de quelques-unes des attributions de la commune politique, par exemple de la police locale, mais les unes et les autres sont soumises à l'intervention du gouvernement dans les cas prévus par la loi.

Les habitants des communes de toutes sortes sont ou des gens établis, ou des séjournants. Chaque sorte de commune ou de communauté a son assemblée générale, composée de bourgeois et de gens établis de nationalité suisse, mais pour l'ad-

ministration des biens des pauvres, ainsi que des biens appartenant uniquement aux bourgeois, et pour conférer le droit de bourgeoisie, l'assemblée des bourgeois est seule consultée.

.
C'est l'assemblée communale, l'assemblée des chefs de famille — qui exerce les fonctions dévolues en France au Conseil municipal. Nous avons déjà dit que chaque sorte de commune a son assemblée. Ces réunions ont plus de pouvoirs que nos conseils, mais elles ne ne sont pas souveraines, car si une assemblée refusait de prendre une décision sur des matières de sa compétence, l'autorité supérieure se chargerait de l'exécuter aux frais de la commune.

Chaque sorte de commune a son comité exécutif, — mais nous nous bornerons à parler de la commune politique. Celle-ci a un conseil communal dont le nombre des membres est fixé par l'assemblée communale. L'assemblée élit le conseil pour quatre ans; elle en élit aussi le président et le secrétaire. Ce conseil, dont les membres sont rétribués, se renouvelle par moitié tous les deux ans. Le conseil a des attributions analogues à celles d'un maire; l'espace ne nous en permet pas d'en faire l'énumération.

L'assemblée élit aussi pour quatre ans un maire qui porte le titre de *Gemein dammann*, lequel choisit un suppléant, choix qui est soumis à l'approbation du préfet. Le maire est sous les ordres

du préfet; il est son agent en matière de police et en matière judiciaire. En cas d'urgence la maire prend des mesures sous sa responsabilité, mais généralement il s'appuie sur le comité exécutif.

Les communes du canton de Zurich, malgré la liberté dont elles jouissent, n'en sont pas moins sous la tutelle, en partie de la loi et en partie de l'administration. Les articles 165 et suivants entrent dans des détails sur le mode de gestion des biens, sur les impositions, etc. Dans bien des cas, la commune doit obtenir l'assentiment du conseil de district, par exemple pour les travaux publics.

La loi communale du canton de Berne est du 6 décembre 1852, et elle a été amendée par une loi du 12 septembre 1861. La distinction entre les bourgeois et les habitants est très caractérisée dans ce canton, mais la loi de 1861 accorde aux habitants le droit électoral en toute matière qui concerne la commune politique. Pour être électeur, il faut être Suisse, majeur, d'une réputation intacte et payer des impôts. Le paiement de l'impôt est la condition importante, car des corporations, des mineurs, des femmes, même des absents, qui sont sur la liste des contribuables, ont le droit de vote, mais ne peuvent exercer ce droit que par un représentant. La commune d'habitants, qui s'appelle à Zurich commune de gens établis, et ailleurs commune locale, est la vraie

commune; les bourgeois n'y forment guère qu'un noyau privilégié.

La commune s'administre par une assemblée communale et un conseil ou un comité exécutif. L'article 26 énumère les affaires qui doivent nécessairement être réglées par l'assemblée. Nous trouvons sur la liste : le choix du président, celui du conseil et du secrétaire, le budget, la création d'impôts, les travaux communaux, les acquisitions, aliénations, etc., de biens, la reddition des comptes, les actions en justice, la fondation d'églises, d'écoles, d'établissements de bienfaisance, etc.

Le conseil se compose du président et de quatre conseillers, élus pour deux ans au moins et six ans au plus. Ce conseil est chargé de l'administration, et, en outre, de la police locale; le président, le conseiller, le secrétaire, prêtent serment.

L'article 48 dit : « Toutes les communes et toutes les autorités municipales sont sous la surveillance du gouvernement; la surveillance est exercée par les directions, procureur général et les préfets. »

Nous ne rappelons ici la commune ecclésiastique (paroisse) que pour mémoire, l'espace ne nous permettant pas les détails. Nous relevons cependant ce point, que le conseil de l'église est chargé de la censure des mœurs.

