

VENDREDI 20 MARS 1840.

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.)

PROJET DE LOI SUR LE CONSEIL-D'ÉTAT.

(Deuxième article. Voir la Gazette des Tribunaux des 16 et 17 mars.)

2° De la responsabilité ministérielle dans les décisions contentieuses du Conseil-d'Etat.

Si nous sommes parvenus à démontrer que la nature même du contentieux administratif exige, en dehors de l'administration, une juridiction spéciale appelée à juger les litiges nés précisément des actes de l'administration elle-même, il nous reste à examiner si, ainsi que l'a soutenu le ministre du 12 mai, le principe constitutionnel de la responsabilité des ministres s'oppose à la création de cette juridiction.

Avant tout il faut rechercher s'il est raisonnable de rendre les ministres responsables des décisions contentieuses prises en Conseil-d'Etat, et pour cela il faut rappeler quelle est la marche des choses dans le système actuel, puisqu'on en demande la continuation.

Toute demande portée au Conseil-d'Etat est l'objet d'une instruction minutieuse; des mémoires contradictoires sont produits par les parties, et le ministre que la matière concerne est appelé à donner son avis; un rapporteur est chargé de rendre compte de l'affaire au comité du contentieux, qui peut ordonner toutes les mesures préparatoires qu'il croit nécessaires à l'instruction de l'affaire.

Un maître des requêtes est désigné pour remplir les fonctions du ministre public, et, après un rapport détaillé, et l'examen des pièces du dossier, le comité du contentieux prépare un projet de décision.

Le jour où l'affaire est appelée en audience publique devant le Conseil-d'Etat entier, les avocats des parties sont entendus dans leurs observations, et le ministre public donne ses conclusions. C'est après ce débat public que le Conseil-d'Etat prend une décision; mais cette décision n'est qu'un projet qui doit être converti en ordonnance royale. Or, pour y parvenir, tous les projets arrêtés dans une séance sont analysés sur un bordereau sommaire où l'on indique brièvement 1° chaque chef de demande; 2° le motif principal de décider sur chaque point; 3° le dispositif de la décision. Ce bordereau est envoyé, sans pièces annexes, au garde-des-sceaux, qui, sous son contre-seing, le présente à la signature du Roi. (1)

Si, dans l'état de choses actuel qu'on veut perpétuer, la fonction du Conseil-d'Etat est de juger, après une longue discussion et un examen de détail, les questions à l'examen desquelles les ministres ne peuvent se livrer, que la décision soit bonne ou mauvaise, qu'elle soit juste ou non, le garde-des-sceaux chargé du contre-seing, qui n'y peut rien et qui n'en sait rien, peut-il en être responsable?

Evidemment non; et le gouvernement l'a si bien senti que dans les projets de loi présentés jusqu'à ce jour sur la responsabilité ministérielle, on demande que les ministres soient affranchis de toute responsabilité pour les actes délibérés en Conseil-d'Etat.

Qui pourrait, en effet, songer à attaquer un ministre à l'occasion d'un acte aussi solennel qu'une décision contentieuse rendue en Conseil-d'Etat, et où en seraient les ministres s'il en était autrement? Il faut le reconnaître, leur responsabilité ne peut être engagée dans les décisions contentieuses du Conseil-d'Etat; et si l'on inscrivait dans la loi un principe contraire, ce serait dire aux ministres d'envahir et de dominer ces décisions du Conseil sous le vain prétexte de leur en faire endosser la responsabilité fictive.

Loin que le principe de la responsabilité ministérielle puisse être un obstacle à la création d'une juridiction contentieuse, le Conseil-d'Etat doit avoir, selon nous, précisément pour mission de dégager d'une foule de questions de détail cette responsabilité qui, par là, peut rester grave et sérieuse dans la sphère élevée dont elle ne doit pas descendre.

Les conclusions de M. l'avocat-général Hébert, a admis aujourd'hui le pourvoi de la commune de Dogneville contre un arrêt de la Cour de Nancy qui l'avait déclarée non recevable dans l'appel par elle interjeté contre un jugement du Tribunal d'Epinal, qui avait homologué une expertise dont les bases lui étaient entièrement défavorables. La fin de non recevoir, accueillie par la Cour, était tirée de ce que la commune s'en était rapportée à la prudence du Tribunal, sur l'homologation demandée par ses adversaires du procès-verbal d'expertise. La jurisprudence de la Cour est bien fixée sur ce point que s'en rapporter à justice ce n'est point acquiescer d'avance au jugement et se rendre non recevable à en appeler. (Voyez en ce sens, notamment l'arrêt du 7 mai 1834 (Sir., tom. 35, p. 382.) Mais la Cour de Nancy avait cru pouvoir induire de ces conclusions, combinées avec les qualités, un acquiescement complet de la commune à celles de ses adversaires qui avaient demandé l'homologation. Mais les conclusions mêmes par lesquelles la commune n'avait fait que s'en rapporter à justice, protestaient contre ces inductions de l'arrêt. La Cour a admis.

