



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

- + *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
- + *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
- + *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
- + *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse <http://books.google.com>

UC-NRLF



\$B 270 081

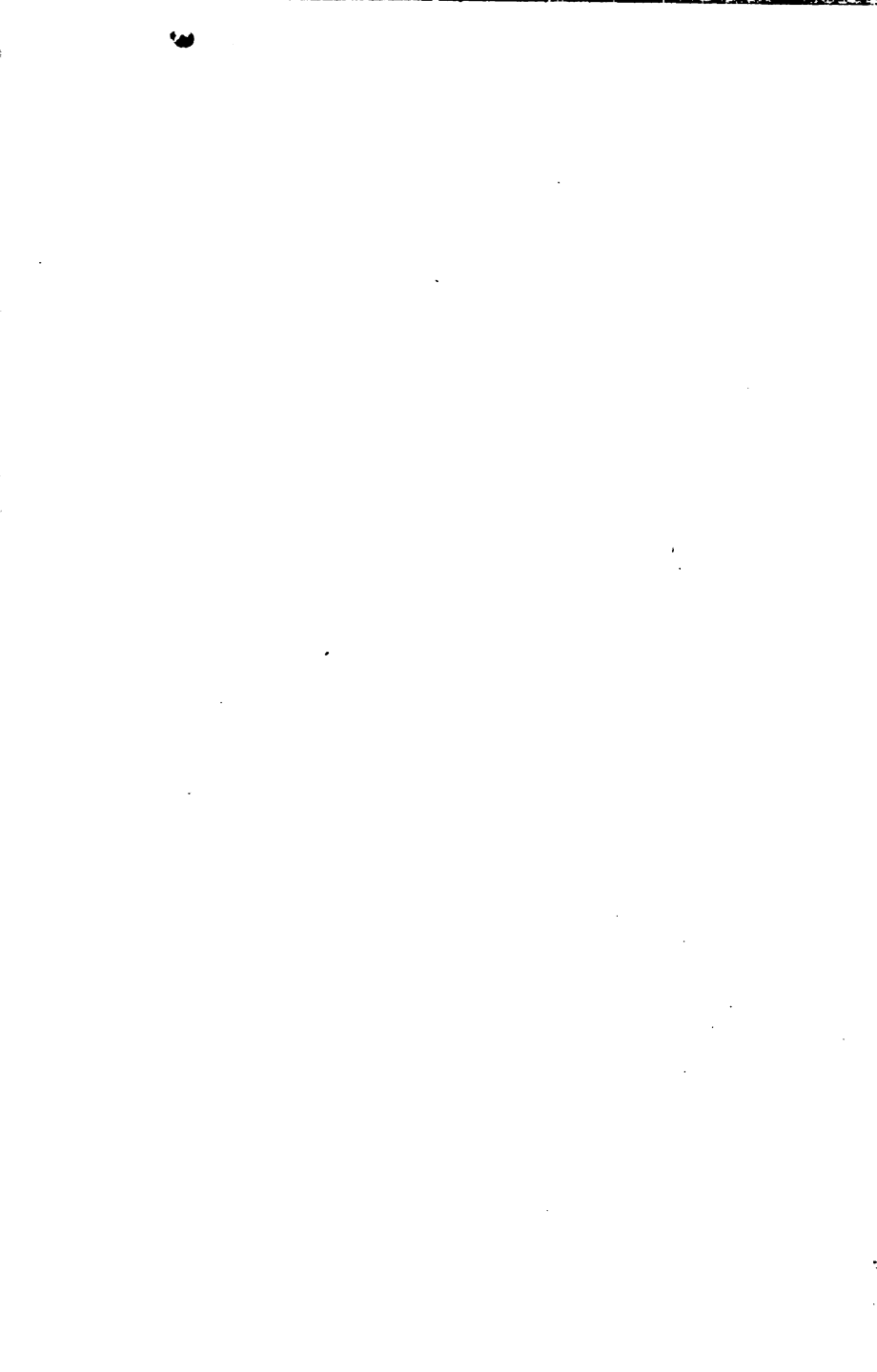
REESE LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

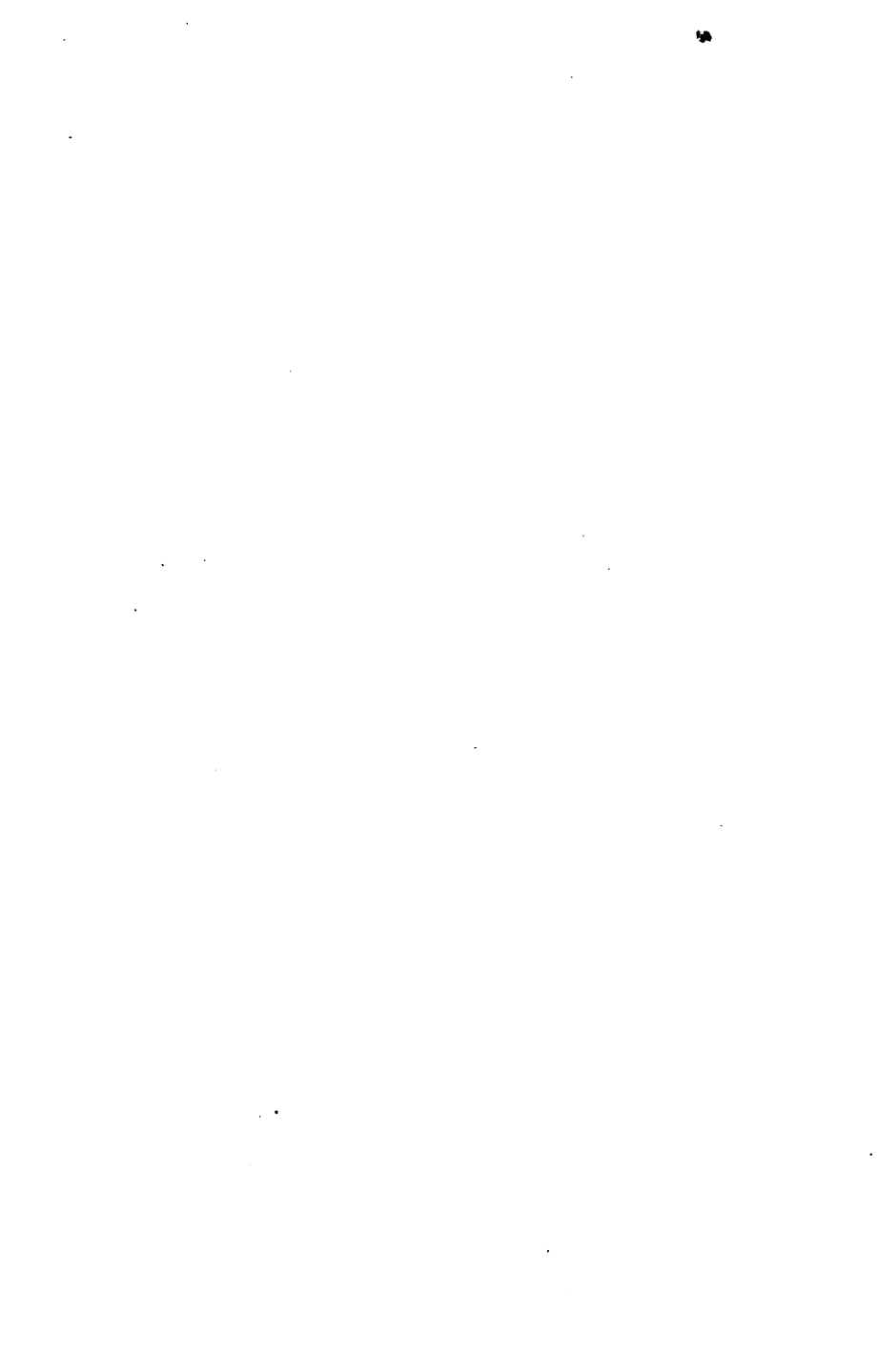
Received *May*, 1891

Accessions No. *43731* Shelf No.









DE L'ORGANISATION
COMMUNALE
ET MUNICIPALE

SANCERRE. — IMP. AUPETIT.

DE L'ORGANISATION
COMMUNALE
ET
MUNICIPALE
EN EUROPE
AUX ÉTATS-UNIS ET EN FRANCE

ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE
D'HISTOIRE ET DE DROIT ADMINISTRATIF

PAR HENRI PASCAUD

Auteur de travaux de droit constitutionnel sur la Chambre haute
et le suffrage politique.



PARIS

GUILLAUMIN, Libraire-Éditeur
RUE RICHELIEU, 14

COTILLON, Libraire-Éditeur
RUE SOUFFLOT, 24

1877

JS78.
P2

43731

6. W. 6. 23. 73

Paris, 1^{er} mai 1877.

L'heure est venue pour les pouvoirs publics de doter notre pays de cette législation communale qu'il réclame, de ce code municipal qu'on lui fait attendre depuis plusieurs années. Les lois actuelles sont incomplètes et insuffisantes, tout le monde le reconnaît, et, quant à celles de leurs dispositions qu'il y a lieu de conserver, la nécessité évidente d'une codification s'impose au nom des intérêts généraux et de la bonne administration des communes.

Pour accomplir la tâche si délicate de réformer et compléter nos institutions communales, le législateur doit interroger les lois des principales nations du monde civilisé, et animé d'un esprit sagement progressif, leur emprunter les prescriptions qui peuvent convenir à nos traditions, à nos mœurs, à notre tempérament national. Il est indispensable, en outre, qu'il tienne compte dans une certaine mesure des errements législatifs de notre passé municipal si mobile, si varié, si divers. Une étude de l'organisation communale en Europe, aux États-Unis et en France, depuis l'ancienne monarchie jusqu'à l'époque actuelle, nous paraît donc avoir un

caractère d'utilité et d'opportunité que l'on ne saurait méconnaître.

La nouvelle loi organique devra surtout s'inspirer des besoins et des intérêts des communes auxquels il faut donner une satisfaction plus complète, et des rapports nécessaires qui existent entre la commune et l'Etat. Ces rapports varient peu, quels que soient les changements apportés à la forme du gouvernement. La liberté des communes est, en effet, entièrement indépendante du régime politique. Sous la République, comme sous la monarchie, l'autonomie communale ne peut excéder certaines limites sans mettre en péril l'unité et la bonne administration du pays. Cette réserve faite, partisan de larges réformes, nous admettons quelques modifications partielles dans l'électorat municipal, la restriction des attributions et de la durée des commissions municipales, nous assignons aux pouvoirs des conseils municipaux un terme de quatre années, mais, pour maintenir la tradition et l'esprit de suite dans la commune, nous substituons au renouvellement intégral de ces conseils le renouvellement par moitié de deux en deux ans. La représentation des intérêts dans le conseil municipal est insuffisante : nous faisons voter par mandataires avec les plus imposés les femmes veuves et séparées de biens, les filles majeures, les mineurs, les sociétés anonymes, les établissements publics et nous donnons une extension importante au rôle que remplissent les plus forts contribuables. Il nous paraît néces-

saire enfin de développer les attributions de la commune, de limiter la tutelle de l'État et de donner, dans la sphère administrative, à ce mineur perpétuel qu'on appelle l'association communale, la situation qui est faite au mineur émancipé dans notre droit civil. Mais ces améliorations législatives ne nous paraissent possibles, que si les liens qui unissent les communes à l'État sont resserrés par la présence d'un représentant direct du pouvoir central; que si le gouvernement conserve dans la commune un organe qui soutienne ses prérogatives et ses intérêts, un agent qui personnifie son influence et ses droits. Voilà pourquoi, après un examen approfondi des différents modes de nomination des maires, nous nous prononçons pour le système qui réserve leur choix au pouvoir, à la condition de les prendre dans le sein des conseils municipaux.

La pensée qui a inspiré cet ouvrage se dégage avec netteté. Nous voulons concilier l'ordre et la liberté dans nos lois communales; nous voulons soustraire notre législation municipale à ce provisoire qui lui enlève toute force et toute autorité, à ces fluctuations de la politique si préjudiciables aux intérêts des communes. C'est dans la stabilité de ses institutions qu'un pays aussi éprouvé que le notre peut trouver les éléments de sa régénération.



DE L'ORGANISATION
COMMUNALE ET MUNICIPALE
EN EUROPE
AUX ÉTATS-UNIS ET EN FRANCE

ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE, D'HISTOIRE
& DE DROIT ADMINISTRATIF



CHAPITRE PREMIER

Formation des communes. — Idées générales sur leurs attributions, leurs rapports avec l'État et la tutelle administrative. — En principe, point de corrélation entre la forme politique du gouvernement et la liberté des communes. — Nécessité d'étudier les législations étrangères.

La constitution des communes remonte à l'origine des sociétés. Des familles, d'abord dispersées dans les vastes espaces du monde primitif, se sont réunies, obéissant à cette loi de sociabilité qui est l'essence même de l'homme. Aussitôt, par une conséquence toute naturelle, elles ont ressenti le besoin d'avoir une administration intérieure, de se donner des institutions qui pussent protéger les intérêts et assurer la sécurité des personnes. On s'explique ainsi comment l'association communale se rencontre chez tous les peuples civilisés. Puis, ces communes se sont unies à d'autres communes et ont formé les nations. C'est alors qu'est née l'idée

de la patrie ; mais, chez aucun peuple, le sentiment nouveau du patriotisme n'a fait oublier la commune, cette petite patrie qui est, après la famille, ce que nous aimons le plus au monde. Que de liens, en effet, nous rattachent à elle ! C'est dans la commune que nous naissons, que nous vivons, ou que nous revenons mourir. C'est là que nos ancêtres, notre famille ont habité durant de longues années ; c'est là qu'ont vécu nos parents, nos amis, que se trouvent nos affections, nos relations, nos intérêts, nos souvenirs les plus chers. Aussi la commune, après la formation des États, a-t-elle continué à vivre de son existence propre : c'était comme une petite société dans le sein de la société générale ; elle avait son individualité particulière et indépendante de la grande association qui constituait la nation. Toutefois, cette indépendance ne pouvait être absolue. Les membres de l'association communale étaient, en effet, citoyens dans l'État : à ce titre, ils avaient des droits à exercer et des devoirs à accomplir vis-à-vis du Gouvernement de leur pays. Ces droits et ces devoirs devaient, en conséquence, se concilier avec les obligations qu'ils étaient tenus de remplir dans leurs communes respectives. Or, à qui donc, si ce n'est au pouvoir central, incombait la mission d'en déterminer la nature et l'étendue, d'en surveiller l'accomplissement par des agents investis de sa confiance ? C'est encore au Gouvernement qu'il appartenait de protéger les intérêts individuels contre les passions ou les iniquités de la communauté, de donner à la police municipale l'autorité nécessaire pour exercer une action efficace, d'em-

pêcher les communes de gaspiller leurs ressources en exagérant les contributions qu'elles payaient ou en aliénant imprudemment leurs propriétés, véritables fidéi-commis, créés par les générations passées au profit des générations à venir. Cette mission de tutelle et de contrôle, quoique encore discutée dans son principe, nous paraît acceptable aujourd'hui. Mais il en était tout autrement, à l'origine et il a fallu au pouvoir central plusieurs siècles de luttes pour faire prévaloir des doctrines dont la passion politique peut, dans les temps agités, contester la justesse, mais à l'application desquelles on doit toujours revenir sous les régimes libres et réguliers.

C'est une idée étrange que de confondre, comme on le fait trop souvent en France, la forme politique du gouvernement avec les institutions communales. La liberté des communes n'est pas plus un principe républicain que leur servitude n'est un principe monarchique. La meilleure preuve qu'on en puisse donner, c'est que, sous les anciens gouvernements absolus de la Prusse et de l'Autriche, les communes jouissaient d'une grande liberté. Il en est de même dans la Russie contemporaine. Quel que soit le régime politique, il faut donc le reconnaître, les communes ont à sauvegarder, à exercer, à remplir et à satisfaire des intérêts, des droits, des devoirs et des besoins qui ne changent point de nature avec le système gouvernemental, qui sont identiques sous la république comme sous la monarchie. La meilleure législation en cette matière serait donc celle qui, fondée sur la connaissance approfondie de ces nécessités essen-

tielles de l'organisation communale et les relations presque invariables qui existent entre l'État et la commune, ne subirait pas des modifications incessantes, selon les caprices de la politique et les hasards des révolutions. Les lois, comme l'a dit Montesquieu, ne sont-elles pas « les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses ? » Cette maxime semble bien oubliée, dans notre pays où la législation semble se complaire dans des variations fréquentes ou dans un provisoire sans force et sans dignité.

Il n'en est pas de même chez les nations étrangères. Sans doute leurs lois municipales ne sont pas immuables, mais du moins on ne les modifie qu'avec mesure et les changements qu'elles subissent sont le résultat de l'expérience acquise et non point celui des fluctuations de la politique ministérielle ou gouvernementale. Étudions donc l'organisation communale des autres peuples ; bien qu'un certain nombre d'entre eux n'aient pas adopté les principes que nous venons d'exposer ci-dessus, nous y puiserons des enseignements utiles. Puis, nous retracerons le tableau de nos évolutions législatives en cette matière. Peut-être alors, aidé de l'expérience des nations étrangères, connaissant à fond notre passé municipal, pourrons-nous établir sur des bases solides l'édifice si souvent ébranlé de nos institutions communales.

CHAPITRE II

ORGANISATION MUNICIPALE

DES NATIONS ÉTRANGÈRES

I

GRANDE-BRETAGNE

L'Angleterre est la patrie du self-government. Aussi ses institutions communales sont-elles marquées au coin de la plus large liberté. L'action du pouvoir central, sa mission de contrôle et de tutelle sur les intérêts municipaux sont presque nulles. Mais ne l'oublions pas, ce qui serait un danger dans notre pays, n'a pas le même inconvénient dans une contrée où les mœurs, les habitudes et les traditions historiques sont si différentes des nôtres. Quelques-unes des corporations municipales remontent au moyen-âge dont elles ont encore les privilèges et les franchises. D'autres, ce sont les villes, qui forment un comté, ont une administration qui se confond avec celle de ce comté. (Elles sont au nombre de dix-sept en Angleterre et de deux dans le pays de Galles). Il ne faut donc pas demander à la législation communale anglaise cette uniformité qui

caractérise aujourd'hui le régime municipal de presque tous les peuples. Néanmoins, de grands progrès ont été réalisés en ce sens depuis la réforme électorale de 1832. Une loi de 1835, légèrement amendée en quelques points de détail par des lois postérieures, a organisé le régime communal des bourgs et cités de la manière la plus libérale.

La corporation municipale se compose des bourgeois, des conseillers, des aldermen et du maire. Les bourgeois sont les individus majeurs qui ont occupé, pendant trois années consécutives, une maison, un magasin ou un comptoir dans le bourg ou qui ont eu leur résidence réelle dans son enceinte ou dans un rayon de sept milles ; ils doivent avoir été en outre imposés à la taxe des pauvres. Toute personne qui, par héritage, mariage ou contrat quelconque, acquiert la possession d'un bien qui conférerait à son précédent détenteur la qualité de bourgeois, a le droit d'être inscrite à sa place sur la liste. Tous les ans, cette liste est révisée avec une publicité et des garanties sociales et individuelles presque identiques à celles qui accompagnent la révision et la confection des listes parlementaires. Les bourgeois nomment les assesseurs, les auditeurs et les conseillers. Les assesseurs sont chargés de réviser avec le maire la liste des bourgeois, les auditeurs de vérifier les comptes du receveur municipal. Les uns et les autres doivent être pris parmi les personnes ayant les qualités requises pour faire partie du conseil.

Pour être conseiller, il faut être sur la liste des bourgeois, posséder une propriété mobilière ou immo-

bilie`re d'une valeur variant, suivant les localit`es, de 500 `a 1,000 livres sterling, ou `etre impos`e `a la taxe des pauvres `a raison d'un revenu variant de 15 `a 30 livres sterling. Il y a incompatibilit`e entre la qualit`e d'eccl`esiastique, de fonctionnaire salari`e par la corporation communale `a un titre quelconque, et celle de conseiller. Les entrepreneurs de travaux publics et les fournisseurs ne peuvent faire partie du conseil pendant la dur`ee de leur contrat. Les conseillers sont `elus pour trois ans : leurs pouvoirs se renouvellent par tiers chaque ann`ee.

Les aldermen sont nomm`es par le conseil pour six ans ; ils sortent par moiti`e tous les trois ans. Les conditions d'`eligibilit`e sont les m`emes que pour les conseillers. Lors de leur entr`ee en fonctions, les aldermen aussi bien que les conseillers sont tenus de d`eclarer par `ecrit qu'ils poss`edent s`erieusement les qualit`es requises par la loi. Ils doivent, `a peine d'une amende de 30 livres sterling, accepter le mandat qui leur est conf`er`e. Les aldermen sont charg`es de pr`esider les `elections des quartiers et l'un d'eux, en cas d'absence ou de mort, remplace le maire.

Le maire est `elu tous les ans par le conseil et pris parmi les conseillers ou les aldermen. Il doit faire les m`emes d`eclarations que ceux-ci et est oblig`e, comme eux, d'accepter le mandat qui lui est d`evolu, sinon il est passible d'une amende de cent livres sterling. C'est lui qui pr`eside les `elections parlementaires, `a moins que le bourg ne soit chef-lieu de comt`e, et les `elections municipales. Il a droit de pr`es`eance, il r`evise les listes `electorales avec les assesseurs, et est juge de

paix pendant l'année de ses fonctions et l'année suivante. Le mandat de maire est gratuit ; toutefois, le conseil peut lui accorder un traitement ou des frais de représentation. Les conseillers, les aldermen, les maires déclarés en état de faillite ou de banqueroute cessent de plein droit leurs fonctions.

Le conseil est composé du maire, des aldermen et des conseillers qui forment collectivement la corporation municipale. Le maire préside : c'est son seul privilège. En son absence, un aldermen le remplace, et, à défaut d'un aldermen, les conseillers prennent le président parmi eux. Les maires et les aldermen n'ont pas plus de pouvoir que les simples conseillers. Quant au conseil municipal, il tient chaque année quatre sessions ordinaires aux époques fixées par la loi. Il peut être convoqué par le maire en session extraordinaire ou sur la réquisition écrite de cinq conseillers. Les convocations doivent avoir lieu trois jours à l'avance et mentionner les sujets mis à l'ordre du jour. La présence des deux tiers des membres est nécessaire pour la validité des délibérations.

Les attributions du conseil sont considérables. Il administre les biens et revenus communaux et les fondations d'intérêt local ; il peut faire des règlements et assurer leur exécution par des amendes ne dépassant pas toutefois cinq livres sterling. Il surveille l'administration de la justice locale, le service des maisons de détention, les prisons, dirige la police et statue sur les contestations qui surviennent entre les constables et les habitants avec le concours des juges de paix du bourg.

C'est encore le conseil qui gère les finances, administre les asiles d'aliénés, pourvoit à la salubrité et surveille les poids et mesures. En matière d'administration communale, l'autorité du conseil est abolue. Toutefois, dans les cas graves, il lui faut obtenir l'autorisation du parlement. Le pouvoir central n'intervient que lorsqu'il s'agit d'emprunts à charge de taxe, de fusion de districts voisins, d'achats de biens-fonds pour l'établissement de rues nouvelles ou d'appels d'une partie des contribuables contre les dépenses d'améliorations privées. Dans ces cas, les décisions des commissions locales, chargées de traiter ces sortes d'affaires, doivent recevoir la sanction du ministre de l'intérieur.

Toute large qu'elle soit, cette législation nous paraît de nature à favoriser la bonne administration des communes. Les listes des bourgeois, les conditions d'éligibilité des conseillers municipaux, l'institution des aldermen dont les pouvoirs, par leur durée plus considérable que ceux des simples conseillers, représentent l'expérience et la tradition, forment en effet un ensemble de garanties assez efficaces pour rassurer les intérêts. Un conseil municipal, composé de la sorte, ne saurait administrer une commune de la même façon que le font parfois, en d'autres pays, ceux pour l'élection desquels on n'exige d'autres conditions qu'un domicile d'assez courte durée et l'âge de vingt-cinq ans. La tutelle gouvernementale, souvent inutile dans le premier cas, devient indispensable dans le second, pour réprimer les abus de pouvoir de ces proconsuls municipaux qui considèrent la commune, dont les intérêts municipaux leurs sont confiés,

comme taillable et corvéable à merci. La loi anglaise ne se targue point, dans l'exercice du droit de suffrage, d'une égalité qu'elle considère comme chimérique et funeste ; elle exige de sévères garanties, mais les communes sont libres. N'est-ce point là encore une preuve que notre credo égalitaire est l'antipode de la liberté, qu'il s'agisse des institutions communales ou des institutions politiques ?

Les communes rurales sont administrées d'une façon toute différente. Sous le nom de paroisses, elles jouissent plus encore que les villes ou les bourgs des avantages du self-government. La direction de l'administration appartient à tous les contribuables imposés aux taxes de la paroisse, réunis en assemblée paroissiale (*vestry*), sous la présidence du bénéficiaire. Quand le vote a lieu par main levée, le droit de tous dans le *vestry* est égal, mais lorsqu'on a recours au scrutin, les contribuables imposés pour un revenu supérieur à 50 livres ont une voix de plus par 25 livres de revenu imposable, sans toutefois qu'ils puissent en réunir plus de six. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. La disposition relative à la répartition des voix mérite d'être remarquée : c'est la mise en pratique du principe de la représentation des intérêts. En France, notre esprit égalitaire répugne à cette réglementation si rationnelle du droit de suffrage, alors même que nous n'avons aucun cens électoral ; en Angleterre, on l'applique dans la paroisse où cependant ne votent que ceux qui paient des contributions.

Le *vestry* délibère sur les affaires communes, vote

les taxes paroissiales, en règle et surveille l'emploi et nomme les agents paroissiaux. Ces agents sont :

1° Les marguilliers d'église, chargés de la construction, des réparations de l'église, et généralement de tout ce qui concerne le temporel de l'église. Ils représentent la paroisse, comme personne morale, dans les contrats et dans les instances judiciaires. Ils pourvoient aux dépenses de leur service avec le produit des stalles d'église, et, en cas d'insuffisance, au moyen d'une taxe d'église votée sur leur proposition par le *vestry* et qui ne peut être supérieure à un sheling par livre de revenu imposable ;

2° Le comité d'inhumation, chargé de l'administration des cimetières et des inhumations ;

3° Les inspecteurs des routes. Ils sont chargés de lever une taxe des routes dans les limites du maximum fixé par la loi. Le produit de cette taxe n'est applicable qu'à la construction et à l'entretien des routes paroissiales et non des routes à péage.

4° Les inspecteurs de l'éclairage, chargés de lever la taxe pour l'éclairage ;

5° Les inspecteurs des pauvres ;

6° Les constables.

L'administration des hospices et établissements de bienfaisance est placée sous la direction supérieure du bureau de la loi des pauvres.

Pour être complet, nous devons dire que dans les bourgs, comme dans les paroisses, certains services municipaux, tels que le service des voitures et établissements publics, la police des constructions et des

incendies, l'approvisionnement des eaux, la surveillance et l'entretien des bains, lavoirs publics et marchés sont dirigés par des commissions locales et ne dépendent ni du *vestry* ni du conseil communal. La circonscription de ces commissions locales peut comprendre plusieurs paroisses et est déterminée par le ministre de l'intérieur ; ce n'est toutefois que sur la demande des localités intéressées que ces commissions sont instituées. Elles sont élues par les propriétaires et contribuables, d'après le mode d'élection adopté pour la gestion de la taxe des pauvres.

II

AUTRICHE - HONGRIE.

L'organisation communale est réglementée par la loi du 17 mars 1849 et par celle du 5 mars 1862 qui a complété la première. Les dix villes les plus considérables de l'Empire ont reçu des statuts municipaux particuliers. La commune est représentée par une assemblée municipale élue pour trois ans. Cette assemblée choisit parmi ses membres un comité exécutif qui se compose d'au moins deux conseillers et du chef de la commune et qui doit être confirmé par le gouvernement. Dans beaucoup de villes, ce comité forme une autorité municipale que l'on appelle *le magistrat*. Il a pour chef le bourgmestre élu par le conseil municipal. Les attributions du bourgmestre sont importantes : dans la sphère municipale, il préside le conseil et exécute ses décisions, représente la commune vis-à-vis des tiers et dirige la police ; dans la sphère des intérêts généraux, il exerce les fonctions administratives qui lui ont été confiées par les lois.

Le territoire entier est partagé entre les diverses communes. Chaque citoyen doit appartenir à une com-

munauté municipale. L'autorité communale peut accorder ou refuser le droit de bourgeoisie, mais le droit de séjour appartient, sans autorisation, à tout individu de bonne vie et mœurs qui peut subvenir à ses besoins, soit par sa fortune, soit par son travail. Les membres de la commune sont ceux qui sont domiciliés sur son territoire et ceux qui, sans y avoir leur domicile, possèdent dans la circonscription une maison ou un bien-fonds, ceux qui y paient une taxe à raison du métier ou état qu'ils exercent en qualité de patron, ceux qui résident dans la commune et y paient un impôt sur le revenu.

Le conseil municipal se compose de huit ou neuf conseillers, dans les communes de moins de 100 électeurs; de douze conseillers, dans celles de 100 à 300 électeurs; de dix-huit membres, dans celles de 301 à 600 électeurs; de vingt-cinq, dans celles de 601 à 1,000 électeurs; de trente enfin dans les communes qui ont plus de 1,000 électeurs. On doit élire, en outre, un nombre de suppléants égal à la moitié des conseillers. Par une disposition que nous ne saurions approuver, la loi a créé des membres qui font partie de droit du conseil municipal. Tous les éligibles qui paient une portion importante des impôts siègent dans l'assemblée communale sans être soumis à l'élection. Il est vrai qu'ils ne sont pas comptés dans le nombre de conseillers attribués aux communes et, qu'à ce point de vue, l'exercice du droit de suffrage n'est pas lésé. Mais on ne peut s'empêcher de reconnaître que leur intervention, justifiée dans les affaires financières de la commune, est exorbitante dans les simples questions d'administration.

Pour être conseiller municipal de droit il faut payer, en Carinthie, le dixième de l'impôt de l'État, en Bohême et en Silésie, le sixième, dans la Basse-Autriche, le cinquième.

Les conditions requises des électeurs municipaux sont d'être citoyens autrichiens, de payer, depuis un an au moins, un impôt direct dans la commune, soit sur leurs biens-fonds, soit sur leur métier, soit sur leurs revenus. Les membres du clergé, les employés du domaine de l'État, de la couronne et des provinces, les officiers en retraite, les militaires en activité de service attachés à une localité déterminée, les docteurs, les directeurs des écoles primaires de la commune, les professeurs et surveillants d'une école supérieure située dans la circonscription communale sont exempts du cens. Il en est de même des bourgeois et bourgeois honoraires. Les corporations et établissements d'utilité publique votent par mandataires. La femme mariée exerce son droit par l'entremise de son mari, la femme non mariée par un fondé de pouvoir, le mineur et l'interdit par l'intermédiaire de leurs représentants légaux. Quelle différence avec notre loi française ! Non-seulement chez nous ces divers incapables ne peuvent émettre un vote, ce qu'à notre sens il n'y a pas lieu de regretter, mais ils n'ont même pas le droit de se faire représenter dans les assemblées des plus forts contribuables et d'y défendre leurs intérêts.

La commune a des attributions qui lui sont propres et d'autres qui lui sont déléguées par le pouvoir central. Ces dernières sont déterminées par diverses lois ; elles

donnent à l'autorité municipale les fonctions administratives nécessaires pour la marche des affaires. Les pouvoirs propres aux communes s'appliquent aux objets d'intérêt municipal, tels que l'administration des propriétés communales, la sécurité des personnes et des biens, l'établissement et l'entretien de la voirie, la liberté de circulation sur les chemins et les cours d'eau, la police des subsistances, des foires et des marchés, la police sanitaire et industrielle (ouvriers et domestiques), celles des mœurs. La bienfaisance publique, l'instruction primaire et secondaire, la juridiction volontaire (arbitrage dans les contestations entre les habitants de la commune), la police des bâtiments, la surveillance des feux, celle des ventes volontaires d'objets mobiliers font également partie des attributions municipales. Ces pouvoirs sont plus larges que ceux que la loi française confère à nos conseils municipaux.

Le gouvernement a le droit de surveiller la gestion des communes : il peut faire dissoudre les corps municipaux par l'autorité provinciale, mais à la condition de prescrire de nouvelles élections dans le délai de six semaines.

Entre la commune et l'assemblée provinciale, il peut être créé, volontairement ou par décision de l'assemblée provinciale, une représentation et une organisation de cercle. Cette représentation statue sur les intérêts communs à tout le cercle, exerce la tutelle sur la gestion des biens des communes et prononce sur l'appel de certaines décisions des conseils municipaux.

Les communes, en cas d'insuffisance de ressources,

peuvent voter des centimes additionnels sur les impôts directs ou indirects, mais, pour établir des impositions nouvelles, il faut qu'elles soient autorisées par une loi. Le contrôle de l'État ne fait pas d'ailleurs défaut à l'organisation municipale de l'Autriche, mais il s'exerce d'une façon plus restreinte que chez certaines nations européennes. Si l'on s'étonne de voir les communes jouir d'une liberté aussi grande dans un pays qui, il y a quelques années, avait un gouvernement absolu, il est bon, pour comprendre cet état de choses, de se rappeler qu'il n'y a aucune corrélation forcée entre le régime politique et le régime municipal. L'Autriche du reste, formée de nationalités diverses, doit, par sa nature même, faire dans ses lois à l'autonomie locale une part plus large que cela ne se pratique d'ordinaire dans les États centralisés.

Ce sont les lois du 3 août 1870 et du 4 juin 1871 qui ont organisé les institutions communales de la Hongrie. Elles présentent certaines analogies avec la législation autrichienne, dans les attributions des corps municipaux, dans l'élection des maires par les conseils, dans la constitution *du magistrat*. Mais, sous d'autres rapports, la différence est profonde. Ces lois, exagérant les idées de centralisation, ont institué des préfets spéciaux, organes exclusifs de l'autorité supérieure, pour les mettre à la tête des villes libres, indépendants des préfets de comitats. Les conseils municipaux ont une durée de six années et se renouvellent par moitié au bout de trois ans. Ces assemblées sont très-nombreuses. Dans les comitats et districts, il y a un con-

seiller par 500 habitants ; dans les municipalités autonomes, un sur 250 ; dans les autres communes, un sur 100 habitants. Dans ces trois cas, leur nombre ne peut descendre au-dessous de 120, de 48 et de 20 membres, ni s'élever au-dessus de 600, 400 et 200 membres. Pour assurer la représentation des intérêts, la moitié des places dans le conseil municipal a été attribuée aux citoyens les plus imposés. Les élections des conseillers comprennent un nombre égal de suppléants et l'on a reconnu aux municipalités le droit exorbitant de correspondre entre elles et d'émettre des vœux concertés sur tous les sujets d'intérêt général, même sur les questions politiques. Une longue tradition peut seule expliquer l'existence d'un privilège aussi dangereux pour les prérogatives du pouvoir central.

III

PRUSSE.

La législation municipale de la Prusse varie de province à province. Elle établit des distinctions entre les villes ou communes qui forment à elles seules un arrondissement, les villes qui font partie d'un arrondissement et les communes rurales. On ne compte pas moins de neuf groupes de législation : chaque groupe se divise en municipalités urbaines et municipalités rurales. L'autonomie des premières est moins grande que celle des secondes. Ce n'est donc point par l'uniformité que brillent les institutions communales prussiennes. En revanche, elles tiennent largement compte des traditions et des franchises locales.

Le régime municipal des villes de plus de 2,500 habitants, malgré sa diversité, est soumis à certains principes communs. Ainsi, la commune urbaine forme une corporation qui administre librement ses affaires particulières, par l'organe d'un comité exécutif appelé *magistrat* et d'un conseil municipal. Le *magistrat* se compose d'un bourgmestre, président, et de plusieurs conseillers, dont quelques-uns, ainsi que le bourgmestre,

sont rétribués. Ils sont élus par le conseil municipal, mais, dans les villes de 10,000 âmes et au-dessus, leur élection doit être confirmée par le roi ; dans les autres, par les gouvernements. Le bourgmestre et les conseillers rétribués sont élus pour douze ans ; les autres conseillers, pour six années. Le nombre des membres du conseil municipal est proportionné à la grandeur de la ville ; ils sont nommés par les électeurs municipaux. Tout prussien, âgé de vingt-quatre ans, habitant la ville depuis un an au moins, payant exactement ses impositions, possédant une maison sur le territoire de la commune, ou dirigeant une industrie d'une certaine importance et inscrit pour au moins 15 francs sur le registre de l'impôt des classes ou sur le revenu, est bourgeois et a le droit de voter aux élections municipales. Les électeurs sont divisés en trois classes. Chacune de ces classes choisit le tiers des conseillers, dont la moitié doit être prise parmi les propriétaires fonciers. Le conseil se renouvelle par tiers tous les deux ans. Dans la province rhénane, un bourgmestre et deux ou trois adjoints remplacent le *magistrat*.

Les attributions du *magistrat* et du conseil municipal ont assez d'analogie avec celles du maire et du conseil municipal français. La tutelle du pouvoir central s'exerce, pour les grandes villes, par les gouvernements, pour les petites, par les *landrath* (sous-préfets). Les uns et les autres peuvent annuler les décisions illégales, celles qui constituent un excès de pouvoir ou qui portent préjudice à l'État. Comme en France, les dépenses obligatoires peuvent être inscrites d'office au

budget des communes, lorsque les conseils municipaux refusent de les voter. Ces conseils peuvent être dissous par ordonnance royale, à la charge de faire procéder à de nouvelles élections dans les six mois; enfin, l'approbation de l'autorité supérieure est nécessaire pour valider l'aliénation de propriétés immobilières, urbaines ou d'objets ayant un intérêt historique, artistique ou scientifique particulier, pour contracter un emprunt, pour créer des impositions communales et pour changer le mode de jouissance d'un droit communal.

L'administration des communes rurales est confiée à des chefs appelés *schultze*, assistés de deux adjoints ou échevins. Ils sont élus pour six ans, par les habitants de la commune, et confirmés par le *landrath*, sur l'avis du bailli. Les *schultze* administrent les affaires communales, convoquent le conseil municipal, dirigent ses délibérations et exécutent ses décisions. Ils aident le bailli à exercer ses fonctions de police et pourvoient aux nécessités urgentes. Ils peuvent se faire allouer une indemnité sur les fonds communaux.

De même que le bourgmestre, le *schultze* remplit des fonctions administratives pour le compte de l'État, dont il est le représentant dans les communes rurales.

Il existe de grandes propriétés constituant à elles seules une commune. Dans ce cas, c'est le propriétaire qui représente l'autorité locale et remplit les fonctions de maire, soit par lui-même, soit par un suppléant qui doit être agréé par le *landrath*. Toutes les dépenses communales, en revanche, sont à sa charge.

Cette organisation laisse à la commune une autonomie suffisante, sans porter atteinte aux droits du pouvoir central, dont l'action s'exerce par le contrôle efficace des principaux actes de la vie communale. A ce point de vue, elle nous paraît à l'abri de toute critique. Mais l'élection des bourgmestres et des *schultze* par les conseils municipaux et par les habitants des communes mérite moins notre approbation. Contraire à ce que nous croyons constituer les vrais principes en cette matière, elle s'explique cependant par la tradition. Du reste, la confirmation des choix des conseils communaux par le pouvoir peut, dans ce pays si bien discipliné, être un palliatif suffisant ; car, pas plus les communes que les assemblées politiques n'osent se mettre en désaccord avec le gouvernement. On peut donc être certain que, dans le plus grand nombre de cas, le pouvoir central nommerait, s'il en avait le droit, ceux-là même que les conseils municipaux choisissent. Un pareil régime, est-il besoin de le dire, serait inapplicable en France.

Dans la session de 1876, le Landtag prussien a été saisi d'un projet de loi d'organisation municipale en douze titres. Ce projet, qui ne modifie pas dans ses parties essentielles le régime que nous venons de faire connaître, n'a pu aboutir. Adopté en troisième lecture par la chambre des députés, avec des changements importants, il a subi des amendements en sens contraire à la chambre des seigneurs. Le dissentiment portait principalement sur deux points : la nécessité d'un cens de six marks, comme condition de l'électorat, et le droit pour

le gouvernement de confirmer les magistrats municipaux nommés par l'assemblée communale. La Chambre des députés avait supprimé le cens et restreint le droit du pouvoir central de refuser la confirmation au seul cas où soit l'honorabilité, soit la capacité des magistrats élus seraient mises en doute. La chambre des seigneurs, au contraire, s'en est tenu au projet primitif. Aucune transaction n'étant intervenue, la loi tout entière se trouve remise en question.

IV

RUSSIE.

Ce pays, si arriéré en fait de liberté politique, jouit, dans l'administration des communes rurales, d'une indépendance aussi complète que peuvent le désirer les esprits les plus avancés. Cet état de choses date de plusieurs siècles : il a pris naissance sous Ivan IV, au xvr^e siècle. Il semble que les souverains de la Russie, en concédant une autonomie entière à la commune, à la petite patrie, ainsi que nous l'avons appelée, aient voulu détourner l'attention de leurs sujets de l'absolutisme qu'ils font peser sur l'Empire, la grande patrie.

Le régime actuel des communes rurales a été réglé par l'acte du 19 février 1861, qui a étendu à tout le pays l'organisation municipale, jusqu'alors réservée aux communes situées sur les terres appartenant à l'État et aux apanages. Aux termes de ce document, l'administration communale appartient à la commune, qui est l'association des cultivateurs habitant les terres d'un même seigneur et au canton, *volosth*, réunion de plusieurs communes formant une circonscription administrative. La commune rurale est propriétaire du sol,

dont les habitants n'ont que la jouissance, et est responsable du paiement des impôts et redevances dus à l'État, à la province et au district. De là, pour le législateur, la nécessité de lui donner une constitution bien différente de celle des communes urbaines et de celle des communes qui existent chez les autres nations.

Trois pouvoirs participent à l'administration : l'assemblée communale, l'ancien de la commune (*starosta*) et le canton, *volosth*. L'assemblée communale comprend tous les chefs de famille qui possèdent une maison, ainsi que les fonctionnaires communaux nommés par l'élection. (Les habitants de la commune ont la faculté, s'ils le jugent nécessaire, d'élire des employés communaux, tels que le collecteur des impôts, les inspecteurs du grenier communal, de l'école, de l'hospice, les gardes champêtres et forestiers, le secrétaire communal, etc.) Cette assemblée est présidée par le *starosta*, à moins qu'elle n'ait à contrôler les actes des employés de la commune ou à examiner des plaintes portées contre eux. Ses attributions sont considérables. Elle peut expulser les membres de la commune reconnus dangereux et exclure de l'assemblée, pour une période qui ne peut dépasser trois ans, un habitant ayant droit de vote. Elle autorise les habitants à quitter la commune, admet de nouveaux membres dans l'association communale, nomme les tuteurs et curateurs, et donne l'autorisation de procéder au partage entre les membres d'une famille. A elle encore ressortissent les affaires relatives à l'exploitation des terrains communaux, à la distribution du sol communal, au partage de ce sol en lots définitifs, à l'af-

fection des lots inoccupés. L'assemblée présente aux autorités supérieures les pétitions et réclamations sur tous les objets d'intérêt communal, délibère sur l'ouverture d'écoles et sur l'assistance publique, pourvoit à la répartition et à l'établissement des impôts communaux, à la répartition des prestations en argent ou en nature dues à l'État, à la province ou au district. Elle s'occupe de la surveillance des fonctionnaires communaux et de la fixation de leurs traitements ; prend les mesures destinées à prévenir le retard dans le paiement des impôts, nomme les fondés de pouvoirs de la commune et statue sur les affaires relatives au recrutement.

Les décisions de l'assemblée communale ne sont valables que lorsque le *starosta* et la moitié des habitants ayant droit de vote assistent à la séance. Elles sont prises à la majorité simple. Toutefois, la majorité des deux tiers des voix est nécessaire pour certaines délibérations relatives aux champs communaux et pour l'expulsion des personnes reconnues dangereuses. En cas de partage, le *starosta* a voix prépondérante.

Élu pour trois ans par l'assemblée, le *starosta* est chargé de la convoquer et de prononcer la clôture des séances, de proposer à ses délibérations les affaires concernant les intérêts de la commune et d'exécuter ses décisions. Il représente la commune à la *volosth* et devant les autorités du district, de la province et de l'État. Il veille à l'entretien des routes, ponts, passages d'eau situés dans la circonscription communale, pourvoit à la rentrée des impôts dus par les habitants et surveille la tenue des écoles, des hospices et autres établissements

de la commune. C'est lui qui prend toutes les mesures propres à assurer la sécurité des personnes et des biens, fait arrêter les vagabonds, les déserteurs et, en cas de crime, les coupables. Enfin, il peut prononcer contre ceux qui commettent des contraventions, des peines de police de deux journées de travail au profit de la commune, d'un rouble d'amende ou de deux jours de détention. Il est tenu d'exécuter les ordres de l'arbitre de paix, du juge d'instruction et des autorités locales.