.
 Dans le canton de Genève (loi du 14 février

1849) les délibérations des conseils municipaux sont transmises au Conseil d'État (gouvernement). Elles sont exécutoires de plein droit, sans qu'il soit besoin de l'autorisation ou de l'approbation du Conseil d'État, à moins qu'il ne s'agisse des objets suivants, pour lesquels cette autorisation est nécessaire : le budget annuel et le compte financier; les aliénations, partages; etc., des biens; baux de plus neuf ans; les actions en justice; acceptations de dons et legs contenant des conditions, etc...

Ce que nous pourrions citer des autres cantons nous forcerait à de fréquentes répétitions; nous trouverions aussi des curiosités à noter. Quelques cantons, comme Appenzell, n'ont pour ainsi dire qu'une commune. Uri se divise en deux communes de bourgeois; ce sont de vrais districts, dont l'un compte seize communes politiques et l'autre une seule, composée de quatre villages. Uri est l'un des cantons forestiers, et toute cette région, de même que les Grisons, est pleine de vestiges administratifs du passé. Puisque nous mentionnons les Grisons, constatons que dans quelques villages de ce canton le pouvoir exécutif est décentralisé comme dans les villages anglais et comme dans la plupart des villages américains.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.	v
INTRODUCTION.	
Ce qu'on entend par commune. — Origine du mouvement communal. — Aristocratie bourgeoise. — Lois organiques municipales. — Liberté et réaction. — La commune est-elle un organisme vivant? — Le droit de l'individu. — L'autonomie communale. — Le département. — Le conseil municipal. — Maires et adjoints. — Rétribution des fonctions municipales. — Le receveur municipal. — Incapacité et tutelle. — Esprit protecteur de la loi. — Réunion des commune.	ii

TITRE I^{er}. — DÉPENSES.

CHAPITRE I : Dépenses ordinaires.	41
PREMIÈRE SECTION : Dépenses obligatoires.	41
§ 1. — Imposées par la tutelle d'office.	42
§ 2. — Imposées par la tutelle éventuelle.	67
DEUXIÈME SECTION : Dépenses facultatives.	77
CHAPITRE II : Dépenses extraordinaires.	85

TITRE II. — RECETTES.

CHAPITRE I : Recettes ordinaires	93
PREMIÈRE SECTION : Revenus naturels	93
§ 1. — Domaine public.	93
§ 2. — Domaine privé.	94
DEUXIÈME SECTION : Revenu de l'impôt.	104
§ 1. — Impôt sans affectation.	108
§ 2. — Impôt avec affectation.	112
CHAPITRE II. — Recettes extraordinaires.	117

TITRE III. — BUDGET ET COMPTABILITÉ.

§ 1. — Préparation. — Rédaction. — Vote. — Approbation.	125
§ 2. — Exécution.	128
§ 3. — Jugement.	136