— M. de Brouquens, grand amateur de tableaux et possesseur d'une riche galerie, avait acheté de M. Redotté, peintre et restaurateur de peintures, quatre sujets, moyennant 2,000 fr., savoir : un *Dominicain*, 1,000 fr.; un *Handerkoter*, 400 fr.; et deux *Salvator Rosa*, 600 fr. Le prix fut payé en un billet à l'ordre. A l'échéance, M. de Brouquens se refusa au paiement, sur le motif que les deux tableaux attribués à Salvator Rosa n'étaient pas de ce maître. Il fit offre du surplus du prix et de la remise de ces deux tableaux, et demanda qu'en cas de contestations une expertise vint à cet égard éclairer le débat.

La demande, portée devant la 4^e chambre, a été présentée et soutenue par M^e Caubert.

poser au Conseil d'Etat; et si enfin, par pudeur publique ce scandale ne pouvait se produire et n'était pas à craindre, sa possibilité est et serait à elle seule un grand mal, car il faut reconnaître (avec le rapporteur de la commission nommée en 1837) que dans l'état actuel des choses « il y a absence de la condition fondamentale de toute justice, de ce lien intime qui unit le juge au jugement, » et qui, mêlant quelque chose de religieux aux délibérations de la conscience, les environne du respect des hommes. Cette garantie morale manque à la justice administrative; il faut la lui donner. »

Le projet de loi confond sans cesse les actes de gouvernement et de politique avec les actes de simple administration. Pour les premiers la responsabilité des ministres devant les Chambres et le pays; pour les seconds, l'autorité moins élevée, mais non moins utile du Conseil-d'Etat.

La responsabilité ministérielle doit donc s'effacer dès que le Conseil-d'Etat a prononcé sur les actes administratifs qui lui sont déferés, et cette responsabilité ne peut naître ensuite que du refus d'exécuter une décision dont le ministre, dans des cas graves, pourrait appeler au pays. Il faut donc reconnaître que la responsabilité ministérielle ne peut être un obstacle à la création d'une juridiction administrative; et c'est ailleurs qu'il faut chercher le principe de l'organisation à donner au Conseil-d'Etat. C'est dans la nature même de ses attributions qu'on en peut trouver le véritable principe; et pour justifier l'amovibilité du Conseil-d'Etat rendant des arrêts en matière contentieuse, il suffit de rappeler sommairement quelles sont ses attributions diverses.

Le contentieux administratif, tout important qu'il est, n'est qu'une des attributions du Conseil-d'Etat, et les services que ce grand corps administratif a pu rendre au pays, comme juge du contentieux, ne sont qu'un de ses titres de gloire.

Au moment de la chute de l'empire, cette attribution était à ce point éclipsée par les fonctions administratives et gouvernementales du Conseil-d'Etat impérial, qu'on omit d'en parler dans la Charte de 1814.

En effet, par sa coopération aux réglemens d'administration publique et aux ordonnances qui doivent être rendues en cette forme, le Conseil-d'Etat assiste le pouvoir exécutif lorsque sa mission s'élève jusqu'à suppléer le législateur ou à tracer les mesures nécessaires à l'exécution des lois.

Cette mission comprend à elle seule les attributions les plus vastes et les plus variées : il n'est aucun point de notre organisation, aucune matière de travaux publics, de commerce, d'industrie, de guerre, de marine, de finances, d'instruction publique, de police, de surveillance des cultes, et d'organisation judiciaire, que le Conseil-d'Etat ne puisse revendiquer en partie en raison de sa participation obligée aux réglemens d'administration publique.

La reconstitution d'un comité spécial de législation, qui sous l'empire existait avec le nom de commission de législation, indique de la part du gouvernement la volonté d'avoir à l'avenir, plus souvent que par le passé, recours aux lumières du Conseil-d'Etat pour la préparation des projets de loi, et même, par une heureuse innovation, l'ordonnance du 18 septembre dernier, vient de confier à ce comité la continuation des fonctions de la commission instituée en 1824 pour la révision et la concordance des lois (1).