Au-dessus de la commune est la *volosth* ou canton, qui comprend plusieurs communes appartenant au même district ou ne renferme qu'une seule commune, quand la population est assez considérable. L'administration de la *volosth* se compose d'un chef nommé *starchina*, de deux ou trois adjoints, d'une assemblée de délégués des communes, à raison d'un par dix feux, et d'un conseil adjoint au *starchina* pour l'assister dans ses fonctions et comprenant ses adjoints, les *starostas* des communes de la *volosth* et les collecteurs des contributions. L'assemblée se réunit dans le village le plus central ou le plus important; elle règle les intérêts communs de la *volosth*, ordonne les mesures d'assistance publique, contrôle la comptabilité et fixe les contributions et redevances. Les attributions du *starchina* sont semblables à celles du *staresta*, à un degré supérieur. Il juge les contraventions de simple police en dernier ressort.

Les communes, comme la *volosth*, ont des charges facultatives et d'autres obligatoires. Parmi ces dernières se trouvent les subventions pour frais d'administration, les dépenses causés par les mesures prescrites en cas

d'épidémie ou d'épizootie, l'organisation et l'entretien des greniers communaux, par l'entretien des chemins vicinaux appartenant à la commune et au canton, par celui des veilleurs, par l'assistance des personnes âgées ou infirmes et par les mesures prises en cas d'incendie ou d'inondation. La tutelle administrative appartient aux arbitres de paix, aux assemblées des arbitres de paix du district et au comité provincial, chargé de veiller aux intérêts des classes rurales et à l'application de l'acte de 1861.

La loi du 16-28 juin 1870 a organisé les communes urbaines. L'administration communale se compose du maire, de la régence et du conseil municipal. Le maire est nommé pour quatre ans par le conseil; sa nomination doit être ratifiée par le gouverneur et, pour les chefs-lieux de province, par le ministre de l'intérieur. Les membres de la régence, élus pour le même temps par le conseil, se renouvellent par moitié tous les deux ans. La régence est un comité exécutif, chargé des affaires économiques, financières et administratives de la ville. Le conseil municipal règle l'ordre de ses travaux. C'est elle qui prépare les affaires soumises à ce conseil et exécute ses décisions. Toutefois, elle peut surseoir à cette exécution, si la majorité de ses membres estime que la mesure prescrite présente quelque inconvénient, sauf, dans le cas où le conseil municipal persisterait dans sa résolution, à la faire exécuter ensuite. Elle a même la faculté de déférer la décision du conseil à un comité provincial créé pour l'examen de ces sortes de recours, si elle lui paraît prise en violation de la loi, et, si le conseil, après sursis, a persisté dans cette décision. Les

membres de la régence peuvent assister aux séances du conseil municipal, mais ils n'ont le droit de vote que quand ils ont été élus députés. On nomme des suppléants aux membres de la régence. C'est le maire qui préside la régence et le conseil municipal. Au moment de son élection, ce conseil lui désigne un suppléant dont le choix doit être confirmé par le pouvoir central de la même manière que celui du maire lui-même.

Le conseil municipal, outre le maire, se compose de députés élus pour quatre ans. L'électorat est subordonné aux conditions suivantes : avoir vingt-cinq ans, être propriétaire, dans le territoire de la ville, d'un immeuble soumis à la contribution foncière, ou d'un établissement, soit industriel, soit commercial, et justifier d'une résidence de deux années dans la ville. Le nombre des députés est proportionnel à la population. Pour 300 électeurs, il est de trente; pour un chiffre plus considérable, il est augmenté dans la proportion de six députés pour 150 électeurs, jusqu'à soixante-douze. Le conseil municipal est saisi des affaires sur la proposition du maire de la ville ou des députés, sur la proposition de la régence, sur la demande des autorités centrales, sur les requêtes ou plaintes des particuliers.

Les attributions de l'assemblée communale ont une grande étendue. Elle a compétence pour élire les fonctionnaires municipaux et traiter certaines questions d'organisation municipale, dont la connaissance lui est dévolue par la loi, pour fixer le traitement des fonctionnaires municipaux, pour établir, augmenter ou diminuer les impôts communaux, pour accorder remise des

arriérés de ces impôts, pour substituer les prestations en argent aux prestations en nature et mettre à la charge de la ville les frais d'entretien du pavage et du balayage. Le conseil municipal autorise les projets d'emprunts et de contrats passés au nom de la ville, accepte les donations, détermine les dépenses de la ville, examine et approuve les budgets, reçoit et vérifie les comptes communaux et approuve la gestion des propriétés de la ville. C'est lui encore qui fait les règlements relatifs aux établissements de bienfaisance et d'utilité publique, aux biens municipaux, aux marchés, à la voirie, à la salubrité, à l'entretien des rues et chemins vicinaux, à la restriction du commerce et de l'industrie dans le but de maintenir l'ordre et la décence dans les lieux publics. Il présente à l'approbation des autorités supérieures les changements à apporter aux plans de la ville et émet des vœux concernant les besoins et les intérêts locaux.

Les séances ont lieu deux fois par an, à des dates que le conseil municipal détermine lui-même, pour la discussion du budget et des comptes de la régence. Aux autres époques, c'est le maire qui convoque le conseil, soit de son initiative propre, soit sur la demande du gouvernement, soit sur le désir exprimé par le cinquième des députés.

Certains règlements, notamment ceux de la voirie, doivent être approuvés par le chef de la police locale. En cas de désaccord, c'est le comité provincial, saisi par le gouverneur, qui tranche la question. Ce comité se compose du gouverneur, président, du vice-gouverneur, du président de la Chambre des finances, du pro-

curateur près le tribunal du cercle, du président de l'assemblée des juges de paix ou d'un membre désigné pour le remplacer, du président de la Commission exécutive provinciale, du maire du chef-lieu de la province, dans certains cas, des chefs des administrations fiscales ou des apanages et du président de la cour des comptes de la province, si l'affaire est de leur ressort. D'autres décisions sont soumises à la sanction du gouverneur ou du ministre de l'intérieur. C'est encore le comité provincial qui statue en appel dans le premier cas, et, dans le second, c'est le premier département du sénat dirigeant. Ce département connaît encore des plaintes contestant la légalité des décisions approuvées par le gouverneur et le ministre de l'intérieur. Enfin, les réclamations des particuliers contre les résolutions illégales du conseil municipal sont adressées au gouverneur qui les transmet au comité provincial. Le recours contre les décisions de ce comité est porté devant le premier département du sénat dirigeant.

Les attributions financières du conseil municipal sont vraiment curieuses à étudier. Les dépenses sont facultatives ou obligatoires. Le gouverneur est chargé de veiller à ce que le conseil pourvoie à ces dernières. Mais c'est surtout en matière de contributions que les pouvoirs municipaux sont étendus. Le conseil est autorisé à établir en faveur de la ville : 1° un impôt sur les immeubles, proportionnel à leur valeur ; 2° un impôt sur les autorisations d'exercer une branche quelconque de commerce et d'industrie ; 3° un impôt spécial sur l'exploitation des hôtelleries, auberges et boutiques de

comestibles ; 4° un impôt sur le roulage et sur les transports ; 5° un impôt sur les chevaux de luxe ; 6° un impôt sur les chiens. En ce qui touche ces quatre derniers impôts, les décisions du conseil qui en fixent le maximum, qui déterminent le mode de perception et les dépenses admises à ce sujet, doivent être approuvées par voie législative. Sans cette condition, le conseil municipal ressemblerait véritablement, en matière de finances, à un parlement au petit pied.

Telle est l'organisation, passablement compliquée, de la commune urbaine. Soumise assez fréquemment à la tutelle administrative, avec ses attributions si diverses, mais dont l'exercice est contrôlé par le pouvoir central ou le comité provincial, elle forme un contraste complet avec l'indépendance de la commune rurale. L'une et l'autre sont créées pour des situations, pour des besoins qui diffèrent profondément, puisque, dans les villes, la propriété du sol est individuelle, tandis que dans les campagnes elle appartient à la communauté. L'administration urbaine a été réglementée par la bureaucratie et la centralisation ; l'administration rurale est l'œuvre du temps et de la tradition.

V

ITALIE

L'administration communale est réglée par la loi du 20 mars 1865, qui a substitué une organisation municipale unique aux régimes si divers qui étaient en vigueur dans le royaume. Les communes sont administrées par un conseil communal, une junta municipale et un syndic. Ce conseil se compose de quatre-vingts membres dans les communes de plus de 250,000 habitants; de soixante, dans celles de plus de 60,000 habitants; de quarante dans celles de 30,000 à 60,000 âmes; de trente, dans celles de 10,000 à 30,000 habitants; de vingt, dans les communes de 3,000 à 10,000 habitants, et de quinze, dans les communes les plus petites. Les conseillers municipaux sont élus par les citoyens, âgés de vingt-et-un ans, domiciliés dans la commune, payant un cens de 25 francs à 5 francs, selon l'importance de la population et conformément aux distinctions ci-dessus exposées et sachant lire et écrire. La durée des fonctions est de cinq ans; mais, chaque année, le conseil se renouvelle par cinquième. Le roi a le pouvoir de dissoudre les conseils communaux, mais à la charge de faire procé-

der à une nouvelle élection dans le délai de trois mois.

Le conseil communal tient chaque année deux sessions ordinaires : l'une au printemps, l'autre à l'automne. Il peut en tout temps se réunir en séance extraordinaire, avec l'autorisation du préfet de la province. Il délibère sur toutes les affaires administratives et sur tous les intérêts de la commune. Il fait les règlements sur l'édilité, sur les institutions de bienfaisance et d'instruction, sur la police et l'hygiène locale, pour la perception des impôts locaux. Les biens communaux doivent, sauf les cas d'exception, être affermés. Les dépenses sont facultatives ou obligatoires. Parmi ces dernières figurent le salaire d'un secrétaire, les frais de bureau, les frais pour le recouvrement des impôts, pour la conservation des biens du patrimoine communal, pour le bureau de l'état-civil, pour la construction des routes, pour l'entretien des chemins vicinaux, des routes et des places publiques, pour l'instruction élémentaire, pour la garde nationale, pour l'éclairage, pour les cimetières, l'abonnement au bulletin des lois, les bureaux électoraux et enfin pour la police locale.

Le sous-préfet vérifie si les délibérations du conseil municipal sont conformes aux lois ; il peut, sauf les cas d'urgence, en suspendre l'exécution. Il en réfère au préfet qui a la faculté d'annuler au besoin les décisions du conseil communal. Les acquisitions, aliénations, constitutions de rentes foncières, acceptations de dons et legs sont soumises à l'approbation de la députation provinciale. Cette députation, qui est chargée de la tutelle des communes, est composée de dix membres

et quatre suppléants dans les provinces au-dessus de 600,000 habitants ; de huit avec deux suppléants, dans celles au-dessus de 300,000 âmes ; de six avec deux suppléants, dans celles dont la population est inférieure. Les décisions du préfet ou de la députation provinciale peuvent être portées en appel devant le roi, qui soumet les questions au Conseil d'État.

La junte municipale, ou corps des assesseurs, est nommée par le conseil, à la majorité absolue des voix. Elle se compose de dix membres avec quatre suppléants, dans les villes de 250,000 habitants ; de huit avec quatre suppléants, dans celles au-dessus de 60,000 âmes ; de six avec deux suppléants, dans celles de plus de 30,000 habitants ; de quatre avec deux suppléants, dans celles de 3,000 à 30,000 âmes ; de deux enfin avec le même nombre de suppléants, dans les communes d'une population inférieure. La junte représente le conseil communal dans l'intervalle des sessions, nomme et révoque, sur la proposition du syndic, les agents salariés de la commune, prépare les rôles de contributions et les projets de budget, fixe les tarifs des transports par terre et par eau dans l'intérieur de la commune, et intente les actions possessoires.

Le syndic est nommé pour trois ans par le roi et choisi parmi les conseillers communaux. Il est tout à la fois le chef de l'administration municipale et l'agent du gouvernement. Comme représentant de la commune, il signe les actes faits par elle, rédige les contrats délibérés par le conseil ou par la junte, représente la commune dans les procès et peut suspendre les agents commu-

naux, en en référant à la junte. Comme agent du gouvernement, il pourvoit, sous la surveillance du préfet ou du sous-préfet, à l'exécution des ordres de l'autorité centrale, est chargé de la publication des lois, veille à l'ordre public et tient les registres de l'état-civil.

Les attributions des syndics ont la plus grande analogie avec celles de nos maires. Comme eux, les syndics sont agents du gouvernement, et les fonctions dont ils sont investis en cette qualité sont considérables. Aussi, le pouvoir central a-t-il cru devoir se réserver leur nomination ; mais, pour donner aux intérêts communaux les légitimes garanties qu'ils sont en droit d'exiger, il s'est interdit de les choisir ailleurs que dans les conseils municipaux. Cette combinaison, semblable à celle que le gouvernement de Juillet avait introduite dans nos lois, est de nature à donner satisfaction et à la commune et au pouvoir central, car elle tient compte des besoins de l'une et des justes prérogatives de l'autre. En harmonie avec les principes de la science administrative, avec les faits et la nature même des choses, elle constitue un système rationnel et sagement pondéré.

L'action de la junte, en tant qu'elle se borne à préparer la tâche du conseil communal, nous paraît utile ; mais, si dans les autres cas elle offre l'avantage d'alléger la responsabilité du syndic, n'a-t-elle pas l'inconvénient d'entraver parfois les actes de son administration ? Il semble que le législateur italien ait méconnu l'exactitude de cette maxime si connue : Délibérer est le fait de plusieurs, administrer est le fait d'un seul.

Le ministère italien a présenté récemment un projet de loi d'organisation communale, dont nous devons signaler les principales dispositions. La nomination des syndics est réservée aux conseils communaux, mais leur élection ne peut avoir lieu qu'à la majorité absolue et à la condition que les deux tiers au moins des conseillers communaux prennent part au vote. Le droit de suspendre et de révoquer le syndic est retiré au pouvoir et conféré au conseil communal, qui l'exerce, sur la poursuite du préfet ou du tiers des conseillers, dans les formes employées pour la nomination du syndic. Les séances sont publiques. Les réunions ont lieu toutes les fois que le préfet, la junta municipale ou le tiers des conseillers, le juge nécessaire. Les communes urbaines sont affranchies de la tutelle administrative, tandis que les communes rurales y restent soumises. Enfin, les attributions des conseils communaux reçoivent une extension considérable, notamment en ce qui concerne les affaires assujetties jusqu'à ce jour à l'approbation préfectorale.

VI

PAYS-BAS

La loi fondamentale ou constitution de 1815 dispose que l'administration communale est réglée par la loi, les États provinciaux entendus, mais en observant certains principes qu'elle a édictés. Ainsi, chaque commune a un conseil dont les membres sont élus directement par les habitants pour un nombre d'années déterminé. C'est le roi qui nomme et révoque le président ; il peut le choisir hors du conseil. Pour être électeur, il faut avoir atteint sa majorité, jouir des droits civils et politiques et payer un cens inférieur de moitié au cens politique, c'est-à-dire de dix florins. Une loi du 29 juillet 1851 a fixé le nombre des conseillers municipaux qui est proportionnel au mouvement de la population pendant chaque période décennale : il est de sept dans les communes de moins de 3,000 âmes, de 39 dans celles de plus de 100,000 habitants. Elle a remplacé le président du conseil par un bourgmestre nommé pour six ans par le roi, conformément à la disposition constitutionnelle. Ce bourgmestre est assisté d'un échevin dans les petites communes et de trois à quatre dans celles qui ont plus

de 20,000 habitants. Chaque commune a, en outre, son secrétaire et son receveur, élus par le conseil sur une liste de deux personnes présentée par le bourgmestre et l'échevin.

Le conseil est chargé de l'administration intérieure de la commune et de la direction des intérêts communaux. Le roi peut annuler ceux de ses actes qui lui paraissent contraires aux lois et à l'intérêt général. Les ordonnances des administrations communales relatives aux propriétés, les budgets des recettes et des dépenses sont soumis à l'approbation des États provinciaux. Celles qui établissent, modifient ou suppriment un impôt communal sont communiquées aux États de la province qui en font rapport au roi. Elles sont soumises à la sanction royale.

Le bourgmestre est à la fois le représentant de la commune et l'agent du gouvernement. Il a, en cette double qualité, des fonctions d'une double nature à remplir, de même que le maire dans notre pays.

On peut s'étonner de voir une nation qui a formé un état fédéral pendant des siècles et n'est constituée en royaume que depuis 1815, posséder un régime municipal dans lequel l'action du pouvoir central s'exerce aussi énergiquement. La conclusion qu'il en faut tirer, c'est que cette organisation présente d'incontestables avantages, puisqu'elle l'a emporté sur d'anciennes traditions. N'est-il pas nécessaire, en effet, dans toute société bien réglée, que les ordres du gouvernement soient exécutés promptement et sans conflit, ce qui ne peut avoir lieu que si les représentants de la commune, qui

sont en même temps les agents de l'autorité centrale, dépendent du pouvoir, et si les décisions des conseils municipaux sont soumises à une sanction supérieure ?

N'est-il pas évident que, quand cette exécution est régie par la loi, elle ne comporte aucun arbitraire, que l'intérêt général et l'intérêt communal trouvent dans cet état de choses une commune satisfaction ? La faculté réservée par la constitution au gouvernement, de prendre les bourgmestres en dehors des conseils communaux, nous paraît dangereuse : elle tend, en effet, à absorber les intérêts de la commune dans ceux de l'État. Mais nous approuvons complètement l'idée du législateur néerlandais qui, en insérant dans la loi constitutionnelle du pays les principales dispositions relatives à l'organisation municipale, semble avoir voulu donner plus de stabilité aux institutions communales, et les soustraire aux variations législatives, si fréquentes chez d'autres nations.

VII

ESPAGNE

Avant la révolution de 1868, l'organisation municipale de l'Espagne avait une grande analogie avec nos lois de 1831 et de 1837. Nomination des *alcades* (maires), soit par le roi, soit par le gouverneur de la province, attributions des *ayuntamientos* (conseils municipaux), tout était réglé comme en France, sous la monarchie de Juillet. Une loi du 23 juin 1870 a modifié cet état de choses. Aujourd'hui, l'organisation communale est basée sur une agglomération de 30,000 habitants au moins, formant le *termino municipal*, représenté légalement par un *ayuntamiento*, composé de *concejales* (conseillers), divisés en *alcade* (maire), *tenientes-alcades* (adjoints), syndics et *regidores* (membres).

Le nombre des *concejales* est déterminé par le chiffre de la population du *termino municipal*, mais ne peut excéder cinquante. Celui des *alcades* et *tenientes-alcades* est en proportion de la quantité des districts qui font partie du *termino*. Sont électeurs, tous les citoyens majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques et ayant au moins six mois de domicile. Sont

éligibles, tous les électeurs domiciliés depuis quatre ans dans la circonscription municipale. Les citoyens originaires du pays qui, après une absence plus ou moins longue, obtiennent leur réintégration sur les listes de domicile, sont exempts de cette condition. L'*ayuntamiento* se renouvelle par moitié, de deux en deux ans ; à chaque renouvellement, les *concejales* les plus anciens se retirent.

Pour remplir les fonctions d'*alcalde*, de *tenientes-alcades* et de syndic, il faut savoir lire et écrire. L'*alcalde*, les *tenientes-alcades* sont nommés directement par les *concejales*, à la majorité absolue des voix et pris dans le sein de l'*ayuntamiento*. Aussitôt après leur élection, ils se réunissent en comité avec le syndic, pour former la liste des *alcades de barrio* (maires de quartiers), choisis parmi les habitants du *termino municipal* ; cette liste est soumise à l'approbation des *concejales*, lors de la prochaine réunion de l'*ayuntamiento*, qui accepte ou écarte les candidats proposés. L'*alcalde* exerce sa juridiction sur toute la circonscription municipale, sous la direction ou le contrôle du gouverneur de la province ; les *tenientes-alcades*, chacun sur le district qui leur est assigné ; les *alcades de barrio* sur leur quartier, sous la direction et le contrôle du *teniente-alcalde* de leur district.

L'*alcalde* est le représentant du gouvernement et, en cette qualité, il remplit les devoirs que la loi lui impose, sous la direction du gouverneur de la province, tant en ce qui a trait à la publication des lois et ordonnances générales du pouvoir central, du gouverneur ou

de la députation provinciale, qu'en ce qui concerne l'ordre public. Si l'*alcade* se refusait à accomplir quelques unes des obligations que nous venons d'indiquer, le gouverneur pourrait commettre à leur exécution soit le juge de paix, soit un de ses suppléants ; mais cette délégation se limite au cas spécial qui l'a motivée, et ne comporte en aucune façon la faculté d'intervenir dans aucun des actes de l'*ayuntamiento*. L'*alcade* est de droit président de l'*ayuntamiento*. Ce fonctionnaire et cette assemblée peuvent être suspendus par le gouverneur de la province, la commission provinciale entendue. En cas de désaccord entre cette commission et le gouverneur, c'est le pouvoir central qui tranche la question. La suspension de l'*alcade* ou des *concejales* ne peut excéder cinquante jours. Passé ce délai, ils doivent être remplacés de droit et de fait dans leurs fonctions. Si le Gouvernement considère la suspension comme suffisamment motivée, il soumet les pièces au conseil d'État qui est tenu de prendre une résolution définitive dans les quarante jours. Enfin, si le fait peut entraîner la destitution, le gouvernement remet les pièces au tribunal compétent, seul apte à destituer les membres du conseil municipal.

Les *ayuntamientos* sont soumis à l'autorité et à la direction administrative du gouverneur ou de la commission provinciale, selon les circonstances, pour tout ce qui ne concerne pas les attributions que la loi municipale leur confère. Il n'appartient qu'au ministre d'État et au chef supérieur des *ayuntamientos* de leur transmettre les ordres qu'ils doivent exécuter en dehors de leurs attributions exclusives. A ces assemblées sont

dévolues l'administration des biens de la circonscription municipale, la nomination et la révocation des employés payés sur les fonds communaux, la conservation et l'entretien de la voie publique, la police urbaine et rurale, la police de sûreté publique, l'instruction primaire, l'administration, garde et conservation des immeubles, biens et droits des populations composant le district municipal. En outre, chaque année, l'*ayuntamiento* établit le budget des recettes et des dépenses, ainsi que la répartition des nouveaux impôts aux deniers d'octroi additionnels qui doivent être soumis au vote de la *junta municipal*.

La *junta municipal* se compose de l'*ayuntamiento* et de l'assemblée de *vocales* (ayant voix délibérative), en nombre triple de celui des *concejales* désignés entre les contribuables du district. Dans les centres de population inférieurs à 800 habitants, tous les contribuables sont adjoints au conseil. Tous les citoyens qui ont quatre ans de domicile, participent aux charges municipales ou payent une contribution directe à l'État, s'il n'existe point d'impôt communal, sont aptes à faire partie des *vocales*, à moins qu'ils n'aient pas la capacité requise pour être *concejales*. La désignation des *vocales* a lieu, chaque année, par voie de tirage au sort entre tous les contribuables divisés en sections. L'*ayuntamiento* détermine, dans une de ses quatre premières séances, le nombre de sections entre lesquelles seront répartis tous les contribuables, en proportion de l'importance et de la nature de leurs richesses aussi bien que de leur nombre; le total des membres de chaque

section ne peut être, en aucun cas, inférieur au tiers de celui des *concejales*. Autant que possible, on doit grouper ensemble les citoyens dont la profession ou l'industrie présentent entre elles certaines analogies, sauf à répartir les sections par rues ou quartiers des paroisses, lorsqu'on ne pourra procéder ainsi. Les sections formées, l'*ayuntamiento* publie le résultat de ce travail contre lequel on peut réclamer devant la commission provinciale pendant un délai de huit jours. Puis, l'on procède au tirage au sort des *vocales* et la *junta* est constituée, après publication des résultats de ce tirage. Toute décision, pour avoir force de loi, doit réunir la majorité absolue du total des membres *concejales* et *vocales* composant la *junta municipal*. Les actes de cette *junta* peuvent être déférés, par voie d'appel, à la députation provinciale, lorsqu'ils enfreignent quelque-une des dispositions de la loi organique municipale.

Les comptes de la municipalité sont soumis, avec les observations du syndic, à l'examen de la *junta de vocales*. Dans ce cas, elle est présidée par un *vocal* et les *concejales* n'assistent aux séances qu'avec voix consultative. Puis la *junta*, en séance secrète, hors la présence des *concejales*, approuve les comptes à la majorité absolue ou les rejette. Dans cette dernière occurrence, les comptes renvoyés à l'*ayuntamiento* qui fournit ses observations sont déférés à la commission provinciale, dans les quinze jours qui suivent le vote de l'assemblée.

Les *pueblos* (villages et bourgades) qui possèdent un territoire propre, des eaux, des pâturages, des bois ou des droits particuliers quelconques nomment, pour leur

administration, une *junta* composée de deux ou quatre *vocales*, selon que la population est de moins de soixante âmes on atteint ce chiffre. Ces *vocales* sont élus directement par les habitants et choisis parmi eux.

Ainsi, tutelle administrative, action du pouvoir central, nomination des maires par les conseils municipaux, tels sont les caractères principaux de l'organisation communale espagnole. L'institution de la *junta municipal*, avec son droit de contrôle sur les finances communales constitue une création véritablement originale qui donne à tous les intérêts les garanties les plus sérieuses. Ce n'est point en Espagne où il serait possible de voir des conseils, produit de l'intrigue ou de la passion politique, compromettre la fortune municipale.

On a commencé au mois de novembre 1876 la discussion d'une loi nouvelle qui donnerait au gouvernement le droit de nommer les *alcades* dans les chefs-lieux de province et dans les villes pourvues d'un tribunal civil. Tout fait supposer que cette loi, soutenue avec énergie par le président du conseil des ministres, sera adoptée par les cortès.

VIII

DANEMARK

Aux termes de la loi du 2 octobre 1855, l'administration communale du Danemark n'est pas uniforme ; elle varie pour la capitale, pour les villes et pour les communes rurales. Ces dernières se divisent en outre en deux classes : les communes paroissiales, et les bailliages qui ont une organisation distincte.

L'administration municipale de Copenhague comprend un président supérieur nommé par le roi, quatre bourgmestres et quatre conseillers municipaux élus par les délégués de la bourgeoisie. Ce comité porte le nom de *magistrat*. Les délégués sont élus par tout habitant de Copenhague qui est éligible à la Chambre basse, habite la ville au moment de la formation des listes électorales et paie l'impôt sur un revenu d'au moins 200 riksdalers (560 francs). A l'exception des membres du *magistrat*, du directeur et du vice-directeur de la police, tout habitant jouissant des droits électoraux peut être élu délégué. Le contrôle de l'État est exercé par le Président supérieur. Le *magistrat* et les délégués de la bourgeoisie ont les mêmes attributions que les bourgmestres et les conseillers municipaux des autres villes.

Les affaires communales des villes sont administrées par des conseils municipaux composés d'un certain nombre de membres élus et du bourgmestre nommé par le roi, comme président. Le chiffre des membres élus est fixé par le statut de chaque ville, et se divise en deux parties inégales. Pour la nomination de la majeure partie, les conditions sont les mêmes que pour l'élection des délégués de la capitale, avec cette différence toutefois que le cens électoral est moindre qu'à Copenhague. La seconde partie du conseil est élue par le cinquième des habitants électeurs qui, pendant l'année écoulée, ont été classés parmi les plus imposés de la commune. Si la somme des contributions payées par le cinquième des habitants n'atteint pas les deux tiers du total des impôts de la commune, il y sera pourvu par l'adjonction des plus imposés qui viennent à leur suite. Tout électeur qui a le droit de prendre part à l'élection des membres de la première partie du conseil municipal est éligible. Le mandat de conseiller dure six ans.

C'est le bourgmestre qui représente le gouvernement. Le conseil administre les propriétés communales, s'occupe des affaires locales, règle tout ce qui concerne les chemins, les écoles, la bienfaisance, l'hygiène publique, les ports de mer, la police locale, la garde nationale, les revenus communaux, les mesures contre l'incendie, la répartition de certains impôts. Il nomme les fonctionnaires communaux et fixe le budget annuel qui, à l'exception de ces spéciaux, n'a pas besoin d'être ratifié par l'autorité supérieure.

Les communes rurales se divisent en communes pa-

paroissiales et communes des bailliages. Chaque paroisse a un conseil paroissial. Comme dans les villes, les membres du conseil sont divisés en deux parties inégales, dont la plus considérable est élue par les plus fort imposés et l'autre par ceux des habitants jouissant de leur droits électoraux qui, pendant la dernière année, ont payé à la commune leurs contributions respectives, soit en argent, soit en travail. Tout citoyen éligible à la Chambre basse, ayant une année de domicile, peut être élu conseiller paroissial. La durée du mandat municipal est de six ans. Le conseil paroissial élit lui-même son président pour la période d'un an. A côté du président, se trouve le *sognefoged*, sorte de maire qui est nommé par l'administrateur du district, en sa qualité de directeur de la police à la campagne, et n'a aucun rapport avec le conseil. N'y a-t-il pas, dans cette juxtaposition d'un agent du pouvoir au représentant des intérêts communaux, comme une réminiscence du régime inauguré en France par la constitution de l'an III ?

Le conseil paroissial, sous la surveillance du conseil de bailliage dont il sera parlé ci-après, a la gestion de toutes les affaires communales. Son consentement est nécessaire pour toute dépense faite sur les fonds communaux. Il est responsable des capitaux et des biens de la commune, et son avis doit être pris en tout ce qui a trait aux intérêts de la paroisse et ne serait pas de sa seule compétence.

Les communes des bailliages sont administrées par des conseils appelés *amstraat* : il y en a un par chaque *amt* (circonscription). Ils se composent d'un bailli

comme président et d'un nombre de membres déterminé par le ministère de l'intérieur, sur la proposition des conseils eux-mêmes et qui varie de sept à vingt-trois. Ces conseils se divisent en deux parties inégales : la plus nombreuse est nommée indirectement par les conseils de paroisse dont chacun choisit un électeur. L'autre est élue par les propriétaires domiciliés pendant l'année précédente dans le bailliage, par les éligibles à la Chambre basse du *rigsdag* et par les plus forts contribuables aux fonds communaux du bailliage, en nombre égal aux électeurs choisis par les paroisses. Tout individu éligible aux conseils paroissiaux peut être nommé conseiller de bailliage.

Le conseil de bailliage dirige les affaires de la commune même du bailliage, fixe le chiffre des contributions annuelles qui doivent être perçues et réparties entre les habitants pour former le fonds communal, et décide de l'emploi des fonds. Ses résolutions sont exécutoires dans tous les cas où le contraire n'a pas été prévu par la loi.

Ce conseil exerce la tutelle administrative sur les conseils des paroisses. Son consentement est nécessaire pour vendre, hypothéquer, acquérir des terrains ou propriétés de la commune, pour employer ses fonds et contracter des emprunts remboursables après la fin de l'année suivante ou pour mettre à la charge de la commune des obligations permanentes non prévues par les lois existantes. Il peut prendre les mesures nécessaires pour faire rentrer les conseils paroissiaux dans les limites de leur mandat, lorsqu'il pense qu'elles ont été

dépassées et, au besoin, pour rendre ses membres responsables devant les tribunaux. Le ministère de l'intérieur exerce sur les conseils de bailliage la même surveillance que ceux-ci sur les conseils paroissiaux.

Le bailli est le représentant du gouvernement. En cette qualité, il peut suspendre l'exécution d'une décision prise par le conseil, à la charge de faire insérer dans le procès-verbal une déclaration motivée et de soumettre sans délai l'incident à l'appréciation du ministère de l'intérieur.

Le caractère distinctif de cette organisation est une large représentation des intérêts. Un cens assez élevé, un corps électoral composé en partie des plus fort imposés, constituent les garanties destinées à assurer cette représentation. Si le rôle des plus imposés est trop modeste en France, il est en Danemark beaucoup trop considérable. Aussi, estimons-nous que notre pays, dont les habitudes municipales sont si différentes, ne saurait chercher des modèles dans des institutions originales, il est vrai, mais qui ne sont point en harmonie avec son tempérament administratif.

IX

SUÈDE.

La loi du 21 mars 1862 a établi une distinction entre les villes ou communes urbaines et les communes rurales. Il importe donc, pour étudier cette législation avec fruit, d'analyser séparément les dispositions qui se réfèrent à ces deux groupes d'intérêts municipaux.

Tout individu, inscrit au rôle de l'impôt foncier, ou qui, sans y être inscrit, est soumis à l'impôt général comme propriétaire foncier ou pour le revenu de son capital ou de son travail, est membre de la commune urbaine. Tous les membres de la commune urbaine ont droit de prendre part aux privilèges réservés antérieurement aux bourgeois et sont tenus des obligations qui leur incombent.

L'administration municipale se compose du *magistrat*, du conseil général de ville, réunion de tous les habitants ayant le droit de vote, des délégués municipaux et de la chambre municipale.

Le *magistrat* comprend le bourgmestre et les échevins. Nommés par le gouvernement, ses membres veillent à l'exécution des résolutions du conseil général

ou des délégués municipaux. S'ils estiment que ces résolutions sont contraires aux lois ou règlements, ils doivent s'opposer à ce qu'elles soient exécutées, sauf recours à l'autorité supérieure. C'est encore le *magistrat* qui nomme les employés de la ville, transmet les propositions et rapports à l'autorité centrale, présente au conseil général et aux délégués municipaux les projets sur toutes les questions d'intérêt communal et dresse les listes des citoyens ayant droit de vote au conseil général.

Le conseil général de ville est la base des institutions municipales suédoises. Dans les villes dont la population est inférieure à 3,000 âmes, il décide toutes les questions ; dans celles qui ont plus de 3,000 âmes, les résolutions sont prises par des délégués municipaux et les fonctions du conseil général se bornent à la désignation de ces délégués. Tout citoyen jouissant de ses droits civils et politiques peut prendre part aux délibérations du conseil général. Le tuteur y vote pour son pupille, les sociétés exercent leurs droits par des représentants, et enfin chaque électeur a la faculté d'y donner son suffrage par mandataire, à la condition que les pouvoirs soient écrits et signés de la main du mandant, munis de son seing et contre-signés par deux témoins dont les signatures doivent être légalisées. Ces dispositions, vraiment originales, sont complétées par d'autres qui assurent largement la représentation des intérêts. Ainsi, le citoyen qui vote au conseil général a une voix pour l'impôt général qu'il paie et une autre voix par chaque rixdaler d'impôt spécial, sans néanmoins que

ce nombre de suffrages puisse dépasser le cinquantième des voix de la ville ou le chiffre correspondant à celui auquel on a droit pour un revenu de 10,000 rixdalers sur le capital ou le travail.

Le nombre des délégués municipaux varie de vingt à quatre-vingts, proportionnellement à la population. Il est fixé par le conseil général. Tous les citoyens, âgés de vingt-cinq ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, à part le gouverneur et les membres du *magistrat*, peuvent être élus. Les délégués, nommés pour quatre ans, renouvelables par moitié tous les deux ans, choisissent chaque année dans leur sein un président et un vice-président. Le bourgmestre ou un des membres du *magistrat*, participe à leurs délibérations, mais avec voix consultative seulement.

Dans chaque ville, une chambre municipale administre les biens fonciers et immobiliers, en touche les revenus et statue sur les affaires générales qui lui sont attribuées par les règlements. Ces règlements sont élaborés par les gouverneurs, sur le projet rédigé par le *magistrat* et soumis à l'approbation des délégués municipaux, ou, à leur défaut, du conseil général de ville.

Les décisions du conseil général ou des délégués municipaux sont soumises à l'homologation du gouverneur. Toutefois, s'il s'agit de la vente, de l'hypothèque ou de l'échange d'un immeuble de la ville qui lui a été donné dans un but d'utilité publique, de la réalisation d'un emprunt remboursable dans un délai de plus de deux ans, l'approbation royale est nécessaire.

L'administration des communes rurales est dévo-

lue à l'assemblée communale, ou à des délégués communaux, pour les décisions à prendre, à des commissions municipales, pour leur exécution. L'assemblée communale a un président et un vice-président nommés par le gouvernement. Ses attributions comprennent les mêmes objets que dans les villes. Toutefois, les affaires qui sont du ressort des assemblées de l'Église ne sont pas soumises à ses délibérations. Le cens électoral est de six *fyrtrar*. Tout possesseur d'une terre quelconque qui est imposée a le droit de vote. La valeur des voix est proportionnelle au nombre des *fyrtrar* auquel est taxé chaque votant. Les dispositions relatives au vote des mineurs, des sociétés, des électeurs par mandataires dans les villes sont applicables aux communes rurales. Chaque commune peut confier à des délégués la gestion des affaires qui lui sont propres. La résolution prise à cet égard est communiquée au gouverneur. Les délégués, nommés pour quatre ans, se renouvellent par moitié tous les deux ans et ont à leur tête le président et le vice-président de l'assemblée communale. Dans chaque commune, une commission, variant de trois à onze membres, en proportion du chiffre de la population, est nommée par l'assemblée communale pour veiller à l'exécution de ses décisions ou de celles des délégués. Les membres de cette commission sont solidairement responsables des fonds qu'ils ont eu à administrer.

X

BELGIQUE

L'organisation municipale de la Belgique présente de grandes analogies avec celle de la France. Ceci est d'autant plus remarquable que l'ancienne Flandre, au moyen-âge, et, dans les temps modernes, les provinces belges, sous la domination autrichienne, ont toujours été le foyer des institutions communales les plus larges. La Belgique contemporaine se distingue également par le libéralisme de sa législation. Si donc, dans ce pays qui a donné, de nos jours, tant de preuves de sagesse politique, nous trouvons en vigueur des lois qui attribuent la nomination des bourgmestres au pouvoir exécutif, il faut en conclure que ce mode de procéder constitue bien réellement la vérité administrative, puisqu'il a eu la force de prévaloir contre d'anciennes et puissantes traditions.

La loi dispose qu'il y a dans chaque commune un corps communal composé des conseillers, du bourgmestre et des échevins. Les conseillers sont élus directement par les citoyens de la commune, domiciliés depuis un an, âgés de vingt-et-un an et payant un cens abaissé

à dix francs par la loi du 18 mai 1872. Leur mandat dure six années : ils se renouvellent par moitié tous les trois ans.

Les attributions du conseil sont nombreuses. Il règle tout ce qui est d'intérêt communal et délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure. C'est lui qui fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale, qui nomme les employés des taxes municipales, les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance, sans préjudice à l'intervention des administrateurs spéciaux, les professeurs et instituteurs attachés aux établissements communaux d'instruction publique.

Les délibérations, relatives à des aliénations ou transactions concernant des immeubles d'une valeur supérieure à 5,000 francs, ne peuvent être prises qu'avec l'avis de la députation permanente du conseil provincial, et sont soumises à l'approbation du roi. L'acceptation des donations et legs et leur réduction sont réglementés de la même manière.

Le roi nomme le bourgmestre et les échevins dans le sein du conseil communal. Néanmoins il peut, de l'avis conforme de la députation provinciale, nommer le bourgmestre en dehors du conseil, parmi les électeurs de la commune âgés de vingt-cinq ans accomplis. Le bourgmestre est l'agent du gouvernement. A ce titre, il est chargé de l'exécution des lois et règlements de police.

Réunis, le bourgmestre et les échevins forment le

collège échevinal. Ce collège représente l'élément électif de la commune. Il est pourvu d'attributions étendues dont l'énumération prouve amplement que les fonctions politiques spéciales du bourgmestre n'entravent en aucune façon le droit qu'ont les communes de s'administrer elles-mêmes. Le collège échevinal est chargé de l'exécution des lois, arrêtés, ordonnances de l'administration générale et provinciale, de l'exécution des décisions du conseil, de l'administration des établissements communaux, de la gestion des revenus, de l'ordonnement des dépenses et de la surveillance de la comptabilité. C'est lui qui dirige les travaux communaux, donne les alignements de la grande et de la petite voirie, sauf approbation de la députation permanente dans le premier cas, intente les actions de la commune, administre ses propriétés, surveille les agents de la police locale et les employés communaux et pourvoit à l'entretien des chemins vicinaux et des cours d'eau. Il a la surveillance des hospices, bureaux de bienfaisance et monts-de-piété, la tenue des registres de l'état-civil, la police des théâtres. Enfin, le collège échevinal veille à ce que, dans chaque commune, il soit établi un bureau de bienfaisance et, si la population dépasse 2,000 habitants, à ce que les bureaux de bienfaisance organisent des comités pour la distribution de secours à domicile aux indigents.

XI

ÉTATS-UNIS.

Dans ce pays d'extrême liberté, l'indépendance communale arrive à son maximum de développement. Là, comme en Russie, le régime municipal varie selon la nature des communautés qu'il s'agit d'administrer. Il faut distinguer les *townships* et les *cités*. Les *townships* ne ressemblent en aucune façon à nos communes françaises. Ce sont des districts ruraux dont la population, agricole en grande partie, est disséminée dans plusieurs villages qui peuvent contenir plusieurs communes. Tous les ans, la circonscription communale élit de trois à neuf *select-man*, selon la grandeur du territoire. Ces « hommes choisis » représentent le maire : ils forment le pouvoir exécutif de la commune. Leurs attributions sont déterminées par les lois, leurs actes sont réglés en partie par les délibérations de la *township*. S'ils veulent faire quelque entreprise qui ne soit ni prévue par les règlements, ni approuvée d'avance par la volonté de la majorité, ils convoquent les électeurs et fixent le jour où aura lieu la réunion. Aux *select-man* seuls, appartient le droit de faire cette convocation. Lorsqu'ils n'y procèdent pas spontanément, ils peuvent y être provoqués par la

demande de dix propriétaires. En ce cas, ils ne conservent que le droit de présider l'assemblée.

C'est le suffrage qui nomme les agents de la *township*. Les principaux sont : les assesseurs qui établissent l'impôt, les collecteurs qui sont chargés de le percevoir, le constable qui fait la police, surveille les lieux publics et pourvoit à l'exécution matérielle des lois. Puis, viennent le greffier de la commune qui enregistre les délibérations et tient les actes de l'état civil, le caissier qui garde les fonds de la *township*, le surveillant des pauvres, qui fait exécuter la législation relative aux indigents. Enfin, les commissaires des écoles dirigent l'instruction publique, les inspecteurs des routes s'occupent de la grande et de la petite voirie. Ici, nous bornerons notre énumération, quoique la nomenclature des fonctionnaires communaux soit parfois plus longue encore.

Les *select-man* n'ont pas de conseil municipal qui les assiste et, par une délibération, couvre leur responsabilité. C'est le corps électoral qui forme le véritable conseil municipal; son pouvoir est plus considérable que celui de ce conseil en France, mais quelle que soit son étendue, il le garde tout entier et n'en délègue aucune portion. Les *select-man* ne sont, en effet, institués que pour veiller à l'exécution des lois, et, dans les cas non prévus par ces lois, pour convoquer et présider la réunion du peuple.

Quant aux relations qui existent entre ces *townships*, véritables petites républiques, et le gouvernement, voici ce qu'en dit M. de Tocqueville, dans sa *Démocratie*

en Amérique : « Pour tout ce qui n'a rapport qu'à elles
« seules, les communes sont restées des corps indé-
« pendants, et, parmi les habitants de la Nouvelle-
« Angleterre, il ne s'en rencontre aucun, je pense, qui
« reconnaisse au gouvernement de l'État le droit d'in-
« tervenir dans la direction des intérêts purement
« matériels.

« S'agit-il de vendre, d'acheter, de s'imposer,
« d'intenter une action en justice ou d'y défendre, la
« commune a le droit de le faire sans la permission
« de l'autorité supérieure. Les rapports avec l'État
« l'obligent seulement à pourvoir aux services d'utilité
« générale, en se conformant aux lois de l'État. Si l'État
« demande des contributions, la commune est obligée
« de les lui accorder. Si l'État veut ouvrir une route qui
« traverse plusieurs communes, une des communes
« n'a pas le droit de fermer son territoire ; si l'État
« fait un règlement général de police, toutes les com-
« munes doivent s'y conformer ; si l'État veut que
« l'enseignement soit organisé partout d'après le même
« plan, la commune est obligée de créer le nombre
« d'écoles prescrit par la loi. »

Quand la population d'une *township* atteint le chiffre de 12,000 âmes, elle peut demander une charte de cité. Les affaires municipales sont alors administrées par un maire, une cour d'*aldermen* et un conseil municipal annuellement élu. Comme particularité à noter dans la législation communale de l'Amérique, nous devons mentionner la disposition qui déclare les fonctions municipales obligatoires.