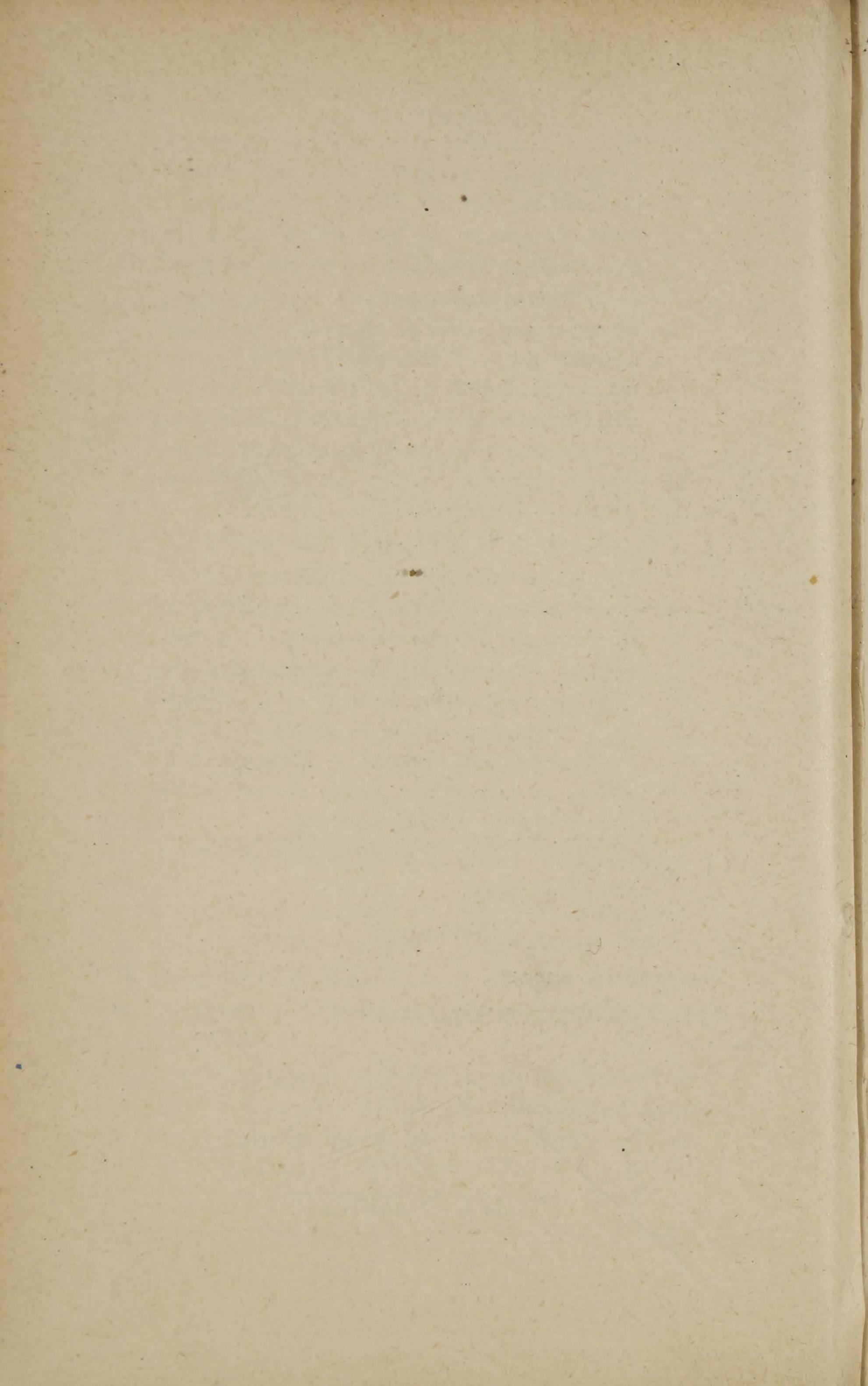
CONCLUSION. — SITUATION ET CRITIQUE.

