

GAZETTE DES TRIBUNAUX,

JOURNAL DE JURISPRUDENCE ET DES DÉBATS JUDICIAIRES.

LE PRIX DE L'ABONNEMENT EST DE :

18 fr. pour trois mois;
36 fr. pour six mois;
72 fr. pour l'année.

FEUILLE D'ANNONCES LÉGALES.

ON S'ABONNE A PARIS,
AU BUREAU DU JOURNAL;
Quai aux Fleurs, 11.

(Les lettres et paquets doivent être affranchis.)

DROIT ADMINISTRATIF.

I. DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE. — ORGANISATION. — NOTIONS HISTORIQUES. — PRÉSIDENTE DU CONSEIL-D'ÉTAT ET DES CONSEILS DE PRÉFECTURE. — INAMOVIBILITÉ DES JUGES ADMINISTRATIFS.

Notre organisation judiciaire date de la loi des 16-24 août 1790; nous avons le même système, sauf que la nomination du chef de l'Etat remplace l'élection du peuple, et que des cours souveraines sont placées au-dessus des Tribunaux de district, d'arrondissement ou de première instance, pour connaître des appels qui, d'après la loi de 1790, étaient portés d'un Tribunal de district à un autre, choisi par les parties à l'amiable ou sur un tableau de sept Tribunaux dressé par la législation, et ce d'après un mode de récusation déterminé par la loi.

Quant à la juridiction administrative, elle ne remonte pas au-delà de la constitution du 22 frimaire an VIII et de la loi du 28 pluviôse suivant.

Cependant la loi des 16-24 août 1790 contenait déjà le principe fondamental de la juridiction administrative, car, en déclarant que l'autorité administrative était séparée de l'autorité judiciaire, dont elle devait rester indépendante, elle reconnaissait la nécessité de créer, en dehors de l'ordre judiciaire, des juges qui devaient avoir pour mission spéciale de terminer les luttes élevées entre l'intérêt général, qui se personnifie dans l'administration, et l'intérêt privé des citoyens.

Ce qu'on ne sait pas généralement, ou du moins ce que je n'ai vu écrit nulle part, et ce que j'ai découvert en fouillant les archives du royaume, c'est que l'Assemblée constituante avait reconnu que la création de Tribunaux spéciaux d'administration était la conséquence rigoureuse de la séparation des deux autorités judiciaire et administrative qu'elle venait de proclamer. Mais, après avoir résolu en principe qu'il y aurait un *Tribunal d'administration par district*, dont la compétence était organisée par le titre 13 du projet primitif de la loi des 16-24 août 1790, l'un des membres de l'Assemblée, M. Pisons (de l'Oise) demanda qu'on chargeât de ces fonctions les directeurs de district et de département, et c'est sur cette proposition, renvoyée au comité de constitution, qu'a été faite la loi des 6-7 et 11 septembre 1790, qui fait suite à la loi précédente des 16-24 août. En effet, après avoir confié l'administration active à des autorités collectives, dont tous les membres avaient une origine purement élective, on a pu ne pas sentir le besoin de créer des Tribunaux d'administration, puisque déjà l'administration active avait toute l'organisation des Tribunaux de l'ordre judiciaire, tout jusqu'à son ministère public. Un Tribunal spécial d'administration n'eût pu, par son origine et son organisation, offrir plus de garanties aux citoyens; il fut donc considéré comme un rouage inutile, et il n'y eut pas de juges administratifs parce que les administrateurs proprement dits étaient détournés de leur but naturel, qui est et doit être de représenter l'intérêt général et le pouvoir central en lutte avec les exigences de l'égoïsme individuel et les préjugés de chaque localité.

Mais, alors, la pensée de la centralisation administrative, qui est un si puissant soutien de la centralisation gouvernementale et législative, n'avait peut-être pas encore été bien appréciée, et les administrations locales étaient constituées dans un esprit démocratique hostile au pouvoir central dont on se méfiait; c'était là peut-être une nécessité de cette époque de transition et d'épreuves.