Parmi les lois des divers États sur l'organisation municipale, celle de l'Illinois, en date du 10 avril 1872, nous parait surtout mériter l'attention. En vertu de cette loi, toute ville (city) actuellement existante dans l'état de l'Illinois, peut être organisée dans les termes du présent acte. Lorsque le huitième des électeurs inscrits demande, par une pétition à l'autorité municipale, que la question de l'organisation conforme à cette loi soit soumise au suffrage, le maire et le conseil municipal fixent l'époque et le lieu du vote, la manière dont il y sera procédé et les personnes chargées de le recevoir. Mais cette question ne peut être soulevée plus d'une fois tous les quatre ans. Toute portion de territoire continue qui renferme une population d'au moins 1,000 habitants et ne fait encore partie d'aucune ville ou d'aucun bourg légalement reconnu, peut recevoir l'organisation municipale des villes. La pétition, formée à cet effet par cinquante électeurs au moins, doit être adressée au juge du comté sur lequel s'étend la majeure partie du territoire à organiser; elle énonce les limites, le nom et la population de ce territoire. Le juge du comté fait alors procéder au vote de la façon que nous avons indiquée ci-dessus. Le résultat est établi par le juge du comté, assisté de deux juges de paix, et consigné sur les registres de la cour du comté. L'organisation résulte de plein droit du vote à la majorité.

Le maire est le chef du pouvoir exécutif dans la ville. Il est élu pour deux ans par tous les citoyens ayant le droit de suffrage. Il préside le conseil municipal, mais ne vote qu'en cas de partage. Ses attributions sont

nombreuses : il a le droit de destituer tous les officiers municipaux qu'il a nommés, à la charge de soumettre ses raisons à la prochaine réunion du conseil. Il peut exercer, dans les limites de la ville, le pouvoir des *shériffs* pour le maintien de la paix publique. Il élargit toute personne emprisonnée pour violation d'une ordonnance municipale, à la condition d'en rendre compte au conseil dans sa prochaine séance. Le maire exerce les pouvoirs qu'il tient des lois et ordonnances, visite les archives, surveille les bureaux, rend compte au moins une fois chaque année au conseil municipal de l'état des affaires de la ville, propose toutes les mesures qui lui paraissent utiles et a le droit de requérir tout habitant de la ville, âgé de dix-huit ans, de prêter main-forte à l'exécution des lois; enfin, il a la faculté de convoquer la milice pour la répression des émeutes, mais il reste, comme chef de la milice, sous l'autorité du gouverneur. Il est assisté d'administrateurs (*trustees*) qui forment un bureau spécial.

Le conseil municipal est composé du maire et des *aldermen*. Le nombre des *aldermen*, lorsqu'ils ne sont pas élus d'après le mode de représentation des minorités, est de six dans les villes de 3,000 habitants au moins; de huit dans les villes de plus de 3,000 habitants jusqu'à 5,000; de dix, dans les villes de 5,000 à 10,000 âmes; de quatorze, dans les villes de 10,000 à 30,000 habitants; au-dessus de 30,000 âmes, il y a deux *aldermen* de plus par chaque vingtaine de mille habitants. Enfin, dans les villes de plus de 100,000 âmes, le nombre des *aldermen* est de trente-six. Les *aldermen* sont élus

pour deux ans. Pour être éligible il faut être électeur, domicilié dans le quartier de l'élection, avoir acquitté toutes les contributions municipales, n'être intéressé dans aucun contrat ou affaire où la ville soit partie, et n'avoir jamais été convaincu de fraude, corruption ou crime.

Le conseil municipal vérifie ses pouvoirs, fait son règlement, inflige des peines disciplinaires à ses membres et, à la majorité des deux tiers des *aldermen* élus, peut expulser l'un des conseillers. Les résolutions du conseil s'appellent ordonnances. Le vote a lieu de plein droit au scrutin public sur toute ordonnance, toute proposition ayant pour objet un engagement à contracter, une dépense à faire par la ville, et, dans tout autre cas, sur la demande d'un membre. Le conseil municipal peut étendre son action jusqu'à la distance d'un demi-mille au-delà des limites de la ville ou du village, pour ce qui concerne la santé ou la salubrité publique. Il est convoqué en réunion extraordinaire, soit par le maire, soit par trois *aldermen*. Le maire a le droit d'opposer son veto aux ordonnances du conseil municipal. Il renvoie l'ordonnance avec l'exposé par écrit de ses objections ; elle ne peut plus alors être votée qu'à la majorité des deux tiers des membres et au scrutin public. La loi dispose qu'à la première élection faite après sa promulgation, le nombre total des *aldermen* doit être élu, mais qu'à la première réunion du conseil municipal ils seront répartis par la voie du sort en deux classes, dont l'une restera en fonctions deux ans, l'autre une année seulement.

Le conseil municipal administre les biens com-

munaux, vote des crédits, perçoit les taxes, contracte les emprunts, élargit, rectifie les rues et places publiques, s'occupe de la voirie, autorise l'établissement des rails et chemins de fer à chevaux, construit et entretient les ponts, canaux, tunnels, etc., pourvoit à la police des eaux, de la navigation et des ports, surveille les entreprises d'omnibus et cochers de fiacre, les ports, les bateaux, les lieux de débauche, les maisons de jeu, les loteries. C'est également lui qui interdit la vente ou l'exposition d'écrits ou dessins immoraux, réglemente et autorise les débits de boissons fermentées, établit et surveille les marchés, prend les précautions pour prévenir les incendies et fait des règlements applicables aux usines, organise les services de police, établit et entretient les maisons de détention et de correction. En outre, nous devons signaler parmi ses autres attributions, la police de la salubrité et de la santé publique, la répression des émeutes, du vagabondage, de la mendicité et de la prostitution, le recensement de la population qui a lieu tous les trois ans, la réglementation des ventes aux enchères et du change des monnaies. Le conseil, enfin, détermine la forme des adjudications pour fourniture de tous objets à payer sur les fonds communaux, et édicte contre ceux qui contreviennent aux ordonnances municipales des peines qui ne peuvent excéder deux cents dollars d'amende et six mois de prison par chaque infraction.

Les officiers municipaux, tels que le receveur municipal, l'inspecteur des rues, le contrôleur municipal, le commissaire de police (city marshal), ou tous autres

agents jugés nécessaires, sont nommés à l'élection ou par le maire avec l'agrément du conseil. Comme garantie de l'accomplissement de leurs devoirs, ils souscrivent des obligations cautionnées au nom de la ville. Les *aldermen* et les *trustees* (administrateurs) sont exemptés de cette charge, mais le maire doit souscrire une obligation d'au moins trois mille dollars.

Est-il besoin de dire qu'en matière de finances des pouvoirs municipaux sont très-étendus ? Cependant, le conseil doit fixer le montant des sommes nécessaires pour faire face aux dépenses de la commune, déterminées selon les lois, et répartir ces sommes entre la propriété foncière et mobilière sujette à l'impôt, suivant les mêmes bases que pour les impôts de l'État et du comté. Le secrétaire du comté est chargé de vérifier si la répartition est faite conformément aux règles prescrites. C'est peut-être le seul cas où une limite soit imposée aux pouvoirs financiers des conseils municipaux, en l'action de l'État se fasse sentir.

Toute portion de territoire ne dépassant pas deux mille carrés et comprenant au moins 300 habitants, peut se constituer en circonscription communale sur la demande de trente électeurs, qui adressent au juge du comté une requête tendant à ce que l'on soumette au vote la question de savoir s'il y a lieu d'organiser le pays comme village. Le juge du comté fixe l'époque et le lieu des élections des officiers municipaux. Les électeurs nomment, pour une année, six administrateurs qui choisissent l'un d'eux comme président. Le village est considéré comme corps politique ; il peut contracter, acqué-

rir, échanger, avoir un cachet, enfin exercer les mêmes droits que les villes ne dépassant pas 5,000 habitants, sauf les exceptions prévues par la loi. Le président des administrateurs a les pouvoirs conférés aux maires dans les villes dont la population n'excède pas le chiffre ci-dessus indiqué ; il peut voter avec eux, mais sans avoir voix prépondérante. Il a le même veto que le maire : les administrateurs peuvent passer outre à ce veto dans les mêmes conditions que le conseil municipal. Il possède aussi les attributions qui appartiennent à ce conseil dans les villes de moins de 5,000 âmes.

Telle est cette organisation municipale avec ses libertés si larges, son autonomie si absolue qui séduit beaucoup d'esprits en France. Est-ce là que nous devons aller chercher des exemples ? Pour résoudre la question, il ne faut que se rendre compte de la constitution politique de l'Amérique. Les États-Unis forment une fédération d'états indépendants du pouvoir central, comme ils sont indépendants entre eux. Par une conséquence toute naturelle, cette indépendance règne dans les rapports qui existent entre les communes et les *townships* d'une part, le comté et le gouvernement de Washington de l'autre. Des institutions essentiellement fédérales de leur nature ne sauraient donc s'appliquer à un pays unitaire comme le nôtre. D'ailleurs, nos mœurs, nos traditions depuis plus d'un siècle répugnent à cette organisation. Ce serait désarmer le pouvoir central, au grand détriment de la chose publique, que de conférer aux corps municipaux des pouvoirs aussi étendus, que de leur donner en quelque sorte le rôle de parlements au petit pied. Les

institutions, ne l'oublions pas, ne peuvent avoir de valeur et de durée que quand elles sont en rapport direct avec les intérêts qu'elles doivent satisfaire et les situations qu'elles doivent réglementer. Sans cette condition primordiale, le législateur bâtit sur le sable et son œuvre s'éroule au milieu de l'anarchie et des ruines.

L'époque contemporaine a vu, du reste, les tristes résultats produits par l'organisation municipale de New-York. Que de scandales, que de dilapidations financières ! Les institutions ne valent que par les hommes qui les appliquent, a-t-on dit. New-York en a fait la triste expérience à ses dépens, mais il y a lieu de croire que si la tutelle gouvernementale se fut exercée, nous n'aurions pas été les témoins attristés de ces abus du self-government municipal. Au mal qui était profond, on a voulu apporter remède. Une charte, en 1873, a réduit le nombre des *aldermen*, donné au maire le pouvoir de nommer les officiers municipaux avec le consentement du conseil municipal, et réorganisé les services des finances et de la police. Une autre charte, en 1874, a investi le maire du droit de choisir seul les agents communaux. Tous ces palliatifs ayant paru insuffisants, on a fusionné le gouvernement du comté et l'administration de la ville de New-York. Il faut donc espérer que les autorités de l'État rempliront leurs fonctions avec plus de régularité que ne l'a fait le corps municipal de la première des villes des États-Unis.

CHAPITRE III

ORGANISATION MUNICIPALE DE LA FRANCE

DEPUIS L'ANCIENNE MONARCHIE JUSQU'A NOS JOURS

I

RÉGIME MUNICIPAL DE L'ANCIENNE MONARCHIE.

L'origine des communes françaises qui existaient sous l'ancienne monarchie n'est pas uniforme. On sait, en effet, que les unes, dans le midi surtout, procédaient des municipes romains, dont l'histoire a pu constater la persistance sur notre sol pendant la durée des deux premières dynasties et le règne des premiers rois de la troisième; que les autres ont pris naissance au XII^e siècle, quand les villes s'insurgèrent contre les seigneurs et en obtinrent la concession de chartes. Est-il besoin d'ajouter que toutes ces chartes n'étaient pas le fruit de la révolte triomphante; que, bien des fois, les seigneurs et les rois les octroyèrent spontanément ou moyennant finance? La politique royale favorisa la cause des communes pendant tout le cours des XII^e et XIII^e siècles. Son but était de miner la puissance des seigneurs et de faire échec à la féodalité. Mais au commencement du siècle



suivant, se produisirent les formidables prises d'armes des communes flamandes, qui tinrent tête à Philippe-le-Bel ; puis, vint l'insurrection communale de Paris avec Etienne Marcel, durant la guerre de Cent-Ans. C'en fut assez pour que la royauté, sans cesser de combattre les institutions féodales, se montrât hostile aux communes. Il était, du reste, dans la nature des choses, que le pouvoir royal, cherchant à se fortifier et à s'étendre, absorbât peu à peu les communes qui constituaient autant de petites républiques. Leurs privilèges, qui avaient eu leur raison d'être pendant l'anarchie féodale, étaient trop considérables pour être maintenus sous un gouvernement centralisé. Finances, justice, législation, administration, tout était réglementé par elles. A partir du xvi^e siècle, cette situation se modifia. Les communes tombèrent sous l'application des ordonnances générales, promulguées par les rois et, si elles conservèrent une certaine autonomie, du moins elles perdirent cette indépendance absolue qui faisait d'elles des états dans l'État.

Un édit de 1563, instituant les tribunaux de commerce, enlève la connaissance des litiges entre négociants aux magistrats municipaux. Les ordonnances de Moulins, de Blois et de Saint-Maur, font perdre aux municipalités leur juridiction civile et criminelle et les restreignent aux jugements de police. L'établissement des octrois est subordonné à l'autorisation du roi. Sous Louis XIV, un édit de 1659 prohibe l'aliénation des biens communaux sans le consentement royal. En 1662, une ordonnance, inspirée par Colbert, après une vérifi-

ation générale des dettes des communes, leur interdit d'en contracter de nouvelles sans y être autorisés par le gouvernement. Enfin, en 1688, les budgets des villes furent réglés d'avance par les intendants des provinces et les commissaires départis. Peu à peu aussi, l'administration intérieure des communes, la voirie, les travaux concernant la salubrité, l'assainissement, la surveillance des constructions et des alignements passèrent dans le domaine du pouvoir central.

Les communes avaient pour chef un magistrat électif, consul, capitoul, maire ou premier échevin qui les administrait avec le concours d'une assemblée élue dont les membres s'appelaient, suivant les localités, jurés, jurats, assesseurs, conseillers, échevins, pairs-hougeois, quarteniers. Sous Louis XIV, en 1692, on créa des charges de maires ou d'assesseurs, à la nomination du roi, dans toutes les villes, excepté à Lyon et à Paris. En 1702, des procureurs-syndics, nommés également par le pouvoir royal, furent institués dans toutes les villes qui n'avaient pas de chartes, pour y remplir les fonctions de maires. Un édit de 1704 supprima l'élection pour la moitié des places d'échevins, jurats, capitouls, consuls et autres officiers municipaux et les érigea en titres d'offices. Un certain nombre de villes rachetèrent leurs franchises. Le gouvernement dut reculer devant les protestations qui éclatèrent de toutes parts et restaurer l'ancien état de choses. Les offices furent supprimés, puis rétablis sous Louis XV. Après une nouvelle réaction, les édits de 1764 et 1765 organisèrent définitivement l'administration des villes et des bourgs.

La nomination du maire fut réservée au roi, qui dut le choisir sur une liste de trois candidats désignés par les notables. De cette époque date, dans notre droit public, la proclamation de ce principe que le chef de l'association communale, agent du pouvoir central, doit être nommé par le gouvernement dont il exécute les ordres. Sans doute, bien des réactions contraires se produiront sur ce point dans l'organisation de nos institutions communales; mais il n'est pas douteux qu'en considérant le double mandat du maire, qu'en comparant les fonctions du représentant de la commune avec celles du représentant du pouvoir, abstraction faite de toute question politique, on doit logiquement arriver à reconnaître qu'au gouvernement seul appartient la nomination des agents municipaux, maire et adjoints.

II

RÉGIME MUNICIPAL DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE ET DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE.

La pensée dominante qui préside à l'organisation municipale sortie des délibérations de l'assemblée constituante, c'est d'empêcher le retour des obstacles qui avaient entravé l'action du gouvernement sous le régime précédent, d'anéantir les circonscriptions territoriales qui, dans le passé, avaient, par leurs traditions et leurs institutions, constitué en quelque sorte des entités politiques, et de n'adopter dans l'État d'autres divisions que celles qui auraient pour but de faciliter l'administration. Dans la séance du 29 septembre 1789, le rapporteur du comité de constitution, Thouret, s'exprime ainsi : « Le régime municipal, borné exclusivement au « soin des affaires particulières et pour ainsi dire « privées de chaque ressort municipalisé, ne peut en- « trer, sous aucun rapport, ni dans le système de la « représentation nationale, ni dans celui de l'adminis- « tration générale. Les communes devant être les pre- « mières unités dans l'ordre représentatif qui remonte « à la législature, et les dernières, dans l'ordre du pou- « voir exécutif qui descend et finit à elles, chaque mu-

« nicipalité n'est plus, dans l'État, qu'un *tout* simple, « individuel, toujours gouverné; et ces *tous* séparés, « indépendants les uns des autres, ne pouvant jamais « se incorporer, ne peuvent être élémentaires des pou- « voirs gouvernants. » Avec une pareille définition, ne doit-on pas, pour être logique, admettre, comme nous le faisons, qu'il n'y a aucune corrélation entre le régime politique et le régime municipal, que le dernier doit être constitué uniquement en vue des intérêts et des besoins communaux, et qu'enfin les institutions communales sont rattachées au pouvoir central par un lien hiérarchique indiscutable, puisqu'elles doivent être toujours gouvernées.

Dans la séance du 12 novembre 1789, l'assemblée constituante décréta qu'il y aurait une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. Puis, elle aborda la discussion qui devait aboutir à la loi du 14 décembre 1789. Après avoir proclamé l'abolition de toutes les municipalités, quelles qu'en fussent les dénominations, elle ordonne le remplacement des corps municipaux par la voie de l'élection, supprime les droits de présentation, nomination ou confirmation et les droits de présidence ou de présence aux assemblées communales attachés à la possession de certaines terres ou à l'exercice de certaines fonctions, et dispose qu'à l'avenir le chef du corps municipal portera le nom de maire. Ces préliminaires adoptés, la loi s'occupe successivement des élections aux assemblées communales, de la composition et des fonctions des corps municipaux.

Tout citoyen actif était électeur. On sait que, pour posséder ce titre, il fallait réunir diverses conditions : être français ou naturalisé, avoir la majorité de vingt-cinq ans, être domicilié de fait dans la commune depuis un an, payer une contribution de la valeur locale, de trois journées de travail, ne pas être en état de domesticité, de banqueroute, de faillite, ou d'insolvabilité comme débiteur. Dans les communautés ayant moins de 4,000 habitants, les citoyens actifs ne formaient qu'une assemblée; de 4,000 à 8,000 habitants, il y en avait deux; de 8,000 à 12,000, il y en avait trois et ainsi de suite. Ces assemblées se réunissaient par quartier et par arrondissement. Il leur était interdit de se former par métiers, professions et corporations. Ces dispositions sont bien en harmonie avec les idées de la constituante qui devait plus tard supprimer les corporations. Elles avaient, du reste, pour but d'affranchir la qualité de citoyen de toute connexité avec les intérêts professionnels, et de donner ainsi plus d'indépendance à l'exercice du droit de suffrage. Convoqués par le corps municipal huit jours à l'avance, les assemblées des citoyens actifs tenaient leurs séances en présence d'un électeur chargé d'exposer l'objet de la convocation. Dans la même ville, elles se réunissaient le même jour et à la même heure, nommaient un président et un secrétaire à la pluralité relative des suffrages, puis ensuite trois scrutateurs dans les mêmes conditions pour vérifier les votes et proclamer le résultat des élections. Dans ces deux cas, ces scrutins préliminaires étaient reçus et déposés par les trois plus anciens d'âge.

Pour être éligible à la municipalité, il fallait être membre de la commune et, outre les conditions requises du citoyen actif, payer une contribution directe de la valeur d'au moins dix journées de travail. Les père, fils, beau-père, gendre, frère, beau-frère, oncle et neveu ne pouvaient faire partie en même temps du même corps municipal. Il y avait incompatibilité entre les places de judicature, les fonctions de percepteur des impôts indirects et le mandat municipal.

Les maires étaient élus à la pluralité absolue des voix. Si le premier tour de scrutin ne donnait pas cette pluralité, on procédait à un second tour, à un troisième même si le second n'avait produit aucun résultat, mais les suffrages devaient se porter sur les deux candidats qui avaient obtenu le plus de voix. Au troisième tour, s'il y avait égalité de suffrages, le plus âgé était préféré. Les autres membres du corps municipal étaient nommés au scrutin de liste double. Ceux qui obtenaient la pluralité absolue des voix au premier tour de scrutin étaient définitivement élus. Si toutes les places n'étaient pas remplies, on procédait à un second vote pour lequel il fallait encore la pluralité absolue des suffrages; enfin si le deuxième tour de scrutin n'avait pas donné de résultats ou n'en avait donné que d'incomplets, on recourait à un troisième tour, mais, dans ce cas, la pluralité relative des voix était suffisante. Les citoyens élus étaient proclamés membres du corps municipal, dans l'ordre que leur attribuait le nombre des suffrages obtenus, par les officiers municipaux en exercice. Dans les villes partagées en sections électorales, le recensement de chaque

scrutin particulier se faisait à la maison commune. Les citoyens actifs ne pouvaient ni rester assemblés après les élections, ni s'assembler de nouveau sans être convoqués par le conseil général de la commune dont il sera parlé plus loin. Cette convocation ne pouvait être refusée lorsqu'elle était demandée par le sixième des citoyens actifs dans les communautés de moins de 4,000 âmes, et par cent cinquante citoyens actifs dans toutes les autres communautés : « Ces dispositions, dit l'instruction générale rédigée par Thouret, concilient, par un juste tempérament, ce que la constitution doit, d'une part, à la liberté des individus et au légitime exercice de leurs droits, avec ce qu'elle doit, d'autre part, au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. » L'avenir devait prouver bientôt si les garanties de la loi étaient suffisantes.

Les membres des corps municipaux étaient au nombre de trois, y compris le maire, lorsque la population était au-dessous de 500 âmes ; de six, depuis 500 âmes jusqu'à 3,000 ; de neuf, depuis 3,000 habitants jusqu'à 10,000 ; de douze, depuis 10,000 âmes jusqu'à 25,000 ; de quinze, depuis 25,000 habitants jusqu'à 50,000 ; de dix-huit, depuis 50,000 âmes jusqu'à 100,000 ; de vingt-un, au-dessus de 100,000 âmes. La ville de Paris devait recevoir une organisation particulière. A chaque municipalité était attaché un procureur de la commune, chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté. Dans les villes au-dessus de 10,000 âmes, ce procureur avait un substitut. Tous les deux étaient nommés dans les mé-

mes formes et en vertu des mêmes règles que le maire.

Les citoyens actifs élisaient par un seul scrutin de liste et à la pluralité relative des suffrages un nombre de notables double de celui des membres du corps municipal. Ces notables, réunis à la corporation municipale, formaient le conseil général de la commune qui nommait et révoquait le secrétaire-greffier et le trésorier que la loi permettait à chaque municipalité d'établir auprès d'elle, et qui ne devait s'occuper que des affaires importantes, ainsi que nous l'expliquerons plus loin. Chaque corps municipal, composé de plus de trois membres, était divisé en conseil et en bureau. Le bureau, comprenant le tiers des officiers municipaux, tandis que les deux autres tiers formaient le conseil, était chargé de l'exécution et « de la simple régie. » Toutes les délibérations, à l'exception de celles relatives aux comptes du bureau, étaient prises par le conseil et le bureau réunis. Le conseil municipal devait s'assembler une fois par mois au moins.

Le maire présidait les assemblées tant du conseil général de la commune que du corps municipal et du bureau. Les autres officiers municipaux avaient rang et séance selon l'ordre dans lequel ils avaient été proclamés lors de leur élection. Dans le cas d'absence du maire, celui des autres officiers municipaux qui avait été nommé le premier le remplaçait. Le procureur de la commune avait séance au conseil général, au corps municipal et au bureau. Il devait être entendu sur tous les objets mis en délibération, quoique il n'eût pas voix délibérative. Son substitut avait les mêmes droits que lui

Le maire, les autres membres du corps municipal, les notables, le procureur de la commune et son substitut étaient élus pour deux ans, mais avec les distinctions suivantes. Le maire restait en fonctions pendant les deux premières années; il pouvait être réélu pour deux autres années seulement. Une autre élection n'était possible ensuite qu'après un intervalle de deux ans. Le procureur de la commune exerçait aussi ses fonctions pendant les deux premières années, mais le substitut nommé à la prochaine élection ne devait les conserver qu'un an. Ils étaient ensuite remplacés alternativement chaque année et pouvaient être réélus chacun pour deux ans seulement. Les autres membres du corps municipal devaient être renouvelés par moitié tous les ans, la première fois par voie de tirage au sort, à la fin de la première année, ensuite par voie d'ancienneté. Si les places de maire, procureur de la commune ou substitut devenaient vacantes, les citoyens actifs, convoqués extraordinairement, procédaient à une nouvelle élection. Si un membre du corps municipal venait à manquer, il était remplacé par celui des notables qui avait obtenu le plus de suffrages. Si un notable disparaissait, il n'était pourvu à son remplacement qu'à l'époque des élections annuelles pour les renouvellements ordinaires. Tous les membres du corps municipal prenaient en charge qu'après avoir prêté le serment de « maintenir de tout leur pouvoir la constitution du royaume, d'être fidèles à la nation, à la loi et au roi, et de bien remplir leurs fonctions. »

Le conseil général de la commune devait être con-

voqué toutes les fois que l'administration municipale le jugeait convenable. Cette convocation était indispensable lorsqu'il s'agissait de délibérer sur des acquisitions ou aliénations d'immeubles, sur des impositions extraordinaires pour dépenses locales, sur des emprunts, sur des travaux à entreprendre, sur l'emploi du prix des ventes, des remboursements ou des recouvrements, sur les procès à intenter, même sur les procès à soutenir, dans le cas où le fond du droit serait contesté.

Le législateur de 1789 déterminait ensuite, avec une netteté remarquable, les attributions des corps municipaux. Il reconnaissait le double caractère des officiers des municipalités qui exercent des fonctions communales et des fonctions d'administration générale, établissait le principe de la tutelle administrative et en confiait l'exercice aux administrations de département et de district. L'article 50 de la loi était ainsi conçu : « Les
« fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveil-
« lance et l'inspection des assemblées administratives,
« sont de régir les biens et revenus communs des villes,
« bourgs, paroisses et communautés ; de régler et
« d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent
« être payées des deniers communs, de diriger et faire
« exécuter les travaux publics qui sont à la charge de
« la communauté ; d'administrer les établissements qui
« appartiennent à la commune, qui sont entretenus de
« ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à
« l'usage des citoyens dont elle est composée ; de faire
« jouir les habitants des avantages d'une bonne police,
« notamment de la propreté, de la salubrité et de la

« tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. »
Aux termes de l'article 51 : « Les fonctions propres à
« l'administration générale, qui peuvent être déléguées
« aux corps municipaux, pour les exercer sous l'auto-
« rité des assemblées administratives, sont : la répartition
« des contributions directes entre les citoyens dont la
« communauté est composée ; la perception de ces con-
« tributions ; le versement de ces contributions dans la
« caisse du district ou du département ; la direction
« immédiate des travaux publics dans le ressort de la
« municipalité ; la régie immédiate des établissements
« publics destinés à l'utilité générale ; la surveillance et
« l'agence nécessaires à la conservation des propriétés
« publiques, l'inspection directe des travaux de répara-
« tion ou de reconstruction des églises, presbytères et
« autres objets relatifs au service du culte religieux. »
Il est bon de remarquer que l'assemblée constituante
n'avait pas une confiance illimitée dans les officiers mu-
nicipaux élus. Prévoyant leur négligence ou leur inca-
pacité, elle n'avait pas la prétention de contraindre le
roi à leur attribuer des fonctions d'administration géné-
rale, à leur confier l'exécution des lois. Ceci résulte
formellement de ce texte : « Les fonctions d'adminis-
tration générale *qui peuvent leur être déléguées.* »

Veut-on maintenant connaître l'esprit qui animait
le législateur, lorsqu'il votait ces dispositions ? Il n'y a
qu'à lire le commentaire qu'en a donné Thouret, rap-
porteur du comité de constitution, dans son instruction,
véritable monument de droit administratif : « Les
« membres des corps municipaux, dit-il, auront soin de

« se bien pénétrer de la distinction des deux espèces
« de fonctions, appartenant à des pouvoirs de nature
« très-différente, qu'ils auront à remplir. C'est par leur
« exactitude à se renfermer dans les bornes de ces
« fonctions et à reconnaître la subordination qui leur
« est prescrite pour celles de chaque espèce, qu'ils
« prouveront leur attachement à la constitution et leur
« zèle pour le bien du service. L'objet essentiel de la
« Constitution étant de définir et de séparer les diffé-
« rents pouvoirs, l'atteinte la plus funeste qui puisse
« être portée à l'ordre constitutionnel, serait celle de
« la confusion des fonctions, qui détruirait l'harmonie
« des pouvoirs. — Les officiers municipaux se con-
« vaincront aisément que toutes les fonctions détaillées
« dans l'art. 51, intéressant la nation en corps et l'uni-
« formité du régime général, excèdent les droits et les
« intérêts particuliers de leurs communes; qu'ils ne
« peuvent pas exercer ces fonctions en qualité de sim-
« ples représentants de leur commune, mais seulement
« en celle de préposés et d'agents de l'administration
« générale, et qu'ainsi, pour toutes ces fonctions qui
« leur seront déléguées, il est juste qu'ils soient entière-
« ment subordonnés à l'autorité des administrations de
« département et de district. Il n'en est pas de même
« des autres fonctions énoncées en l'art. 50. Ces fon-
« ctions sont propres au pouvoir municipal, parce qu'elles
« intéressent directement et particulièrement chaque
« commune que la municipalité représente. » Il est
impossible assurément de mieux poser les principes,
mais hélas ! comme il arrive trop souvent aux époques

de révolution, les faits devaient donner un éclatant démenti aux intentions du législateur.

Ainsi, pour tout ce qui concernait l'administration générale, les corps municipaux étaient subordonnés aux administrations ou directoires de département et de district. En ce qui touchait leurs fonctions propres, ils étaient placés sous la surveillance des mêmes corps administratifs, spécialement dans les cas suivants : les comptes de la régie des bureaux municipaux, après avoir été reçus par le conseil, étaient soumis à la vérification de l'administration de district qui les faisait parvenir, avec son avis, au directoire du département. Celui-ci les arrêtait définitivement. Les délibérations prises sur tous les objets qui nécessitaient la convocation du conseil général de la commune n'étaient exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation du directoire du département, sur l'avis de l'administration ou du directoire de district. Quand un citoyen avait à se plaindre personnellement de quelque acte du corps municipal, l'administration départementale faisait droit à sa plainte, après avoir pris l'avis de l'administration du district qu'elle chargeait de vérifier les faits. Il en était de même, lorsqu'un citoyen actif dénonçait les délits d'administration des officiers municipaux. Le directoire du département, après avoir chargé l'administration de district de procéder à la vérification des faits, renvoyait les poursuites, s'il y avait lieu, devant les juges qui devaient en connaître.

Telles sont, dans leur ensemble, les institutions communales établies par l'assemblée constituante. Fon-

dées au milieu d'une époque agitée, elles ne furent que trop souvent impuissantes à réprimer l'anarchie ou les désordres locaux dont notre histoire constate l'existence jusqu'au moment où elles disparurent pour faire place aux municipalités créées par la Convention ou par les comités révolutionnaires. Pouvait-il en être autrement, lorsque le pouvoir central, désarmé en face des corps municipaux, n'avait d'autre moyen de défense contre leurs actes, que de les déférer aux administrations de département et de district, assemblées élues sur lesquelles il était sans action sérieuse ? La constitution de 1791 donna plus tard au roi le pouvoir de suspendre les administrateurs de département et d'annuler leurs actes : ceux-ci avaient les mêmes droits vis-à-vis des membres du district. La situation n'en fut pas modifiée, car ces administrations n'avaient aucune force de résistance contre les empiétements des corps municipaux. Ce qu'il eût fallu pour la défense du pouvoir central, c'eût été le droit de dissoudre les conseils municipaux, de les remplacer par des commissions, de suspendre et de révoquer les maires élus. Peut être alors n'eût-on pas vu les maires pactiser avec les fauteurs de troubles et Pétion préparer ouvertement la journée du dix août, sauf à se faire garder à domicile pendant l'émeute par les conspirateurs pour mettre à couvert sa responsabilité. Mais la législation de 1789 ne donnait au gouvernement aucun de ces pouvoirs, si indispensables à la conservation de l'ordre social. L'article 47 de la loi vise assez vaguement le cas de suspension ou de destitution des membres du conseil muni-

cipal. Encore cette destitution ne paraît-elle possible que si elle est le résultat d'une condamnation judiciaire. Quant au maire, aucun texte ne prévoit sa révocation. Ses fonctions étaient de courte durée, mais, loin d'y voir un remède contre les abus qui pouvaient se produire, nous y voyons une aggravation du mal. Élu par tous les citoyens actifs, le maire était tout naturellement porté à se faire un moyen de popularité, pour assurer sa réélection, de ses résistances ou de ses révoltes contre l'autorité centrale. La loi consacrait, par une disposition formelle, au profit des citoyens actifs, le droit de réunion pour rédiger des adresses et pétitions au corps municipal, aux assemblées administratives, au corps législatif, au roi. On devait, il est vrai, déclarer préalablement le lieu et le jour où devaient se tenir les assemblées et ne faire présenter les pétitions et adresses que par dix citoyens. Mais, même avec ces restrictions, le droit de réunion ne présentait-il pas des dangers sérieux, et ne pouvait-il pas devenir un moyen d'intimidation et de pression sur le corps municipal et les autres autorités? L'histoire de cette période si troublée est là pour répondre.

Les années 1790 et 1791 virent promulguer un grand nombre de lois relatives aux municipalités; toutes avaient pour but d'organiser, de déterminer ou d'étendre les attributions des corps municipaux. Nous ne saurions entrer dans les détails de cette législation : il nous suffira, pour rester fidèle à notre plan, d'analyser à grands traits les lois relatives à l'organisation de la commune de Paris, aux pouvoirs des municipalités

en matière de police, aux droits qui leur sont conférés de faire des règlements et de prendre des arrêtés, et aux attributions que leur accorde le Code rural.

C'est le décret du 21 mai 1790 qui organisa l'administration communale de Paris. La capitale fut divisée en quarante-huit sections, qui nommaient quarante-huit membres du corps municipal et quatre-vingt-seize notables. Ces notables, réunis aux conseillers municipaux, formaient le conseil général de la commune. La municipalité se composait d'un maire, de seize administrateurs, de trente-deux conseillers municipaux, d'un procureur de la commune et de deux substitués. Le maire, le procureur de la commune, les deux substitués étaient élus et remplacés suivant des formes analogues à celles qu'avait consacrées la loi générale. Le corps municipal était divisé en un bureau et un Conseil. Le bureau se composait du maire et de seize administrateurs choisis dans le sein du corps municipal par le conseil général de la commune. Les trente-deux membres restant formaient le Conseil. Le maire présidait, avec voix délibérative, le Bureau, le corps municipal et le Conseil général qu'il convoquait, soit d'office, soit sur la demande de quarante-huit de ses membres, soit obligatoirement, pour délibérer sur certaines affaires importantes. Les dispositions de la loi du 14 décembre 1789, concernant les attributions du corps municipal et leur double nature étaient reproduites presque littéralement. La tutelle administrative et la surveillance de la municipalité étaient attribuées au directoire départemental de Paris.

Le corps municipal s'assemblait tous les quinze jours. Le maire pouvait le convoquer plus souvent, soit spontanément, soit sur la demande de la majorité des administrateurs ou de la moitié des conseillers. Le bureau siégeait trois fois par semaine. Il était divisé en cinq départements : les subsistances, la police, le domaine et les finances, les établissements publics de la ville de Paris, les travaux publics. Les administrateurs n'avaient aucun maniement de fonds. Ils ordonnaient les dépenses courantes des départements auxquels ils étaient attachés, sous le contrôle du département du Domaine, s'il s'agissait de la police, des subsistances, des établissements et travaux publics. S'il s'agissait des dépenses du département du Domaine, c'était le maire qui exerçait le contrôle. Enfin, les dépenses plus considérables étaient ordonnées par le corps municipal ou le Conseil général. Le maire devait, tous les deux mois, faire au conseil municipal un exposé sommaire de son administration. Des agents communaux, un secrétaire-greffier assisté de deux adjoints, un archiviste, un bibliothécaire, étaient établis auprès du corps municipal. Leur traitement, ceux du maire, du procureur de la commune et des substituts, les indemnités des administrateurs, étaient fixés par les quarante-huit sections. Dans chacune des quarante-huit sections de Paris, il y avait un commissaire de police en activité et seize commissaires de section exerçant des fonctions de police municipale, sous la surveillance du corps municipal et du conseil général. Ils étaient élus pour deux ans et rééligibles indéfiniment.

Par une disposition dont les dangers se sont révélés bien souvent pendant la révolution, la convocation de l'assemblée des quarante-huit sections devait être ordonnée par le corps municipal « lorsque le vœu de « huit sections, résultant de la majorité des voix dans « une assemblée de chaque section composée de cent « citoyens actifs au moins, et convoquée par le président des commissaires de la section, se réunira pour la « demander. » Lorsque cinquante citoyens actifs réclamaient la réunion d'une section, le président des commissaires devait faire droit à cette demande.

Les pouvoirs de police conférés aux corps municipaux par la législation de 1789, furent définis et déterminés par la loi des 16-24 août 1790. Aux termes de l'article 3 du titre XI : « Les objets de police confiés « à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, « sont :

« 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies « publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, « l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres « parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, « et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

« 2° Le soin de réprimer et punir les délits contre « la tranquillité publique, tels que les rixes et les disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le

« tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique,
« les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le
« repos des citoyens ;

« 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits
« où il se fait de grands rassemblements d'hommes,
« tels que les foires, marchés, réjouissances et céré-
« monies publiques : spectacles, jeux, cafés, églises et
« autres lieux publics ;

« 4° L'inspection sur la fidélité du débit des den-
« rées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure
« et sur la salubrité des comestibles exposés en vente
« publique ;

« 5° Le soin de prévenir, par des précautions con-
« venables, et celui de faire cesser, par la distribution
« des secours nécessaires, les accidents et les fléaux
« calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les
« épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux der-
« niers cas, l'autorité des administrateurs de départe-
« ment et de district ;

« 6° Le soin d'obvier ou de remédier aux évène-
« ments fâcheux qui pourraient être occasionnés par
« les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par
« la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

L'article 4 disposait que les spectacles publics ne pouvaient être permis et autorisés que par les officiers municipaux.

La loi des 19-22 juillet 1791, relative à la police municipale, augmenta encore les attributions des corps municipaux. Elle leur prescrivit de faire constater sur un registre spécial l'état des habitants. Elle institua des

tribunaux de police, composés de trois ou cinq membres, selon que les villes avaient moins de 60,000 âmes, une population égale ou supérieure ; de neuf membres à Paris, qui furent choisis par les officiers municipaux et parmi eux. Mais l'innovation la plus considérable consista dans le droit reconnu aux corps municipaux de faire des règlements et de prendre des arrêtés. Aux termes de l'article 46 : « Le corps municipal, néanmoins, « pourra, sous le nom et l'intitulé de *délibérations*, et « sauf la réformation, s'il y a lieu, par l'administration « du département, sur l'avis de celle du district, faire « des arrêtés sur les objets qui suivent : 1° Lorsqu'il « s'agira d'ordonner les précautions locales sur les ob- « jets confiés à sa vigilance et à son autorité par les ar- « ticles 3 et 4 du titre xi du décret des 16-24 août 1790 ; « 2° de publier de nouveau les lois et règlements de « police ou de rappeler les citoyens à leur observation. » Ainsi les tumultes, les attroupements, les réunions publiques furent exclusivement soumis à la juridiction de l'autorité locale et soustraits à l'action du gouvernement. Aucune précaution spéciale ne fut prise pour maintenir l'ordre dans Paris, siège du gouvernement. Aussi, les inconvénients d'une législation aussi imprévoyante ne tardèrent-ils pas à se faire sentir. L'histoire de la Révolution présente une longue suite d'abus, d'excès, d'attentats tolérés ou soutenus par les corps municipaux, soit à Paris, soit dans les grandes villes.

Enfin, le code rural de 1791 donna aux municipalités diverses attributions. L'article 9 du titre xi dispose que « les officiers municipaux veilleront générale-

« ment à la tranquillité, à la salubrité et à la sûreté des
« campagnes. Ils seront particulièrement tenus de faire
« au moins une fois par an, la visite des fours et chemi-
« nées de toutes maisons et de tous bâtiments éloignés de
« moins de cent toises des autres habitations. Ces visites
« seront préalablement annoncées huit jours d'avance.
« Après la visite, ils ordonneront la réparation ou la démo-
« lition des fours et cheminées qui se trouveront dans un
« état de délabrement qui pourrait occasionner un incen-
« die ou d'autres accidents. » L'autorité municipale fut
encore chargée de la réglementation du ban de vendange
dans les pays où il est en usage, et enfin elle reçut spé-
cialement la mission « de faire serrer la récolte d'un cul-
« tivateur absent, infirme, ou accidentellement hors
« d'état de la faire lui-même et qui réclamera ce se-
« cours ; elle aura soin que cet acte de fraternité et de
« protection de la loi, soit exécuté aux moindres frais.
« Les ouvriers seront payés sur la récolte de ce culti-
« vateur. » Certes rien de plus généreux qu'une telle
disposition, rien de plus conforme au caractère libéral
de toute la législation municipale de l'assemblée consti-
tuante. Pourquoi nos législateurs d'alors ne surent-ils
pas à un égal degré s'inspirer d'idées prévoyantes et pra-
tiques, rattacher la commune au pouvoir central par des
liens hiérarchiques solides et supprimer les responsabi-
lités collectives qui ne sont que trop souvent nominales ?
Leur œuvre eût peut-être vécu, tandis qu'elle s'effon-
dra au milieu des désordres et des excès inouïs de la
révolution.

Nous ne devons point passer sous silence une des

attributions les plus importantes des officiers municipaux, celle qui concerne la tenue des registres de l'état-civil. Dans toutes les sociétés bien réglées, la nécessité de conserver et de distinguer les familles a fait naître l'usage de consigner sur des registres publics les trois faits les plus intéressants de l'existence des citoyens, la naissance, le mariage, le décès. On a ainsi obvié au danger et aux difficultés qu'offre en cette matière la preuve testimoniale. Avant la révolution, les registres de l'état-civil étaient entre les mains des curés, qui constataient la célébration des cérémonies religieuses qui accompagnent d'ordinaire les trois faits capitaux de la vie de l'homme, du baptême, du mariage, de l'enterrement. Certes, les registres n'étaient guère moins bien tenus qu'ils ne le sont aujourd'hui par les maires, mais, ce qui devait faire modifier les règles admises, c'est qu'entre la croyance religieuse et l'état-civil, il n'y a aucune corrélation. On naît citoyen français avant d'être catholique. D'ailleurs, n'y avait-il pas, dans les errements suivis avant 1792, une source d'incertitude, de confusion et de difficultés pour la constatation de l'état-civil des protestants et autres dissidents. L'assemblée constituante le comprit. Elle posa en principe que « le pouvoir législatif établit pour tous les habitants, sans distinction, le mode par lequel les naissances, mariages et décès seront constatés et il désignera les officiers publics qui en recevront et conserveront les actes. » C'est l'assemblée législative qui, réalisant cette pensée, sécularisa l'état-civil par le décret du 20 septembre 1792. Les municipalités furent chargées de

recevoir et conserver sur trois registres, tenus en double, les actes destinés à constater les naissances, mariages et décès et les conseils généraux des communes eurent mission de choisir parmi leurs membres une ou plusieurs personnes pour remplir les fonctions d'officiers de l'état-civil.

III

RÉGIME MUNICIPAL DE LA CONVENTION ET DU DIRECTOIRE

La Convention, pendant la dictature sanglante qu'elle imposa à la France et qu'on ne saurait trop flétrir, fit bon marché des libertés communales comme de toutes les autres. Par ses représentants en mission, armés des pouvoirs les plus illimités, par les comités révolutionnaires dont elle suscita ou toléra la création dans nombre de communes, elle provoqua la dissolution des corps municipaux élus et les remplaça ou les laissa remplacer par ces municipalités dont les excès épouvantèrent le pays pendant la Terreur. Il est vrai qu'en théorie elle sut respecter les droits des communes. C'est ainsi que la constitution du 24 juin 1793 édicta qu'il y aurait une administration municipale dans chaque commune de la République, que les officiers municipaux seraient élus par les assemblées de commune et que le corps législatif déterminerait leurs fonctions, ainsi que celles des administrateurs, les règles de leur subordination et les peines qu'ils pourraient encourir. On sait que cette constitution ne fut jamais appliquée.

Après le neuf thermidor, les municipalités furent épurées et recomposées dans l'esprit du moment. Elles devaient l'être encore, dans un autre sens cette fois, après le 13 vendémiaire. Une loi du 14 fructidor an II, réagissant contre l'omnipotence de la municipalité parisienne, confia l'administration de Paris aux diverses commissions nationales chargées des différents services publics. Deux commissions municipales furent provisoirement investies de la mission de fixer l'assiette et la répartition des contributions publiques et de diriger la partie administrative de la police municipale.