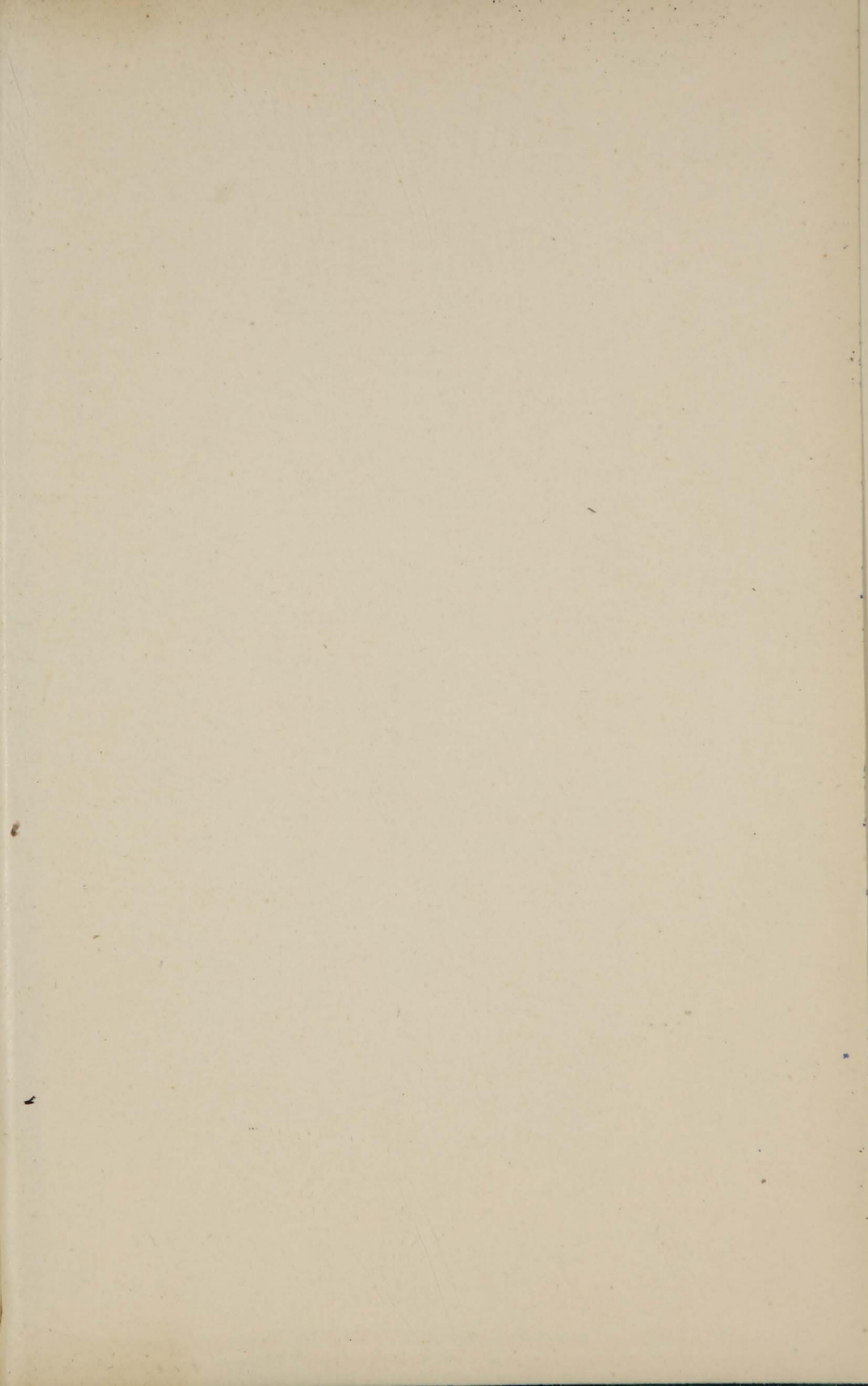
§ 1. — Lumière et vérité. — Sincérité de pensée et sincérité d'action. — Foi et scepticisme.	141
§ 2. — Situation financière. — État des petites agglomérations. — Ressources insuffisantes. Dette	146
§ 3. — La critique et les critiques. — Rôle de la loi. — On lui doit une obéissance clairvoyante. — Autorité et arbitraire. — Dogmatisme et ritualisme. — Critérium ancien, critérium moderne. — Il faut choisir. — La justice, cause et fin. — De la civilisa-	