Quoi qu'il en soit, en présence de cet état de choses, il faut reconnaître que le contentieux administratif avait peu d'importance et que l'intérêt privé redoutait peu les administrations locales qui étaient à sa dévotion; et si le contentieux administratif existait par la nature des choses, faute d'organisation, il n'avait pas d'existence légale, absorbé qu'il était par les formes d'administration active. Il n'est qu'un cas unique, où la forme administrative avait laissé subsister les conséquences d'une décision contentieuse par sa nature, c'était en matière d'impôt. Quand un particulier avait fait réduire sa cote d'impôt, pendant dix ans elle ne pouvait être augmentée: c'était là un hommage rendu au principe d'éternelle raison qui s'applique en matières administrative et judiciaire, que les actes de juridiction sont irrévocables et emportent autorité de chose jugée, tandis que les actes d'administration doivent être variables comme les intérêts qu'ils sont destinés à satisfaire.

Excepté dans le cas unique d'impôt que nous venons de signaler, c'était sans règles fixes de recours ni de stabilité qu'étaient régis tous les droits et tous les intérêts confiés à l'administration; c'était toujours *administrativement* que procédaient les directeurs de district et de département, puis les administrations centrales dans chaque localité, et, au centre de l'empire, les ministres et le conseil exécutif, les comités de la Convention et la Convention elle-même, puis, enfin, le Directoire exécutif et les ministres qu'il avait sous ses ordres.

Pendant cette période de temps orageux, les intérêts généraux de l'Etat et des communes furent livrés au pillage des exigences individuelles; toutefois les intérêts privés souffrirent peu, à moins qu'ils ne fussent devenus l'objet des haines populaires. Mais au jour de la réaction, les anciens privilégiés et ceux qu'on leur assila, furent à leur tour taillés à merci et miséricorde, et des droits de vie et de mort furent scandaleusement livrés aux caprices et aux haines de l'administration, car c'était elle qui connaissait exclusivement des questions d'émigration, converties en mesures de police politique. Cette matière à elle seule a montré tout ce qu'il y avait de danger à laisser absorber les fonctions de juges par les formes et les facultés discrétionnaires du pouvoir administratif; mais hors le cas d'émigration, on peut répéter du système administratif qui exista jusqu'en l'an VIII, ce qu'en dit Roderer (exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII): « La justice pouvait trouver quelque sûreté dans ce système; c'est avec l'administration qu'il était incompatible, parce que les ordres du

gouvernement et les lois elles-mêmes rencontraient la délibération là où elles ne devaient trouver qu'empressement à l'action et obéissance. »

Eclairé par l'expérience, le génie organisateur du premier consul rendit à l'administration, dans tous les degrés de l'échelle territoriale, la forme unitaire qui convient à son allure essentiellement active. A côté des ministres et des préfets agents du pouvoir exécutif et nommés par lui, se placèrent le Conseil-d'Etat et les conseils de préfecture ayant une double mission de *juges* et de *conseils* administratifs, et dont les membres, à ce double titre, furent à la nomination du chef du pouvoir exécutif. Le Conseil-d'Etat fut établi comme corps constitué de la République par la constitution même du 22 frimaire, qui en fit, ainsi que le dit M. de Cormenin, « un moyen de législation, d'organisation gouvernementale et de jugement. » Il hérita des attributions contentieuses des ministres, auxquels, suivant l'article 193 de la constitution de l'an III, étaient subordonnées les administrations centrales; en sorte que quelques jours après, quand la loi du 28 pluviôse attribua aux conseils de préfecture les fonctions contentieuses des administrations centrales supprimées, de plein droit, les conseils de préfecture furent soumis au Conseil-d'Etat. Telle est l'origine, peut-être trop peu remarquée, de la hiérarchie administrative.

Restait la sous-répartition de l'impôt entre les arrondissements et les communes, qui, jusque-là, avait appartenu aux administrations locales, et avait été l'objet de recours administratifs des communes au district, des districts au département, et des départements à la législation. Cette répartition était fondée, il est vrai; sur le strict principe de l'égalité, comme la répartition entre les citoyens; mais si la répartition individuelle, parce qu'elle était fondée sur des bases fixes et appréciables, constituait une partie du contentieux administratif confié aux conseils de préfecture, il n'en pouvait être ainsi de la répartition entre les arrondissements et les communes: c'était une opération quasi-législative, qui devait être distinguée des opérations purement administratives ou contentieuses, et, par un souvenir heureux de ce qui se passait dans les anciens pays d'état, pour rendre la perception de l'impôt plus facile, on songea à y associer des propriétaires notables choisis par les citoyens; de là l'origine des conseils-généraux de département et des conseils d'arrondissement, auxquels on reconnut un caractère officiel pour exprimer les vœux et les besoins des départements.