Mais c'est seulement dans la constitution du 5 fructidor et dans le décret du 21 fructidor, an III, que la Convention procéda définitivement à l'organisation communale. Pleine du souvenir des dangers créés au pouvoir central par l'indépendance et les excès des municipalités, elle réagit énergiquement contre la législation de 1789. Les communes d'une population inférieure à 5,000 habitants furent désormais administrées par un agent municipal et un adjoint élus. La réunion des agents municipaux de chaque commune forma la municipalité de canton. Cette municipalité, sous la direction d'un président élu par tout le canton, fut chargée d'accomplir tous les actes d'administration. Les communes d'une population de 5,000 à 100,000 âmes eurent pour elles seules une administration composée de cinq, de sept ou de neuf officiers municipaux, selon le nombre des habitants. Quant aux villes peuplées de plus de 100,000 âmes, elles furent pourvues d'au moins trois municipalités distinctes, établies de façon à ce que, dans chaque ar-

rondissement communal, la population atteignait au moins le chiffre de 30,000 individus, sans dépasser celui de 50,000. C'étaient les assemblées primaires, composées de tous les citoyens actifs, qui élisaient les membres des administrations municipales. D'après les articles 8 et 9 de la Constitution, « tout homme né et « résidant en France qui, âgé de vingt-et-un ans accom-
« plis, s'était fait inscrire sur le registre civique de son
« canton, avait demeuré depuis, pendant une année,
« sur le territoire de la République et qui payait une
« contribution directe, foncière ou personnelle, était ci-
« toyen Français. » Ceux qui avaient fait une ou plu-
sieurs campagnes pour l'établissement de la République
avaient droit à ce titre, sans aucune condition de con-
tributions.

Un bureau central, composé de trois membres nom-
més par l'administration de département et confirmés
par le pouvoir exécutif, fut chargé des objets jugés indi-
visibles par le corps législatif. Paris fut divisé en douze
municipalités d'arrondissement. Grâce à ces diverses
mesures, l'action révolutionnaire des grandes commu-
nes fut désormais paralysée. La constitution de fructidor
assigna une courte durée aux fonctions municipales :
les personnes qui en étaient investies furent nommées
pour deux ans, et renouvelées chaque année par moitié.
Réélues une première fois, elles ne pouvaient l'être
une seconde qu'après un intervalle de deux années.
Dans le cas de perte de plusieurs de ses membres par
mort ou démission, l'administration municipale fut au-
torisée à s'adjoindre pour les remplacer, des adminis-

trateurs temporaires qui restaient en exercice jusqu'aux élections suivantes.

La distinction consacrée par le législateur de 1789 entre les attributions purement municipales et les fonctions générales que l'on pouvait déléguer aux municipalités fut supprimée. Dorénavant, les municipalités furent soumises, pour toutes les affaires administratives quelles qu'elles fussent, à la même dépendance du gouvernement. Aux termes des articles 193 et 194 de la Constitution, les administrations municipales furent subordonnées aux administrations de département qui pouvaient annuler leurs actes, lorsqu'ils étaient contraires aux lois et aux ordres des autorités supérieures, et suspendre les officiers municipaux. Ces annulations et suspensions étaient soumises à la sanction du Directoire. Du reste, le gouvernement avait directement et par lui-même le droit d'annuler les actes des municipalités et de suspendre leurs membres.

L'innovation capitale de la Convention fut la création d'un commissaire du pouvoir exécutif auprès de chaque administration municipale. Ce commissaire, révocable à volonté, était chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois (art. 191). Il n'avait pas voix délibérative et devait être choisi parmi les citoyens âgés de 25 ans au moins, et domiciliés depuis un an dans le département. L'expérience avait donc démontré l'existence d'une lacune dans la législation, puisqu'on reconnaissait comme légitime et utile tout à la fois l'intervention d'un agent du pouvoir central dans l'administration des communes. La question néanmoins n'allait

pas toute seule. Elle fut discutée dans la séance du 4 thermidor an III, où Charles Delacroix combattit le projet de la commission. « On vous a déjà dit, s'écriait-il, « qu'il était impossible que le pouvoir exécutif connût, « dans les cantons éloignés, les citoyens les plus capa- « bles de remplir ces fonctions ; si, au contraire, ils « sont envoyés par le gouvernement, ce sera livrer les « cantons à des tyrans subalternes qui ne pourront « jamais faire le bien, par ignorance des localités et de « l'esprit des habitants. » Gaston fit observer « qu'en- « fin le gouvernement est responsable de l'exécution « des lois et que, par conséquent, il doit choisir ses « agents. Autrement, ne serait-il pas ridicule de confier « la garde de la maison à quelqu'un qui ne serait pas « connu du propriétaire. » Sur la demande de Lanjui- nais, l'article fut ajourné au lendemain.

Dans la séance du 5 thermidor, Daunou, au nom de la commission des onze, s'exprima en des termes qu'il est intéressant à plus d'un titre de reproduire, dùt-on nous faire le reproche d'abuser des citations, car ils prouvent avec quelle facilité les partis savent faire litière des principes, sauf à y revenir lorsqu'ils y voient leur intérêt. « Durant les premières années de la révo- « lution, dit-il, tous ceux qui avaient en France le sen- « timent de la liberté et l'instinct de la République, ont « dû réunir leurs efforts pour énerver la puissance « exécutive alors confiée à un tyran héréditaire. Alors, « il était trop sensible que ce qu'on laisserait d'inten- « sité à cette puissance, serait employé chaque jour à « entraver la révolution et à ramener graduellement

« toutes les formes, toutes les institutions du despo-
« tisme ; alors il fallait interrompre toutes les habitudes
« de la monarchie, en briser peu à peu les ressorts ;
« et le pouvoir exécutif qui se confondait avec la tyran-
« nie royale dut être couvert de toutes les défiances,
« de toute la défaveur que méritait la royauté. Mais
« aujourd'hui qu'il ne peut être question ni d'un roi,
« ni d'un président, ni d'un chef, ni d'un seul gouver-
« nant, quel que soit le nom qu'on lui donne ; aujourd-
« d'hui que cette autorité n'est ni la propriété d'une
« famille, ni la profession habituelle d'un seul homme
« ou de quelques hommes ; aujourd'hui que l'organisa-
« tion de ce pouvoir ne peut plus être adaptée à des
« préjugés d'esclaves ou à des intérêts de tyrans, mais
« aux besoins du peuple et aux notions les plus justes
« de l'état social ; aujourd'hui, citoyens législateurs,
« vous ne pourriez, sans le plus grand péril, apporter,
« dans la constitution du gouvernement républicain,
« l'esprit qui vous animait en 1790, lorsqu'il s'agissait
« véritablement de désorganiser le gouvernement
« royal. » Puis Daunou, après quelques phrases con-
sacrées au développement de cette idée que la situation
n'était plus, en l'an III, la même que sous l'assemblée
constituante, ajoutait : « Or, citoyens, ce serait créer,
« comme en 1790, un pouvoir administratif indépen-
« dant, que de refuser au gouvernement le droit de se
« nommer des commissaires auprès de chaque admi-
« nistration. Peut-être que, dans la rigueur des prin-
« cipes, il faudrait attribuer au Directoire exécutif le
« choix de tous les administrateurs locaux, qui ne sont

« en effet que ses agents, qui ne doivent être que ses
« organes. Cependant, par respect pour des habitudes
« consacrées pendant la révolution, nous nous som-
« mes bornés à demander, pour le gouvernement, la
« nomination d'un seul fonctionnaire par lequel il soit
« du moins représenté, comme il voudra l'être, auprès
« de chaque point central d'exécution. »

Dans le cours de la discussion, Thibaudeau prit la parole, et l'on nous excusera de citer le langage tenu par ce représentant. Il a résumé d'une façon remarquable les principes de la matière dont la nomination d'un commissaire par le pouvoir exécutif n'était, à vrai dire, qu'une application imparfaite : « Il s'agit, en effet, « de savoir si le pouvoir exécutif nommera auprès de « chaque administration départementale et municipale « un commissaire chargé de surveiller et de requérir « l'exécution des lois, et qu'il révoque lorsqu'il le juge « convenable ; ou, en d'autres termes, si vous voulez « avoir un pouvoir exécutif, donner un gouvernement « à la France et établir un ordre social quelconque, « car si cette faculté est refusée au pouvoir exécutif, « je ne vois plus en lui qu'un corps sans bras, qui « conçoit, qui veut, mais qui s'agite en vain pour agir, « qui excite le rire ou le mépris de tous ceux qui « voient son impuissance, et qui finit par tomber sous « les coups du premier qui voudra l'attaquer, parce « qu'il n'a aucun moyen de défense. En effet, je sup- « pose que vous rejetiez l'article qui vous est proposé, « qu'arrivera-t-il ? Le pouvoir exécutif, dont l'action « dans un grand état doit être prompte, rapide et non

« interrompue, sera subordonné à chaque instant à la
« délibération, à la volonté des administrations, à leur
« inertie ou à leur lenteur. Et n'avez-vous pas pour
« vous l'expérience de plusieurs années? N'avez-vous
« pas vu les administrateurs délibérer sur l'exécution
« de la loi, au lieu de la faire exécuter, pendant la
« royauté constitutionnelle et sous le règne du conseil
« exécutif? Qui de vous n'a pas vu les administrations
« refuser d'exécuter les ordres des dépositaires du
« pouvoir exécutif, et les attaquer au lieu de leur
« obéir? » L'article fut voté le 5 thermidor au soir.

Le décret du 21 fructidor déterminait les fonctions des agents municipaux et de leurs adjoints, des administrations municipales de canton et des municipalités de plus de 5,000 habitants. Les agents municipaux des communes d'une population inférieure à 5,000 âmes, outre les actes auxquels ils concouraient dans la municipalité du canton, exerçaient les fonctions de police dans leurs communes respectives. Ils constataient, par des procès-verbaux, les contraventions aux lois de police et faisaient exécuter les arrêtés pris par l'administration municipale. Si l'agent municipal était malade, absent ou momentanément empêché, son adjoint le remplaçait provisoirement, soit à la municipalité du canton, soit dans le lieu de sa résidence. Il pouvait même, sur l'invitation de l'agent municipal, participer avec lui à tous les actes de police intéressant particulièrement leur commune.

Les municipalités de canton devaient tenir des assemblées périodiques qui étaient fixées par l'adminis-

tration de département. Il ne pouvait y en avoir moins de trois par mois. La présence était obligatoire aux jours indiqués. Quand l'administration le jugeait convenable, elle pouvait s'assembler extraordinairement. Le citoyen, élu président d'une administration municipale de canton, remplissait ses fonctions pendant deux ans. Il se rendait au moins deux fois par décade au chef-lieu de canton, s'il n'y résidait pas et convoquait les assemblées extraordinaires toutes les fois qu'il y avait lieu. En cas d'extrême urgence et en l'absence du président, l'agent municipal nommé par la commune chef-lieu de canton pouvait faire cette convocation. En l'absence du président, il ouvrait les paquets adressés à l'administration et enfin il devait surveiller les bureaux.

Les municipalités devaient tenir des séances de dix jours l'un, quand les communes avaient plus de 5,000 habitants et de cinq jours l'un, si la population excédait 20,000 âmes. Ces jours étaient déterminés par l'administration de département. Les municipalités devaient choisir annuellement leur président dans leur sein. En cas d'absence, maladie ou autre empêchement momentané de sa part, il était provisoirement remplacé, dans la présidence, par l'officier municipal que l'administration nommait.

Est-il besoin de dire que l'institution de cet agent du gouvernement, dépourvu de toute action propre, puisqu'il ne devait que surveiller et requérir l'exécution des lois, fut souvent sans influence sur la direction et la marche des affaires? Dans d'autres circonstances, au contraire, l'intervention du représentant

du pouvoir engendra des conflits avec les officiers municipaux. En somme, la création des commissaires du gouvernement auprès des municipalités n'apporta aucun remède aux désordres qu'elle devait, dans la pensée de ses auteurs, faire disparaître de l'administration. Comment en eût-il été autrement, étant donnée l'erreur flagrante de la Convention, qui avait institué des administrateurs collectifs et n'avait pas compris ce principe devenu aujourd'hui un axiome administratif, que l'action doit être confiée à un individu et non à un corps ? On ne vit donc reparaitre, ni la célérité, ni l'ordre dans l'expédition des affaires, et l'on fut bientôt obligé de reconnaître que le problème de l'organisation communale n'était pas encore résolu.

Peu de jours avant sa dissolution, le 10 vendémiaire an IV, la Convention termina son œuvre municipale par une loi importante. Aux termes de cette loi, « les citoyens habitant la même commune sont garants « civilement des attentats commis sur le territoire de « la commune, soit envers les personnes, soit contre « les propriétés. » Juste dans son principe, puisqu'elle donne aux droits individuels lésés la garantie collective de tous, dans le cas où la communauté a commis une faute, la responsabilité des communes est toujours restée en vigueur depuis cette époque. Tous les pouvoirs politiques qui se sont succédé dans notre pays, quelle que fût leur origine, l'ont maintenue, et c'est l'honneur de la Convention, tant de fois victime des insurrections et des désordres populaires, d'avoir profité de sa douloureuse expérience pour l'inscrire dans nos lois.

La loi imposait aux officiers municipaux, à l'agent municipal et à son adjoint, l'obligation de dresser dans chaque commune un tableau indicatif de l'état des habitants, au point de vue de l'âge, de la profession, du lieu d'habitation et de la date de l'entrée dans la commune, à peine d'être déclarés personnellement responsables des dommages-intérêts résultant des délits commis à force ouverte ou par violence sur le territoire de la commune. Chaque municipalité devait délivrer à tout individu, voyageant en dehors de son canton, un passe-port contenant son signalement et le numéro de son inscription au tableau exigé ci-dessus. Toute personne non domiciliée depuis un an dans la commune ou le canton, à l'époque de la formation du tableau, devait indiquer aux agents municipaux ou à l'administration municipale de son canton, ses nom, âge, profession et le lieu de son dernier domicile. Ceux qui voyageaient sans passe-port hors de leur canton étaient mis en état d'arrestation et détenus jusqu'à ce qu'ils eussent justifié de leur inscription sur le tableau de la commune de leur domicile. Faute d'avoir fait cette justification dans deux déca-des, ils étaient réputés vagabonds et sans aveu et traduits comme tels devant les tribunaux compétents.

Le titre iv de la loi prévoit les espèces de délits dont les communes supportent la responsabilité civile. Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit envers les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donne-

ront lieu. Dans le cas où les habitants de la commune auraient pris part aux délits commis sur son territoire par des attroupements et rassemblements, cette commune sera tenue de payer à la république une amende égale au montant de la réparation principale. Si les attroupements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, toutes devront contribuer au paiement des réparations civiles et de l'amende. Les habitants de la commune ou des communes contribuables qui prétendraient n'avoir pris aucune part aux délits, et contre lesquels il ne s'élèverait aucune preuve de complicité ou participation aux attroupements, pourront exercer leur recours contre les auteurs et complices des délits. Si les rassemblements ont été formés d'individus étrangers et si la commune a pris toutes les mesures pour prévenir les délits et en faire connaître les auteurs, elle sera exonérée de toute responsabilité. Dans le cas où, par suite de rassemblement, un individu domicilié ou non dans une commune, aura été pillé, maltraité ou homicidé, tous les habitants seront tenus de lui payer, où, en cas de mort, à sa veuve et à ses enfants des dommages-intérêts. La loi édicte ensuite diverses dispositions relatives à la responsabilité des habitants des communes, lorsque des ponts auront été rompus, des rouples coupées ou interceptées, lorsque des réquisitions pour transports et charrois n'auront pas été exécutées, ou, quand des cultivateurs à part de fruits refuseront de livrer, aux termes du bail, la portion due aux propriétaires, ou quand un adjudicataire de biens nationaux aura été contraint de payer tout ou partie du prix à

d'autres qu'à l'administration des domaines nationaux.

La dernière partie de la loi traite des réparations civiles, des bases sur lesquelles on doit les évaluer, de la manière de constater les délits, du mode de paiement des dommages-intérêts et de leur répartition sur la généralité des habitants. Nous ne saurions entrer dans les détails : il nous suffit d'avoir analysé les dispositions substantielles d'une législation qui a réglementé d'une façon neuve et originale les obligations des communes concurremment avec quelques-unes de leurs attributions, et consacré une application féconde du principe de la solidarité dans la réparation des fautes.

IV

RÉGIME MUNICIPAL DU CONSULAT, DE L'EMPIRE
ET DE LA RESTAURATION.

Les administrations collectives n'avaient réussi qu'à jeter le désordre et la confusion dans les affaires des communes. D'un autre côté, le pouvoir central, malgré la création des commissaires du pouvoir exécutif attachés aux municipalités, était trop souvent dénué de moyens d'action efficaces contre les administrations communales dont la résistance ou l'inertie paralysaient l'exécution des mesures les plus utiles. Un pareil état de choses devait donc être modifié. C'est ce que le gouvernement consulaire comprit dès son avènement. Rompant définitivement avec les traditions révolutionnaires, il adopta le principe que délibérer peut être le fait de plusieurs, mais qu'agir est le fait d'un seul, et, en conséquence, il institua dans chaque commune un agent direct du pouvoir central, chargé d'assurer l'exécution des lois et d'exercer, de concert avec le conseil municipal, les fonctions communales jusque là dévolues aux officiers municipaux.

C'est la loi du 28 pluviôse an VIII qui réglementa

la nouvelle organisation. Les villes, bourgs et autres lieux qui avaient un agent municipal et un adjoint, et dont la population n'excédait pas 2,500 âmes, furent pourvus d'un maire et d'un adjoint ; les villes de 2,500 à 10,000 habitants eurent un maire et deux adjoints ; les villes d'une population supérieure à 10,000 habitants, outre le maire et les deux adjoints, eurent un adjoint par 20,000 âmes d'excédant. Les maires et adjoints durent remplir les fonctions administratives confiées à l'agent municipal et à son adjoint, par la constitution de l'an III ; relativement à la police et à l'état-civil, ils exercèrent les attributions précédemment dévolues aux municipalités de canton, aux agents municipaux et à leurs adjoints. Dans les villes de 100,000 habitants et au-dessus, il y eut un maire et un adjoint, à la place de chaque administration municipale.

Chaque commune eut son conseil municipal composé de dix membres, quand la population ne dépassait pas 2,500 habitants ; de vingt, lorsqu'elle n'excédait pas 5,000 ; de trente, quand elle était plus nombreuse. Rœderer, dans son exposé des motifs, justifie ainsi la création des conseils municipaux dans chaque commune : « Un conseil municipal a paru nécessaire pour
« faire connaître les intérêts des habitants, assurer leurs
« droits et régler les affaires domestiques de la com-
« munauté. Il paraît que les plus petites villes seront
« bientôt forcées de recourir à des octrois pour subvenir
« à leurs dépenses. Or, comme les contributions natio-
« nales sont votées en France par les représentants du
« peuple, il semble en résulter que les contributions

« locales doivent l'être aussi par une sorte de représentation de famille. Ce principe a été reconnu et observé même sous la monarchie. »

Le conseil municipal devait s'assembler chaque année, le 15 pluviôse, et pouvait rester en session quinze jours. Le pouvoir consulaire ne se montrait pas prodigue à l'égard des assemblées communales et leur mesurait parcimonieusement la faculté de tenir des séances ordinaires. Mais l'opinion publique ne s'émût pas de ces dispositions si peu libérales : dans la commune comme partout, on était las de la liberté et l'on n'aspirait qu'au repos, tant il est vrai que l'abus des prérogatives les plus légitimes amène presque toujours leur suppression ! Les convocations extraordinaires étaient faites par le préfet. L'article 15 déterminait ainsi les attributions du conseil :

« Il entendra et pourra débattre le compte des recettes et dépenses municipales qui sera rendu par le maire au sous-préfet, lequel l'arrêtera définitivement. Il règlera le partage des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs. Il règlera la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants. Il délibérera sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois ou contributions en centimes additionnels qui pourront être nécessaires pour subvenir à ces besoins, sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conservation des droits communs. »

Une disposition spéciale portait qu'à Paris, dans

chacun des arrondissements municipaux, un maire et deux adjoints étaient chargés de la partie administrative et des fonctions de l'état-civil. Un préfet de police devait diriger tout ce qui concernait la police et avoir sous ses ordres des commissaires répartis dans les douze municipalités. Enfin, le conseil de département faisait fonctions de conseil municipal. Un arrêté consulaire instituant un préfet de la Seine, compléta plus tard cette organisation.

Le chef du pouvoir exécutif nommait, suspendait et révoquait les maires et adjoints dans les villes de plus de 5,000 âmes. Partout ailleurs, les nominations, suspensions et révocations étaient décidées par les préfets. Nous ne pouvons qu'approuver un système qui mettait dans la dépendance complète du gouvernement des agents dont il était responsable, et dont les fonctions générales avaient d'ailleurs plus d'importance que celles qu'ils exerçaient comme représentants des intérêts communaux. Mais, par une disposition sans précédents, plus exorbitante cent fois que l'érection en titre d'offices des places d'échevins ou de jurats sous l'ancienne monarchie, les conseillers municipaux étaient nommés par les préfets, qui pouvaient les suspendre à volonté. C'était substituer le régime des commissions municipales en permanence à la libre administration des communes; c'était réduire l'association communale au rôle d'une simple circonscription administrative gouvernée par des fonctionnaires.

Il est vrai que la Constitution du 22 frimaire an VIII et le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avaient

conservé un semblant d'élections. On sait qu'aux termes de cette constitution les citoyens de chaque arrondissement communal désignaient, par leurs suffrages, ceux d'entre eux qui leur paraissaient le plus aptes à gérer les affaires publiques; cette liste dite de *confiance* devait contenir le dixième des électeurs, etc'est parmi les noms qui y étaient portés, qu'on choisissait les fonctionnaires publics de l'arrondissement. Le sénatus-consulte de l'an X chargea l'assemblée de canton, composée de tous les citoyens domiciliés dans ce canton et inscrits sur la liste communale d'arrondissement, de désigner deux candidats pour chacune des places du conseil municipal dans les villes de 5,000 âmes ou qui étaient partagées en plusieurs justices de paix. La loi de pluviôse fixait la durée du mandat des conseillers municipaux à trois années en indiquant qu'ils pouvaient être continués; le sénatus-consulte imposa au pouvoir l'obligation de choisir les maires et adjoints dans les conseils municipaux, assigna un terme de cinq ans à leurs fonctions et permit de les renommer. Est-il besoin de dire que ce leurre électoral ne tarda pas à disparaître et que le pouvoir central fut bientôt en possession absolue du droit de nommer, selon son gré, à toutes les places de conseillers municipaux ?

Il ne saurait entrer dans notre pensée d'analyser ou de relater toutes les lois, décrets ou ordonnances qui, sous l'Empire et sous la Restauration, ont touché aux attributions des maires et des conseils municipaux. En matière de finances, notamment, ces documents sont nombreux, et les limites de ce travail suffisent à motiver

notre abstention. Toutefois, nous devons en mentionner quelques-uns, lorsque nous nous occuperons de la législation du gouvernement de Juillet, pour les rapprocher de la loi de 1837. Mais quant aux dispositions du Code d'instruction criminelle de 1808, les attributions qu'elles confèrent aux maires sont d'une trop haute importance pour qu'il nous soit permis d'en négliger l'examen.

Aux termes de l'article 9, la police judiciaire est exercée par les maires et adjoints. Ni le code pénal de 1791, ni le code des délits et des peines du 3 brumaire an IV n'avaient classé les agents municipaux et les maires parmi les officiers de police judiciaire. C'était donc une innovation que la loi établissait. Elle se justifiait du reste par la nécessité. Qu'un crime vienne à se commettre, qui donc, dans les communes éloignées du chef-lieu de canton et du chef-lieu d'arrondissement, peut mieux que le maire recevoir la plainte, recueillir les traces parfois fugitives de ce crime, et prendre toutes les mesures urgentes de constatation et d'instruction ? Il importe peu en pareille occurrence que les maires et adjoints, plus attachés à leurs fonctions municipales qu'à leurs fonctions judiciaires, craignant de froisser leurs administrés, n'apportent à la justice qu'un concours plus ou moins timide. Ce concours est indispensable. Le code d'instruction criminelle l'a si bien compris qu'il a fait des maires et adjoints les auxiliaires du procureur impérial. Ce magistrat, en cas de flagrant délit, se transporte sur le lieu du crime, fait arrêter l'inculpé et l'interroge, saisit les pièces

à conviction, entend les témoins, dresse des procès-verbaux, procède ou fait procéder à toute constatation, à toute expertise utiles, et prend les mesures d'instruction qu'exigent les circonstances. Il peut même pénétrer dans l'intérieur d'une maison, au cas de crime ou de délit non flagrant, s'il est requis de le faire par le chef de cette maison. La loi donne les mêmes pouvoirs aux maires et adjoints qui doivent, en outre, transmettre au procureur impérial les dénonciations ou les plaintes qui leur sont adressées, et rédiger des procès-verbaux pour constater les crimes et les délits dont ils ont connaissance. L'article 11 dispose que, dans les communes où il n'y a pas de commissaire de police, « les maires, au défaut de ceux-ci les adjoints de « maire, rechercheront les contraventions de police, « même celles qui sont sous la surveillance spéciale « des gardes forestiers et champêtres, à l'égard desquels « ils auront concurrence et même prévention. Ils rece- « vront les rapports, dénonciations et plaintes qui se- « ront relatifs aux contraventions de police. — Ils con- « signeront, dans les procès-verbaux qu'ils rédigeront « à cet effet, la nature et les circonstances des contra- « ventions, le temps et le lieu où elles auront été com- « mises, les preuves ou indices à la charge de ceux qui « en seront présumés coupables. »

A ces attributions, déjà si considérables, le législateur a ajouté un pouvoir de juridiction dans certaines matières de police. L'article 166 du code d'instruction criminelle édicte que « les maires des communes non « chef-lieux de canton connaîtront, concurremment

« avec les juges de paix, des contraventions commises
« dans l'étendue de leur commune par les personnes
« prises en flagrant délit, ou par des personnes qui ré-
« sident dans la commune où qui y sont présentes, lors-
« que les témoins y seront aussi résidants ou présents,
« et lorsque la partie réclamante conclura pour ses
« dommages-intérêts à une somme déterminée qui
« n'excédera pas celle de quinze francs. » Le principe
de la juridiction des maires fut discuté au conseil d'État
dans la séance du 16 septembre 1808 (V. Locré), et ce
fut l'Empereur qui la défendit. Il dit « qu'il est indis-
« pensable de donner, par le code même, aux maires,
« le pouvoir de réprimer les petits délits, tels, par
« exemple, que les délits champêtres, et de ne pas en-
« voyer la partie lésée chercher au loin un juge de paix.
« Quand des événements imprévus obligent le maire à
« faire un règlement, il faut qu'il puisse en punir les
« infractions. Cette police est tellement nécessaire au
« soutien de la loi qu'elle s'exercera toujours, mais elle
« s'exercera arbitrairement, si le code ne l'organise
« point. Au reste, il ne s'agit de faire juger par la mu-
« nicipalité que les petits délits qui troublent la tran-
« quillité des citoyens : les affaires graves doivent être
« portées devant les tribunaux. Ce système n'est pas
« nouveau ; c'était celui de l'assemblée constituante. »
Napoléon I^{er} n'oubliait qu'une chose, c'est que ce sys-
tème n'avait pas réussi et il fallait être imbu de prin-
cipes bien autoritaires pour soutenir en plein conseil
d'État que le même homme doit pouvoir faire un règle-
ment et punir les infractions à ce règlement, être en

quelque sorte juge et partie dans la même affaire. M. Berlier combattit la juridiction des maires : rien, selon lui, ni dans le passé, ni dans le présent n'est favorable à la compétence des municipalités pour statuer sur les infractions de police ; les juges de paix, plus instruits et moins accessibles aux petites passions, conviennent mieux pour rendre le jugement. Le projet fut renvoyé à une nouvelle rédaction et, dans la séance du 27 septembre 1808, après diverses observations de MM. Cambacérès et Réal, l'article fut adopté dans les termes que nous avons reproduits. Cette disposition a été vivement critiquée par les sommités de la science criminelle, par M. Faustin Hélie notamment (*Instruction criminelle*, t. VII, p. 49). Néanmoins, elle a résisté pendant plus de soixante ans aux attaques dont elle a été l'objet. Nous verrons plus tard comment elle a été enfin abrogée.

Après le retour de l'île d'Elbe, Napoléon eut besoin de se rendre populaire et de se faire libéral ; renonçant au droit de nommer les maires, il promulgua, le 30 avril 1815, le décret suivant qui ne fut pas appliqué, faute de temps : « Considérant que nous avons, « par un décret, ordonné le renouvellement des auto- « rités municipales ; que nos commissions extraordi- « naires et les préfets nouvellement nommés ne pour- « raient avoir, s'ils y procédaient sur le champ, la « parfaite connaissance des citoyens des communes sur « lesquels devraient porter leur choix ; qu'il importe « cependant d'assurer la prompte nomination des maires « et adjoints, avons décrété :

« Article 1^{er}. — Dans toutes les communes dont
« les municipalités sont à la nomination des préfets, il
« sera procédé, par les habitants ayant droit de vote
« dans les assemblées primaires, à l'élection des maires
« et adjoints ; — Art. 2. Il sera procédé, à cette élec-
« tion dans les dix jours de la publication du présent
« décret, et pour cette fois, conformément aux disposi-
« tions de la loi de l'assemblée constituante sur les
« administrations municipales, en date du 14 décem-
« bre 1789. »

La Restauration trouva en vigueur le régime si peu libéral de l'Empire. Deux projets de loi furent présentés pour le modifier, l'un en 1821 qui n'eût pas de suite, et l'autre qui fut discuté en 1829, sous le ministère de M. de Martignac. On était d'accord pour rendre aux fonctions de conseiller municipal leur caractère électif. La lutte portait sur la nomination des maires que l'opposition voulait attribuer au conseil, tandis que le gouvernement entendait se la réserver. Des discussions brillantes ne purent, comme il arrive trop souvent, aboutir à un résultat utile, la loi fut rejetée et la révolution de 1830 éclata avant que l'organisation municipale fut constituée.

C'est la loi des finances du 15 mai 1818 qui, la première, a prescrit l'adjonction des plus imposés au conseil municipal dans certaines circonstances, lorsqu'il s'agit d'emprunts ou de contributions extraordinaires. Son but a été de donner à la commune une représentation plus réelle en face des conseils nommés par le pouvoir et d'accorder à la propriété et aux intérêts un certain droit de contrôle sur les finances communales. Nous

aurons à examiner plus tard, dans le cours de cette étude, s'il n'y aurait pas lieu, dans l'état actuel de nos institutions, de donner une certaine extension à l'intervention si utile des plus fort imposés dans les questions financières qui intéressent les communes.

V

RÉGIME MUNICIPAL DU GOUVERNEMENT DE JUILLET

La charte constitutionnelle du 6 août 1830, dans son article 69, avait disposé « qu'il serait pourvu par « des lois séparées, et dans le plus court délai possible « à l'organisation des institutions départementales et « municipales fondées sur un système électif. » Dès le 7 septembre de la même année, un député, M. Humblot-Conté, présenta un projet de loi municipale dans lequel il avait pris pour base de son travail la proposition de M. de Martignac soumise aux chambres de la Restauration en 1829. Le rapport fut fait par M. Faure, à la séance du 29 décembre 1830. Après de nombreuses modifications, la loi fut adoptée, le 18 février 1831. Envoyée à la chambre des pairs, elle fut l'objet d'un rapport déposé par M. le duc de Praslin, puis fut votée le 4, et enfin promulguée le 23 mars 1831 sous le titre de Loi sur l'organisation municipale. C'était la première fois qu'une législation ainsi qualifiée traitait exclusivement de la composition du corps municipal, des conseils municipaux et des élections communales, sans se préoccuper des attributions des maires et des conseils, dis-

inction essentiellement fausse, car l'organisation municipale ne comprend pas seulement les règles relatives au choix des fonctionnaires et des mandataires de la commune, mais encore celles qui déterminent leur compétence et leurs pouvoirs.

Aux termes de la loi, le corps municipal, dans chaque commune, se compose du maire, de ses adjoints et des conseillers municipaux. Les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal sont essentiellement gratuites. Le nombre des adjoints est fixé à un dans les communes de 2,500 âmes et au-dessous ; à deux dans les communes de 2,500 à 10,000 habitants ; lorsque la population est supérieure à 10,000 habitants, les communes ont un adjoint de plus par chaque excédant de 20,000 âmes. La loi consacre, sur ce point, les dispositions de la législation de pluviôse, an VIII. Les maires et les adjoints sont nommés par le roi ou en son nom par le préfet. Dans les communes qui ont trois mille habitants et au-dessus, ils sont nommés par le roi, ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement, quelle que soit la population. Les maires et les adjoints sont choisis parmi les membres du conseil municipal et ne cessent pas pour cela d'en faire partie. Ils peuvent être suspendus par arrêté du préfet, mais ils ne sont révoqués que par ordonnance du roi.

Ainsi se trouvait consacré le principe de la nomination des maires et adjoints par le pouvoir. Ce ne fut pas du reste sans discussion que cette doctrine prévalut. L'élection du maire par la commune trouva dans les deux chambres des défenseurs convaincus, s'inspirant

surtout des souvenirs de ce moyen-âge que l'école historique des Guizot et des Augustin Thierry faisait si éloquemment revivre. Tous les orateurs reconnurent que le maire est investi d'attributions de deux ordres différents. Mais, disaient les partisans de l'élection, le principal doit l'emporter sur l'accessoire, et il n'est pas douteux que le maire agit plus souvent en qualité de représentant des intérêts communaux que comme agent du pouvoir central. C'était envisager la question sous un point de vue erroné, car on ne peut nier que les fonctions déléguées au maire par le gouvernement ou par la législation, en ce qui touche l'exécution des lois, la police judiciaire, l'état-civil, le recrutement, la police administrative sont bien plus importantes pour l'ordre public et les intérêts généraux de la société que le mandat d'administrer les affaires de la commune. Qu'importe donc que le maire, si tant est que cela soit exact, exerce ses fonctions communales plus souvent que ses autres fonctions ? Il n'y a pas là de question de statistique du genre de celle que l'on posait. La considération déterminante se tire de la nature même des fonctions du maire et de l'intérêt supérieur qu'il y a pour le pays tout entier à assurer l'exercice régulier et hiérarchique de celles qui ont un caractère plus général et plus élevé. Qu'on ne s'y trompe pas, du reste ! Dans cette combinaison, les intérêts communaux ne sont pas sacrifiés, car le maire ne peut gérer les affaires de la commune qu'avec le concours du conseil municipal ; faisant partie de ce conseil, il est d'ailleurs parfaitement en mesure de les étudier et de les connaître.

Voici en quels termes M. le duc de Praslin résumait, dans son rapport, les motifs qui militaient en faveur de la nomination des maires par le pouvoir: « Qui pourrait
« méconnaître aujourd'hui que les maires ne peuvent
« administrer les affaires privées des communes, sans
« recevoir leur mandat des électeurs ? Ce serait répudier
« la Charte de 1830 et les garanties qu'elle assure aux
« droits civils et politiques des Français. C'est fondé
« sur ce principe, et abstraction faite des autres fonc-
« tions des maires, qu'on proposait la nomination directe
« par les électeurs. Mais, s'il est évident que, pour
« l'exécution des lois générales de l'État, les ordres
« doivent être donnés par les ministres aux préfets, qui
« les transmettent aux sous-préfets, et ceux-ci aux
« maires chargés de l'exécution réelle, comment pour-
« rait-on mettre en doute la nécessité de la hiérarchie
« indispensable de ces divers pouvoirs administratifs,
« et qu'un gouvernement serait impossible si l'exécu-
« tion des lois pouvait trouver une opposition, une ré-
« sistance sur tous les points du royaume ? La négli-
« gence même serait une force d'inertie qui entraverait
« la force du Gouvernement. Comment pourrait-il y
« avoir responsabilité de l'administration, si les fonc-
« tionnaires qui en dépendent n'étaient pas nommés
« par elle ? La loi n'est-elle pas, d'ailleurs, l'expression
« de la volonté générale ? Ne serait-ce pas le renverse-
« ment du gouvernement constitutionnel que la non-
« exécution de la loi ? »

M. Marchal proposa, par voie d'amendement, d'attribuer la nomination des maires et adjoints aux élec-

teurs, de séparer les attributions du maire représentant de la commune de celles qu'il possède comme agent du gouvernement, et de confier ces dernières à un commissaire du pouvoir exécutif, nommé par le roi ou le préfet parmi les citoyens de la commune. Il admettait, toutefois, que les fonctions de ce commissaire et celles de maire pourraient être exercées par la même personne. Théoriquement, cette idée pouvait paraître séduisante, mais sur le terrain de la pratique elle était inadmissible. C'est le point de vue que M. Faure sut mettre en lumière d'une façon victorieuse, en se fondant sur l'affaiblissement qui résulterait de cette division du pouvoir, pour l'autorité du maire et du commissaire, sur les germes de conflit que contenait ce partage de fonctions et enfin sur l'essai malheureux qui avait été fait de ce système en l'an III.

La loi de 1831 avait fixé à trois ans la durée des fonctions des maires et adjoints. Ils devaient être âgés de vingt-cinq ans accomplis et avoir leur domicile réel dans la commune. En cas d'absence ou d'empêchement, le maire était remplacé par l'adjoint disponible, le premier dans l'ordre des nominations. Si le maire et les adjoints étaient absents ou empêchés, le conseiller municipal porté le premier sur un tableau, dressé selon le nombre des suffrages obtenus, était chargé de les remplacer. Ne pouvaient être ni maires ni adjoints : 1° les membres des cours et tribunaux de première instance et des justices de paix ; 2° les ministres des cultes ; 3° les militaires et employés des armées de terre et de mer, en activité de service ou en disponibilité ; 4° les

ingénieurs des ponts-et-chaussées et des mines en activité de service ; 5° les agents et employés des administrations financières et des forêts ; 6° les fonctionnaires et employés des collèges communaux et les instituteurs primaires ; 7° les commissaires et agents de police. Néanmoins, les juges-suppléants et les suppléants des juges de paix pouvaient être maires et adjoints. Les fonctions de maire et d'adjoint étaient incompatibles avec le service de la garde nationale.

Le nombre des conseillers municipaux, maires et adjoints compris, fut fixé à dix dans les communes de 500 habitants et au-dessous ; à douze, dans celles de 500 à 1,500 ; à seize, dans celles de 1,500 à 2,500 ; à vingt-et-un, dans celles de 2,500 à 3,500 ; à vingt-trois, dans celles de 3,500 à 10,000 ; à vingt-sept, dans celles de 10,000 à 30,000 ; à trente-six, dans celles d'une population de 30,000 âmes et au-dessus. Dans les communes où il y avait plus de trois adjoints, le conseil municipal fut augmenté d'autant de membres qu'il y avait d'adjoints au-dessus de trois. Enfin, dans les villes qui avaient droit à un adjoint par chaque excédant de 20,000 âmes, le conseil municipal fut augmenté d'un nombre de membres égal à celui des adjoints.

Les conseillers municipaux étaient élus par les électeurs communaux. Sur la liste électorale figuraient : les citoyens les plus imposés aux rôles des contributions directes de la commune, âgés de vingt-et-un ans accomplis, dans des proportions qui variaient selon le chiffre de la population et diminuaient à mesure qu'elle s'élevait ; les membres des cours et tribunaux, les

juges de paix et leurs suppléants ; les membres des chambres de commerce, des conseils de manufactures, des conseils de prud'hommes, des commissions administratives des collèges, des hospices et des bureaux de bienfaisance ; les officiers de la garde nationale ; les membres et correspondants de l'Institut, les membres des sociétés savantes instituées ou autorisées par une loi ; les docteurs des facultés de droit, de médecine, des sciences, des lettres, après trois ans de domicile réel dans la commune ; les avocats inscrits au tableau, les avoués près les cours et tribunaux, les notaires, les licenciés ès-sciences, ès-lettres, en droit, chargés d'enseigner quelque une des matières appartenant à la faculté où ils avaient pris leur licence, après cinq ans d'exercice et de domicile réel dans la commune ; les anciens fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire jouissant d'une pension de retraite ; les employés des administrations civiles et militaires ayant une pension de retraite de 600 francs et au-dessus ; les élèves de l'école polytechnique, déclarés à leur sortie admis ou admissibles dans les services publics, après deux ans de domicile réel dans la commune ; les officiers de terre et de mer jouissant d'une pension de retraite ; les citoyens appelés à voter aux élections des conseils généraux ou des députés, quel que fût le taux de leurs contributions dans la commune. Ainsi, le droit électoral reposait sur diverses garanties. Le paiement d'un cens était d'abord une présomption d'aisance, d'indépendance et de l'instruction qui en est ordinairement la suite. Il est à remarquer que tout en proportionnant le nombre des plus imposés

admis à voter au nombre des habitants, on restreignait leur chiffre, lorsque la population atteignait une certaine quotité, dans le but évident d'empêcher les assemblées des électeurs communaux d'être trop nombreuses et de n'accorder les droits électoraux qu'avec mesure. Venaient ensuite les autres garanties résultant de l'expérience et de la capacité que prouvaient l'exercice de certaines fonctions, les services rendus au pays ou les marques de confiance reçues par l'électeur de ses concitoyens.

Le chiffre des électeurs ne pouvait être inférieur à trente par commune, sauf le cas où il n'y aurait pas eu un nombre suffisant de citoyens payant la contribution personnelle. Le fermier à prix d'argent ou à portion de fruits pouvait être inscrit sur la liste des plus imposés pour le tiers de la contribution du domaine qu'il exploitait, sans diminution des droits du propriétaire.

Les membres du conseil municipal devaient être tous choisis sur la liste des électeurs et les trois quarts parmi les électeurs domiciliés dans la commune. Les deux tiers des conseillers municipaux étaient pris parmi les plus imposés, et l'autre tiers pouvait l'être sur la totalité de la liste. Pour être membre d'un conseil municipal, il fallait être âgé de vingt-cinq ans accomplis. Les conseils, élus pour six années, se renouvelaient par moitié tous les trois ans ; leurs membres étaient rééligibles. Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, les comptables des revenus communaux et les agents salariés de la commune ne

pouvaient en faire partie. Dans les communes de 500 âmes et au-dessus, les père, fils, frère, et alliés au même degré ne pouvaient être en même temps membres du conseil municipal.

La loi prescrivait la tenue de quatre séances annuelles, au commencement des mois de février, mai, août et novembre. Les préfets ou les sous-préfets ordonnaient les convocations extraordinaires ou autorisaient celles que réclamaient le maire ou le tiers des conseillers municipaux. Dans ce dernier cas, la demande ne pouvait être rejetée que par un arrêté préfectoral motivé dont on avait la faculté d'appeler au roi. Dans les sessions ordinaires, les conseils municipaux pouvaient s'occuper de tous les objets rentrant dans leurs attributions ; dans les réunions extraordinaires, ils⁹devaient se borner à traiter la question spéciale qui avait motivé la convocation. Pour délibérer valablement, la présence de la majorité des membres en exercice était nécessaire. Tout conseiller qui n'avait pas répondu à trois convocations successives, sans motifs reconnus légitimes par le conseil, devait être déclaré démissionnaire par le préfet. Les conseils municipaux pouvaient être dissous par le roi. Il ne devait pas s'écouler plus de trois mois entre la dissolution et la réélection. Toute délibération portant sur des objets étrangers aux attributions des conseils municipaux était déclarée nulle par le préfet en conseil de préfecture, sauf appel au roi. Toute décision prise hors des réunions légales était également nulle et l'illégalité en était prononcée par le préfet en conseil de préfecture, sans préjudice des poursuites judiciaires, s'il y

avait lieu. Dans le cas où un conseil se mettait en correspondance avec un ou plusieurs conseils ou publiait des proclamations ou adresses, il devait être suspendu par le préfet, en attendant qu'il eût été statué par le roi. Si la dissolution était prononcée, ceux qui avaient participé à ces actes pouvaient être poursuivis conformément aux lois pénales.

Le maire, assisté du percepteur et des commissaires répartiteurs, dressait la liste des électeurs communaux en énonçant la quotité des impôts payés par chaque contribuable, le chiffre de la population de la commune et l'indication des titres, diplômes et qualités des citoyens admis à voter pour autre cause que le cens. Cette liste était affichée et communiquée au secrétariat de la mairie à tout requérant. Pendant un mois, à dater de l'affiche, tout électeur pouvait réclamer contre l'omission de son nom ou contre les inscriptions indûment faites. Le maire, après avoir pris l'avis de trois membres délégués par le conseil municipal, statuait dans le délai de huit jours. Dans la quinzaine, appel pouvait être interjeté devant le préfet qui devait, dans le délai d'un mois, trancher la question en conseil de préfecture.