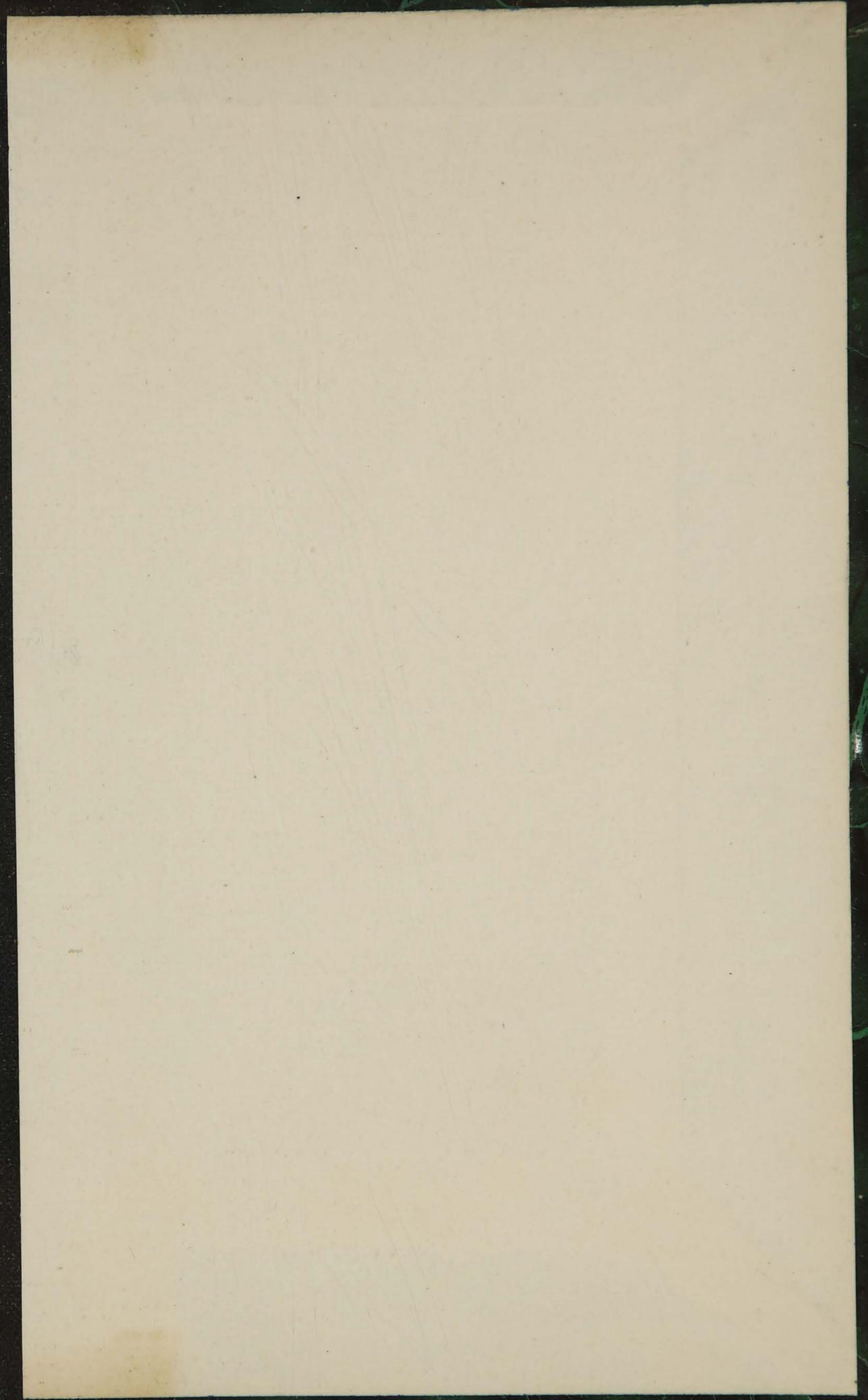
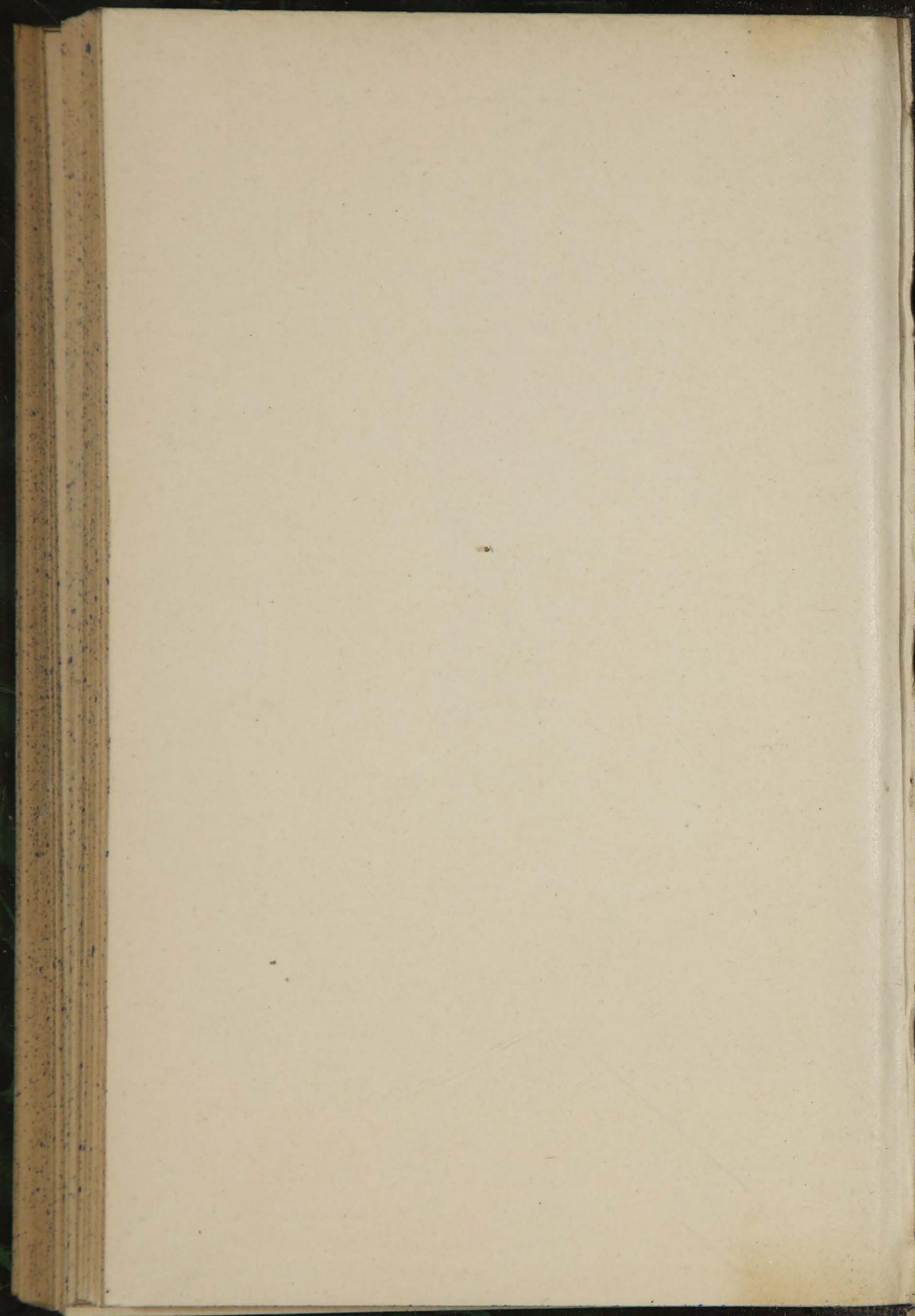
tion. — La vérité et le suffrage universel. La démocratie s'impose. — L'individu, ses droits et ses devoirs. — Des groupements : Etat, Commune. — Rôle de l'Etat. — De la solidarité : la conception sociale entière. — Différentes conceptions. — De l'organisme social. — Le groupe est subordonné à l'individu. — Limites de l'action de l'Etat. — Comment il faut entendre autonomie communale. — Autonomie de la personne humaine, premier principe et conséquence dernière. — Des attributions nouvelles. — Décentralisation sincère.	151
§ 4. — Limites dans la délégation des droits. — Droits des collectivités. — Nécessité d'une intervention. — Tutelle d'autorité. Tutelle de garantie. Tutelle de relations. — Intervention de l'exécutif, des assemblées, du juge. — Application de la tutelle. — Quelques exemples. — De la sûreté. — L'adjonction des plus imposés. — Mesures coercitives et préventives. — Le canton, unité rationnelle. — Le referendum.	169
§ 5. — Résumé. — La doctrine d'autorité et la doctrine de liberté.	185

APPENDICE.

Textes et documents	189
Aperçu de l'organisation communale à l'étranger.	216









FII
COE

A COLLAS

FINANCES

Communales

M. Φ.