C'est ainsi que furent réparties avec ordre et méthode les attributions diverses qui, depuis la constitution de 1791, restaient mêlées et confondues aux mains des administrations de district et de département.

Dès ce moment on put reconnaître à des caractères spéciaux les actes de l'administrateur et les décisions du juge administratif.

Comme actes de l'administration qui est appelée à prévenir des besoins qui parfois se manifestent soudainement, et à régler des intérêts variables, les arrêtés préfectoraux conservèrent la spontanéité et la révocabilité des arrêtés des administrations centrales qui avaient succédé aux directeurs de district et de département; tandis que les matières contentieuses, réglées *administrativement* jusque-là, prirent plus de stabilité en passant aux mains des conseils de préfecture; leurs décisions, rendues sur demandes, obtinrent l'autorité de la chose jugée, parce qu'elles devinrent irrévocables comme les jugements des Tribunaux de l'ordre judiciaire, n'étant, comme eux, susceptibles d'être réformées que suivant le recours d'opposition, d'appel et de tierce opposition, la requête civile étant réservée aux décisions souveraines du Conseil-d'Etat.

Mais pourquoi devons-nous ajouter avec Daunou (rapport au Tribunal du projet de la loi du 28 pluviôse an VIII): « Placer à chaque degré de l'échelle territoriale un seul agent destiné à recevoir et à transmettre les mouvements de la puissance exécutive, confier à un bureau spécial le jugement du contentieux en matière d'administration, charger enfin de la répartition de l'impôt des propriétaires désignés par la confiance publique, ce sont là des idées éminemment justes et salutaires auxquelles les rédacteurs du projet auraient bien dû se confier assez pleinement pour oser les appliquer, sans altération et sans réserve, aux diverses parties de leur travail. » En effet, à quel titre le préfet fut-il président-né du conseil de préfecture, avec voix prépondérante en cas de partage? Cette question se rattache intimement à la question de présidence du Conseil-d'Etat, où, en matière contentieuse, est venu siéger extraordinairement le ministre dans les attributions duquel le Conseil-d'Etat est placé. (Voir un article de la *Gazette des Tribunaux* numéro du 19 août 1837.)

De deux choses l'une, ou ces présidences sont extraordinaires et exceptionnelles pour les grandes causes, et c'est à leur moyen de fausser ces juridictions, de leur ôter de leur indépendance et de leur crédit, et de faire passer sous l'irresponsabilité du juge administratif des actes qui doivent rester au compte de l'administrateur et du ministre responsables; ou ces présidences sont usuelles et fréquentes, et alors on oublie les motifs qui ont déterminé le législateur dans la création d'organes spéciaux pour juger le contentieux administratif. Car Roderer disait dans l'exposé des motifs: « Remettre le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture, a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration (c'est à plus forte raison qu'il en est ainsi d'un ministre); pour garantir aux parties intéressées qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et des avis de bureaux; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes. »

Enfin nous rappellerons ces paroles remarquables de M. Daunou: « Administrer est le fait d'un seul, est-il dit dans l'exposé des motifs; juger est le fait de plusieurs: qu'il nous soit permis d'a-

jouter que le fait de juger entre des administrateurs et des administrés, est le fait de plusieurs parmi lesquels aucun n'administre. »

On crut répondre à cette objection du tribun consciencieux et éclairé, par ce qui se passait sous la constitution de 1791 et celle de l'an III, qui avaient donné les administrateurs pour juges de leurs propres faits; mais c'était là une mauvaise réponse. Aussi Roderer se hâta d'ajouter: « Si l'expérience prouve que des Tribunaux séparés de l'administration se font naturellement un esprit opposé à ses besoins, et suivent une marche trop embarrassée pour elle, il est nécessaire que l'administrateur puisse se faire entendre, se faire écouter des juges, leur proposer les raisons d'intérêt public qu'il peut avoir, et coopérer lui-même au jugement. » Cette dernière coopération nous paraît superflue et partant dangereuse, car l'institution d'un ministère public sous la direction immédiate du préfet suffirait à la transmission des explications nécessaires entre l'administrateur et les juges administratifs; au reste, cela se pratique ainsi devant le Conseil-d'Etat. L'institution royale sous condition d'amovibilité, de laquelle procèdent les membres du Conseil-d'Etat et ceux des conseils de préfecture, est une arme bien suffisante pour protéger l'administration contre les entraves qu'on redouterait, soit de la part du Conseil-d'Etat, soit de la part des conseils de préfecture, car, en ce qui touche les habitudes hostiles dont on invoque le souvenir, elles se rattachent à un ordre de choses où la vénalité des places et l'esprit de corps poussé à l'extrême, menaient à une opposition systématique qui n'est plus guère dangereuse de nos jours, et ces hostilités ne se sont rencontrées que de la part des Tribunaux qui, le plus souvent juges des intérêts privés, s'en étaient considérés comme les défenseurs et n'avaient perdu cette vue d'avenir et d'intérêt général qui jamais ne doit abandonner le juge administratif, car c'est ce qui rend la juridiction administrative incompatible avec l'organisation judiciaire.