Les électeurs étaient convoqués par le préfet. Dans les communes de 2,500 âmes et au-dessus, ils étaient divisés en sections dont le nombre et l'étendue étaient déterminés par ordonnance du roi, le conseil municipal entendu. Chaque section devait élire la même quantité de conseillers qui ne pouvait pas dépasser huit, ni être inférieure à quatre, selon l'importance de la population de la commune. Si le nombre des conseillers n'était pas

exactement divisible par celui des sections, les premières sections nommaient un conseiller de plus. L'ordre des numéros était déterminé par la voie du tirage au sort pour la première fois. A chaque élection nouvelle, la section qui avait le premier numéro dans l'élection précédente prenait le dernier, celle qui avait le second prenait le premier et ainsi de suite. Les sections étaient présidées, la première par le maire et les autres successivement par les adjoints et les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. Dans les communes de 25,000 âmes, il n'y avait qu'une seule assemblée électorale. Toutefois, sur la proposition du conseil général du département, les électeurs pouvaient être divisés en sections par arrêté du préfet.

Chaque électeur ne pouvait voter qu'après avoir prêté, entre les mains du président, serment de fidélité au roi des Français, d'obéissance à la Charte constitutionnelle et aux lois du royaume. Le président avait seul la police des assemblées électorale. Le vote avait lieu au scrutin de liste. La majorité absolue était nécessaire au premier tour de scrutin, la majorité relative suffisait au second. Ces deux tours de scrutin pouvaient avoir lieu le même jour. Le bureau statuait provisoirement sur les difficultés qui pouvaient s'élever au sujet des opérations électorales. Les procès-verbaux étaient transmis au préfet avant l'installation des conseillers élus. S'il estimait que les élections étaient irrégulières, comme ayant été accomplies en dehors des formes et conditions légales, il pouvait les arguer de nullité, dans le délai de quinzaine, devant le conseil de préfecture. Tout électeur

avait le droit de demander l'annulation des opérations électorales à cette juridiction qui, dans les deux cas, statuait dans le délai d'un mois. Les questions relatives à l'incapacité légale des membres élus étaient déférées aux tribunaux civils. La loi enfin se terminait par des dispositions transitoires qu'il est sans intérêt de reproduire et disposait qu'une loi spéciale réglerait l'organisation municipale de la ville de Paris.

Cette promesse devait être accomplie au bout de trois années par la loi du 20 avril 1834. Il importe d'en analyser les principales dispositions. Le corps municipal de Paris se composait du préfet du département de la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints et des conseillers élus par la ville de Paris. Chacun des douze arrondissements de la capitale avait un maire et deux adjoints choisis par le roi sur une liste de douze candidats nommés par les électeurs de l'arrondissement. Les fonctions des maires ou adjoints duraient trois années et ils étaient toujours révocables. Tous les trois ans, les électeurs qui avaient participé à l'élection des membres du conseil général étaient convoqués pour procéder à la désignation des douze candidats qu'ils devaient présenter au roi. Cette désignation se faisait au scrutin de liste, à la majorité absolue ou à la majorité relative, suivant qu'on avait recouru à un premier ou à un deuxième tour de scrutin. Le conseil municipal se composait de trente-six membres élus par les douze arrondissements de Paris pour faire partie du conseil général du département de la Seine. Nous n'entrerons pas dans l'examen des conditions d'électorat et d'éligibilité requises qui

sont déterminées dans le titre I^{er} de la loi. Elles se réfèrent à la législation générale, tout en s'en différenciant sur quelques points. Chaque année, le roi nommait, parmi les membres du conseil municipal, le président et le vice-président de ce conseil ; le secrétaire était élu par les membres du conseil et parmi eux.

Le préfet de la Seine et le préfet de police assistaient aux séances du conseil municipal avec voix consultative. Ce conseil ne pouvait s'assembler que sur la convocation du préfet de la Seine, et délibérer que sur les questions qui lui étaient soumises par ce fonctionnaire. Chaque année, il y avait une session ordinaire, d'une durée de six semaines au plus, consacrée à la présentation et à la discussion du budget, sans préjudice des convocations extraordinaires. Pouvaient être déclarés démissionnaires, par un arrêté du préfet, les conseillers municipaux qui, sans excuses reconnues légitimes par le conseil, avaient manqué à une session ordinaire ou à trois convocations extraordinaires consécutives. Comme les membres des autres conseils municipaux, les conseillers de Paris prêtaient serment avant leur installation. Les dispositions de la loi de 1831 relatives aux incompatibilités, à l'irrégularité des délibérations, à la dissolution des conseils municipaux étaient applicables aux maires, aux adjoints et au conseil municipal de Paris.

Dès 1831, presque en même temps que la loi d'organisation municipale, le gouvernement avait présenté à la Chambre des députés un projet de loi qui réglait les droits et les attributions des administrations communales.

Ce projet qui ne différait pas essentiellement de celui de 1829 ne put être discuté. Il fut reproduit en 1833 et adopté le 17 mai par la Chambre des députés, mais avec de nombreux amendements qui ne furent pas admis par le gouvernement. Une nouvelle proposition de loi fut présentée à la Chambre des députés qui la vota avec des changements considérables. Le gouvernement ne voulut pas les accepter : il transmit à la Chambre des pairs la loi telle qu'elle avait été adoptée par les députés et y joignit un nouveau projet. M. Mounier fut nommé rapporteur : les pairs votèrent la loi qui fut envoyée à la Chambre des députés. Celle-ci choisit M. Vivien pour rapporteur et, après de longues discussions, adopta à son tour cette loi qui, dans nos institutions communales, occupe une place si importante.

La loi du 18 juillet 1837 se divise en sept titres dont nous allons successivement donner l'analyse. Le titre 1^{er} est relatif aux réunions, divisions et formations de communes. Il constitue plutôt un préambule qu'une partie intégrante des dispositions qui règlent l'administration communale. Il n'y a pas, en effet, de connexion nécessaire entre l'administration des communes existantes, et les conditions qui doivent présider à la création de celles qui ne sont pas encore constituées ou aux modifications de celles qui sont déjà établies. Toutes les fois qu'il s'agira de réunir plusieurs communes en une seule ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrira préalablement, dans les communes intéressées, une enquête, tant sur le pro-

jet en lui-même que sur ses conditions. Les conseils municipaux assistés des plus imposés en nombre égal à celui de leurs membres, les conseils d'arrondissement et le conseil général donneront leur avis. Quand le projet concerne une section de commune, il est juste qu'elle soit représentée par des organes distincts. A cet effet, une commission syndicale sera créée et un arrêté préfectoral déterminera le nombre des membres qui la composeront. Ces membres seront élus par les électeurs municipaux domiciliés dans la section. Si le nombre des électeurs n'est pas double de celui des individus à élire, la commission sera composée des plus imposés de la section. Elle nommera son président et sera chargée de donner son avis sur le projet.

Les réunions et distractions de communes qui modifient la composition d'un département, d'un arrondissement, d'un canton, ne peuvent être prononcées que par une loi. Le législateur de 1837 rétablissait ainsi une des prérogatives les plus légitimes que le pouvoir législatif avait possédées pendant la première période de la Révolution. Depuis la promulgation de la Constitution de l'an VIII, il en avait été dépouillé par le pouvoir exécutif, sans qu'aucun texte formel attribuât au gouvernement le droit qu'il s'était arrogé. Ce n'était, en effet, que par suite d'une interprétation bien extensive de la loi du 8 pluviôse an IX, que le pouvoir exécutif chargé, lors de la réorganisation administrative, de déterminer l'étendue des circonscriptions cantonales avait pu, aux époques ultérieures, statuer exclusivement sur les réunions et séparations de communes. Est-il besoin

d'ajouter que la création d'une commune nouvelle, la suppression ou le fractionnement d'une commune ancienne, sont des faits de la plus haute importance puisque, dans le premier cas, ils donnent l'existence à un être public, qui est investi de la personnalité civile et devient apte à faire tous les actes de la vie administrative; puisque, dans le second, selon l'expression d'un des rapporteurs de la loi, il constituent une véritable sentence de mort civile et portent atteinte à des droits, à des intérêts, à des sentiments respectables? L'intervention de la loi est donc nécessaire pour la garantie des communes qu'il s'agit de créer, de modifier ou de faire disparaître. Ce principe semblait devoir être applicable à toutes les réunions et distractions de communes, sans exception. Néanmoins, après de longues discussions, on admit qu'en cas de consentement des conseils municipaux délibérant avec les plus imposés, une ordonnance du roi pouvait prononcer les réunions et distractions autres que celles dont nous avons parlé ci-dessus. A défaut de consentement des conseils municipaux, si la population de la commune est inférieure à trois cents habitants, l'avis affirmatif du conseil général du département permet de passer outre et l'on peut encore statuer par ordonnance. Dans tous les autres cas, une loi est nécessaire.

Les conséquences des réunions et distractions sont déterminées par la loi avec une grande netteté. Les habitants de la commune réunie à une autre commune conservent la jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature. Les édifices et autres

immeubles servant à usage public deviennent propriété de la commune à laquelle est faite la réunion. La section de commune érigée en commune séparée ou réunie à une autre commune emporte la propriété des biens qui lui appartenait exclusivement. Les édifices et autres immeubles affectés à un usage public deviennent la propriété de la nouvelle commune ou de celle au profit de laquelle a lieu la réunion. Les autres conditions de la réunion ou de la distraction doivent être fixées par l'acte qui les prononce. Si c'est une loi qui statue, cette fixation peut être renvoyée à une ordonnance royale ultérieure, sauf réserve, dans tous les cas de toutes les questions de propriété. Enfin, une dernière disposition prescrit de dissoudre les conseils municipaux et de faire effectuer de nouvelles élections, toutes les fois que des réunions ou fractionnements de communes auront été opérés. On ne peut qu'approuver cette façon de procéder, qui permet sans retard aux nouvelles communes d'avoir une représentation municipale et modifie la représentation de celles qui existent déjà, conformément aux changements subis par la circonscription communale.

Le titre II de la loi traite des attributions des maires et des conseils municipaux. Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure : 1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ; 2° des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ; 3° de l'exécution des mesures de sûreté générale. On se souvient que la loi du 14 décembre 1789 avait énuméré les fonctions qui peuvent être déléguées au maire par l'administration supérieure, mais la plupart

de ces fonctions lui ayant été enlevées par la législation postérieure, la loi de 1837 a substitué à cette énumération un résumé beaucoup plus rationnel des attributions qui lui sont conférés. L'importance de cette disposition est considérable, car tous les objets qu'elle comprend font du maire un agent du pouvoir exécutif par essence. Ce ne peut être, en effet, comme chef de l'association communale que le maire possède les attributions d'intérêt général que nous venons d'indiquer. La loi manifeste son intention de la façon la plus nette; c'est sous l'autorité et non pas seulement sous la surveillance de l'administration supérieure que le maire est placé pour tout ce qui touche les fonctions comprises dans l'article 9.

Quant aux fonctions spéciales confiées au maire par les lois, elles sont aussi variées que nombreuses. Il ne saurait entrer dans notre pensée d'en faire l'énumération complète. Nous citerons seulement les principales. Outre les fonctions d'officier de l'état-civil, d'officier de police judiciaire et de juge des contraventions de police dans les communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, le maire prend part à certains actes de l'administration forestière (*Cod. for.* art. 16 et suiv., art. 126-131), fait les sommations pour dissiper les attroupements (l. 10 avril 1831), délivre les passeports et les livrets d'ouvriers, fait les visites domiciliaires pour constater les détentions illégales de poudre de guerre (loi du 25 mai 1834), dirige le recensement de la population, est chargé de la tenue du registre des mutations de propriété survenues pendant l'année. C'est lui encore qui reçoit en dépôt les états de section et matrice du

rôle pour la contribution des portes et fenêtres, qui arrête le tableau des patentables confectionné par le contrôleur des contributions directes. Il reçoit les engagements volontaires, tire pour les absents dans les opérations du tirage, dresse les tableaux de recrutement, pourvoit au logement des troupes, surveille l'instruction primaire et les prisons et enfin statue comme juge sur certaines matières administratives.

Ce serait une erreur de croire que le maire doit être complètement indépendant dans l'exercice des fonctions qu'il remplit comme chef de l'association communale. L'intérêt général exige que les communes soient administrées avec vigilance et sagesse, que la sécurité des biens et des personnes soit assurée, que les revenus et les établissements communaux soient gérés avec économie et prudence. De là, pour l'administration supérieure, la mission de surveiller tous les actes du maire qui se réfèrent à ces objets si importants pour les intérêts de l'État et de la commune. L'article 10 de la loi dispose que « le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure : 1° de la police municipale, de la police rurale, de la voirie municipale et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs ; 2° de la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, et de faire, en conséquence tous actes conservatoire de ces droits ; 3° de la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale ; 4° de la proposition du budget et de l'ordonnancement des

« dépenses ; 5° de la direction des travaux communaux ;
« 6° de souscrire les marchés, de passer les baux des
« biens et les adjudications des travaux communaux
« dans les formes établies par les lois et règlements ;
« 7° de souscrire, dans les mêmes formes, les actes de
« vente, échange, partage, acceptation de dons ou
« legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont
« été autorisés conformément à la présente loi ; 8° de
« représenter la commune en justice, soit en demandant,
« soit en défendant. »

Une des questions les plus discutées dans les deux chambres fut celle qui concernait les arrêtés des maires en matière municipale. Depuis 1790, ces arrêtés avaient force exécutoire par eux-mêmes, et n'étaient soumis à aucune approbation préalable des autorités supérieures. Le projet primitif du gouvernement proposait d'investir les préfets du droit de modifier ces arrêtés. C'était substituer l'action du pouvoir administratif proprement dit à celle du pouvoir municipal, enlever à ce dernier une des prérogatives qui lui appartenaient en propre depuis près d'un demi-siècle, et introduire dans une loi libérale une disposition restrictive que rien ne justifiait. Tout le monde reconnaissait, en effet, que l'administration supérieure devait avoir la faculté d'annuler les arrêtés des maires. Le pouvoir ne se trouvait donc pas désarmé en face des illégalités que pouvaient contenir ces règlements, et c'était une chose exorbitante que de supprimer une attribution pour se défendre contre un abus que l'on pouvait toujours réprimer. Aussi, les commissions des deux chambres n'hésitèrent-elles pas

à proposer le rejet de la disposition proposée. Enfin, après des péripéties d'élaboration et de discussion qu'il serait trop long de relater et qui se prolongèrent durant plusieurs sessions, le gouvernement, les pairs et les députés se mirent d'accord sur une rédaction qui, tout en consacrant le droit municipal, donnait au pouvoir toutes les garanties nécessaires. En vertu de ce texte, le maire prend des arrêtés à l'effet d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité, de publier de nouveau les lois et règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation. Ces arrêtés sont immédiatement adressés au sous-préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation, constatée par les récépissés donnés par le sous-préfet.

Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. C'est lui qui choisit les gardes-champêtres, sauf l'approbation du conseil municipal. Ces gardes doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ; ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul a droit de les révoquer. Le maire nomme également les pères communs, sauf approbation du conseil. Il peut prononcer leur révocation.

Le maire est chargé seul de l'administration, mais il a la faculté de déléguer une partie de ses attributions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence des

adjoints, à ceux des conseillers municipaux qui sont appelés à en faire les fonctions. Cette disposition est d'une utilité incontestable; elle permet d'assurer la permanence et la régularité des services sans diminuer la responsabilité qui incombe au maire vis-à-vis du conseil municipal et du pouvoir central. La loi devait en outre prévoir le cas où ce fonctionnaire, soit par inertie, soit par mauvaise volonté, ne remplissant pas les fonctions dont il est investi par les lois, compromettrait les intérêts qu'il a mission de sauvegarder. Il était donc nécessaire de créer des garanties spéciales pour obvier à cet abus. « Si un maire refuse de faire un acte prescrit par la loi, il faut que l'autorité supérieure puisse y procéder à son défaut, dit M. Vivien dans son rapport de 1836. L'exécution des lois ne peut être suspendue par la résistance d'un simple fonctionnaire. Sa destitution n'est pas toujours nécessaire; dût-elle être prononcée, on n'est pas toujours à même d'attendre qu'il soit remplacé; mais il faut que le préfet ne soit admis à user du droit que le projet lui confère que pour des actes formels, précisément exigés par la loi, et qu'à l'aide de ce droit il ne puisse annuler l'autorité municipale » Tel est l'esprit dans lequel a été voté l'article 15 ainsi conçu : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. » Cette disposition constitue un remède suprême dont on ne peut user qu'avec mesure. On ne saurait y voir, comme on l'a soutenu

récemment, un moyen propre à assurer l'exercice régulier des fonctions du maire dans le cas où ce fonctionnaire, se considérant comme indépendant du pouvoir exécutif parce qu'il tiendrait sa nomination du conseil municipal, puiserait dans cette origine même des idées d'opposition ou de résistance au gouvernement. Il est évident que le législateur de 1837 n'a pas eu en vue une hypothèse qui est en désaccord avec le principe adopté par la loi de 1831, et que, d'autre part, l'action du préfet serait, dans ce cas, un palliatif impuissant. Rien ne vaut, en effet, la force du lien hiérarchique pour assurer l'obéissance des personnes et la régularité des services. Or, cette force n'est-elle pas annihilée en grande partie quand l'inférieur, devant son origine à l'élection, n'est plus directement et complètement le subordonné du supérieur, agent nommé par le pouvoir?

La loi trace ensuite les règles des adjudications publiques. Lorsque le maire procède à une adjudication de cette nature pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal, désignés d'avance par le conseil ou, à défaut, appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal est convoqué à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux conseillers municipaux assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit.

A côté des attributions du maire, la loi devait déterminer les attributions des conseils municipaux. Elles sont divisées en trois catégories. La première se com-

pose des objets que ce conseil règle définitivement, qui n'engagent pas l'avenir et ne compromettent pas les intérêts généraux. Ce sont : le mode d'administration des biens communaux, les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens ; le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ; les affouages, en se conformant aux lois forestières. Une expédition de toute délibération relative à ces divers objets est immédiatement adressée par le maire au sous-préfet qui en délivre récépissé. La délibération est exécutoire si, dans les trente jours qui suivent la date du récépissé, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. Toutefois, le préfet peut suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de trente jours.

La seconde catégorie comprend les matières sur lesquelles les conseils municipaux délibèrent seulement. Elles peuvent engager l'avenir et altérer la fortune communale. Ce sont : le budget de la commune et en général toutes les recettes et dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires ; les tarifs et règlements de perception de tous les revenus communaux ; les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés communales, leur affectation aux différents services publics et, en général tout ce qui intéresse leur conservation et leur améliora-

tion ; la délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de communes. Il faut y ajouter les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée excède dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens, ainsi que celles des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée ; les projets de constructions, de grosses réparations et de démolitions et, en général, tous les travaux à entreprendre ; l'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement de voirie municipale. Cette catégorie comprend encore : le parcours et la vaine pâture, l'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux ; les actions judiciaires et transactions, et tous autres objets sur lesquels les lois et règlements appellent les conseils municipaux à délibérer. Les délibérations concernant les objets sus-énoncés sont adressées aux sous-préfets. Il faut, pour qu'elles deviennent exécutoires, l'approbation du préfet, du ministre compétent ou celle du chef du pouvoir exécutif, lorsqu'elles sont prescrites par les lois et règlements d'administration publique.

La troisième catégorie renferme tous les cas dans lesquels les conseils sont appelés à donner un avis purement consultatif. Il en est ainsi pour ce qui concerne : les circonscriptions relatives aux cultes, celles qui concernent la distribution des secours publics ; les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ; l'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance. Les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger,

d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements et par les fabriques des églises et autres administrations préposées à l'entretien du culte dont les ministres sont salariés par l'État, les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance ; ceux des fabriques et autres administrations subventionnées, pour les frais du culte, sur les fonds communaux, sont également soumis à l'avis préalable des conseils municipaux. Enfin, les lois et règlements indiquent d'autres objets sur lesquels ces conseils donnent leur avis ou doivent être consultés par le préfet.

Le conseil municipal peut formuler ses réclamations contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition. Il délibère sur les comptes d'administration présentés annuellement par le maire. Dans les séances où ces comptes sont débattus, le conseil désigne au scrutin celui de ses membres qui exerce la présidence. Le maire peut assister à la délibération, mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement cette délibération au sous-préfet. On comprend l'utilité et la sagesse de cette règle : le maire et les adjoints ne peuvent être à la fois juges et parties, mais leur présence, leurs explications permettent au conseil de se prononcer en connaissance de cause. C'est encore le conseil municipal qui entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf règlement définitif par les conseils de préfecture ou la Cour des comptes, ainsi que nous le verrons plus loin. Une attribution qui ne lui fut pas accordée sans de longs débats, c'est la faculté d'exprimer son vœu sur

tous les objets d'intérêt local. M. Mounier, dans son rapport de 1835, à la chambre des pairs, en avait demandé la suppression. Cette disposition, soutenue par M. Vivien, à la chambre des députés, l'emporta néanmoins, et l'on se demande aujourd'hui quel danger elle présentait pour être combattue aussi énergiquement. Ce qui est hors de doute, c'est qu'elle peut être utile. Avec le correctif que les conseils municipaux n'ont la faculté de faire ni de publier aucune protestation, proclamation ou adresse, tous les droits du pouvoir, tous les intérêts de l'ordre public sont sauvegardés.

Les dernières dispositions du titre sont relatives aux délibérations du conseil municipal. Lorsque, après deux convocations successives faites par le maire, à huit jours d'intervalle et dûment constatées, les membres du conseil ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération votée après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents. Les décisions des conseils municipaux se prennent à la majorité. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Les délibérations doivent être inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et paraphé par le sous-préfet. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêché de signer. Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques ; leurs débats ne peuvent être publiés qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure. Tout le monde était d'accord sur le principe de la non-publicité, mais, tandis que la Chambre des pairs s'opposait à la publication des débats, la Chambre

des députés adoptait l'opinion contraire. Il y a, disait la première, des inconvénients considérables à ce que les délibérations des conseils municipaux soient publiées. Ces conseils siègent souvent et ont à traiter des questions d'intérêt local et même privé. La publication des opinions des différents membres qui les composent produirait des rivalités, des divisions, des inimitiés ardentes et sans fin et, si chaque conseiller craignait de voir livrer ses paroles à la publicité, aurait pour résultat d'entraver la liberté des discussions. Les députés répondaient que la disposition restrictive proposée était dépourvue de sanction, que, dans toute affaire importante, il se formerait une publicité officieuse produite souvent par les révélations des conseillers municipaux eux-mêmes et que cette publicité qui donnerait toute facilité aux attaques et aux insinuations perfides pouvait rendre nécessaire la publication du procès-verbal des séances. Enfin, après de longues discussions, on se mit d'accord sur le texte transactionnel que nous avons reproduit ci-dessus. Le vote au scrutin secret fut adopté en principe, toutes les fois qu'il était réclamé par trois des conseillers municipaux présents.

Les dépenses des communes sont de deux natures. Les unes, indispensables pour assurer la marche de l'administration, la conservation des propriétés communales et la sécurité publique, doivent être acquittées en toute circonstance et il ne saurait dépendre de l'inertie ou du mauvais vouloir des conseils municipaux de se soustraire à la nécessité de les solder. Ces dépenses sont qualifiées *obligatoires* par la loi. Les autres, au con-

traire, sont celles que les communes ont la liberté de faire ou de ne pas faire, en réglant, comme elles le jugent à propos, l'emploi de leurs fonds disponibles. On les appelle dépenses *facultatives*. Nous avons vu déjà cette distinction admise dans plusieurs législations étrangères. Elle est conforme à la nature des choses et a pour but d'assurer les services municipaux et de satisfaire les besoins communaux essentiels. La nomenclature des dépenses déclarées obligatoires par la loi de 1837 comprend : l'entretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou du local affecté à la mairie, les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, l'abonnement au *Bulletin des lois*, les frais de recensement de la population, les frais des registres de l'état-civil et la portion des tables décennales à la charge des communes, le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception, celui des gardes des bois des communes et des gardes-champêtres, les frais de bureau des commissaires de police et leur traitement tels qu'ils sont déterminés par les lois, les pensions des employés municipaux et des commissaires de police, les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, d'achat et d'entretien de son mobilier dans les chefs-lieux de canton. Sont encore obligatoires : les dépenses relatives à la garde nationale, à l'instruction publique, celles qui concernent l'indemnité de logement aux curés et desservants et aux autres ministres des cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur usage. Les secours aux fabriques des églises et administrations préposées aux cultes re-

connus, en cas d'insuffisance de leurs revenus justifiée par leurs comptes et budgets, le contingent assigné à la commune dans la dépense des enfants trouvés et abandonnés, les grosses réparations aux édifices communaux, la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation, les frais des plans d'alignement, les frais et dépenses des conseils des prud'hommes et des chambres consultatives des arts et manufactures, les contributions et prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus communaux ; l'acquittement des dettes exigibles rentrent dans la même catégorie. Il convient d'y ajouter les centimes spéciaux établis par la loi du 21 mai 1836 pour la confection des chemins vicinaux. Toutes les dépenses autres que celles que nous venons d'énumérer sont facultatives. Nous verrons plus loin que cette disposition a pour sanction le droit conféré à l'administration supérieure d'imposer d'office les sommes nécessaires à l'acquittement des dépenses obligatoires, lorsqu'elles n'ont pas été votées par les conseils municipaux. Le législateur de 1837 a ainsi établi une restriction considérable à la liberté des communes. C'est donc une raison impérieuse pour ne classer parmi les dépenses obligatoires que celles qui ont un caractère absolu de nécessité et pour n'user de la faculté édictée par la loi qu'avec réserve et mesure. Nos observations doivent se borner à ce point de vue général : ce serait dépasser les limites imposées à ce travail que de discuter, soit théoriquement, soit avec les chambres des pairs et des députés, le caractère obligatoire des dépenses que la loi a ainsi qualifiées.

Les recettes des communes sont ordinaires ou extraordinaires. Cette distinction si raisonnable, déjà consacrée par la législation antérieure est reproduite dans la loi. Parmi les recettes ordinaires l'on doit classer les revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature, les cotisations imposées annuellement sur les ayants-droit aux fruits qui se perçoivent en nature, le produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances, celui de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes, les produits des octrois municipaux, des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés. Ces recettes se composent encore du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics, de celui des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis. Enfin elles comprennent le prix des concessions dans les cimetières, les produits des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions, des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état-civil, la portion que les lois accordent aux communes dans le montant des amendes prononcées par les tribunaux de simple police et de police correctionnelle et par les conseils de discipline de la garde nationale et le produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par la loi.

Les recettes extraordinaires se composent : des contributions extraordinaires dûment autorisées, du

prix des biens aliénés, des dons et legs, du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées, du produit des coupes extraordinaires de bois, du produit des emprunts et de toutes autres recettes accidentelles.

Le budget de chaque commune proposé par le maire et voté par le conseil municipal est définitivement réglé par arrêté du préfet. Toutefois, le budget des villes dont le revenu est de 100,000 francs ou plus, devra être réglé par ordonnance du roi. « L'importance de
« l'administration d'une ville aussi riche, les nombreux
« intérêts qu'il s'agit de protéger, disait M. Mounier,
« ont fait juger convenable de conserver cette précau-
« tion. » Cette disposition, ainsi que l'implique la fin de la phrase précitée, n'était pas nouvelle. Elle avait été édictée par l'ordonnance royale du 21 août 1821, remplaçant elle-même une autre ordonnance de 1816, qui soumettait à l'approbation du roi les budgets des villes ayant 30,000 francs de recettes ordinaires. Antérieurement, un décret impérial avait prescrit la même formalité pour les budgets des communes qui possédaient un revenu de plus de 20,000 francs. Pour éviter aux communes l'inconvénient d'être obligées de solliciter, tantôt l'approbation royale, tantôt l'approbation préfectorale, selon les fluctuations de leurs revenus, le législateur a posé en principe que le revenu d'une commune est réputé atteindre 100,000 francs, lorsque les recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années, et qu'il n'est censé être descendu au-dessous de 100,000 francs

que si, durant le même laps de temps, les recettes ordinaires n'ont pas atteint ce chiffre.

Lorsqu'il y a lieu d'ouvrir des crédits reconnus nécessaires postérieurement au règlement du budget, le conseil municipal prend une délibération dans les formes requises, et le préfet, dans les communes où il est appelé à régler le budget, le ministre dans les autres, autorisent ces ouvertures de crédits. Toutefois, dans ces dernières communes, les crédits supplémentaires pour dépenses urgentes peuvent être approuvés par le préfet. Sur tous ces points, la loi n'a fait qu'adopter la pratique antérieure. Dans le cas où, par une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été approuvé avant le commencement de l'exercice, les recettes et dépenses ordinaires continuent jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Cette disposition n'a pas besoin de commentaire : on ne peut percevoir les recettes sans une base légale, ni fixer les dépenses arbitrairement. Comme conséquence du droit d'approuver les budgets, les préfets, dans leurs arrêtés, le roi, dans ses ordonnances, peuvent rejeter ou réduire les dépenses facultatives proposées par les communes ; mais ils n'ont pas le droit de les augmenter. Quant aux dépenses obligatoires, elles peuvent être accrues, et il est même permis, soit au roi, soit au préfet, d'en introduire de nouvelles dans les budgets des communes. Les conseils municipaux ont la faculté de voter des crédits pour dépenses imprévues. La somme inscrite de ce chef au budget ne doit être réduite ou rejetée qu'autant que les

revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face, ou qu'elle excéderait le dixième des recettes ordinaires. Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire, avec approbation du préfet ou du sous-préfet. Le maire est même autorisé, dans les communes qui ne sont ni chefs-lieux de département, ni chefs-lieux d'arrondissement, à consacrer le montant de ce crédit aux dépenses urgentes, sans approbation préalable, à la charge toutefois d'en informer immédiatement le sous-préfet, et d'en rendre compte au conseil municipal à la première séance ordinaire qui suivra l'époque où aura été effectuée la dépense.

Dans le cas où un conseil municipal n'allouerait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire ou ne voterait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire doit être inscrite au budget par ordonnance du roi, pour les communes possédant un revenu de 100,000 francs et plus, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture, pour les communes d'un revenu inférieur. Le conseil municipal est préalablement appelé à en délibérer. S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle est inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle. Quand les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires, inscrites d'office en vertu de cette disposition, il y est pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen

d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum qui sera fixé par la loi de finance, et, par une loi spéciale, si la contribution excède ce maximum. Ainsi tous les services essentiels sont assurés par la loi : pour éviter l'inscription d'office au budget, on provoque une nouvelle délibération du conseil municipal et enfin, si cette inscription a lieu, on y procède en vertu de règles fixes qui ne laissent place à aucun arbitraire. L'établissement des contributions extraordinaires se fait conformément aux limites tracées par les lois de finances. Rien n'est donc plus sage, plus prudemment ordonné que cet ensemble de mesures.

Les délibérations des conseils municipaux concernant une contribution extraordinaire destinée à faire face aux dépenses obligatoires, ne sont exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du préfet, s'il s'agit d'une commune ayant moins de 100,000 francs de revenus, et d'une ordonnance, s'il s'agit d'une commune possédant un revenu supérieur. Si la contribution extraordinaire a pour but de subvenir à d'autres dépenses que celles qui sont légalement obligatoires, elle ne peut être autorisée que par ordonnance du roi ou par une loi, selon que le revenu de la commune est inférieur à 100,000 francs ou excède ce chiffre. La loi de 1837 innovait en attribuant aux préfets le droit d'autoriser les contributions extraordinaires destinées à acquitter les dépenses obligatoires dans les communes d'un revenu inférieur à 100,000 fr. La Restauration et l'Empire avaient toujours exigé une ordonnance, un décret ou une loi. Cette disposition a

l'avantage d'imprimer une plus grande célérité à l'expédition des affaires trop souvent retardées par la multiplicité des instructions administratives de cette nature portées au conseil d'État. Pour les communes possédant plus de 100,000 francs de revenu, il était sage de maintenir l'ancien état de choses. Une nécessité absolue seule peut en effet justifier la levée d'une contribution sans l'intervention et le vote des corps électifs qui, dans notre organisation administrative, ont mission d'établir les impôts. Quand cette nécessité vient à se produire, il y a lieu d'entourer la mesure exceptionnelle que l'on est forcé de prendre, des plus sérieuses garanties, celles qu'offrent les lois ou les ordonnances légalement rendues. Pour mettre la fortune communale à l'abri des emprunts inconsidérés qui grèvent l'avenir au profit du présent et sacrifient l'intérêt des générations futures à celui des générations actuelles, la loi exige une autorisation donnée par une ordonnance du roi, rendue dans les formes des règlements d'administration publique, s'il s'agit d'une commune ayant moins de 100,000 francs de revenus, et par une loi si la commune jouit d'un revenu supérieur. En cas d'urgence, et dans l'intervalle des sessions parlementaires, une ordonnance royale peut, néanmoins, autoriser les communes de cette dernière catégorie à contracter des emprunts jusqu'à concurrence du quart de leurs revenus. Ces règles, du reste, avaient été établies par la loi de finances de 1818.

L'article 42 de la loi dispose que, dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 francs, les plus imposés doivent être appelés à délibérer sur les

contributions extraordinaires et les emprunts concurremment avec le conseil municipal, et en nombre égal à celui de ses membres en exercice. A cet effet, ils sont convoqués dix jours au moins avant la réunion. Lorsque les plus imposés sont absents, ils sont remplacés en nombre égal par ceux qui sont portés après eux sur le rôle. On sait que cette garantie d'une bonne gestion des finances communales fonctionnait sous la Restauration. Le législateur de la monarchie de Juillet l'a empruntée à la loi de 1818, afin de permettre aux intérêts de faire entendre leur voix dans les affaires les plus importantes de la commune, à la propriété et à l'industrie, de discuter l'utilité d'impôts dont elles doivent être grevées plus que tous les autres contribuables. Mais pourquoi cette disposition protectrice est-elle restreinte aux communes les moins riches ? Sans doute on a cru que le régime censitaire et la composition des assemblées électorales municipales de la loi de 1831, qui se modifiait lorsque le chiffre de la population augmentait, suffisaient à assurer toute garantie aux intérêts. Ce raisonnement spécieux ne se soutient pas aujourd'hui, car il existe des villes peu peuplées dont les revenus atteignent ou dépassent 100,000 francs, et les conditions électorales sont bien changées. Nous aurons à examiner, dans la dernière partie de ce travail, s'il convient de conserver à l'adjonction des plus imposés les restrictions édictées par la loi de 1837. Le projet du gouvernement proposait d'autoriser les plus forts contribuables absents à se faire représenter par des mandataires. Cette disposition fut écartée par les deux chambres parce que, disait-on,

l'éloignement des plus imposés, lorsqu'ils ne demeurent pas dans la commune, fait supposer que, n'ayant pas les mêmes intérêts que les habitants, ils sont peu disposés à faire des sacrifices pour l'avantage de la communauté, et, parce que, avec des fondés de pouvoirs, il n'y a plus de délibération sincère et éclairée, car la liberté du vote disparaît devant des mandats impératifs.

Les tarifs des droits de voirie sont réglés par ordonnance du roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique. Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois et usages locaux, sont réparties par délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet. Elles sont ensuite perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques.

Les constructions que les administrations communales veulent exécuter sont d'une importance trop considérable pour ne pas être soumises à des conditions particulières. Il faut protéger les communes contre ce qu'on peut appeler la passion du bâtiment, empêcher des administrateurs, ambitieux de renommée, d'élever des monuments là où de simples édifices convenablement appropriés à leur destination seraient suffisants, et enfin veiller à ce que les travaux soient faits d'après des plans bien établis et dans des conditions de solidité et de durée satisfaisantes. C'est pour ces motifs que le législateur, suivant sur ce point les errements de la Restauration et de l'Empire, a décidé que toute construction nouvelle, toute reconstruction entière ou par-

tielle ne pourrait être autorisée que sur la production des projets et devis. L'approbation préalable du ministre compétent est nécessaire quand la dépense excède 30,000 francs ; celle du préfet suffit lorsqu'elle est inférieure à ce chiffre.

Le titre iv traite des acquisitions, aliénations, baux, dons et legs. De tout temps la conservation du patrimoine des communes a été l'objet de garanties spéciales, destinées à les prémunir contre leurs propres entraînements. C'est ainsi qu'avant 1789 toutes les aliénations et acquisitions de biens communaux ne pouvaient avoir lieu sans une autorisation formelle et expresse du roi. La loi du 14 décembre 1789 supprima ces formalités protectrices, mais cette liberté excessive était féconde en inconvénients. Dès 1797, le législateur le reconnut et posa en principe que les aliénations et échanges seraient autorisés par une loi spéciale. Cet état de choses se prolongea jusqu'en 1810, époque où le pouvoir impérial s'arrogea le droit d'autoriser par décret, les aliénations et acquisitions d'immeubles communaux. La loi de 1837 devait donc faire revivre des dispositions tombées en désuétude, mais qui n'avaient jamais été abrogés. Elle a disposé (art. 46) que : « Les
« délibérations des conseils municipaux ayant pour
« objet des acquisitions, des ventes ou échanges d'im-
« meubles, le partage de biens indivis, sont exécutoires
« sur arrêté du préfet en conseil de préfecture, quand
« il s'agit d'une valeur ne dépassant pas 3,000 francs
« pour les communes dont le revenu est au-dessous de
« 100,000 francs, et 20,000 francs pour les autres

« communes. S'il s'agit d'une valeur supérieure, il est
« statué par ordonnance du roi. La vente des biens
« mobiliers et immobiliers des communes, autres que
« ceux qui servent à un usage public, pourra, sur la
« demande de tout créancier porteur d'un titre exécutoire,
« être autorisée par une ordonnance du roi, qui
« déterminera les formes de la vente. »

Les baux à longs termes présentent une certaine analogie avec les aliénations. Toutes nos lois civiles et fiscales les ont envisagés à ce point de vue. Le législateur de 1837, estimant avec raison qu'ils peuvent entraîner un grave préjudice pour les communes, a voulu assujettir ces contrats à des règles spéciales dans l'intérêt de la communauté. C'est pourquoi les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des baux d'une durée de dix-huit ans ne sont exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance royale. Quelle que soit la durée du bail, l'acte passé par le maire est soumis à l'approbation du préfet.

Les dons et legs sont un mode d'acquisition de la propriété. A ce titre, les délibérations des conseils municipaux portant acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, lorsque leur valeur n'excède pas 3,000 francs, et en vertu d'une ordonnance du roi, lorsque leur valeur est supérieure ou que les prétendants du droit soulèvent des réclamations. Vainement on soutint, dans la discussion, que l'autorisation préfectorale était insuffisante, étant donnés les termes du Code civil qui exige un décret. Il fut

reconnu que le législateur impérial avait eu surtout en vue la nécessité d'une autorisation émanée du pouvoir, et qu'un arrêté du préfet, agent du gouvernement, remplissait toutes les conditions requises. Sous certains rapporst, cette disposition est avantageuse : elle contribue à l'expédition rapide des affaires et à la bonne administration. Les délibérations relatives aux dons ou legs d'objets immobiliers, celles qui portent refus de dons ou de legs mobiliers, doivent être approuvées par ordonnance du roi. Par mesure de prudence, le maire peut toujours accepter, à titre conservatoire, les dons ou legs faits à la commune. L'ordonnance ou arrêté qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation.

Les communes sont des personnes morales aptes à posséder et administrer les propriétés qui leur appartiennent. Elles peuvent donc introduire des actions en justice et plaider pour la défense de leurs droits. Ce sont les maires qui les représentent, soit en demandant, soit en défendant. Mais, plus que les individus, les êtres moraux sont susceptibles d'entraînements auxquels l'intérêt commun mal compris les pousse trop souvent. Il est nécessaire par conséquent de les prémunir contre la propension qu'elles peuvent avoir à soutenir trop facilement des procès. L'expérience du passé prouve qu'il est sage, en pareille occurrence, d'exiger des communes une autorisation de plaider. Sous l'ancienne monarchie, les communes devaient être autorisées par l'intendant de la province ; sous l'Empire et sous la Restauration, par le conseil de préfecture. La loi, s'appropriant cette disposition, pose en principe dans le titre IV que nulle

commune ou section de commune ne peut intenter une action en justice sans être autorisée par le conseil de préfecture. Lorsqu'un jugement est intervenu, la commune doit obtenir une nouvelle autorisation pour se pourvoir devant un autre degré de juridiction. Cependant, tout contribuable inscrit au rôle communal a droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croirait appartenir à la commune ou section, et que cette commune ou cette section appelée à en délibérer aurait négligé ou refusé d'intenter. La commune ou section doit être mise en cause, et la décision qui interviendra aura effet à son égard.

Cette faculté pour chaque contribuable d'exercer les actions de la commune est empruntée au droit romain. Elle ne peut causer de préjudice à la communauté, mais néanmoins, il est possible qu'elle produise des résultats fâcheux. M. Vivien, dans son rapport de 1836, ne se le dissimulait pas. « Le droit qu'on propose de créer, disait-il, n'est pas sans inconvénients : « on peut craindre que la commune, pour éviter les « conséquences d'un procès douteux, ne mette en « avant un habitant peu solvable ; que l'exercice de ce « droit ne serve à favoriser des tracasseries personnelles et des inimitiés privées ; qu'enfin la commune « n'ait de justes raisons de ne pas intenter à telle époque « donnée une action judiciaire qu'elle ne peut pas encore appuyer sur toutes les justifications nécessaires. « Toutefois, il est tels droits qui, bien que communaux, « intéressent spécialement un simple habitant de la

« commune, et pour l'exercice desquels il ne doit pas
« être entravé par le mauvais vouloir ou l'indifférence
« du conseil municipal. La nécessité de recourir au
« conseil de préfecture est une garantie contre les abus. »
Afin de donner une solution définitive au litige et de ne
pas remettre en question la chose jugée, le jugement
à intervenir doit être commun avec la commune.

La commune, la section de commune ou le contribu-
table auxquels l'autorisation aura été refusée, peuvent
se pourvoir devant le roi en conseil d'État. Le pourvoi
est introduit et jugé dans la forme administrative. Il doit
être formé, à peine de déchéance, dans le délai de trois
mois, à dater de la notification de l'arrêté du conseil de
préfecture. Peut-être eût-il mieux valu donner au re-
cours porté devant le conseil d'État la forme contentieuse
au lieu de la forme administrative. Est-il, en effet, une
question qui appartienne plus complètement au domaine
contentieux que celle qui consiste à décider si une com-
mune doit ou ne doit pas tenter une action et si le
conseil de préfecture à eu tort de lui refuser l'autorisa-
tion requise ?

Lorsqu'un particulier engageait un procès contre
une commune, sous l'ancienne monarchie, il devait se
procurer lui-même l'autorisation exigée, si l'action in-
tentée était purement mobilière. La commune, au con-
traire, devait se faire autoriser à plaider si la demande
était immobilière. Le législateur de 1837 a supprimé
cette obligation pour le créancier. Il a considéré qu'il
serait exorbitant d'empêcher un tiers de se présenter
en justice pour soutenir ses intérêts et de paralyser son

action par un refus d'autorisation. Mais il a soumis la commune à la nécessité d'une autorisation préalable, lorsqu'elle est défenderesse, sans se rendre compte sans doute qu'un refus, dans certaines circonstances, pourrait frapper de déchéance le droit lui-même et amener une condamnation par défaut qui deviendrait irréparable. Par une disposition dont la sagesse est indiscutable, l'administration doit être mise en mesure de connaître la demande et avoir le bénéfice d'un certain délai pour y répondre ou y satisfaire. Celui qui veut intenter une action contre une commune ou une section de commune, est tenu d'adresser préalablement au préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. La présentation du mémoire interrompt la prescription et toutes déchéances. Le préfet est chargé de transmettre le mémoire au maire avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer. La délibération de ce conseil est ensuite envoyée au conseil de préfecture qui décide si la commune doit être autorisée à ester en jugement. Le conseil de préfecture est tenu de statuer dans le délai de deux mois, à partir de la date du récépissé du mémoire introductif d'instance. Les décisions portant refus d'autorisation doivent être motivées. Le maire, si l'autorisation n'est pas accordée, peut se pourvoir devant le roi en son conseil d'État, et il est statué sur ce pourvoi, dans le délai de deux mois, à compter du jour de son enregistrement au secrétariat général du conseil d'État. L'action ne peut être intentée qu'après la décision du conseil de préfecture, et, à défaut de décision, après le

délai de deux mois. En cas de pourvoi, l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur ce pourvoi, ou que les délais pour y statuer soient expirés. En aucun cas, la commune ne peut défendre à l'action que si elle y a été expressément autorisée. Toutefois, l'autorisation n'est pas nécessaire pour certains actes urgents de leur nature et qui n'intéressent pas le fond du droit. Le maire peut introduire les actions possessoires, y défendre et faire tous autres actes conservatoires ou interruptifs des déchéances sans être autorisé.