Aujourd'hui le Conseil-d'Etat n'est plus chargé de l'interprétation législative des lois (2), mais il n'en conserve pas moins la mission importante de résoudre les difficultés qui se présentent en matière administrative; c'est lui qui est chargé de donner aux agens de l'administration active une interprétation doctrinale qui est un des moyens de conserver notre grande et belle unité française.

Il suffit de cette esquisse sommaire des fonctions administratives du Conseil-d'Etat pour démontrer que les besoins du contentieux, administratif ne peuvent dominer à ce point que l'organisation du Conseil-d'Etat soit faite sans tenir compte de ses attributions.

Cinq ans s'étaient écoulés : M. Bouchy était passé de la cure de Sceaux à celle de Courbevoie, lorsque Perret, ayant appris la mort de la domestique, assigna de nouveau M. le curé devant le juge de paix, pensant sans doute qu'on ne retrouverait pas le maçon auquel il avait dit : « Je tiens mes écus ! »

M. le curé, voyant dans cette nouvelle poursuite de Perret une véritable filouterie, porta plainte, et c'est cette plainte sur laquelle le Normand avait à s'expliquer aujourd'hui.

Après la déposition de M. le curé de Courbevoie, on entend M. Deverdier, ecclésiastique au Bourg-la-Reine.

« En 1832 ou 1833, dit le témoin, j'étais de service à Arcueil, lorsque Perret vint me trouver, me dit qu'il était dans l'habitude de remettre ses économies à M. le curé, alors absent, et me pria de m'en charger. J'y consentis : il me demanda un reçu que je lui donnai. Trois mois après il vint me réclamer son argent; il mit beaucoup de temps à le compter, et j'eus beaucoup de peine à lui faire comprendre qu'il avait son compte. Il s'en allait, lorsque je le rappelai pour lui redemander mon reçu, qu'il me remit. »

Le sieur Dumont, maçon à Sceaux : Un jour que je travaillais chez M. le curé, le prévenu se présenta et me dit : « Est-ce que M. le curé s'en va ? il a de l'argent à moi, je viens le lui réclamer. » Il monta chez M. le curé; j'entendis sonner l'argent; puis, lorsqu'il descendit, il me montra ses écus et me proposa de m'acheter mon chapeau. Vers cette époque, Perret a été surpris volant du raisin dans les vignes, on l'arrêta et on lui prit un paquet qu'il avait sous le bras. Il prétendit que ce paquet contenait 50 fr. qu'on lui avait volés.

Perret : Si M. le curé m'avait remis mon argent, comment donc que j'aurais son reçu ?

M. le président : M. le curé nous a fort bien expliqué qu'il n'a-

peut avoir de graves inconvénients, bientôt on est amené à abandonner cette thèse en songeant que pour doter le Conseil-d'Etat de l'inamovibilité comme juge, il faudrait lui retirer ses fonctions de conseil.

Or, pour établir que le Conseil-d'Etat doit conserver sa double qualité de juge et de conseil, il suffit de rappeler qu'il faut éviter de multiplier sans grande nécessité les rouages administratifs; que les grands corps inamovibles et irresponsables peuvent devenir gênants pour la liberté; que les fonctions de conseil administratif que le Conseil-d'Etat exerce sur des matières autres que les matières contentieuses, tendent à l'éclairer dans ses fonctions de juge sur les besoins de l'intérêt général mêlés aux procès administratifs.

De ce qui précède on doit conclure que si l'on ne peut confondre l'administration avec la juridiction contentieuse, loin qu'il y ait incompatibilité, il y a, au contraire, alliance et harmonie entre les deux fonctions de conseil et de juge administratif. De là la nécessité d'un Conseil-d'Etat amovible, mais ayant, en matière contentieuse, une juridiction spéciale et rendant des arrêts.

Les grands principes étant posés, passons aux questions de détail en suivant l'ordre du projet de loi lui-même. (Voir le texte de ce projet dans la Gazette des Tribunaux du 3 février 1840.)

De la composition du Conseil-d'Etat.

Nous demandons que dans l'article 1^{er} on signale par leur titre réel l'entrée au Conseil-d'Etat :

1° D'un vice-président du Conseil, président du contentieux; 2° de vice-présidents de comités; 3° du ministre public, dont nous aurons à parler plus loin.