Ajoutons que l'expérience est faite en ce qui touche le Conseil-d'Etat; il est assez haut placé pour être devenu indépendant de l'administration, malgré les entraves et les lacunes de la législation. Dans cette position, plus de fait que de droit, le Conseil-d'Etat a donné d'utiles leçons à l'administration active, sans jamais en avoir entravé la marche, et il ne lui manque, pour avoir toute la confiance des citoyens, que de croire lui-même à sa juridiction, d'en avoir la conscience et de prendre l'allure et la tenue de la juridiction la plus élevée du royaume. Quant aux conseils de préfecture, c'est par leur composition qu'ils pèchent; il leur faut lumières et indépendance, et le reproche à leur faire, c'est d'être matière trop inerte.

Quant à l'inamovibilité des juges administratifs, faut-il la réclamer? Sans doute c'est là une garantie d'indépendance; mais, d'une part, il faut reconnaître que dans un gouvernement constitutionnel, les grands corps inamovibles doivent être rares, qu'ils sont souvent embarrassants pour la liberté, et qu'il serait impossible de confier la connaissance du contentieux administratif à des juges inamovibles sans réduire beaucoup ou sans entraver la marche du système représentatif. Et, d'autre part, avec le système d'avancement qui régit même l'ordre judiciaire, l'inamovibilité est-elle une garantie bien efficace? Pour moi, je l'avoue, je ne connais de véritable indépendance que celle qui s'appuie sur l'intégrité du magistrat, administratif ou judiciaire, peu importe; et sans la dignité personnelle, il n'y aura pas d'indépendance même pour l'homme placé au premier rang de la magistrature: des questions d'argent, de places, de dignités, de faveurs, pour lui ou les siens, pourront même dans ce cas venir tenter sa conscience de magistrat, et l'inamovibilité ne suffira pas toujours pour garantir que les arrêts ne seront jamais des services.

A. P.

JUSTICE CIVILE.

COUR DE CASSATION (chambre civile).

(Présidence de M. Boyer.)

SOCIÉTÉ EN PARTICIPATION. — PROPRIÉTÉ EXCLUSIVE. — REVENDICATION.

1^o La marchandise fournie dans une société en participation par un seul associé reste-t-elle sa propriété exclusive, tant que la moitié du prix n'a pas été payée par son coassocié? (Oui.)

2^o En est-il de même dans le cas où celui qui fournit les marchandises a débité sur son livre son coassocié de la moitié du prix, et où celui-ci l'en a crédité sur les siens? (Oui.)

3^o L'associé qui a fourni les marchandises peut-il en conséquence, en cas de faillite de son coassocié, les revendiquer lorsqu'elles se trouvent dans les magasins du failli? (Oui.)

La question de savoir si la marchandise, dans l'hypothèse indiquée à la première proposition, reste la propriété exclusive de l'associé, est résolue dans le même sens par M. Vincens. (*Législation commerciale*, t. I, p. 379.) Deux arrêtés, l'un de Bruxelles, du 15 mars 1808 (Sirey, t. VIII, 2, 200), et l'autre de Rouen, du 20 avril 1810 (Sirey, t. XI, 2, 413), se sont aussi prononcés pour l'affirmative. L'usage du commerce est, à ce qu'il paraît, conforme à cette jurisprudence.

Quant au droit de revendication, il est une conséquence nécessaire de celui de propriété.

L'espèce actuelle présentait une légère différence avec celles déjà jugées. La somme due par le coassocié pour la moitié des marchandises, avait été portée à son débit. N'était-ce pas là l'indice d'une vente consommée? Non; car, dans ce cas, l'inscription