Une section de commune peut avoir à intenter ou à soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même ou contre une autre section. Il faut alors pourvoir cette section d'une commission syndicale. La Chambre des députés avait proposé de composer la commission syndicale des conseillers municipaux domiciliés dans la section ; si leur nombre était insuffisant, ils devaient être complétés par l'élection et par l'adjonction des plus imposés. La Chambre des pairs trouvant ces dispositions compliquées et d'une exécution difficile, préféra confier aux préfets le choix des membres de la commission syndicale, à la charge de se conformer à certaines conditions. C'est ce système qui a prévalu. Aux termes des articles 56 et 57, le préfet forme une commission syndicale de trois ou cinq membres qu'il choisit parmi les électeurs municipaux et à leur défaut parmi les plus imposés. Les membres du corps municipal qui sont intéressés à la jouissance des biens ou droits revendiqués par la section ne doivent point participer aux délibérations du conseil municipal relatives

au litige. Ils sont remplacés, dans toutes ces délibérations, par un nombre égal d'électeurs municipaux de la commune, que le préfet choisit parmi les habitants ou propriétaires étrangers à la section. L'action est suivie par celui de ses membres que la commission syndicale désigne à cet effet. Lorsqu'une section soutient un procès contre une autre section, il est formé une commission syndicale, conformément aux mêmes règles. La section qui a obtenu une condamnation contre la commune ou contre une autre section, n'est point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts résultant du fait du procès. Il en est de même à l'égard de toute partie qui a plaidé contre une commune ou une section de commune.

Toute transaction implique une aliénation, ce qui rend nécessaire une autorisation du pouvoir, pour qu'elle devienne exécutoire. Aux termes du Code civil (art. 2045), les transactions doivent être homologuées par ordonnance ou décret. Mais on a considéré qu'un arrêté du préfet en conseil de préfecture pouvait être censé rendu au nom du roi et remplissait les conditions requises. Cet arrêté suffira donc pour rendre exécutoires les transactions consenties par le conseil municipal, s'il s'agit d'objets mobiliers d'une valeur inférieure à 3,000 francs ; si leur valeur est supérieure ou si la transaction porte sur des objets immobiliers, une ordonnance royale devra intervenir.

Le titre VI règle la comptabilité des communes. Cette partie des services communaux est trop importante pour ne pas être soumise au contrôle et à la surveillance

de l'autorité publique. Pour que les dépenses n'excèdent pas les crédits votés, pour que les recettes soient effectuées d'une façon régulière et complète, il faut que des règles précises soient établies par la loi. Cette nécessité a été comprise depuis longtemps. Sous l'ancienne monarchie, les comptes des deniers communs des villes étaient arrêtés, au xvi^e siècle, par les baillis et sénéchaux. Plus tard, le procureur général du Parlement, l'intendant de la province intervinrent dans cette partie de l'administration communale. La gestion des revenus communaux donne naissance à deux responsabilités bien distinctes : le maire est ordonnateur, le receveur est comptable. Ces deux attributions ne peuvent être confondues : le maire ne doit opérer aucune recette ; s'il dépassait son droit d'ordonnateur, il perdrait son caractère et deviendrait responsable.

Les comptes du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget. Ils sont définitivement approuvés par les préfets, pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 francs, et par le ministre compétent pour les autres communes. Le maire peut seul délivrer des mandats. S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture, et alors l'arrêté préfectoral tiendrait lieu du mandat du maire. Les recettes et dépenses communales s'effectuent par un comptable, chargé seul et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter

les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. Tous les rôles de taxe, de sous-répartitions et de prestations locales doivent être remis à ce comptable. Les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'opèrent sur des états dressés par le maire. Ces états deviennent exécutoires, après qu'ils ont été visés par le sous-préfet. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture.

Le receveur municipal seul peut manier les deniers communaux. Quiconque, sans autorisation légale, s'immisce dans leur maniement est, par ce fait, constitué comptable et peut être poursuivi en vertu du Code pénal, pour usurpation de fonctions publiques. C'est le percepteur qui remplit les fonctions de receveur municipal. Toutefois, dans les communes qui ont un revenu supérieur à 30,000 francs, si le conseil municipal le demande, le roi peut nommer un receveur municipal spécial. Cette nomination se fait sur une liste de trois candidats présentés par le conseil.

Les comptes des receveurs municipaux, après avoir été débattus et arrêtés par le conseil municipal, sont définitivement réglés par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes, pour toutes les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 francs, et, par cette cour, pour celles dont le revenu est plus considérable. Les comptes des trésoriers des hôpitaux et autres éta-

blissements de bienfaisance, sont assujettis aux mêmes règles. La chambre des députés voulait soumettre la comptabilité si défectueuse des fabriques à la même juridiction, mais sur l'observation faite par la chambre des pairs, qu'on ne pouvait modifier sans inconvénients le décret organique de 1809 dans une loi étrangère à cette matière, et qu'on surchargeait les conseils de préfecture, elle renonça à cette innovation.

La responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes sont déterminées par des règlements d'administration publique. Pour l'exécution de ces règlements, les receveurs municipaux sont soumis à la surveillance des receveurs des finances. Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est placée sous la surveillance du receveur des finances de l'arrondissement. Les comptables qui n'ont pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements, peuvent être condamnés à une amende de 10 à 100 fr. ou de 50 à 500 fr. par chaque mois de retard, selon que les receveurs et trésoriers sont justiciables du conseil de préfecture ou de la Cour des comptes. Ces amendes sont attribuées aux communes ou établissements que concernent les comptes en retard. Assimilées aux débits des comptables, elles peuvent être recouvrées par la voie de la contrainte par corps. Ces dispositions, empruntées à la loi d'organisation de la Cour des comptes semblent rigoureuses, mais elles sont conformes aux principes, car tout règlement administratif doit avoir une sanction pénale.

Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie, où toute personne imposée aux rôles de la commune a le droit d'en prendre connaissance. Ils sont rendus publics par la voie de l'impression, dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs ou plus, et dans les autres quand le conseil municipal a voté les dépenses de l'impression.

La loi devait pourvoir à l'administration des biens qui appartiennent par indivis à plusieurs communes. C'est ce qu'elle a fait dans le titre septième et dernier. Dans ce cas, si l'une des communes le réclame, une ordonnance du roi institue une commission syndicale, composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Chacun des conseils élit dans son sein, au scrutin secret et à la majorité des voix, le nombre de délégués fixé par l'ordonnance du roi. La commission syndicale doit être renouvelée tous les trois ans, après le renouvellement des conseils municipaux. Les décisions prises par cette commission ne sont exécutoires que sur l'approbation du préfet, et demeurent soumises aux règles établies pour les délibérations des conseils municipaux. La commission syndicale est présidée par un syndic nommé par le préfet et choisi parmi les membres qui la composent. Les attributions respectives du syndic et de la commission sont les mêmes que celles du maire et du conseil municipal pour l'administration des propriétés communales.

Lorsqu'un même travail intéresse plusieurs communes, les conseils municipaux sont spécialement ap-

pelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de la dépense que chacune d'elles doit supporter. Ces délibérations sont soumises à l'approbation du préfet qui, en cas de désaccord entre les conseils municipaux, statue après avoir entendu le conseil d'arrondissement et le conseil général. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, une ordonnance royale décide la question litigieuse. La part de la dépense définitivement mise à la charge des communes est portée d'office à leur budget. En cas d'urgence, un arrêté du préfet suffit pour ordonner les travaux et pourvoit à la dépense à l'aide d'un rôle provisoire. Il est procédé ultérieurement à sa répartition définitive, conformément aux règles qui viennent d'être exposées ci-dessus.

Telle est cette législation de 1837 qui, par une suite de dispositions sagement coordonnées, par des innovations prudentes et des progrès mesurés, a fondé notre administration communale. Aussi avons-nous cru devoir lui consacrer des développements trop considérables peut-être. Elle a codifié une quantité de textes épars et facilité ainsi la tâche des magistrats municipaux et des administrateurs supérieurs. Large pour son époque, en ce qui touche les attributions des maires et des conseils municipaux, elle a réalisé des réformes considérables. Est-ce à dire qu'il n'y ait plus à faire de progrès en cette matière et que la législation de cette période ait atteint la perfection ? Personne ne peut le penser. Une loi postérieure l'a modifiée dans un sens libéral : nous estimons que les attributions des conseils municipaux peuvent

encore être étendues. Sans renoncer entièrement à la tutelle administrative, sans violer les principes de notre droit public, on peut élargir les pouvoirs des conseils municipaux, et donner ainsi aux communes une somme plus considérable de sérieuse et véritable liberté.

VI

RÉGIME MUNICIPAL DE LA RÉPUBLIQUE DE 1848.

La proclamation de la république et la mise en pratique du suffrage universel semblaient devoir modifier radicalement les lois de notre organisation communale. Le gouvernement ne pensa pas qu'il en dût être ainsi. Le ministre de l'intérieur, M. Recurt, dans l'exposé des motifs de la loi du 3 juillet 1848, exprime ainsi la pensée du pouvoir : « Il y avait à choisir entre
« ces deux partis : publier une circulaire qui réglât ces
« derniers points (il s'agissait de la conciliation de la
« loi de 1831 avec le suffrage universel) par voie d'é-
« claircissement ou d'interprétation, ou soumettre à
« l'assemblée un projet de loi transitoire qui, en atten-
« dant que la Constitution ou une loi organique eut
« statué sur la formation des corps municipaux, mit
« en harmonie les dispositions de la loi du 21 mars 1831
« et celles des décrets du gouvernement provisoire des
« 5 et 8 mars dernier. » Ainsi, la seule difficulté qu'il s'agit de résoudre, c'est la conciliation de la loi du Gouvernement de Juillet avec la nouvelle doctrine du suffrage universel. La nomination des maires par le pou-

voir est adoptée par le gouvernement républicain. Tant il est vrai que les principes s'imposent toujours avec autorité, quelle que soit la forme de gouvernement qu'une nation se donne !

La pensée des gouvernants d'alors ressort également du titre donné à la loi : « Décret relatif au renouvellement des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux. » Il semble que ce soit là une de ces lois de circonstance qui doit disparaître avec les causes passagères qui l'ont fait naître. On fixe une date prochaine pour les élections ; on détermine les conditions de l'électorat municipal, six mois de domicile dans la commune, sans aucun cens, puis on déclare applicables aux élections municipales certaines prescriptions du décret du Gouvernement provisoire relatif aux élections législatives. Mais dans la discussion au sein de l'assemblée constituante, le débat s'élargit. Le principe de la nomination des maires par le pouvoir fut mis en question. Il trouva des défenseurs convaincus dans MM. Baroche et Stourm. Le système de l'élection des maires et des adjoints par le suffrage universel fut aussi soutenu. Enfin, M. Picard fit adopter un amendement aux termes duquel le maire et les adjoints devaient être choisis par le conseil municipal et pris dans son sein. Dans la séance du 30 juin, M. Sénart, devenu ministre de l'intérieur, se rallia à cette doctrine, en se fondant sur ce que la commission de constitution avait adopté le même principe. « Quoique nous ne fassions en ce moment qu'une loi provisoire, dit-il, nous voudrions, je l'avoue, que, pendant les quelques mois qui vont s'écouler, nous

« puissions voir à l'épreuve certaines formes, certains
« principes qui sont posés par la commission dans le
« projet de constitution. Indépendamment de cette idée,
« nous nous sommes ralliés à la pensée des auteurs de
« la constitution qui est, qu'il vaut mieux, dans le plus
« grand nombre de cas, que le maire soit nommé par
« le conseil municipal, pour assurer l'harmonie dans le
« sein du conseil municipal. Je viens de dire dans le
« plus grand nombre de cas, car je n'entends pas me
« rallier complètement à l'amendement du citoyen
« Picard. Et quand vous aurez examiné le principe, je
« vous demanderai, en mon nom personnel, de sous-
« amender l'article, en le limitant aux communes d'une
« certaine population.» L'assemblée constituante donna
gain de cause au ministre et décréta que, dans les chefs-
lieux d'arrondissement et de département et dans les
communes au-dessus de 6,000 âmes, les maires et
adjoints seraient choisis par le pouvoir exécutif, parmi
les membres du conseil municipal, et dans toutes les
autres communes seraient élus par les conseils. Les
maires et adjoints pouvaient être suspendus par arrêté
du préfet, mais ils n'étaient révocables que par une
décision du gouvernement. La suspension ne pouvait
excéder trois mois. Les maires et adjoints révoqués ne
pouvaient être réélus pendant une année.

La constitution du 4 novembre 1848 se borna à
déclarer que l'administration communale se composait
d'un maire, d'adjoints et d'un conseil municipal, et
laissa à une loi spéciale la mission de déterminer les
attributions des conseils municipaux et le mode de no-

mination des maires et des adjoints. Quoiqu'il en soit, dès 1849, l'expérience désirée par M. Sénart était faite, et le ministre de l'intérieur réclamait le retour à la loi de 1831. N'est-ce point là une preuve évidente que cette législation n'est pas incompatible avec le suffrage universel et le régime républicain ? Un projet de loi organique fut élaboré au Conseil d'État. MM. Vivien et Vuitry, qui en furent les rapporteurs, conclurent tous les deux au rétablissement du régime municipal de 1831. L'assemblée législative saisie du projet nomma, pour l'examiner, une commission qui lui fit subir des modifications profondes dont les principales tendaient au maintien de l'élection des maires par les conseils municipaux. A peine la discussion était-elle commencée, que le coup d'État du 2 décembre dispersa la représentation nationale.

De cette législation qui est la mère de celle qui nous régit aujourd'hui, nous ne pouvons dire qu'une chose, c'est qu'improvisée en quelque sorte au courant de la discussion, elle n'a pas suffisamment approfondi les principes de notre droit public et de notre droit administratif. La liberté des communes ne consiste pas dans le droit d'élire les maires et les adjoints, mais dans une large initiative pour régler leurs intérêts et leurs affaires sous la surveillance tempérée du pouvoir central. Voilà ce qu'on ne saurait proclamer trop haut. Le précédent de 1848 a donc été d'autant plus fâcheux qu'il a servi plus tard à autoriser d'autres violations des principes. Les inconvénients pratiques qu'il a produits ont amené une réaction violente qui

a donné au gouvernement la faculté de prendre les maires en dehors des conseils municipaux et prouvé que notre législation sait bien rarement conserver cette mesure qui seule peut rendre les lois durables.

VII

RÉGIME MUNICIPAL DU SECOND EMPIRE

Le pouvoir autoritaire issu du coup d'État devait répudier la doctrine de l'élection des maires, moins parce que les principes de la législation de 1848 lui paraissaient erronés, que parce qu'il espérait s'assurer par la nomination de ces fonctionnaires de dociles instruments électoraux et administratifs. Mais il dépassa la mesure, et, au lieu de revenir à la loi de 1831, il édicta dans l'article 57 de la constitution du 14 janvier 1852, que les maires pourraient être pris hors du conseil municipal. Une loi provisoire des 7-8 juillet 1852 appelée « loi sur le renouvellement des conseils généraux, des conseils municipaux et sur la nomination des maires et adjoints » développa le principe posé dans la constitution et établit certaines règles pour les élections. Les conseils municipaux durent être renouvelés intégralement et les maires et adjoints durent être nommés dans le délai de quatre mois. Les élections municipales se firent sur les listes dressées pour les élections au corps législatif, en vertu du décret du 2 février 1852. Les préfets eurent le droit de diviser les communes en

sections et de fixer le nombre de conseillers municipaux qui devaient être nommés par chacune de ces sections. Dans les communes de 2,500 âmes et plus, le scrutin durait deux jours, le samedi et le dimanche, tandis que dans les communes d'une population inférieure, il ne restait ouvert que pendant la seule journée du dimanche. Pour être élu membre du conseil municipal, il fallait réunir, au premier tour de scrutin, la majorité des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. Au deuxième tour, la majorité relative suffisait, quel que fût le nombre des votants.

Aux termes des articles 7, 8, 9, 10 de la loi, les maires et adjoints sont nommés par le président de la République, dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement, et dans les communes de 3,000 habitants et au-dessus. Dans les autres communes ils sont choisis par le préfet. Ils peuvent être suspendus par arrêté préfectoral, mais ne sont révocables que par décret du président de la République. Le gouvernement a la faculté de prendre les adjoints, comme les maires, en dehors des conseils municipaux. Le maire préside le conseil municipal : il a voix prépondérante en cas de partage. Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace. Dans tous les autres cas, les adjoints choisis en dehors du conseil n'y siègent qu'avec voix consultative. Les conseils municipaux peuvent être suspendus par le préfet ; leur dissolution doit être prononcée par le président de la République. En cas de dissolution, l'élection du nouveau conseil municipal a lieu dans le délai d'une année.

Lorsque le conseil municipal est suspendu ou dissous, le préfet peut désigner, soit une commission qui remplit les fonctions du conseil municipal, soit des citoyens, pour assister le maire dans les actes administratifs, spéciaux et déterminés, pour lesquels la loi ou les règlements exigent le concours d'un ou plusieurs conseillers municipaux. De cette époque date, dans notre législation, la création des commissions municipales. La loi de 1831 n'avait pas édicté de mesure aussi radicale, puisque la réélection des conseils municipaux devait suivre, dans un délai de trois mois, leur dissolution. Une seule de nos lois antérieures, la loi du 22 ventôse an IV, qui conférait au Directoire le droit de remplacer d'office les conseillers municipaux, contenait des dispositions analogues. Le principe des commissions municipales en lui-même, n'est pas mauvais, car il est incontestable que, dans certaines circonstances, l'administration communale peut être entravée et même compromise par des conseils municipaux incapables, négligents ou malintentionnés. Procéder à de nouvelles élections, quand les passions sont encore en ébullition, c'est aggraver le mal. Il n'y a donc d'autre remède que de désigner d'office un nombre suffisant de citoyens pour remplir les fonctions du conseil municipal. Mais la durée des pouvoirs de ces commissions doit être limitée par leur nécessité même ; dès qu'elles cessent d'être indispensables, elles doivent disparaître. Du reste, ce n'est qu'avec la plus grande réserve que le pouvoir doit user de la faculté dangereuse que la loi lui accorde ; les commissions municipales sont des armes à deux

tranchants qui souvent blessent ceux-là mêmes qui s'en servent. Si, pour des motifs peu graves, l'on supprime la représentation communale, cette mesure ne tarde pas à devenir odieuse et à produire plus d'inconvénients que d'avantages. A nos lecteurs d'apprécier l'usage que l'on a fait de ces sortes de commissions depuis 1852 jusqu'à l'époque actuelle.

Mais la loi que nous venons d'analyser n'avait qu'un caractère provisoire. Le nouveau gouvernement devait se hâter de présenter une loi organique. C'est ce que qu'il fit en 1855, et les dispositions votées par le corps législatif prirent le nom de loi sur l'organisation municipale. M. Langlais, dans son rapport, eut soin de préciser le but que voulait atteindre le pouvoir : « Le gouvernement, disait-il, ne se propose pas d'apporter
« une réforme profonde dans nos institutions municipales. Ni la constitution, ni le vœu public ne la réclament ; mais nos communes vivent sous l'empire de
« la loi transitoire que nous avons votée, dans le cours
« de notre première session, et sous celui de législations antérieures, dont plusieurs parties, disposées
« pour d'autres temps et dans d'autres vues, étaient en
« désaccord avec le principe de nos institutions et se
« trouvent abrogées. De là, la nécessité d'organiser un
« régime définitif, et de réunir, dans une seule loi,
« toutes ces dispositions éparses, en y ajoutant les modifications nouvelles, dont le besoin se fait sentir. »

La loi est divisée en quatre sections. La première traite de la composition et du mode de nomination des corps municipaux, la seconde, des assemblées des con-

seils municipaux, la troisième, des assemblées des électeurs municipaux, la quatrième comprend des dispositions diverses. Aux termes de l'article 1^{er}, le corps municipal de chaque commune se compose du maire, d'un ou de plusieurs adjoints et des conseillers municipaux. Les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal sont gratuites. Cependant, les conseils municipaux peuvent allouer aux maires des frais de représentation. Faites dans l'intérêt de la cité, les dépenses de représentation ne constituent pas un traitement pour le maire. Leur allocation n'est donc pas inconciliable avec le principe de la gratuité.

Les maires et les adjoints sont nommés par l'Empereur, dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et dans les communes de 3,000 habitants et au-dessus. Dans les autres communes, ils sont nommés par le préfet, au nom de l'Empereur. Ils doivent être âgés de vingt-cinq ans accomplis et inscrits, dans la commune, au rôle de l'une des quatre contributions directes. Les adjoints peuvent être pris, comme le maire, en dehors du conseil municipal. Les fonctions des maires et adjoints durent cinq ans, et ils les remplissent même après l'expiration de ce terme, jusqu'à l'installation de leurs successeurs. Le préfet peut suspendre les maires et adjoints par un arrêté, qui cesse d'avoir effet lorsqu'il n'est pas confirmé dans le délai de deux mois par le ministre de l'intérieur, mais ils ne sont révocables que par décret de l'Empereur. On se souvient que la nomination des maires et adjoints par le pouvoir, même en dehors des conseils municipaux,

était une disposition constitutionnelle. Il ne pouvait donc y avoir lieu à discussion sur le principe. Quand à l'application qu'on en devait faire, elle donna lieu à des systèmes, à des amendements aussi anti-libéraux que possible, qu'il est curieux de rappeler aujourd'hui. MM. Collot et de la Haichois voulaient que le maire pût être pris dans le sein du conseil municipal, mais que, par le fait seul de sa nomination, il cessât d'en faire partie. M. de Cuverville proposait la même disposition pour les adjoints. MM. Delavau et Baragnon demandaient que les maires et les adjoints fussent toujours choisis en dehors du conseil municipal, qu'ils fussent nommés avant la réunion des électeurs et ne pussent solliciter leurs suffrages. Au contraire, MM. de Latour, Briot de Montremy et Vernier soutenaient que le maire et les adjoints, lorsqu'ils étaient pris hors le conseil municipal, devaient en être membres de droit et que leur nomination devait précéder le scrutin. Ainsi se faisait jour l'idée de soustraire le maire à l'élection. On ne voulait pas, qu'indépendant des électeurs comme maire, il pût, en qualité de conseiller municipal, dépendre du suffrage universel. Ce système autoritaire présentait les plus graves inconvénients. Si la commune est une association d'intérêts, c'est par elle-même ou plutôt par ses mandataires que ces intérêts doivent être gérés et l'État n'a ni qualité, ni capacité pour le faire en son lieu et place par l'intermédiaire de ses agents. Si la commune est dépourvue d'existence propre et n'est qu'une création politique, ce qui ne nous paraît vrai à aucun point de vue, on instituait d'un trait de plume 80,000

à 100,000 fonctionnaires qu'il fallait payer. En effet, les maires qui seraient exclusivement des agents du pouvoir devraient recevoir un traitement, car on ne trouverait plus personne qui voulût, sans cette condition, accepter un mandat dénué du prestige et de la considération qui s'attachent aux fonctions municipales. L'exception en vertu de laquelle maires et adjoints pouvaient être pris en dehors du conseil municipal s'expliquait, si elle ne se justifiait pas, par une prétendue raison d'État, par cette considération que chez le maire les attributions d'intérêt général l'emportent sur le rôle qu'il remplit dans l'association communale, par certaines situations locales particulières en face desquelles le pouvoir ne devait pas être désarmé. Mais faire de l'exception la règle, c'était dépasser la mesure : on avait abusé de l'élection des maires par le conseil municipal, on voulait abuser de la nomination des maires par le pouvoir. Tant il est vrai que, dans la vie politique comme dans la vie physique, l'action provoque toujours la réaction ! La commission eut le bon sens de proposer le rejet de tous les amendements et la bonne fortune de l'obtenir.

Les conditions de capacité requises pour être maire et adjoint diffèrent de celles formulées par la loi de 1831 : au lieu du domicile dans la commune, on exigeait seulement l'inscription au rôle de l'une des quatre contributions directes. Cette disposition fut vivement combattue : comment le maire qui n'habite pas la commune pourra-t-il, disait-on, gérer des intérêts qu'il ne connaît pas, et ne peut guère étudier utilement, puisqu'il n'est pas sur les lieux ? Mais le gouvernement

soutint que, dans les petites communes de 200 à 500 âmes, les ressources pour le choix des maires étaient très-bornées et qu'il fallait lui concéder une faculté dont il n'userait du reste qu'avec réserve. L'article, est-il besoin de le dire ? fut voté après ces observations.

La loi fixe le nombre des adjoints à un dans les communes de 2,500 âmes et au-dessous, à deux, dans celles dont la population est de 2,501 à 10,000 habitants. A la différence de la législation de 1831, elle n'exige plus la nomination d'un adjoint par chaque excédant de 20,000 âmes : elle donne seulement au gouvernement la faculté d'y procéder. Lorsque la mer ou quelque autre obstacle rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles, les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un adjoint spécial, pris parmi les membres de cette fraction, est nommé en sus du nombre ordinaire : cet adjoint spécial remplit les fonctions d'officier de l'état-civil et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans cette partie de la commune.

En cas d'absence ou d'empêchement, le maire est remplacé par un de ses adjoints, dans l'ordre des nominations. Si le maire et ses adjoints se trouvent absents ou empêchés, un conseiller municipal désigné par le préfet, ou, à défaut de cette désignation, le conseiller municipal qui est le premier dans l'ordre du tableau, est chargé de le remplacer. Ce tableau est dressé d'après le nombre des suffrages obtenus et en suivant l'ordre des scrutins. Il y a incompatibilité entre les fonctions de maire et diverses autres fonctions. La loi a ajouté, à la

nomenclature de la législation de 1831, les gardes des établissements publics et des particuliers, les instituteurs libres, les fermiers des revenus communaux et les agents salariés par la commune.

Chaque commune a un conseil municipal composé de dix membres dans les communes qui ont moins de 500 habitants. Leur nombre s'accroît ensuite proportionnellement à la population jusqu'au chiffre de 30,000 âmes et suivant les errements de la loi de 1831. Pour les villes de 30,001 à 40,000 habitants, le conseil municipal se compose de trente membres; de trente-deux pour celles qui ont de 40,001 à 50,000 âmes; de trente-quatre, dans celles de 50,001 à 60,000 âmes; de trente-six, dans celles de 60,001 habitants et au-dessus.

Le législateur de 1855 avait à choisir entre deux systèmes pour la nomination des conseil municipaux, le régime de la loi de pluviôse, an VIII, ou l'élection. Disons, à sa louange, qu'il n'a pas hésité un seul instant et qu'il s'est prononcé pour le système électif qui, selon l'expression de M. Langlais, est « le droit ancien, le droit, pour ainsi dire, permanent des communes. » Le système des candidatures avait été proposé à la commission par le colonel du Marais. Elle l'écarta parce qu'à son sens il présentait des complications considérables, et pouvait donner naissance à des agitations et à des difficultés plus grandes même que l'élection directe. Ces principes posés, on décida que les membres du conseil municipal seraient élus par les électeurs inscrits sur la liste communale en vertu du décret du 2 février 1852, relatif aux élections législatives. Aux termes

de l'article 7, le préfet peut, par un arrêté pris en conseil de préfecture, diviser les communes en sections électorales et répartir, entre les sections, le nombre des conseillers à élire, en tenant compte du nombre des électeurs inscrits.

La seule condition d'éligibilité imposée aux candidats pour les conseils municipaux fut d'avoir vingt-cinq ans accomplis. Le chef du pouvoir qui avait fondé son coup d'État sur l'abrogation de la loi du 31 mai, voulait laisser au suffrage universel la pleine et entière liberté de ses choix. Cette doctrine n'empêchait pas d'établir certaines incapacités et certaines incompatibilités qu'indique la nature même des choses et qui sont inscrites dans toutes les législations. La loi, du reste, ne fait que reproduire, en les complétant, les dispositions antérieures qui ont réglementé cette matière. Ainsi ne peuvent être conseillers municipaux : les comptables de deniers communaux et les agents salariés de la commune, les entrepreneurs de services communaux, les domestiques attachés à la personne, les individus dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance. Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de préfets, sous-préfets, secrétaires-généraux, conseillers de préfecture, de commissaires et d'agents de police, de militaires ou employés des armées de terre et de mer, en activité de service, des ministres des divers cultes en exercice dans la commune. Nul n'a le droit d'être membre de plusieurs conseils municipaux. Dans les communes de 500 âmes et au-dessus,

les père, fils, frères et les alliés du même degré ne peuvent faire partie en même temps du conseil municipal. Tout conseiller qui, par une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité sus-énoncés, est déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours au conseil de préfecture.

La durée du mandat municipal est de cinq ans. En cas de vacances, dans l'intervalle des élections quinquennales, il est procédé au remplacement, quand le conseil municipal est réduit aux trois quarts de ses membres. Les conseils municipaux peuvent être suspendus par le préfet, mais l'empereur seul décrète la dissolution. La suspension prononcée par le préfet est de deux mois et peut être portée par le ministre de l'intérieur jusqu'à une année. A l'expiration de ce délai, si un décret ne l'a pas dissous, le conseil municipal reprend ses fonctions. En cas de suspension, le préfet nomme immédiatement une commission pour remplir les fonctions de conseil municipal. En cas de dissolution, la commission est nommée soit par l'Empereur, soit par le préfet, selon les cas. Le nombre des membres qui la composent ne peut être inférieur à la moitié de celui des conseillers municipaux. La commission nommée en cas de dissolution peut être maintenue en fonctions jusqu'au renouvellement quinquennal. Cette disposition est exorbitante. MM. Legrand et Lequien proposaient de réduire les pouvoirs des commissions municipales à une durée de deux années. La commission admettait une réduction à trente mois. Mais le

conseil d'État maintint le projet dans toute sa rigueur.

Paris, qui est le chef-lieu du gouvernement, le centre d'un grand état, où se trouvent réunis toutes les forces de la civilisation et tous les éléments de désordre, où s'agitent tous les intérêts et toutes les passions, devait avoir une organisation spéciale. Lyon, à raison de son importance, fut placé sur la même ligne. Ces deux villes furent pourvues d'un conseil municipal de trente-six membres, nommé par l'empereur pour cinq ans, et présidé par un conseiller désigné également par l'empereur.

Les règles établies dans la section II, pour la tenue des assemblées des conseils municipaux présentent une analogie des plus grandes avec la loi de 1831. Nous renvoyons donc le lecteur à l'exposé que nous en avons fait plus haut. Deux différences toutefois méritent d'être signalées : la première est le droit inscrit dans l'article 22, qui appartient à tout habitant ou contribuable de la commune, de demander communication, sans déplacement, et de prendre copie des délibérations du conseil municipal ; la seconde est la sanction pénale qui permet de poursuivre, en vertu de l'article 123 du Code pénal, tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre qui aura rendu publics les actes nuls et illégaux d'un conseil municipal. Rien de mieux justifié que ces deux dispositions, car elles donnent une garantie aux droits individuels et à l'ordre public.

La section III traite de l'assemblée des électeurs municipaux et des voies de recours contre les élections.

Les règles relatives à la tenue et à la police de l'assemblée, aux pouvoirs du président et du bureau, au mode d'émission des votes sont trop connues et, à part quelques différences minimes, trop semblables à celles de 1831 pour que nous soyions obligé de les exposer de nouveau. Dans les communes de plus de 2,500 âmes, le scrutin dure deux jours. Outre la majorité absolue des suffrages, par une innovation qu'explique l'avènement du suffrage universel, il faut, pour être élu, obtenir les voix du quart des électeurs inscrits. Le droit pour tout électeur d'arguer de nullité les opérations électorales, les délais pour formuler les réclamations, envoyer les pièces à la préfecture, la faculté attribuée au préfet d'attaquer les élections qui lui paraissent illégales, tout cela est réglementé de la même façon que par le législateur de 1831.

On sait que les attributions du maire sont de deux espèces, celles qui sont propres au pouvoir municipal et celles qui se rattachent à l'administration générale de l'État. C'est ce dualisme de fonctions qui fait du maire plus encore l'agent du gouvernement que le chef de l'association communale. L'idée d'opérer la séparation de ces attributions est venue plus d'une fois à la pensée du législateur ; en 1831 notamment, on proposait de réduire l'administration communale à ses fonctions propres, en confiant à un agent de l'État celles qui dérivent du pouvoir exécutif. Nous n'avons pas à revenir sur les considérations que nous avons développées pour prouver que cette conception était impraticable. Mais, ce qui ne pouvait s'appliquer dans trente-six mille

communes semblait susceptible d'être essayé dans quelques grandes villes. On pouvait, par exemple, dans l'intérêt de la sûreté générale de l'État, réduire les pouvoirs de police attribués aux municipalités. C'est ce qu'a fait la loi, dans son article 50 qui dispose que « dans les
« communes chefs-lieux de département, dont la popu-
« lation excède 40,000 âmes, le préfet remplit les fon-
« ctions de préfet de police, telles qu'elles sont réglées
« par les dispositions actuellement en vigueur de l'ar-
« rêté des consuls du 12 messidor an VIII. Toutefois,
« les maires desdites communes restent chargés, sous
« la surveillance du préfet, et sans préjudice des at-
« tributions tant générales que spéciales qui leur sont
« conférées par les lois : 1° de tout ce qui concerne
« l'établissement, l'entretien, la conservation des édi-
« fices communaux, cimetières, promenades, places,
« rues et voies publiques ne dépendant pas de la grande
« voirie ; l'établissement et la réparation des fontaines,
« aqueducs, pompes et égouts ; 2° de la police munici-
« pale, en tout ce qui a rapport à la sûreté et à la li-
« berté du passage sur la voie publique, à l'éclairage,
« au balayage, aux arrosements, à la solidité et à la
« salubrité des constructions privées ; aux mesures pro-
« pres à prévenir les accidents et fléaux calamiteux, tels
« que les incendies, les épidémies, les épizooties, les
« débordements ; aux secours à donner aux noyés, à
« l'inspection de la salubrité des denrées, boissons,
« comestibles et autres marchandises mises en vente
« publique, et de la fidélité de leur débit ; 3° de la fi-
« xation des mercuriales ; 4° des adjudications, marchés

« et baux. » Les conseils municipaux des communes en question sont appelés, chaque année, à voter, sur la proposition du préfet, les allocations qui doivent être affectées à chacun des services dont les maires cessent d'être chargés. Ces dépenses sont obligatoires, et, dans le cas où les conseils ne les voteraient pas, peuvent être inscrites d'office au budget par décret impérial, le conseil d'État entendu.

La législation de l'Empire s'est également occupée de la tutelle administrative et des attributions des conseils municipaux. C'est ainsi que le décret du 25 mars 1852, dans l'intérêt de la prompt exécution des affaires, a confié au préfet et quelquefois même au sous-préfet, le droit d'approbation et de veto qui, selon la nature et l'importance des cas, était réservé au pouvoir central. Le décret du 13 avril 1861 a été rendu dans le même ordre d'idées et n'a fait que compléter le premier. Ces deux actes du pouvoir exécutif, dans les détails desquels il ne nous paraît pas opportun d'entrer, ont changé la manière dont s'exerce la tutelle gouvernementale : ils ont substitué, dans beaucoup de cas, le préfet au ministre compétent, mais n'ont pas affranchi les conseils municipaux. C'est donc improprement qu'ils ont été appelés décrets de *décentralisation*.

Il devait appartenir à la loi des 24-29 juillet 1867 de réaliser un progrès considérable et de décentraliser, cette fois bien réellement, un certain nombre d'affaires. On sait que la législation de 1837 avait établi trois catégories d'affaires : les affaires réglées définitivement par les conseils municipaux, celles qui étaient soumises

à l'approbation préfectorale, celles enfin sur lesquelles les conseils n'étaient appelés qu'à donner un simple avis. La loi nouvelle a conservé cette classification, mais elle a fait passer dans la première catégorie certaines affaires jusque-là soumises à l'approbation préalable et a confié le contrôle d'un certain nombre d'autres à des autorités plus rapprochées des communes. Aux termes de l'article 1^{er}, « les conseils municipaux règlent, par
« leurs délibérations, les affaires ci-après désignées, savoir : 1° les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense totalisée avec celle des autres acquisitions déjà
« votées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune ;
« 2° les conditions des baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la
« durée du bail ne dépasse pas dix-huit ans ; 3° les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets
« et aux autres projets de la même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des
« revenus ordinaires de la commune, ni, en aucun cas, une somme de 50,000 francs ; 4° le tarif des droits
« de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ; 5° les droits à percevoir pour permis de
« stationnement et de location sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine communal ; 6° le
« tarif des concessions dans les cimetières ; 7° les assurances des bâtiments communaux ; 8° l'affectation
« d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun

« service public, sauf les règles prescrites par des lois
« particulières; 9° l'acceptation ou le refus de dons ou
« legs faits à la commune sans charges, conditions, ni
« affectation immobilière, lorsque ces dons ou legs ne
« donnent pas lieu à réclamation. En cas de désaccord
« entre le maire et le conseil municipal, la délibération
« ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet. »

On voit combien s'est élargi le cercle où se meuvent les décisions des conseils municipaux. Mais la loi exige une condition pour que les communes puissent profiter de ces innovations libérales: c'est l'accord du maire avec son conseil municipal. Au corps législatif, M. Marie prétendit que le maire serait toujours maître du sort de la délibération, et qu'en définitive la décision appartiendrait au préfet, dont l'approbation est nécessaire. M. Magnin ne fut pas moins énergique. « Ainsi donc, s'écriait-il, « voilà un maire pris, comme cela arrive trop souvent, « en dehors du conseil municipal, qui n'est pas d'accord avec lui, les électeurs lui ayant refusé leur vote « et l'ayant donné aux membres du conseil, voilà un « maire qui signale au préfet une délibération qui ne « lui convient pas. Croyez-vous que le préfet n'accueillera pas presque toujours les observations du maire et « n'annulera pas la délibération? Le droit de règlement « qu'on vous propose de donner aux conseils municipaux « est un droit nul et illusoire, la délibération n'étant pas « exécutoire, si elle n'est pas approuvée. » Les défenseurs du projet soutinrent que le maire et le conseil municipal, connaissant les affaires de la commune, pouvaient et devaient s'entendre aisément, que rien n'était

plus naturel que l'accord entre le maire et son conseil exigé pour constituer une garantie sérieuse, et que la disposition attaquée réalisait un progrès considérable, puisqu'elle permettait à ce même conseil de régler définitivement un certain nombre d'affaires importantes, sous la seule condition de ne pas être en désaccord avec le maire. En proposant cette disposition, le gouvernement faisait une sage décentralisation et donnait aux communes plus de liberté véritable qu'elles n'en avaient jamais eu. Mais, les maires pouvant être choisis en dehors des conseils municipaux, l'accord entre le maire et son conseil, n'était pas toujours facile, il faut le reconnaître, et, dans cette dernière hypothèse, le pouvoir concédait plutôt l'apparence que la réalité de l'indépendance communale.

Lorsque le budget d'une commune pourvoit à toutes les dépenses obligatoires, et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses, soit obligatoires, soit facultatives, les allocations portées audit budget par le conseil municipal pour des dépenses facultatives, ne peuvent être ni changées, ni modifiées par l'arrêté du préfet ou par le décret impérial qui règle le budget. Cela revient à dire que les conseils municipaux disposent souverainement de l'excédant de leurs recettes ordinaires. Ils peuvent voter, dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général, des contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Ils ont également la faculté de voter trois centimes extraordinaires, exclu-

sivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires. Enfin ils règlent, par leurs délibérations, les emprunts communaux remboursables sur les centimes extraordinaires dont nous venons de parler, ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement, en ce dernier cas, ne dépasse pas douze années. En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet.

Pour se rendre compte de l'étendue des pouvoirs conférés par la loi aux conseils municipaux, il faut se rappeler que la législation de 1837 exigeait que les délibérations établissant des contributions extraordinaires destinées à pourvoir aux dépenses obligatoires fussent approuvées par le préfet ou par une ordonnance, selon que la commune avait un revenu inférieur, égal ou supérieur à 100,000 francs. Si les contributions extraordinaires avaient pour but de subvenir à des dépenses facultatives, l'approbation devait être donnée par une ordonnance royale ou par une loi, suivant la distinction déjà faite en ce qui touche le revenu. Ainsi, le gouvernement impérial relâchait notablement les liens de la tutelle administrative, sous la seule condition que le maire, son agent, son organe, son représentant direct, fût d'accord avec le conseil municipal. Dans quelques communes, où ce maire ne faisait point partie du conseil, cette entente, avons-nous dit plus haut, pouvait être difficile. Mais l'inconvénient qui en résultait n'a pas la même gravité que celui que va produire aujourd'hui la situation respective des maires et des conseils muni-

cipaux. Avant peu, l'origine élective du maire qui est en quelque sorte l'émanation exclusive du conseil municipal, rendra l'accord du maire et du conseil presque forcé, par le fait même de l'élection, la garantie que produit leur entente, par cela même que cette entente sera moins libre, s'affaiblira et l'application de la loi de 1867 entraînera de fâcheuses conséquences. Certes, on peut dire, sans abuser des conjectures, que jamais le gouvernement impérial n'aurait donné des attributions aussi larges aux communes, s'il s'était trouvé dans la nécessité d'abandonner la nomination des maires aux conseils municipaux.

La loi du 19 ventôse an IX avait exempté de toutes contributions les bois et forêts nationaux. Ce privilège avait soulevé de nombreuses réclamations. Pour en tenir compte, l'article 4 dispose qu'à l'avenir les bois et forêts de l'État acquitteront les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes, dans la proportion de la moitié de leur valeur imposable, sans préjudice des dispositions des diverses lois.

Les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet : les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général et dont la durée ne serait pas supérieure à douze années, les emprunts remboursables sur ces mêmes contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant douze ans. Mais corrélativement à cet accroissement d'attributions, il fallait créer un accroissement dans les garanties. C'est

à quoi le législateur a pourvu en édictant que l'adjonction des plus imposés aurait toujours lieu lorsqu'il s'agirait de voter les centimes extraordinaires ou les emprunts dont nous venons de parler, et en décidant que les délibérations sur les nouvelles affaires dont le règlement définitif appartient aux conseils municipaux seraient exécutoires conformément aux prescriptions et dans les délais de la loi de 1837. Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général et tout emprunt remboursable sur ressources extraordinaires, dans un délai excédant douze années, sont autorisés par décret impérial. S'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100,000 francs, ce décret est rendu en Conseil d'État. Si la somme à emprunter dépasse un million, ou encore si ladite somme réunie au chiffre d'autres emprunts excède un million, il est statué par une loi.

Des décrets impériaux rendus sur l'avis du Conseil d'État, autorisent l'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, les modifications aux règlements ou aux périmètres existants, l'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local, l'établissement ou le renouvellement d'une taxe sur des objets non compris dans le tarif général dont il sera parlé ci-après, l'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ce tarif général. Sont exécutoires, sauf annulation, ou après l'expiration d'un certain délai, conformément à la loi de 1837, les délibérations des conseils municipaux con-



cernant la suppression ou la diminution des taxes d'octroi, la prorogation des taxes d'octroi pour cinq ans au plus, l'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime, pour le même espace de temps, à la condition cependant qu'aucune de ces taxes ne dépassera le maximum déterminé dans un tarif général établi par un règlement d'administration publique, après avis des conseils généraux, et ne portera point sur des objets non compris dans ce tarif. Ces délibérations, en cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet. Il en est de même des délibérations ayant pour but la prorogation des taxes additionnelles actuellement existantes et l'augmentation des taxes principales au-delà d'un décime, dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général.

Les conseils municipaux délibèrent encore sur l'établissement des marchés d'approvisionnement dans leur commune. La loi de 1867 supprime la formalité de l'avis préalable des conseils d'arrondissement et des conseils généraux.

L'article 12 règle les divers modes d'autorisation d'emprunts à contracter par des hospices, des hôpitaux et les autres établissements charitables communaux. Les décisions des commissions administratives sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur son avis conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement et que le remboursement doit être effectué dans un délai de douze années. Si le montant

de l'emprunt excède ce chiffre, ou si le délai de remboursement est supérieur à douze ans, l'autorisation ne peut être donnée que par décret impérial. Ce décret est rendu dans la forme des règlements d'administration publique, si l'avis du conseil municipal est contraire, ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de 100,000 francs de revenu. L'emprunt ne peut être autorisé que par une loi, lorsque la somme à emprunter dépasse 500,000 francs, ou lorsque cette somme réunie au chiffre d'autres emprunts non remboursés excède également 500,000 francs. Ces dispositions dérogent aux règles tracées en cette matière par la loi de 1837.

La nécessité de faire intervenir une loi pour régler les modifications apportées aux circonscriptions des communes présentait des garanties sérieuses, mais faisait naître des difficultés, par suite des lenteurs qui en résultaient. Aussi, a-t-on voulu, sans compromettre aucun intérêt, remédier à cet inconvénient en simplifiant les formalités requises. Si les changements dans la circonscription territoriale des communes faisant partie d'un même canton, après l'instruction prescrite par la loi, qui consiste à entendre les parties intéressées, sont consentis par les conseils municipaux et que l'avis du conseil général soit conforme, l'approbation du préfet suffit. Si l'avis du conseil général est contraire et si la modification de la circonscription d'une commune doit changer la circonscription d'un canton, d'un arrondissement ou d'un département, il doit être statué par une loi. Tous autres changements dans la circonscription territoriale des communes sont autorisés par des décrets rendus dans

la forme des règlements d'administration publique. La création des bureaux de bienfaisance est soumise à l'approbation des préfets, sur l'avis des conseils municipaux.