Il faut, en effet, que chacun ait le titre et le rang de sa fonction; que le vice-président du Conseil, qui en est le chef ordinaire, le soit aussi par le titre, par le traitement, et qu'il ne soit pas un simple conseiller, n'ayant par hasard, en plus de ses collègues, qu'un logement au Conseil-d'Etat.

Il faut que les vice-présidents des comités soient, comme les présidents de chambres des Cours royales et de la Cour de cassation, supérieurs en titre, en dignité et en traitement aux simples conseillers.

Cette hiérarchie coûtera quelques milliers de francs au trésor, mais elle fera naître et entretiendra une louable émulation au sein même du Conseil-d'Etat; les affaires du pays et des citoyens ne pourront qu'y gagner, et en définitive ce ne sera que justice; car le vice-président du Conseil et les vice-présidents des comités remplissent au sein du Conseil les mêmes fonctions, ont les mêmes charges que les simples conseillers, et de plus ils ont pendant les séances un devoir de surveillance permanente, et avant les séances ils ont un travail préalable d'examen et de répartition.

Les articles 2 et 3 ne peuvent donner lieu à aucune observation. L'article 4 soulève la question du nombre des conseillers-d'Etat et des auditeurs.

En ce qui touche l'auditorat, nous devons nous en référer aux observations présentées par M. Mermilliod sur les inconvénients de la mesure qui, en menaçant d'exclusion du Conseil les auditeurs non employés dans les fonctions publiques, tend en réalité à leur assurer ces fonctions. (Voir la Gazette des Tribunaux du 28 septembre 1839.)

Nous ajouterons cependant qu'on pourrait, à l'avenir, fixer à quarante le nombre des auditeurs, exiger que l'entrée du Conseil ne leur soit ouverte qu'à vingt-cinq ans; par là on éloignerait ces fils de famille pour lesquels on sollicite une place d'auditeur pour le titre, et afin de leur donner l'air d'être occupés. Ceux qui auraient cessé de s'occuper d'études sérieuses, reculeraient devant les travaux de l'auditorat, qui ainsi réduit donnerait une véritable occupation. Par là les auditeurs, même de seconde classe, déjà mûris dans les habitudes du travail, apporteraient au Conseil-d'Etat, dès leur entrée, une collaboration plus utile et plus

profit dans leurs biens, mais en donnant des garanties pour l'avenir.

— Le conseil royal de l'instruction publique, par décision du 21 février dernier, qui a reçu l'approbation ministérielle, a accordé son suffrage à l'ouvrage publié par un magistrat du Tribunal de la Seine, à la librairie de Parent Desbarres, rue de Seine-St-Germain, 48, sous le titre de : LES DIVINES PRIÈRES ET MÉDITATIONS, recueil de prières et méditations pour toutes les situations de la vie privée et de la vie sociale, composées de versets de l'Écriture sainte, que nous avons déjà annoncé à l'époque où il a paru avec une approbation de M. l'archevêque de Paris.

La Reine, qui a accueilli cet ouvrage avec un vif intérêt, en a fait prendre cent exemplaires, et M. le préfet de police vient d'en faire imprimer à ses frais, avec le concours de l'auteur, une édition destinée à la maison pénitentiaire des Jeunes-Détenus et aux prisons de Saint-Lazare et des Madelonnettes.

— Suivant l'usage annuel, le carnaval, suspendu pendant trois semaines, va reparaitre une seule fois à la mi-carême, et déjà l'Opéra nous annonce son bal de clôture pour le jeudi 26 mars. Paris entier voudra prendre part à cette fête, qui consacre l'alliance du passé et de l'avenir. Les habitués du foyer en profiteront pour rattachés à l'année prochaine leurs liaisons éphémères de cette année; les amateurs de la danse viendront faire leurs adieux à Musard et à son incomparable orchestre ou plutôt leur donner rendez-vous en 1841. Ainsi se terminera cette période de plaisirs, avec la perspective d'un retour certain et dans tout l'entraînement de cette folle gaieté que tempère le bon goût et qu'un dernier jour de carnaval permet au monde élégant.

— De toutes les éditions qui ont reproduit à des nombres incalculables les Œuvres de Béranger, celle dont la vogue s'est le plus intimement associée à la gloire du chansonnier, est l'édition illustrée par Grandville. Le public s'est plu à retrouver dans l'œuvre de l'artiste la même verve qui distingue le poète national. Il manquait à cette édition une seule condition de popularité, le bon