La loi pose ensuite des principes spéciaux pour le règlement des budgets des villes et des établissements possédant de gros revenus. Dans les villes principales de la France et surtout à Paris, les grandes affaires ont une importance et une gravité exceptionnelles ; elles se rattachent souvent à des questions d'ordre public, et l'intérêt municipal y touche presque toujours à l'intérêt de l'État. De là cette règle que les budgets des villes et des établissements de bienfaisance ayant trois millions de revenus, sont soumis à l'approbation de l'Empereur, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Les contrats à passer pour l'exécution par entreprises des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux déclarés d'utilité publique dans les dites villes sont approuvés par décrets rendus en conseil d'État. Il en est de même des traités portant concession, à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux des mêmes villes, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres.

La loi de 1855 avait disposé que les maires et adjoints étaient nommés pour cinq ans et que le mandat de conseiller municipal avait une durée de cinq années. Il y avait ainsi dans la cessation des fonctions de tous les pouvoirs municipaux une coïncidence que le gouvernement trouvait regrettable. Pour apporter remède à

cette situation, le projet de loi proposait d'étendre la durée du mandat des conseillers municipaux à neuf années et de renouveler les conseils par tiers tous les trois ans. La commission n'adopta point ces dispositions : se fondant sur ce que le renouvellement intégral avait toujours été la règle suivie depuis l'avènement du suffrage universel et sur ce qu'un terme de sept années donnait toutes les garanties d'esprit de suite et d'expérience requises, elle proposa et fit décider que les conseils municipaux seraient élus pour ce laps de temps. Cet article forme le titre III relatif au renouvellement des conseils municipaux.

Le titre IV comprend des dispositions diverses. Dans le cas où une commune est divisée en sections pour l'élection des conseillers municipaux, conformément à l'article 7 de la loi du 5 mai 1855, la réunion des électeurs ne peut avoir lieu avant le dixième jour, à compter de l'arrêté du préfet. L'article 20 comble, en ce qui concerne les gardes champêtres, une lacune de la loi. La cour de cassation décidait en effet qu'ils n'avaient aucune compétence pour constater les contraventions urbaines. Dorénavant ils sont chargés de rechercher, dans le territoire pour lequel ils sont assermentés, les contraventions aux règlements de police municipale et de dresser des procès-verbaux.

En étendant jusqu'à sept ans la durée du mandat de conseiller municipal, la loi ne pouvait avoir la pensée de proroger jusqu'au même terme les pouvoirs des commissions municipales. On se rappelle que la législation alors en vigueur établissait une corrélation entre

les pouvoirs des conseils et ceux des commissions qui pouvaient être prolongés jusqu'aux nouvelles élections. L'article 22 édicta que les commissions municipales pourraient être maintenues en fonctions pendant trois ans. Enfin, depuis longtemps on réclamait la suppression de la disposition qui avait établi dans les villes de plus de 40,000 âmes la séparation de certaines attributions d'intérêt général d'avec les attributions municipales du maire. L'expérience faite n'avait guère réussi, soit que les préfets n'eussent pas usé avec tout le tact voulu des pouvoirs qui leur étaient conférés, soit que les maires des grandes villes eussent fait preuve d'une susceptibilité exagérée. L'abrogation fut prononcée, mais la loi dispose toutefois que dans les villes chefs-lieux de département ayant plus de 40,000 âmes de population, l'organisation du personnel chargé des services de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par un décret impérial, le conseil d'État entendu. Les inspecteurs de police, les brigadiers, sous-brigadiers et agents de police sont nommés par le préfet, sur la présentation du maire. Si un conseil municipal ne votait pas les fonds exigés pour la dépense ou ne votait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire devrait être inscrite au budget par décret impérial, le Conseil d'État entendu.

On sait comment l'Empire, dans la dernière phase de son existence, se transforma en un régime libéral et parlementaire. Nos institutions municipales n'étaient plus en harmonie avec le nouvel état de choses. Débarassé des entraves de l'article 57 de la Constitution par

le plébiscite du 8 mai 1870, le ministère présenta au Corps législatif, le 30 du même mois, un projet de loi sur la nomination des maires et adjoints. Votée par le Corps législatif, à la majorité de 178 voix contre 36, et ensuite par le Sénat, cette proposition est devenue la loi du 22 juillet 1870. La guerre qui venait d'être déclarée, les désastres sans nom qui accablèrent presque aussitôt notre pays ne permirent pas de l'appliquer. Mais on n'a pas perdu le souvenir des discussions brillantes qui s'engagèrent dans le parlement à cette occasion et honorèrent au plus haut degré la tribune française. Tous les systèmes furent successivement examinés. M. de Choiseul voulait faire nommer les maires et adjoints par tous les électeurs de la commune. C'était, il faut en convenir, une étrange combinaison, bonne peut-être comme arme d'opposition, mais dépourvue de tout caractère pratique. Comment en effet pouvait-on juxtaposer le conseil municipal issu du suffrage universel au maire tirant son origine de ce même suffrage et placé d'ailleurs au-dessus du conseil ? N'était-ce point créer, dans la sphère municipale, une situation identique à celle faite au Président de la République, dans la sphère politique, par la constitution de 1848, et ainsi ouvrir la porte à des difficultés sans nombre, à toutes les complications, à tous les conflits ? MM. Gambetta, Grévy, Jules Favre demandaient l'élection des maires par les conseils municipaux. Ce système qui avait pour lui la grande autorité de M. le duc de Broglie et, en faveur duquel les décentralisateurs de Nancy avaient

fait une active propagande, semblait plus admissible. Il n'est pas douteux en effet que, d'une manière générale, le conseil municipal est plus apte à nommer les maires que ne peuvent l'être les masses électorales passionnées ou dépourvues d'expérience pratique. Mais dans les grandes villes les élections se font toujours sur une liste imposée par un comité et amènent le triomphe d'un parti sur les autres. Dans ce cas, il est à craindre que le maire soit plutôt l'homme de ce parti qu'un magistrat municipal plein de vigilance et d'impartialité. D'ailleurs, ce système, comme le précédent, offre cette singularité qu'il impose au pouvoir des agents dont il ne cesse pas d'être responsable, quoi qu'il ne les ait pas nommés. M. le marquis d'Andelarre voulait que le gouvernement choisit les maires sur une liste double de candidats qui serait présentée par le conseil municipal. Outre que cette liste de présentation était bien étroite, qui ne voit que, tout en sauvegardant en apparence le principe de la nomination des maires par le pouvoir, cette amendement compromettait l'autorité et la prérogative du gouvernement? C'était la carte forcée qu'on lui imposait. Restait le système de la législation de 1831 qui était celui de la loi et qui fut adopté. M. de Mentque, dans son rapport au Sénat, l'a justifié habilement, et, si nous résistons au désir de citer ses paroles, c'est parce que les idées qu'il développe trouveront mieux leur place dans la partie de ce travail où nous examinerons les réformes dont, à notre sens,

notre organisation municipale est susceptible. Pour être maire ou adjoint, la loi n'exigea d'autre condition que celle d'être inscrit sur la liste électorale de la commune ou au rôle de l'une des quatre contributions directes.

VIII

RÉGIME MUNICIPAL DE LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

Après la chute du gouvernement impérial, le pouvoir passa aux mains des hommes du 4 septembre. Eux, qui avaient si énergiquement combattu l'institution des commissions municipales, lorsqu'ils étaient dans l'opposition, ne craignirent pas d'en user largement pendant leur dictature. On n'a que trop gardé mémoire de ces suspensions, de ces dissolutions de conseils municipaux, si fréquemment prononcées sous le gouvernement de la défense nationale. Aussi le désarroi de nos institutions communales était-il considérable, lorsque l'assemblée nationale fut constituée. Tout était à réorganiser, en cette matière comme en tant d'autres. L'assemblée se mit à l'œuvre sans retard. Les idées qui l'inspiraient étaient aussi décentralisatrices, aussi libérales que possible : elle eut le courage, tant elle avait confiance dans leur valeur, tant étaient grandes ses illusions, de les discuter en face de l'étranger campé sous les murs de Paris, quand la guerre civile avait envahi la capitale et menaçait les grandes villes de province. Qui n'a conservé brûlant encore le souvenir de cette

ornelle époque? La loi du 14 avril 1871 n'avait qu'un caractère provisoire; l'assemblée confia à une commission de trente membres la mission d'élaborer la loi organique qui devait établir sur des bases définitives notre organisation communale.

Les articles 1 et 2 édictaient des dispositions transitoires destinées à faire cesser l'anarchie municipale qui désolait le pays. C'est parce qu'elles peuvent donner une idée exacte du désordre qui régnait alors que nous les reproduisons, car elles n'ont plus d'intérêt aujourd'hui. Immédiatement après la publication de la loi, les commissions municipales, les présidents des commissions, les maires et les adjoints en exercice et choisis en dehors du conseil municipal, devaient cesser leurs fonctions. Provisoirement et jusqu'à l'installation des nouveaux conseils municipaux, les fonctions de maire, d'adjoints, de présidents des bureaux électoraux dans les communes administrées par des commissions municipales ou par des maires et adjoints pris en dehors du conseil municipal, seront remplies par les membres des derniers conseils municipaux élus en suivant l'ordre d'inscription sur le tableau. Devaient être considérés comme derniers conseils municipaux élus, ceux qui avaient été nommés à l'élection le 25 septembre 1870, ou depuis cette époque et qui étaient encore en exercice au moment de la publication de la loi. Le gouvernement devait, dans le plus bref délai après la promulgation, convoquer les électeurs pour procéder au renouvellement intégral des conseils municipaux,

Les élections avaient lieu au scrutin de liste pour

toute la commune. Néanmoins, la commune pouvait être divisée en sections, dont chacune élisait un nombre de conseillers proportionné au chiffre de la population. Ce fractionnement était fait de telle façon qu'une section n'avait pas moins de deux conseillers à nommer. Le conseil général opérait la division en sections, sur l'initiative, soit du préfet, soit d'un de ses membres, soit enfin du conseil municipal de la commune intéressée. Chaque année, dans sa session ordinaire, le conseil général devait procéder, par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département, à la révision des sections et en dresser un tableau qui serait permanent pour les élections municipales. Toutefois, pour 1871, le fractionnement en sections était fait par arrêté préfectoral. Jusqu'à cette époque, le pouvoir de diviser les communes en sections avait appartenu au préfet. Mais on se souvient que, sous le régime précédent, plusieurs préfets avaient abusé de cette prérogative, au point de faire des sections si petites que ce fractionnement assurait l'élection d'un candidat recommandé. De là de nombreuses et énergiques réclamations : l'assemblée nationale y fit droit.

La loi règle ensuite les conditions de l'électorat et de l'éligibilité. Pour être électeur municipal, il faut être citoyen français, âgé de vingt-et-un ans accomplis, jouir des droits civils et politiques, n'avoir encouru aucune des incapacités prévues par notre législation, et enfin justifier d'un domicile réel dans la commune pendant une année au moins. Tout électeur, âgé de vingt-cinq ans, réunissant les conditions que nous venons

d'énoncer est éligible, sauf les cas d'incapacités et d'incompatibilités légales. Cependant, un quart des membres du conseil municipal peuvent être pris parmi les non-domiciliés, s'ils paient dans la commune une des quatre contributions directes. On remarquera la différence qui existe entre la durée du domicile exigé pour les élections communales et celle du domicile requis pour les élections législatives. C'est que partout où il habite, le citoyen, dès l'instant où son identité est établie par une résidence suffisamment longue, a le droit de manifester sa volonté dans la nomination des hommes appelés à représenter le pays. Pour être électeur municipal, au contraire, il faut faire partie de l'association communale et avoir un intérêt dans la commune. Or, cet intérêt n'existe que là où se trouve le domicile réel et après un certain délai. Le terme d'un an a été adopté parce qu'au bout de ce temps le nouvel habitant domicilié a droit aux avantages que confère l'association communale et est tenu de participer aux charges dont elle est grevée.

Il y a incompatibilité entre le mandat de conseiller municipal et les fonctions des juges de paix titulaires dans les cantons où ils rendent la justice et celles des membres des parquets de première instance dans les communes de leur arrondissement. Dans cette disposition ne sont pas compris les suppléants des justices de paix, cela résulte du texte même de la loi. Ces incompatibilités, il est bon de le remarquer, ont été reproduites dans les lois sur les conseils généraux. Elles s'expliquent par la crainte que l'on a eu de voir les juges de paix et les membres du ministère public près

les tribunaux de première instance abuser, au profit de leur élection, de l'influence qu'ils doivent à leurs fonctions.

Les listes spéciales aux élections municipales durent être dressées, en 1871, dans les trois jours de la promulgation de la loi. Les réclamations furent jugées par une commission composée de trois conseillers pris dans l'ordre d'inscription du tableau, sauf appel au juge de paix et pourvoi en cassation. Le scrutin ouvert le dimanche fut clos le même jour, quelle que fût la population et le dépouillement eut lieu immédiatement. Les conseils municipaux durent rester en fonctions jusqu'à la promulgation de la loi organique, sans néanmoins que leur mandat pût se prolonger au-delà de trois ans. Dans l'intervalle, on ne pouvait procéder à de nouvelles élections que si le nombre des conseillers était réduit de plus du quart. Toutefois, dans les communes divisées en sections, il y avait toujours lieu de faire des élections partielles, toutes les fois que, par suite de décès ou perte des droits politiques, la section n'avait plus aucun représentant dans le conseil.

C'est sur la question de la nomination des maires que la discussion fut la plus vive. La commission avait reproduit à peu près les dispositions de la loi du 3 juillet 1848. M. Antonin Lefèbre-Pontalis soutint que la loi faisait à la liberté municipale une part beaucoup trop restreinte. Selon lui, les élections de 1870 avaient prouvé que les grandes, comme les petites communes, étaient dignes de leur émancipation. « Il est inexact de dire, » ajoutait-il, comme le fait le rapport, que c'est dans les

« grandes villes surtout que le maire est l'agent du gou-
« vernement. C'est bien plutôt dans les petites com-
« munes que les maires représentent le pouvoir cen-
« tral. Dans les autres, ce pouvoir est représenté par
« le préfet, le sous-préfet, le procureur de la Répu-
« blique, le commissaire de police, etc. Le maire n'est
« plus guère qu'officier de l'état-civil. L'heure est venue
« de donner, sans aucune exception ni retard, à toutes
« les communes, le droit de libre élection de leurs
« maires. » Quatre amendements furent présentés en
ce sens, et le premier fut adopté à la majorité de 285
voix contre 275. A la suite de ce vote, M. Paris déposa
un amendement qui conférait provisoirement au pou-
voir exécutif le droit de prendre, dans le sein des
conseils municipaux, les maires et adjoints des chefs-
lieux de département et d'arrondissement et des
villes de plus de 20,000 âmes. Cette disposition était
en désaccord avec le principe qui venait d'être adopté.
Aussi M. Thiers fut-il obligé d'intervenir dans la séance
du 8 avril, pour dire que, si le droit de nomination des
maires et des adjoints n'était pas attribué au pouvoir
exécutif dans les villes de plus de 20,000 âmes, il ne
répondait pas de l'ordre en France et qu'il ne pouvait
conserver le fardeau du pouvoir.

L'élection des maires et adjoints a lieu au scrutin
secret et à la majorité absolue. Si, après deux scrutins,
aucun candidat n'a obtenu la majorité, il est procédé
à un tour de ballottage entre les deux candidats qui
ont eu le plus de suffrages. A égalité de voix, le plus
âgé est nommé. Les maires et adjoints sont révocables

par décret, et, après une destitution, ne peuvent être réélus qu'au bout d'une année. Cette disposition si sage a pour but d'éviter les conflits avec les conseils municipaux hostiles, qui ne manqueraient pas d'élire de nouveau le maire frappé par le gouvernement. Avant de procéder à la nomination des maires, il doit être pourvu aux vacances existant dans le conseil municipal.

La loi s'occupe ensuite de l'organisation municipale de Paris. L'idée principale, qui ressort des discours prononcés à l'assemblée nationale et notamment de celui de M. Raudot, c'est qu'un conseil municipal de soixante membres, élus par dix-huit cent mille habitants, sera forcément une assemblée politique, qu'on arrivera ainsi à la restauration de la Commune de Paris, et qu'aucun gouvernement ne pourra résister à un conseil ainsi composé. Aussi, cet honorable député proposait-il de diviser Paris en vingt arrondissements formant chacun une commune avec son maire et ses adjoints, son conseil municipal, son budget. L'amendement fut rejeté à une forte majorité. La discussion porta ensuite sur la nomination des maires à Paris. Le principe dangereux de l'élection des maires par le suffrage universel, proposé par la commission, fut repoussé et l'assemblée adopta les dispositions suivantes : Les vingt arrondissements de la ville de Paris nomment chacun quatre membres du conseil municipal. Ces quatre membres doivent être élus par scrutin individuel, à la majorité absolue, à raison d'un membre par quartier. Le conseil municipal de Paris tient, comme les conseils des autres

communales; quatre sessions ordinaires dont la durée ne peut excéder dix jours, sauf la session où le budget ordinaire est discuté et qui peut durer six semaines. Au commencement de chaque session ordinaire, le conseil nomme, au scrutin secret et à la majorité, son président, ses vice-présidents et ses secrétaires. Pour les sessions extraordinaires, on maintient le bureau de la dernière session ordinaire. Le préfet de police et le préfet de la Seine ont entrée au conseil toutes les fois qu'ils le demandent. Le conseil municipal ne peut s'occuper, à peine de nullité de ses délibérations, que des matières d'administration communale, telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les attributions municipales. En cas d'infraction, l'annulation est prononcée par décret du chef du pouvoir exécutif. Les incompatibilités et incapacités établies par la loi de 1833 sur les conseils généraux sont applicables aux conseillers municipaux, indépendamment de celles qui sont édictées par la loi en vigueur sur l'organisation municipale. En conséquence, ne peuvent être membres du conseil municipal : les préfets, sous-préfets, secrétaires-généraux et conseillers de préfecture, les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature, les ingénieurs des ponts-et-chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration dans le département, les agents forestiers en fonctions dans le département et les employés des bureaux des préfectures et des sous-préfectures. Il y a un maire par chacun des vingt arrondissements de Paris.

Ces maires sont choisis par le chef du pouvoir exécutif et n'ont d'autres attributions que celles qui leur sont expressément conférées par des lois spéciales. Les fonctions de maire ou d'adjoint d'arrondissement sont incompatibles avec celles de conseiller municipal de la ville de Paris. Enfin, le législateur, par une disposition générale, maintient les lois d'organisation et d'attributions municipales en vigueur jusqu'au vote de la loi organique et proclame le principe de la gratuité des fonctions municipales.

La loi du 27 janvier 1873 a enlevé aux maires les attributions que leur avait conférées l'article 166 du Code d'instruction criminelle. Désormais, la connaissance des contraventions de police appartient exclusivement au juge de paix du canton dans l'étendue duquel elles ont été commises. Cette réforme, dont la nécessité avait été démontrée par les criminalistes les plus éminents, simplifie l'action de la justice, supprime les conflits de juridiction qui auraient pu se produire entre les maires et les juges de paix, et fait cesser une anomalie, par suite de laquelle le maire, lorsqu'il prononce comme magistrat des peines de police pour infraction aux arrêtés qu'il prend comme administrateur, paraît être à la fois juge et partie. Ainsi que le disait le rapport de M. Armand Bigot : « Le maire est trop près de ses justiciables ; ses relations avec eux sont trop journalières et trop intimes pour qu'il puisse administrer la justice avec indépendance et fermeté. » L'exemple des nations étrangères nous indiquait également la voie à suivre. La Belgique a depuis longtemps abrogé la loi que

nous lui avons léguée ; la Suisse et l'Italie ont supprimé la juridiction municipale. Le rapporteur constate que le jugement des contraventions par les maires était à peu près tombé en désuétude, mais que quelques-uns ayant voulu revendiquer leur prérogative, il y avait lieu pour le législateur de remédier aux inconvénients qui pouvaient en résulter ; il insistait aussi sur cette idée que, les maires élus n'étant plus aussi complètement que par le passé les agents du gouvernement, leur participation à l'exercice du pouvoir judiciaire constituait un péril.

Les maires ont reçu dans nos nouvelles lois d'organisation militaire du 27 juillet 1872, du 24 juillet 1873 et du 1^{er} août 1874, des attributions considérables. On peut dire que, dans bien des cas, le fonctionnement régulier de ces lois si importantes repose sur leur vigilance et sur leur activité. Recensement des hommes, listes de recrutement, notifications de toutes les modifications qui peuvent se produire dans la situation des hommes de l'armée active, de la réserve, de l'armée territoriale qui se trouvent pour un motif quelconque dans leurs foyers ; recensement des chevaux, des mulets, des attelages, classement de ces animaux, tout incombe au maire. Dans la mobilisation de l'armée, son rôle est décisif ; de son activité, de sa surveillance, de son empressement et de la promptitude qu'il apporte à faire connaître à ses administrés leurs obligations et les leur faire accomplir, dépend le succès de cette opération et, par voie de conséquence, le salut du pays. Ah ! qu'il est difficile de trouver de bons maires,

et qu'il est imprudent, lorsque tant d'intérêts vitaux reposent sur ces fonctionnaires, de soumettre leur choix aux hasards de l'élection !

Cependant, la loi du 14 avril 1871, sur la nomination des maires avait porté ses fruits. Quelques mois après le 24 mai, la situation parut si difficile à M. le duc de Broglie, alors ministre de l'intérieur, qu'il n'hésita pas à présenter un projet de loi qui conférait au gouvernement le droit de nommer les maires et adjoints et de les prendre même en dehors du conseil municipal. Le rapport de M. Clapier fut déposé le 17 décembre 1873, et la loi discutée durant huit séances, fut définitivement adoptée le 20 janvier 1874, à la majorité de 359 voix contre 318. M. Clapier motivait ainsi la nécessité de modifier le régime municipal de 1871 : « Le gouver-
« nement affirme que des inconvénients graves se sont
« manifestés, qu'ils vont croissant chaque jour, et qu'il
« est nécessaire d'y porter remède par une mesure
« transitoire qui n'aura d'effet que jusqu'à la promul-
« gation de la loi organique. Telle est la pensée qui a
« inspiré le projet de loi soumis à la délibération de
« l'Assemblée. Les inconvénients que M. le ministre de
« l'intérieur a signalés sont de deux sortes : au point
« de vue gouvernemental, le lien hiérarchique qui
« doit unir le pouvoir municipal au gouvernement cen-
« tral est insuffisant. Chez un trop grand nombre de
« maires nommés par les conseils municipaux, le gou-
« vernement ne rencontre ni le zèle, ni le concours, ni
« l'énergie dont il a besoin pour l'exécution des mesures
« d'ordre public ; au point de vue municipal, les choix

« faits par les conseils municipaux ont plus d'une fois
« porté atteinte à la dignité de la commune. »

Certes, le mal existait au point de vue du lien hiérarchique. Mais le remède était-il proportionné au mal ? La faculté de nommer les maires dans le sein des conseils municipaux n'aurait-elle pas suffi au pouvoir pour rétablir l'ordre dans la commune et faire respecter l'autorité gouvernementale ? Nous sommes porté à le croire. D'autre part, le retour aux principes de la loi de 1831 aurait eu pour résultat, ce qui était inappréciable, de donner à nos institutions municipales une base solide et rationnelle, et de faire sortir le pays d'une législation provisoire, sans l'exposer à retomber sous l'empire d'une autre législation qui l'était tout autant. M. Ducarre, s'inspirant des idées que nous venons de développer, présenta un amendement en ce sens. Il fut repoussé, car il est dans la nature de l'esprit français de dépasser trop souvent la mesure et d'aimer à réagir. Cet amour de la réaction s'affirme parfois assez imprudemment : nous en avons un exemple dans ce fait d'un honorable sénateur interpellant en ces termes M. Grivart, pendant la discussion de la dernière loi municipale : « Si vous n'aviez pas fait la loi de 1874, nous « n'aurions pas à réagir contre elle. » Il résulte de ce peu de sens politique et pratique que, ballotté de réaction en réaction, le pays n'obtient pas les institutions municipales qui conviennent à ses besoins, à ses traditions, aux nécessités gouvernementales qu'il ne comprend parfois que lorsqu'il est trop tard pour leur donner satisfaction. Ce n'est point ainsi que procèdent

les autres nations de l'Europe : aussi ont-elles trouvé le calme, quand trop souvent nous en sommes réduits à subir la tempête.

Un nombre considérable d'autres amendements furent écartés. Parmi eux nous devons mentionner celui de M. Raudot. Il voulait que les maires et adjoints fussent choisis sur une liste de trois candidats, pour chaque place, présentés par le conseil municipal et les plus imposés en nombre égal à celui des membres de ce conseil et pris parmi les conseillers ou les plus imposés. Sa proposition offrait des garanties par l'adjonction des plus forts contribuables, mais, la liste de présentation étant trop restreinte, le gouvernement avait la main forcée. Le texte définitif de la loi dispose que les maires et adjoints sont nommés par le président de la République dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, et par le préfet, dans les autres communes. Ils peuvent être pris soit dans le conseil municipal, soit en dehors, mais, dans ce dernier cas, la nomination est faite par décret délibéré en conseil des ministres ou par un arrêté du ministre de l'intérieur, selon qu'il s'agit des chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, ou des autres communes. Ils doivent avoir vingt-cinq ans accomplis et être conseillers municipaux ou électeurs dans la commune. Dans toutes les communes où l'organisation de la police n'est pas réglée par la loi du 24 juillet 1867 ou par des lois spéciales, le maire nomme les inspecteurs de police, les brigadiers, les sous-brigadiers et agents de police. Ces fonctionnaires doivent être agréés par le préfet. Ils

peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul a le droit de les révoquer. Cette dernière disposition fut combattue par M. Bardoux qui soutint qu'elle conférait à l'autorité centrale le droit de nommer tous les agents de la police municipale. Elle fut néanmoins votée par 377 voix contre 301.

La loi enfin édictait que, dans les deux mois qui suivraient sa promulgation, le gouvernement déposerait un projet de loi d'organisation communale, si l'Assemblée nationale n'en avait pas été déjà saisie par l'une de ces commissions. On sait ce qu'il advient trop souvent des dispositions impératives dépourvues de sanction. Cependant la commission de décentralisation avait préparé un projet de loi sur les institutions communales. M. de Chabrol avait déposé un premier rapport dans la séance du 21 juillet 1873 ; un second fut présenté le 7 mars 1874. L'assemblée, ne voulant point examiner la proposition toute entière, se décida à détacher du projet de la commission la partie relative à l'électorat municipal. La loi électorale politique se trouvait en même temps prête à être discutée. Laquelle des deux lois devait venir en discussion la première ? Chacune avait ses partisans et les ministres appuyaient la priorité de la loi électorale politique. Ce fut la loi électorale municipale qui l'emporta le 16 mai, et, sur cette question d'ordre du jour, le ministère présidé par M. le duc de Broglie fut renversé.

Nous ne reviendrons pas sur les motifs qui ont fait établir une distinction entre l'électorat municipal et l'électorat politique. Cette question a été traitée dans

l'examen de la loi du 14 avril 1874. De bons esprits toutefois n'admettent pas cette distinction. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1874, la liste électorale relative aux élections municipales est dressée, dans chaque commune, par une commission composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet et d'un délégué choisi par le conseil municipal. Ainsi, la majorité appartient aux représentants de la commune, ce qui est juste, car l'intérêt communal est le premier engagé. Mais l'ordre public est intéressé à ce que les fonctions électorales ne soient pas indûment exercées. Le pouvoir surveille donc la confection des listes par l'intermédiaire de son délégué, et prend les précautions nécessaires pour assurer la régularité des inscriptions. Le préfet n'est entravé, dans ses choix, par aucune espèce de condition. Dans les communes qui ont été divisées en sections électorales, la commission chargée de dresser la liste se compose du maire ou adjoint ou d'un conseiller municipal dans l'ordre du tableau, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet, d'un délégué choisi par le conseil municipal. Lorsque la commune est divisée en plusieurs cantons, le sectionnement doit être opéré de telle sorte qu'une section électorale ne puisse comprendre des portions de territoires appartenant à plusieurs cantons. A Paris et à Lyon, la liste est dressée, dans chaque quartier ou section, par une commission composée du maire de l'arrondissement ou d'un adjoint délégué, du conseiller municipal élu dans le quartier ou dans la section, et d'un électeur désigné par le préfet du département. Il est

formé en outre, d'après les listes spéciales à chaque section ou quartier, une liste générale des électeurs de la commune par ordre alphabétique. A Paris et à Lyon, cette liste générale est dressée par arrondissement. Après leur confection, les listes sont déposées au secrétariat de la mairie, communiquées et publiées dans les formes adoptées pour les listes électorales législatives. Les demandes en inscription ou en radiation doivent être formées dans le délai de vingt jours, à partir de la publication des listes. Elles sont soumises aux commissions établies en vertu de l'article 1^{er} auxquelles sont adjoints deux autres délégués du conseil municipal. A Paris et à Lyon, deux électeurs, domiciliés dans le quartier ou la section et nommés par la commission qui a formé la liste avant le travail de révision, se réunissent à cette commission.

L'appel des décisions de ces commissions est porté devant le juge de paix qui statue conformément aux dispositions du décret du 2 février 1852. L'électeur qui a été l'objet d'une radiation d'office, de la part des commissions instituées par l'article 1^{er}, ou dont l'inscription a été contestée devant ces commissions, est averti sans frais par le maire et peut présenter ses observations. Notification de la décision de la commission est, dans les trois jours, faite aux parties intéressées, par écrit et à domicile, par les soins de l'administration municipale ; elles peuvent interjeter appel dans les cinq jours de la notification. Les listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune. Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale.

Doivent être inscrits sur la liste des électeurs municipaux tous les citoyens âgés de vingt-un ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi, qui sont nés dans la commune ou y ont satisfait à la loi du recrutement, et, s'ils n'y ont pas conservé leur résidence, sont venus s'y établir de nouveau depuis six mois au moins. La commission avait proposé de fixer à vingt-cinq ans l'âge requis pour exercer les droits électoraux. Elle se fondait sur la présence des jeunes gens de vingt-et-un ans sous les drapeaux, et sur l'inégalité que l'adoption de l'âge de vingt-et-un ans créerait entre les volontaires d'un an et les autres soldats, sur ce que c'est à vingt-cinq ans que le citoyen parvient à sa véritable et complète émancipation et, enfin, sur ce qu'avant cette période, les circonstances le soumettant plus ou moins à l'autorité de sa famille, il a une personnalité moins indépendante. Ces motifs avaient leur valeur. Néanmoins, l'âge de vingt-un ans fut adopté. La disposition concernant les individus qui ont satisfait au recrutement fut ajoutée, après une vive discussion, sur la proposition de M. Jules Ferry. Ceux qui, même n'étant pas nés dans la commune, y ont été inscrits depuis un an au rôle de l'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux, sont portés sur les listes. Il en est ainsi également des membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnel-

lement inscrits et des habitants qui, en raison de leur âge et de leur santé, ont cessé d'être soumis à cet impôt. On sait qu'aux termes de la loi du 21 avril 1832, les villes qui ont un octroi sont autorisées à payer en tout ou en partie, sur la caisse municipale, le montant de la taxe personnelle et mobilière. Pour empêcher un assez grand nombre d'habitants des villes d'être privés de leurs droits électoraux dans le cas où ils sont exemptés de la contribution mobilière et personnelle, M. Jules Ferry proposa de dresser un état des imposables rédimés qui équivaldrait à leur inscription au rôle de cette taxe. Son amendement fut repoussé. Certaines communes libèrent les prestations au moyen d'un vote de fonds. M. Marcou demandait la confection d'un état des imposables à la prestation, dans l'intention dont s'était inspirée M. Ferry. Sa proposition fut rejetée.

Sont inscrits sur les listes électorales, ceux qui se sont mariés dans la commune et justifient qu'ils y résident depuis un an au moins. Le fait même du mariage combiné avec une résidence d'une année démontre nettement que les électeurs de cette catégorie ne sont pas étrangers aux intérêts communaux. Divers amendements destinés à établir le vote *accumulé* au profit des pères de famille furent présentés à l'occasion de la discussion de ce paragraphe. M. le comte de Douhet proposa de donner à tout électeur marié avec enfants un triple suffrage, un pour lui, un pour sa femme, un pour ses enfants mineurs. L'honorable député se rallia ensuite à l'amendement de M. Raudot ainsi conçu : « Tout électeur marié, ou veuf avec enfant, aura double suffrage. »

La commission s'était montrée favorable à cette proposition, ce qui n'empêcha point l'assemblée nationale de la rejeter.

Ceux qui ne se trouvent pas dans les conditions que nous venons d'examiner peuvent être inscrits, s'ils le demandent, sur les listes électorales, à la condition de justifier d'une résidence de deux années dans la commune. Ils doivent déclarer le lieu et la date de leur naissance. La commission avait primitivement proposé que l'on exigeât trois ans de résidence. Cette disposition était excessive : elle pouvait avoir pour résultat de renouveler au point de vue de l'électorat municipal les conséquences produites par la loi du 31 mai 1850 à l'encontre de l'électorat politique. La commission le comprit, et, par l'organe de M. Raudot, son président, elle admit le délai de deux ans qui lui paraissait présenter encore des garanties suffisantes. Un certain nombre d'amendements réduisant la durée du domicile à une année furent repoussés. Comme tout électeur inscrit est intéressé à la régularité des élections municipales, la loi lui permet de réclamer l'inscription ou la radiation d'un individu omis ou indûment porté sur les listes.

Les Alsaciens-Lorrains qui ont opté pour la nationalité française et déclarent fixer leur résidence dans la commune, doivent être inscrits sans condition de domicile. Une disposition toute patriotique, comme celle-ci, n'a pas besoin de commentaires. Les fonctionnaires publics, les ministres du culte, assujettis à une résidence obligatoire dans la commune, sont portés sur les listes élec-

torales sans qu'ils soient tenus de justifier d'un certain temps de domicile. Cette partie de la loi, conforme cependant aux précédents électoraux politiques, fut vivement combattue. On admit que les citoyens qui ne remplissaient pas les conditions requises d'âge et de résidence lors de la formation des listes, mais les rempliraient avant la clôture définitive, pouvaient obtenir leur inscription.

La loi enfin édicte des pénalités contre ceux qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, se font inscrire ou tentent de se faire inscrire indûment sur une liste électorale; et ceux qui, en employant les mêmes moyens, ont fait inscrire ou rayer, tenté de faire inscrire ou rayer indûment un citoyen.

Les auteurs et complices de ces délits sont passibles d'un emprisonnement de six jours à un an, et d'une amende de 50 à 500 francs, sauf l'application des circonstances atténuantes. Toutes nos lois électorales ont eu, comme celle-ci, le soin de donner une sanction pénale à leurs prescriptions. Rien de plus juste qu'une pareille disposition, et le législateur se rendrait coupable d'imprévoyance, s'il ne réprimait pas la violation des lois qu'il fait.

Les élections de 1876 ayant paru indiquer une modification considérable dans les idées du pays et de ses mandataires sur la question municipale, le ministère, dans la séance du 29 mai, déposa à la Chambre des députés un projet de loi, destiné à remplacer la loi de 1874 sur la nomination des maires. Ce document, composé d'un assez grand nombre d'articles et divisé en quatre chapitres,

est la codification des règles de l'organisation municipale. Le projet admet l'élection des maires par le conseil municipal ; il fait toutefois une exception pour les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, où les maires sont nommés par décret du président de la République parmi les conseillers municipaux. L'exposé des motifs témoigne du peu d'enthousiasme avec lequel le gouvernement a renoncé au droit de nomination des maires : « En proposant cette disposition, le gouverne-
« ment ne se dissimule pas qu'il fait une concession
« très-grave, qu'il abandonne une des prérogatives les
« plus énergiquement revendiquées par tous les gouver-
« nements qui l'ont précédé, avec le concours et par la
» bouche des hommes les plus libéraux. Il sait que le
« jour où cette règle, qui n'a encore reçu que deux
« applications transitoires, à des intervalles éloignés,
« sera inscrite dans une loi édictée à titre définitif, un
« pas énorme sera fait. Il sait que, si le maire est au
« plus haut degré l'homme de la commune, il doit être
« aussi l'homme du gouvernement, et que, dans l'état
« de notre législation, son concours énergique et son
« entier dévouement sont indispensables à la marche
« régulière des affaires publiques ; mais il compte sur
« le patriotisme éclairé des conseils municipaux pour
« désigner les hommes les plus aptes à remplir digne-
« ment ce double rôle. Ils sont mieux placés que per-
« sonne pour faire de bons choix, s'ils s'inspirent de la
« gravité du nouveau devoir qui leur incombe. Ils ne
« sauraient se dissimuler que, si les récents abus des
« prérogatives du gouvernement ont déterminé un vif

« courant de l'opinion, en faveur de l'élection des
« maires, dans le cas où ils se laisseraient aller à faire
« de mauvais choix, le pays ne tarderait guère à de-
« mander au gouvernement de reprendre l'exercice
« d'une attribution qu'il a exercée jusqu'à ce jour. »

Un grand nombre de députés avaient pris, pendant la période électorale, l'engagement de restituer à toutes les communes, ce qu'on est convenu d'appeler, nous ne savons pourquoi, leurs libertés, c'est-à-dire le droit d'élire les maires et les adjoints. Le gouvernement, selon eux, avait tort d'apporter une restriction au principe électif, en ce qui touche les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et l'on ne devait pas inscrire à son profit, dans une loi organique, le droit exorbitant qu'il réclamait. La commission chargée de l'examen du projet ministériel, après de longs pourparlers engagés entre les différents groupes parlementaires qui formaient la majorité, se décida à distraire, de l'ensemble de la loi, les articles relatifs à la nomination des maires, et à proposer leur vote, à titre provisoire, jusqu'à la promulgation de la loi organique. Commencée le 12 juillet à la Chambre des députés, la discussion ne dura que deux jours. Un amendement de M. Le Pomellec, tendant au renvoi du projet de loi à la commission, pour qu'elle préparât un travail d'ensemble sur l'organisation municipale fut repoussé à la majorité de 388 voix contre 81. Une proposition de M. Dugué de la Fauconnerie portant que les maires seraient élus par le suffrage universel fut écartée. L'amendement de M. Madier de Montjau, proposant de faire

élire les maires par les conseils municipaux dans toutes les communes sans exception, eut le même sort. Dans la Chambre haute, les débats eurent plus d'ampleur et d'étendue. Commencés le 9 août, ils occupèrent trois séances. MM. Grivart et Bocher, dans deux éloquents discours, demandèrent le retour aux principes de la loi de 1831 ; leur amendement, combattu par MM. Jules Simon et de Marcère, ministre de l'intérieur, fut repoussé. Enfin un vote d'ensemble donna à notre pays une nouvelle loi municipale provisoire, qui vint s'ajouter aux nombreuses lois de même nature que contient notre législation.

IX

PROJET DE LOI ACTUELLEMENT SOUMIS A LA CHAMBRE
DES DÉPUTÉS.

Le lecteur nous saura gré d'ajouter à ce tableau de nos institutions municipales l'analyse des principales dispositions du projet de loi déposé par le gouvernement, en 1876, et amendé par commission de la Chambre des députés en 1877. C'est encore une loi partielle que l'on soumet aux pouvoirs législatifs. Nous n'avons pas besoin d'insister sur les inconvénients que présente cette façon de procéder. Sans vues d'ensemble, comment est-il possible de coordonner avec logique les diverses règles que doit contenir notre législation communale, d'élaborer avec la suite et la méthode requises le code municipal promis au pays ? La nouvelle loi comprend deux titres : titre 1^{er}, des élections municipales ; titre II, des conseils municipaux.

Le titre 1^{er} codifie les dispositions actuelles de notre législation. Il y introduit aussi quelques modifications. Ainsi, entre la convocation et la réunion des électeurs, il y aura désormais un délai obligatoire de dix jours. Une liste électorale distincte de celle qui sert aux émargements sera mise à la disposition des élec-

teurs dans la salle du vote. Les bulletins portant un signe de reconnaissance intérieur ou extérieur ne compteront pas pour le calcul de la majorité. Le préfet devra avertir officiellement les conseillers municipaux dont l'élection est contestée qu'ils ont un délai de cinq jours pour préparer leur défense. Les délais impartis au conseil de préfecture pour statuer sur les réclamations et ensuite au conseil d'État pour l'examen des arrêtés frappés de recours sont réduits à un mois. Enfin, les prescriptions de la loi du 30 novembre 1875 qui interdisent aux agents de l'autorité de distribuer des bulletins de vote ou professions de foi dans les élections politiques et qui punissent la tentative de corruption sont applicables aux élections municipales.

Le titre II augmente le nombre des conseillers municipaux, sous le prétexte que la classification établie proportionnellement à la population par la loi de 1831 et reproduite par celle de 1855 est quelque peu surannée. Le rapporteur, M. Jules Ferry, justifie la nécessité prétendue de cette modification dans les termes suivants : « Il conviendrait, ce semble, de tenir compte des progrès considérables qui se sont réalisés, depuis 45 ans, dans la pratique et l'intelligence de la vie municipale, de l'accroissement énorme du nombre des électeurs, de l'avancement des mœurs publiques. » Il reconnaît toutefois que les réunions trop nombreuses nuisent à la bonne expédition des affaires. Cela ne l'empêche pas d'élever le nombre des conseillers municipaux à partir des communes de 501 à 1,000 habitants auxquelles on attribue deux conseillers de plus, jusqu'à

celles de 101,000 âmes qui en auront 44. Cet accroissement est-il bien indispensable à la bonne administration communale ? Il est permis d'en douter. Le projet du gouvernement, qui n'admet l'augmentation du nombre des conseillers municipaux que pour les communes d'une population supérieure à 100,000 habitants, nous paraît préférable à tous égards.

Le sectionnement des communes ne peut avoir lieu que dans les deux cas suivants : 1° quand une commune se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées ; 2° lorsque la population agglomérée d'une commune excède 20,000 âmes. En admettant que la première de ces dispositions soit nécessaire pour la représentation dans le conseil municipal des groupes distincts de population des communes rurales, nous ne voyons pas quels motifs impérieux peuvent faire adopter la seconde. Depuis la loi du 14 avril 1871, ce sont les conseils généraux qui déterminent les communes où des sections doivent être établies et le nombre des sections qu'il y a lieu d'y créer. Nous ne croyons pas que cet état de choses ait suscité des plaintes sérieuses. Bien plus, il est telles nécessités locales qui exigent le sectionnement dans des villes de 12,000 à 15,000 âmes, comme la prédominance d'un élément quelconque de la population, d'un corps de métier, par exemple. Comment les autres citoyens et les autres intérêts seront-ils représentés, si le nouveau texte est voté ?

Le projet de la commission déclare éligible tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans, inscrits sur les listes

électorales municipales et qui ne se trouvent pas dans les cas d'incapacité prévus par la loi ; il proclame l'inéligibilité des fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire et des ministres du culte. Cette exclusion, en ce qui concerne les juges titulaires, fondée, dit-on, sur la nécessité de soustraire la magistrature aux luttes locales, aura pour résultat de priver les conseils municipaux de quelques-uns de leurs membres dont les lumières, la mesure et la modération sont justement appréciées. S'impose-t-elle par des considérations impérieuses ou par des faits graves ayant révélé des abus ? Rien ne le démontre. Les prohibitions de parenté et d'alliance seront étendues aux communes de 300 à 500 âmes. Sans doute, il ne faut pas que, dans les petites communes rurales, les conseils municipaux soient la proie des coteries de famille, mais ceux-là seuls qui savent toutes les difficultés que présente la composition de ces conseils, lorsque la population est si minime, se rendront compte de la gravité des obstacles que créera cette prescription.

Les pouvoirs des conseils municipaux dureront quatre années et, après ce délai, ces assemblées seront renouvelées intégralement. Le gouvernement proposait de leur attribuer une durée de six ans avec un renouvellement partiel et triennal, conformément au système de la loi de 1831. Ce projet maintenait l'analogie existant entre les corps municipaux et les conseils généraux, renouvelables par tiers tous les trois ans et, au grand avantage des communes, conservait l'esprit de suite et la tradition dans la direction de leurs affaires. Ne sait-on

pas qu'aujourd'hui dans les conseils intégralement renouvelés l'aptitude administrative et la connaissance des besoins des communes ne s'improvisent pas? Le rapporteur soutient que l'on n'a jamais senti les inconvénients du renouvellement intégral, tandis que ceux du renouvellement partiel sont évidents, puisque, grâce à lui, deux opinions adverses peuvent se trouver en lutte permanente dans le conseil municipal.

La durée des commissions municipales est réduite à six mois. Leurs pouvoirs sont restreints aux actes conservatoires et de pure administration. La suspension des conseils municipaux ne peut se prolonger au-delà de trois mois.

L'époque et la durée des sessions ordinaires des conseils municipaux ne sont pas modifiées. Quant aux convocations extraordinaires, le maire peut les faire « dans les cas imprévus et urgents, » à la condition d'en aviser le sous-préfet vingt-quatre heures à l'avance et de lui faire connaître l'objet spécial de la réunion. L'autorité administrative pourra toujours interdire cette réunion, si l'urgence des questions à décider ne lui paraît pas suffisamment caractérisée. Enfin, les séances des conseils municipaux pourront être publiques. Ces deux innovations sont assurément très-libérales, mais pleines de périls. L'une constitue, dans une certaine mesure, la permanence du conseil municipal; peu dangereuse, quelquefois même utile dans les communes rurales éloignées de la sous-préfecture, elle aura pour résultat, dans les grandes villes, de développer outre mesure l'indépendance des conseils municipaux et de

rendre plus difficiles les rapports administratifs nécessaires, qui doivent exister entre ces conseils et l'autorité supérieure. L'autre innovation, relative à la publicité des séances, présente certains avantages, cela n'est pas contestable. Mais les inconvénients sont considérables. Dans les communes rurales, l'absence de force publique en cas d'agitation locale, rendra difficile le maintien de l'ordre. N'est-il pas à craindre également, qu'en face de ce public assemblé pour les surveiller, sous la pression plus ou moins directe exercée sur eux, les conseillers municipaux viennent à manquer d'indépendance et de présence d'esprit ? Dans les villes, cette disposition aura pour conséquence le développement excessif de la passion de la parole et des discours politiques. Chaque siège de conseiller municipal se transformera en une tribune du haut de laquelle on traitera non plus les affaires de la commune, mais des questions politiques ou de parti, au grand détriment de la bonne administration communale. Franchement, notre organisation municipale ne peut-elle être libérale sans entrer dans cette voie funeste ? Nous espérons que nous ne serons pas seul à en être convaincu.

CHAPITRE IV

Solutions et Réformes. — Nécessité d'une codification. — Légère modification de l'électorat municipal. — Durée des pouvoirs des conseils municipaux : Renouvellement intégral et partiel, triennal et biennal. — Commissions municipales : Restriction de leur durée et de leurs attributions. — Intervention des plus imposés dans les communes ayant un revenu de plus de 100,000 francs; vote par mandataires des femmes veuves ou séparées de biens, des filles majeures, des sociétés anonymes, des établissements publics dans l'assemblée des plus forts contribuables; le budget soumis à la fois au conseil municipal et aux plus imposés. — Développement des attributions de la commune qui doit être assimilée à un mineur émancipé. — Séparation des deux espèces d'attributions du maire. — Le conseil municipal avec un président élu et un maire, sans voix délibérative, exécutant les décisions du conseil et représentant le pouvoir central. — Nomination des maires; divers systèmes proposés : Le choix du maire par le pouvoir dans le sein des conseils municipaux concilie les droits des communes et de l'État.

Ce long examen de notre législation municipale prouve nettement qu'une loi organique comprenant toutes les matières de l'organisation municipale et communale est indispensable à un double point de vue. Une partie notable des dispositions actuellement en vigueur sont excellentes; mais, éparses dans un grand nombre de lois, elles nécessitent des recherches lentes et difficiles qu'on ne peut raisonnablement exiger des maires de nos communes rurales. Ces fonctionnaires n'ont sou-

vent, en effet, ni les livres nécessaires pour les opérer, ni l'habitude de ces sortes de travaux. Comment pourraient-ils se reconnaître aisément dans ce dédale de lois, alors que des administrateurs, des magistrats expérimentés n'y parviennent souvent qu'avec difficulté? L'habitude invétérée en vertu de laquelle nos législateurs terminent les lois par cette formule en quelque sorte stéréotypée : « toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées » est encore une autre source d'embarras. La conciliation des textes nouveaux avec les textes anciens exige une connaissance approfondie de la jurisprudence administrative, et ce n'est pas à un modeste et honnête cultivateur qu'on peut la demander. De là une nécessité impérieuse de procéder à la codification des lois communales. On a bien fait le code civil, le code d'instruction criminelle, le code pénal : pourquoi ne ferait-on pas le code de l'organisation communale ? Est-ce parce que les prescriptions édictées en cette matière sont variables et changeantes, selon les fluctuations de l'opinion publique et les modifications du régime politique ? Peut-être, mais il nous paraît certain qu'on peut remédier à cette mobilité de nos lois. Pourquoi, ainsi que nous le proposons au début de ce travail, l'organisation communale et municipale ne se fonderait-elle point sur l'étude approfondie des besoins et des intérêts des communes, sur l'examen sérieux et impartial de leurs rapports nécessaires avec l'État, abstraction faite de toute question politique? Sagement libérale, combinant, dans une juste mesure, la somme d'autonomie qu'il convient de donner à la

commune avec la nécessité de la tutelle administrative et du contrôle du pouvoir, une législation ainsi conçue pourrait échapper, quelle que fût la forme du gouvernement, aux modifications incessantes dont nos lois communales sont actuellement l'objet. Ce serait l'honneur du régime républicain de mener à bonne fin une œuvre aussi considérable qu'utile ; les débats politiques passent et n'ont qu'une durée éphémère ; les lois demeurent, et lorsqu'elles sont empreintes de ce caractère de force, de justice et de permanence, qui seul peut les faire vivre, elles donnent au gouvernement qui les promulgue des titres incontestables à la reconnaissance des populations.

D'autre part, bien des prescriptions de la législation communale réclament des réformes. Défectueuses sous divers rapports, contraires parfois aux intérêts qu'elles sont destinées à satisfaire, conçues dans un esprit exclusif, inspirées par une appréciation erronée des circonstances et des situations, incomplètes et insuffisantes, en désaccord avec les principes de la science administrative, elles doivent être modifiées. Il est nécessaire que ce vaste travail de révision soit fait sans retard, avec une impartialité et un soin scrupuleux. S'il faut plusieurs sessions parlementaires pour le terminer, rien ne doit empêcher de nommer à cet effet une grande commission permanente, ainsi que cela se fait en Allemagne. Ce n'est qu'une question de règlement pour les assemblées. Peut-être ensuite nous sera-t-il donné d'avoir une loi organique communale véritablement digne de ce nom.

Nous allons maintenant entrer dans le détail des réformes à opérer. Il serait en effet peu digne d'un esprit sérieux de critiquer nos lois à l'aide de généralités plus ou moins retentissantes, sans indiquer le remède, quand le mal a été signalé. Nous suivrons un ordre qui semblent imposer la logique et la nature même des choses. Il faut d'abord élire le conseil municipal, fixer sa composition, le convoquer, régler la tenue de ses séances, pourvoir à son remplacement dans certaines circonstances, et, pour ne pas scinder nos développements en cette matière, déterminer ses attributions. Il faut ensuite donner à l'association communale un chef, au conseil municipal un agent qui exécute ses décisions, au pouvoir un représentant dans la personne du maire, et, avant de fixer le mode de nomination qu'on devra adopter à son égard, préciser avec soin les attributions qui lui seront conférées. Ainsi électoral municipal, opérations électorales, composition et convocation des conseils municipaux, durée de leurs pouvoirs, tenue des séances, commissions municipales, attributions des conseils, attributions des maires et adjoints, nomination des maires et adjoints, tels sont les sujets dont nous aborderons successivement l'examen.

La loi du 7 juillet 1874 sur l'électorat municipal nous paraît avoir réalisé un progrès considérable. Dès l'instant où l'on ne demande que six mois de résidence à l'électeur politique, ce serait une faute que de soumettre l'électeur municipal aux mêmes conditions de domicile. Ce dernier ne peut pas, en effet, en un espace de temps aussi court, apprendre à connaître les intérêts

et les besoins de la commune et s'identifier avec l'association communale, aux avantages et aux charges de laquelle il ne prend point encore part. De là, comme conséquence, la nécessité d'une liste communale spéciale. Si, comme le demandaient de très-bons esprits, le domicile pour les élections politiques avait été fixé à un an, l'unité de liste préconisée à l'assemblée nationale par M. Eugène Tallon aurait dû l'emporter. Une amélioration désirable, selon nous, consisterait à porter sur un état spécial les individus qui ne paient point la taxe mobilière et personnelle, parce qu'elle est acquittée par la caisse municipale dans certaines villes à octroi, ce qui équivaudrait à leur inscription au rôle de la commune. Il ne faut pas, en effet, qu'un acte de bienfaisance entraîne la privation d'un droit pour ceux qui en sont l'objet. Puisqu'au lieu de régler le suffrage universel de façon à ce que, dans les limites de la raison et du bon sens, chacun ait des droits électoraux proportionnés à ses intérêts, on persiste à admettre une égalité absolue dans le suffrage, il ne faut point, par des voies indirectes et des moyens détournés, reprendre ce que l'on a accordé. Il nous paraît utile d'annexer à la loi organique l'énumération complète des indignités et des incapacités électorales dont une portion notable doit être recherchée dans le décret de 1852, et d'appliquer aux élections municipales les dispositions de la loi de 1875, relatives à la distribution des bulletins et professions de foi et à la tentative de corruption. Quant à la confection des listes, aux garanties qui l'accompagnent, nous les trouvons excellentes. La manière de procéder

aux opérations électorales mérite également l'approbation ; il ne reste qu'à codifier les articles des lois diverses que l'on applique. Nous ferons la même observation générale, en ce qui concerne la composition et la convocation des conseils municipaux, ainsi que la tenue de leurs séances.

Quant à la durée des pouvoirs et au mode de renouvellement des conseils, nous estimons que la législation en vigueur est aussi défectueuse que possible. Le mandat municipal, dans l'intérêt de la bonne administration, doit se prolonger un certain temps. Il faut qu'il dure pendant un nombre d'années assez considérable pour que les conseillers municipaux puissent étudier les besoins de leur commune, s'initier à la pratique des affaires et à la gestion des intérêts communaux. Un laps de trois ans, tel que la loi actuelle l'a fixé, paraît insuffisant pour rendre les conseils municipaux aptes à l'accomplissement de leur mission. D'autre part, nous ne pouvons admettre que ces conseils, se perpétuant dans la possession du pouvoir municipal, le conservent, comme cela se faisait sous l'empire, soit cinq, soit sept années.

Ils finissent en effet par devenir presque étrangers à leurs commettants dont les vues, les aspirations et les intérêts se modifient avec le temps qui s'écoule, tandis que l'esprit et les idées des mandataires de la commune demeurent plus ou moins stationnaires. Il est donc nécessaire que le conseil municipal, comme tout corps électif, se retrempe dans le suffrage populaire à des intervalles qui ne soient pas trop éloignés. Est-ce à dire qu'il faille multiplier outre mesure les élections, et,

sous prétexte de maintenir une entière communion d'idées entre les électeurs et les conseillers communaux, créer une agitation préjudiciable aux intérêts généraux et privés? Nous ne le pensons pas. La loi de 1831 avait assigné une durée de six années au mandat municipal. C'est encore le terme qu'adopte le gouvernement. Malgré ce précédent, nous pensons que, sans nuire aux intérêts bien compris de l'association communale, sans introduire dans la commune une instabilité funeste, on peut adopter une solution plus large et plus libérale et, en conséquence, nous proposons de limiter les pouvoirs des conseils à quatre années.

Le renouvellement des conseils municipaux doit-il être intégral ou partiel? Ces deux modes ont successivement prévalu en France depuis 1789. Le premier a été consacré, sous le second empire, par les lois de 1855 et de 1867 et par celle du 22 juillet 1870. Le second, admis par les lois du 14 décembre 1789 et du 23 mars 1831, a encore en sa faveur, ainsi que nous l'avons vu, l'autorité d'un certain nombre de législations étrangères. En Angleterre, dans les bourgs, les *aldermen*; en Belgique, les conseillers, élus pour six années, se renouvellent par moitié tous les trois ans. En Italie, le conseil communal reste en fonctions pendant cinq années, et, tous les ans, est renouvelé par cinquième. En Espagne, l'*ayuntamiento*, en Suède, les délégués municipaux se renouvellent de deux en deux ans. Le système du renouvellement partiel constitue, croyons-nous, la vérité administrative. Lui seul peut conserver dans la commune les traditions municipales et imprimi-

mer à la gestion des affaires cet esprit de suite qui est le fruit de l'expérience. Il forme le contre-poids nécessaire des mobiles instincts du suffrage, et donne à l'administration des communes la stabilité sans laquelle les affaires et les intérêts restent en souffrance. Se figure-t-on ce que deviendrait une commune dont le maire, les adjoints et les membres du conseil municipal seraient changés à la fois? Écoutons, sur ce point, M. Émile Flourens (1); on ne saurait mieux dire :

« Il faut être étranger à l'administration pour
« contester les difficultés de toute nature dont se trouve
« entravée la marche d'une assemblée qui, par l'effet
« d'un renouvellement intégral, est composée d'éléments
« nouveaux; pour nier les tâtonnements, les recherches
« inutiles, le temps et les efforts perdus, les projets
« menés presque à bonne fin et qui avortent, les abus
« qui se perpétuent, faute d'un esprit de suite suffisant
« pour les déraciner. Mais si le maire change avec le
« conseil, si tout, pouvoir exécutif et pouvoir délibé-
« rant, s'abîme en un instant pour ne renaître qu'en des
« mains différentes, pour être poussé sans cesse dans des
« directions opposées, car l'homme est ainsi fait qu'il
« est toujours enclin à abandonner l'œuvre commencée
« avant lui pour en tenter une nouvelle, quelle entre-
« prise de longue haleine pourra aboutir, quelle amé-
« lioration sera réalisée avec suite? Qui osera traiter
« avec les communes? »

(1) Du mode de renouvellement des conseils municipaux, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, année 1876, page 732.

Assurément chaque renouvellement intégral n'amènera point le changement de tous les membres du conseil municipal. Néanmoins, l'ardeur des passions politiques et des compétitions locales est telle dans notre pays, que souvent bien peu des anciens conseillers seront réélus. Réduits au rôle de minorité impuissante, témoins attristés d'agissements qu'ils ne pourront empêcher, ces conseillers perdront toute influence et ne pourront fournir au gouvernement les éléments constitutifs d'une bonne administration communale.

Les adversaires du renouvellement partiel prétendent que le renouvellement intégral n'a jamais suscité de plaintes et qu'on n'en a pas senti les inconvénients. Cette affirmation ne saurait avoir la valeur d'une preuve. Ils ajoutent qu'en voulant maintenir la tradition des affaires, on aboutit à ce résultat funeste de faire vivre côte à côte des hommes, des partis et des opinions irréconciliables, et qu'alors les conseils municipaux, divisés en deux camps hostiles, se trouvent paralysés et frappés d'impuissance. Du reste, le renouvellement intégral est le seul qui convienne sous le régime du suffrage universel qui, selon l'expression de M. Jules Ferry, « n'entend que les choses simples. » Faire table rase des hommes et des choses dans l'administration municipale est, en effet, une solution de la plus entière simplicité, mais c'est au détriment des intérêts communaux qu'on peut l'obtenir. Quant aux inconvénients du renouvellement partiel, peut-on les comparer à ceux du renouvellement intégral ? Sans doute, les anciens conseillers maintenus pourront avoir à remplir un rôle d'opposi-

tion, mais par cela seul les conseils municipaux seront-ils forcément condamnés aux conflits et à l'inaction administrative ? Nul ne peut le soutenir sérieusement, à moins d'ériger en dogme dans notre droit public que l'uniformité des vues et des idées est indispensable pour la marche des affaires. Imitons donc l'exemple des peuples européens qui veulent maintenir la stabilité et la tradition dans la commune, et admettons que les conseils municipaux doivent se renouveler partiellement à des époques déterminées.

Le renouvellement triennal suppose que le terme assigné aux pouvoirs municipaux sera de six années, ce qui, avons-nous dit, constitue une durée excessive que ne justifient pas les nécessités de l'administration communale. Nous avons dit que le mandat municipal durerait quatre ans ; il est donc logique d'admettre que le renouvellement partiel aura lieu de deux années en deux années, à l'instar de ce qui se pratique en Suède et en Espagne. Cette solution est de nature à satisfaire, nous aimons à le croire, les esprits modérés qui cherchent avant tout, dans la sphère communale, la conciliation de l'ordre et de la bonne expédition des affaires avec une sage liberté.

Dans le cours de ce travail, nous avons incidemment traité en quelques mots la question des commissions municipales. Faut-il les supprimer ou réduire leur durée à deux ou trois mois, ainsi que le demandent des personnes plus avides de popularité qu'aptés à comprendre les nécessités de l'administration ? Nous n'hésitons pas à répondre : non. Il se rencontrera toujours

des conseils municipaux qui, soit pour faire la leçon au pouvoir ou au préfet, son représentant, soit par imprévoyance, par défaut d'intelligence ou même par des motifs futiles, compromettront les intérêts des communes et entraveront la bonne gestion de leurs finances. Lorsque toute transaction, toute conciliation sont devenues impossibles, il faut les remplacer, à peine de voir périliter l'administration des communes où se sont produits ces abus. C'est alors que commence le rôle ingrat, mais nécessaire, des commissions municipales. Remède suprême contre un mal qui parfois s'envenime lorsqu'on cherche à le guérir, ces commissions ne doivent être instituées qu'avec une extrême réserve. Tant que le calme ne s'est pas fait dans les esprits, tant qu'une élection nouvelle peut avoir pour résultat de ramener dans les conseils municipaux la majorité des membres qui, par leurs agissements, ont provoqué la dissolution, elles doivent être maintenues en fonctions. Sans doute, il est difficile de leur assigner d'avance un terme précis. Mais en laissant à la disposition du gouvernement un maximum de délai, on ne l'oblige pas à en user intégralement. Comme toutes les mesures exceptionnelles, la création d'une commission municipale se justifie surtout par sa nécessité. Dès qu'elle n'est plus indispensable, dès que les circonstances qui ont amené sa formation se sont modifiées, cette commission doit disparaître pour faire place à l'élément administratif municipal régulier, à un conseil librement élu. Dans cet ordre d'idées, nous croyons que la loi de 1867 a dépassé la mesure en assignant aux commissions muni-

cipales une durée de trois ans. Six mois suffiraient, à notre sens, dans presque tous les cas, pour produire les effets que la loi attend de leur formation. Si, par impossible, la situation n'avait pas changé dans ce délai, le gouvernement aurait la faculté de proroger les pouvoirs de la commission pendant un nouveau laps de six mois, mais en entourant cette décision de garanties toutes spéciales, par décret rendu en Conseil d'État. Convient-il que, pendant leur exercice, les commissions municipales aient les mêmes pouvoirs que les conseils élus? Oui assurément, car les services communaux ne peuvent rester en souffrance. Cependant, en matière de finances, nous restreindrions les attributions au vote des dépenses obligatoires, à moins qu'il n'y eût des excédants de recettes ordinaires dont elles auraient le droit de disposer. Là s'arrêteraient leurs pouvoirs. Nous n'aurions plus ainsi sous les yeux le spectacle profondément triste de communes grevées d'emprunts à longs termes ou de contributions extraordinaires destinés à solder des dépenses somptuaires qui n'ont pas été régulièrement votées par leurs mandataires.

On se rappelle que c'est la loi de finances du 15 mai 1818 qui, la première, a adjoint dans certaines circonstances les plus forts contribuables de la commune au conseil municipal. La loi de 1837 n'a fait que confirmer ses prescriptions. Il semble que cette adjonction soit comme une réminiscence de ce conseil général de la commune, composé de notables et institué par la loi de 1789, qui avait entre autres attributions, la mission de statuer sur les affaires financières de l'association com-

munale. Le motif qui paraît avoir inspiré les auteurs des deux lois qui ont créé les attributions des plus imposés était de donner aux communes une représentation plus effective et plus réelle, en face des conseils nommés sous la Restauration par le pouvoir, et de permettre, sous le régime de Juillet, aux intérêts d'avoir voix délibérative dans toutes les questions d'emprunt ou de contributions extraordinaires. Ce sont là, en effet, les plus graves affaires que puisse débattre une commune. Il semblait juste que ceux qui doivent supporter la part la plus considérable des charges communales fussent appelés à voter les impôts extraordinaires destinés à y subvenir. Mais la loi restreignait cette représentation directe des intérêts aux communes possédant un revenu de moins de 100,000 francs. Cette disposition qui pouvait se justifier parce que, aux yeux du législateur, les communes les plus peuplées étaient censées les plus riches, et parce que les conditions de l'électorat municipal présentaient des garanties d'autant plus fortes que le nombre des habitants était plus grand (l. 1831, art. 11), n'a plus sa raison d'être aujourd'hui. D'un autre côté, il existe beaucoup plus de communes ayant un revenu supérieur à 100,000 francs qu'il y a quarante ans, et ces communes n'ont pas toujours une population considérable. Le rapport de M. de Chabrol constate, en effet, que sur 215 communes de cette catégorie, 78 n'ont que 10,000 habitants ou même moins encore. D'autre part enfin, l'avènement du suffrage universel a modifié profondément la composition des conseils municipaux. Dans plusieurs grandes villes, où

l'on se préoccupe beaucoup plus des questions politiques que des questions communales, on a vu élire au conseil municipal des individus qui ne possédaient qu'une fortune ou une aisance des plus modestes. De pareils conseillers municipaux, sur lesquels le fardeau des impôts ne pèse pas bien lourdement, doivent avoir la tendance d'accroître les charges de la commune, sans apporter dans leur décisions la prudence et la mesure commandées en semblable matière. Les intérêts se trouvent donc lésés, au grand préjudice et des particuliers et de la bonne administration. Une telle situation exige impérieusement un remède : ce remède, c'est l'adjonction des plus imposés dans toutes les communes sans distinction.

Mais, dit-on, l'on exagère le mal. Les intérêts, bien loin d'être sacrifiés, trouvent dans nos mœurs publiques leur plus sûre garantie. La richesse, l'industrie, la propriété conservent encore une influence considérable et légitime, et, si parfois elles la perdent, c'est à l'incurie, à l'absentéisme des intéressés qu'il faut l'attribuer. Certes, nous sommes loin de dire que, dans toutes les communes de France, les intérêts soient en souffrance. Non, il est encore des influences locales puissantes dont la voix parvient à se faire écouter, souvent au grand profit de l'association communale. Mais on ne peut nier cependant, qu'en un certain nombre de communes, on ait éliminé systématiquement des conseils municipaux ceux qui possèdent et qui sont les plus intelligents, et que, dans d'autres, les élections se fassent sous la pression de comités, qui mettent complètement

de côté les garanties sociales de la fortune, du dévouement aux intérêts communaux, de la connaissance des besoins de la communauté, pour ne s'occuper que des idées politiques des candidats. A de pareils abus, si rares qu'on les suppose, il faut opposer une barrière. L'adjonction des plus imposés est, à notre sens, le moyen le plus efficace pour rassurer les intérêts et leur donner les garanties auxquelles ils ont droit.

Puisque la présence des plus forts contribuables dans le sein des assemblées communales a pour but de consacrer le principe de la représentation des intérêts, il semble juste et équitable que tous ceux qui supportent la plus forte part des charges municipales puissent discuter la quotité d'impôts extraordinaires dont ils peuvent être grevés. C'est en personne qu'ils doivent le faire, mais lorsqu'un motif résultant de leur incapacité légale comme le sexe, la minorité, la qualité d'être moral les en empêche, sont-ils privés du droit dont la loi reconnaît l'existence à leur profit? La question s'est posée devant les chambres de la Restauration d'abord, sous la monarchie de Juillet ensuite. « Les plus forts contribuables, disait M. Lainé, « pendant la discussion de la loi de 1818 sont, à cause « de leur intérêt privé, appelés à délibérer sur un in- « térêt commun à tous les propriétaires ; c'est là un « véritable intérêt public, car, pour n'être pas général « à toute la France, il n'en concerne pas moins une « communauté. » Un autre député, M. Mestadier, s'exprimait ainsi : « J'observe que les plus forts contri- « buables ne sont pas appelés seulement dans leur inté- « rêt personnel : c'est aussi dans l'intérêt général de la

« commune. Ils ne peuvent donc pas plus déléguer
« leur droit que les autres fonctionnaires publics ; ils
« n'en diffèrent que parce que leur fonction est spéciale
« et momentanée. » Le garde des sceaux, M. Pasquier,
résumait le débat par ces paroles qui caractérisent bien
nettement l'intention du législateur de cette époque :
« Vous devez éviter les procurations ; elles sont contre
« la nature des choses ; il ne s'agit pas ici d'intérêts
« privés, mais des intérêts de la commune. Le principe
« est là tout entier ; or, en ce sens, la délégation pro-
« posée est impossible. »

La même solution fut donnée à la question dans la
discussion de la loi de 1837. Une circulaire ministérielle
du 14 février 1843 s'est prononcée également dans ce
sens. Il est intéressant d'en citer les termes : « La loi
« du 15 mai 1818, art 40, et celle du 18 juillet 1837,
« art. 42 qui la reproduit en ce point, n'appellent pas
« les plus imposés à se réunir aux conseils municipaux
« dans leur intérêt purement individuel et privé. A cet
« égard, les discussions dont la première de ces dispo-
« sitions a été l'objet dans le sein des chambres dé-
« montrent que, dès cette époque, ce point de droit avait
« été parfaitement établi. Le gouvernement n'admettait
« pas que les plus imposés fussent appelés dans le sein
« des conseils municipaux pour y faire prévaloir des
« intérêts privés, mais pour donner plus de garanties
« aux intérêts de la commune en même temps qu'aux
« intérêts généraux de la propriété : tel fut le principe
« dominant de cette innovation.

« Il est à remarquer en outre que, suivant les

« explications contenues dans la ciréulaire du 27 mars
« 1837 que j'ai citée plus haut, les plus imposés adjoints
« au conseil municipal ne forment avec ce corps qu'une
« seule assemblée soumise, quant au mode et à l'ordre
« de ses délibérations, à toutes les règles tracées par
« les conseils municipaux eux-mêmes. Il n'y a plus,
« dès lors, de distinction à faire entre le conseil muni-
« cipal et le contribuable ; tous deux sont appelés au
« même titre à délibérer et à voter sur l'objet en dis-
« cussion ; la qualité de plus imposé disparaît devant
« celle de représentant de l'intérêt public communal ;
« on peut donc soutenir que c'est en réalité une fonc-
« tion publique que le contribuable remplit ; or l'exer-
« cice d'une fonction publique est essentiellement per-
« sonnel et ne saurait se déléguer. »

Un avis du conseil d'État, du 21 décembre 1842, avait résolu la difficulté de la même façon : « Le con-
« seil considérant que, dès qu'il s'agit de la défense
« d'intérêts généraux et publics, elle ne peut être confiée
« qu'à des personnes capables d'exercer par elles-mêmes
« leurs droits civils, et qu'en dehors des actions civiles
« pour lesquelles le tuteur, le curateur ou les adminis-
« trateurs d'établissements publics sont chargés par la
« loi de représenter les mineurs, ils ne sauraient agir
« en leur lieu et place pour l'exercice des droits que les
« mineurs ne peuvent exercer eux-mêmes ;

« A été d'avis que les plus imposés en état d'inca-
« pacité légale, tels que les mineurs et les interdits,
« les femmes mariées et séparées de biens, les veuves,
« enfin les personnes morales telles que les établisse-

« ments publics, les sociétés anonymes, etc., ne sont
« pas admis à se faire représenter au conseil municipi-
« pal, et qu'en conséquence ils ne doivent pas être con-
« voqués. »

Ainsi, l'intention des auteurs de la loi, les interprétations qu'on en a données ne laissent aucune place au doute. Il faut donc tenir pour certain que les incapables ne peuvent se faire représenter parmi les plus imposés. Remarquons toutefois ce qu'il y a de singulièrement risqué à assimiler l'exercice d'un droit que la loi concède à une fonction publique : n'oublions pas que les orateurs les plus favorables à ce système n'ont pas nié que le rôle des plus imposés était mixte, appelés qu'ils étaient, à raison de leurs intérêts privés, à représenter l'intérêt public communal dans le sein des conseils municipaux. Sans doute une collection d'intérêts privés peut se confondre, à un moment donné, avec l'intérêt public communal, mais ces intérêts n'en ont pas moins une individualité propre, et leur participation au vote des conseils prouve bien qu'ils sont représentés, en même temps qu'ils sont les organes, nous le voulons bien, de l'intérêt général de la commune.

Il y a bien des communes où presque tout le contingent des taxes foncière et mobilière est supporté par deux ou trois grandes propriétés. Si ces propriétés appartiennent à des sociétés anonymes, à des mineurs, à des filles majeures, à des femmes séparées de biens, à des veuves, leurs intérêts ne seront point représentés dans l'assemblée des plus imposés, et l'on délibérera sur un emprunt, sur une contribution extraordinaire

dont le poids retombera presque exclusivement sur ces personnes seules. N'est-ce pas là une anomalie singulière et n'arrive-t-on pas à un résultat étrange, puisque ces incapables en faveur desquels la loi civile a organisé tant de garanties, sont livrés sans défense aux exigences impitoyables de la loi administrative ? Une réforme, sur ce point, est donc indispensable, dût-on, en ce qui touche les filles, les femmes séparées de biens et les veuves, qualifier le législateur d'*uxorius*, ainsi qu'on a appelé autrefois Justinien. Cette réforme s'inspirant, dans la mesure du possible, de la législation autrichienne qui, on se le rappelle, fait voter aux élections municipales les incapables par mandataires, introduira dans la loi un esprit de justice et d'équité que l'on regrette de n'y pas trouver.

On devra exiger que les fondés de pouvoirs remplissent certaines conditions particulières, de nature à donner de sérieuses garanties. Les sociétés anonymes, par exemple, seront représentées par leurs administrateurs, les mineurs et les interdits, par leurs tuteurs ou curateurs, les femmes séparées de biens par leurs maris, les filles et les veuves, par des contribuables domiciliés dans la commune et y exerçant leurs droits électoraux. Mais, dira-t-on, les fondés de pouvoirs arriveront avec des mandats impératifs, et toute discussion libre, sérieuse, réfléchie, deviendra ainsi impossible. Assurément l'objection est grave, et si l'on ne peut la réfuter, il faut renoncer à l'application de la représentation des plus imposés. Mais qu'est-ce donc que le mandat impératif ? C'est la mission expresse et obliga-

toire, donnée d'avance par le représenté à celui qui le représente, de voter dans un sens déterminé, sur une question spéciale. Si le mandataire choisi d'une façon générale et non pour une affaire particulière, reçoit la mission d'exercer les droits de l'incapable pendant un certain laps de temps, durant une année par exemple, on ne peut plus dire que cet incapable lui a tracé sa ligne de conduite et dicté son vote; car, au moment où les pouvoirs sont conférés au représentant, le représenté n'a pu avoir en vue des affaires spéciales qui n'existent pas et qui n'existeront peut-être jamais. Le mandat impératif ne prendrait donc pas naissance, si l'on employait la précaution que nous indiquons, et la représentation des incapables parmi les plus imposés deviendrait possible, au grand profit des intérêts qui, ne l'oublions pas, concourent aussi bien que les personnes à former l'association communale.

Aujourd'hui, que les plus imposés, quand ils sont convoqués, viennent à la séance du conseil municipal ou s'abstiennent; qu'ils soient nombreux ou non, on passe outre, et les délibérations prises dans de pareilles conditions sont régulières et valables. Est-il besoin de dire que procéder ainsi, c'est annuler en grande partie les garanties édictées par la loi? Rappelons-nous que l'adjonction des plus imposés a un caractère mixte et, qu'en conséquence, en désertant la défense de leurs intérêts privés, ils désertent celle des intérêts communaux. Pour remédier à cet inconvénient, il n'y a qu'un moyen : c'est de déclarer que les conseils municipaux ne pourront délibérer qu'autant que la

moitié des plus forts contribuables plus un assisteront à la séance. Et comme il ne faut pas que la négligence ou une abstention calculée entravent l'expédition d'affaires toujours urgentes, les décisions prises à la seconde séance seront valables, quel que soit le nombre des membres de l'assemblée d'adjonction.

Les plus imposés ont actuellement le droit de voter avec le conseil municipal les emprunts à contracter et les contributions extraordinaires à établir. Ces attributions, qui paraissent considérables de prime abord, ne tardent pas à sembler insuffisantes lorsqu'on les examine avec réflexion. Trop souvent, en effet, quand on discute la situation financière d'une commune, il est trop tard pour que les plus forts contribuables aient une action efficace sur la marche des affaires. Le conseil municipal a voté le budget, et ce budget se solde par un déficit. Il faut y pourvoir par des centimes additionnels. Nous supposons que le maire et le conseil municipal, alors que rien ne les y oblige, consentent à discuter minutieusement avec les plus imposés la question budgétaire, lorsqu'il s'agira d'établir une contribution extraordinaire. De deux choses l'une : ou ces derniers, considérant que les demandes du maire sont justifiées et qu'ils sont d'ailleurs en présence de faits accomplis contre lesquels ils ne peuvent réagir, voteront la contribution réclamée. Leur rôle se bornera alors à sanctionner ce qui aura été fait sans leur participation : ils feront en quelque sorte fonction de bureau d'enregistrement. Ou bien ils repousseront la contribution extraordinaire et, s'ils l'emportent, jetteront le désarroi dans un budget

qu'ils n'ont pas voté, qu'ils ne peuvent pas voter et qui devra être soumis à une nouvelle délibération du conseil municipal. Est-ce ainsi que l'on doit traiter les questions de finances communales, pour le faire avec utilité et profit ? Si, au contraire, les plus imposés avaient pris part à la discussion du budget avec les conseillers municipaux, ils auraient pu indiquer des ressources que l'on a négligées, signaler des recettes dont on n'a pas tiré tout le profit possible, proposer des économies sur certains services, et lorsqu'il aurait été pourvu aux dépenses obligatoires, combattre et faire rejeter certaines dépenses facultatives d'une utilité contestable ou non immédiate. Ils ne se trouveraient point en face de faits accomplis qu'ils doivent subir fatalement, sans pouvoir amoindrir leurs conséquences. Leur mission serait à la fois digne, sérieuse, efficace. Nous pensons donc que les plus imposés doivent être appelés à voter le budget, concurremment avec les conseillers municipaux. Cette innovation sera, dans une certaine mesure, la restauration de l'ancien conseil général de la commune. Réduit aux questions de finances que seules il sera appelé à traiter, empressons-nous de le dire pour rassurer ceux qui s'alarment aisément, ce conseil, produit de l'élection et de la représentation des intérêts, au lieu de l'être uniquement de l'élection, comme en 1789, remplira, sans danger pour l'ordre public, un rôle fécond et avantageux sous tous les rapports. Ce serait là une heureuse imitation de la loi espagnole : le conseil municipal français complété par l'adjonction des plus imposés présenterait, en effet, une certaine ana-

logie avec la *junta municipal*, composée des *concejales* et des *vocales*. Les intérêts y seraient même plus sérieusement représentés, puisque leur importance seule, et non plus le tirage au sort, donneraient accès à l'assemblée des plus forts contribuables. Si le mot bien connu du poète comique : « Je prends mon bien où je le trouve, » est susceptible de recevoir son application, c'est surtout en matière de législation. Pourquoi n'empruntons-nous donc pas aux lois étrangères les dispositions que l'expérience a consacrées et qui fonctionnent au grand avantage des autres peuples ?

Aucun texte légal n'empêche actuellement que celui qui exerce dans sa commune les fonctions de maire ou de conseiller municipal soit convoqué comme plus imposé dans une ou plusieurs autres communes. En fait, les choses ne se passent pas toujours ainsi. Si parfois, dans certaines communes, cette convocation a lieu, bien souvent il arrive aussi que ce titre de maire ou de conseiller municipal fait exclure des assemblées d'adjonction ceux qui en sont revêtus. Il serait bien facile de mettre fin à ces incertitudes administratives que rien ne justifie ; une disposition formelle de la loi organique consacrerait un droit dont l'exercice est actuellement subordonné à l'interprétation plus ou moins intelligente que l'on fait de notre législation.

On se souvient que la loi de 1867 a donné aux attributions des conseils municipaux une extension considérable. Libérale dans sa conception, quoique trop restrictive sur certains points, elle a constitué un progrès notable sur la loi de 1837. Convient-il de

restreindre encore la tutelle des communes et d'accroître les pouvoirs des conseils municipaux ? Cette question est délicate : nous sommes sur le terrain des seules libertés vraies que l'on puisse concéder à la commune, car, il ne faut pas s'y tromper, que le conseil municipal choisisse son maire ou que ce maire soit nommé par le pouvoir, l'association communale n'en sera ni plus ni moins libre. La liberté des communes consiste, en effet, dans le droit de diriger et d'administrer, avec toute l'indépendance possible, les affaires qui les intéressent. En faveur de l'accroissement des attributions, certains esprits absolus ne craignent pas de soutenir les plus étranges doctrines. La commune existait avant l'Etat, disent-ils ; formée pour donner la sécurité aux personnes et aux intérêts, elle possédait virtuellement tous les pouvoirs qui devaient la faire parvenir à la réalisation de ce but. Sa situation n'a pu se modifier, lorsque l'Etat l'a absorbée. Créée par la nature des choses mêmes et non par la législation civile, elle a le droit antérieur et supérieur à toutes les lois d'être libre et autonome. Certes, on a fréquemment abusé depuis quelques années de cette conception d'un prétendu droit naturel qui n'existe souvent que dans l'imagination de ses auteurs, qui altère, dans les esprits, les notions les plus élémentaires du gouvernement des sociétés et, en ce qui touche l'ordre public, constitue un dissolvant des plus actifs. Nous devons donc réfuter ce sophisme et nous espérons le faire péremptoirement. Oui, la commune a précédé l'Etat, et, à ce moment, dans la mesure de ce qui ne porte point atteinte aux

principes éternels de la justice, tous les pouvoirs nécessaires à sa conservation et à celle de ses membres lui étaient légitimement dévolus, en vertu, de la nécessité même de maintenir son existence. Mais lorsque les nations se sont constituées, lorsque les États ont pris naissance, la situation s'est modifiée : les communes, en se confondant avec l'État, ont vu les obligations et les devoirs qui leur incombaient passer à celui-ci, lequel, en vertu des mêmes principes et des mêmes nécessités est devenu leur successeur naturel. Peut-on admettre qu'à une époque donnée la commune et la nation se soient partagé entre elles certains pouvoirs qui auraient dû être en totalité l'apanage de l'État ? Oui, on le peut : cela se produit lorsqu'un peuple est encore dans l'état embryonnaire, lorsque son unité n'est qu'imparfaitement constituée. Nous en avons de nombreux exemples à la fin du moyen-âge. Est-ce à dire qu'on puisse étayer sur ces exemples une théorie applicable aux nations modernes, à la France en particulier qui est si fortement centralisée ? Cela n'est pas plus exact que ne le serait cette idée : Certaines communes, au droit de nommer leurs officiers municipaux ont joint, dans le passé, le droit de rendre la justice ; conséquemment, dans notre siècle, elles doivent jouir de la même prérogative. L'histoire, l'étude de toutes les législations européennes démontrent nettement que les communes n'ont aucun droit-préexistant à l'autonomie. Cette vérité a été mise en lumière d'une façon irréfutable par M. Maurice Block, dans son travail intitulé : « Les communes et la liberté. » Nous ne citerons que les conclusions de

ce savant publiciste : « Un premier point qui ressort de
« notre exposé, c'est qu'il n'y a point de commune au-
« tonome. Partout, sans aucune exception, la commune
« s'organise et s'administre conformément aux pres-
« criptions de la loi de l'État, laquelle est plus ou moins
« libérale, selon les pays. L'esprit de la législation mu-
« nicipale est influencé par les traditions, par le degré
« d'instruction répandue dans le pays et, par dessus
« tout, par la politique. L'influence de la politique est
« surtout prépondérante dans les pays où on fait ou
« espère pouvoir faire des agents électoraux des maires ;
« gouvernement et opposition, chacun veut les avoir
« pour soi. Mais c'est là détourner les maires de leur
« mission ; ils doivent être agents de la commune et
« agents de l'État, mais jamais instruments des partis. »

On ne saurait mieux dire. Voilà assurément le langage de la science et de l'impartialité. Mais si les communes n'ont aucun droit antérieur et supérieur à l'indépendance, s'ensuit-il que l'État ne doive leur accorder aucunes libertés, aucunes attributions nouvelles ? Ce serait contraire à cet esprit libéral qui recherche les moyens de réaliser dans nos institutions un progrès continu ; ce ne serait pas moins préjudiciable aux intérêts du gouvernement et à la bonne administration. La seule condition qu'on puisse exiger des communes pour augmenter leurs attributions, c'est qu'elles soient en mesure d'en profiter. Or, la solution de cette question gît toute entière dans l'appréciation que l'on fera des aptitudes morales, intellectuelles et administratives des conseils municipaux. A ce sujet, qu'il nous soit permis de rap-

peler ici les travaux de la commission extra-parlementaire de 1870. Elle avait étudié le problème qui nous occupe. La sous-commission, chargée par elle de déterminer les améliorations que l'on pouvait introduire dans notre législation communale, avait reconnu qu'il y avait peu de choses à faire au point de vue des attributions, et le rapporteur, M. de Lacoste, le disait en ces termes : « En raison de l'impéritie administrative de tant de « petits conseils municipaux forcément peu éclairés, « nous n'avons pu ajouter à la nomenclature des matières « que ces conseils règlent par leurs votes que les marchés « d'approvisionnement qui nous semblent d'un intérêt « municipal. » Les circonstances ont-elles changé depuis cette époque ? Grave question qu'un homme d'État expérimenté seul peut résoudre conformément à la vérité.

Pour nous, nous croyons qu'à l'école du malheur nous avons appris la gestion de nos intérêts, que mieux qu'autrefois nous savons faire face à toutes les nécessités administratives (cette science ne nous a-t-elle pas été inculquée plus d'une fois par le sabre de l'ennemi ?), que nous sommes plus que jadis en mesure d'étudier et de connaître les besoins de l'association communale. Nous avons la conviction intime que la vie municipale est en progrès et que, depuis quelque années, l'aptitude des conseils et leur esprit d'initiative se sont notablement accrus dans les communes rurales aussi bien que dans les autres. Ce serait donc le moment, si notre appréciation est conforme à la réalité des faits, et, est-il besoin de l'ajouter, nous ne sommes pas assez présomptueux pour trancher la question, ce serait le mo-

ment de donner plus de développement aux pouvoirs des conseils municipaux. Les communes sont assimilées à des mineurs dont l'État est le tuteur. Nous émanciperions les mineurs dans la mesure nécessaire pour leur donner une plus grande indépendance, mais sans porter atteinte cependant aux droits essentiels du gouvernement. Le contrôle du pouvoir s'exercerait sur un moins grand nombre d'actes, mais dans tous les faits véritablement importants de la vie communale, dans les actes de disposition, par exemple, les communes devraient obtenir l'approbation de l'État. N'est-ce point ainsi que le Code civil a tracé les règles applicables à la minorité? Dans cet ordre d'idées, les conseils municipaux seraient aptes à faire tous les actes de pure administration : ils régleraient définitivement toutes les matières de cette catégorie, sauf, en cas d'illégalité, l'annulation prononcée par le préfet, dans un délai déterminé, celui d'un mois par exemple. Il faut, en effet, que la loi soit toujours respectée. Ce système ne sacrifierait point les intérêts des communes à un vain amour de l'autonomie; avec une administration aussi vigilante, aussi soucieuse de l'accomplissement de ses devoirs que la nôtre, tous actes entachés d'illégalité seraient inévitablement brisés, tout fait préjudiciable aux intérêts communaux pourrait être prévenu, grâce à l'influence du maire et aux conseils de l'autorité supérieure. Il est inutile de dire que les budgets des communes continueraient à être soumis à l'approbation préalable. Ce ne sont pas là, à proprement parler, des actes d'administration, car les communes, n'eussent-elles pas besoin de recourir à des em-

prunts ou à des contributions extraordinaires pour les équilibrer, peuvent, par des évaluations et un emploi erronés de leurs recettes ordinaires, amener un désarroi financier, précurseur fatal d'aliénations, de centimes additionnels, d'emprunts. Trop d'intérêts graves sont en jeu pour qu'on puisse, sans péril, augmenter la liberté des communes en matière de finances. Toutes les règles actuelles concernant les budgets et la comptabilité communale continueraient donc d'être appliquées. Il en serait de même pour les aliénations, les acquisitions, les échanges, les transactions, les acceptations ou refus de dons ou legs avec charges immobilières, les procès à soutenir, soit en demandant, soit en défendant. Quant aux objets pour lesquels la loi de 1867, à défaut d'accord entre le maire et le conseil municipal, exige l'approbation du préfet, le conseil statuerait définitivement même contrairement à l'avis du maire, sous la réserve des droits du préfet qui pourrait toujours prononcer l'annulation pour illégalité, dans le délai de deux mois. Exécuteurs des décisions des conseils municipaux, les maires ne sauraient avoir le droit de les annihiler indirectement. Nous supprimons dans tous les cas l'annulation sur la réclamation des parties intéressées qui, dès lors n'auront plus de recours que devant les tribunaux administratifs ou judiciaires.

La situation des communes est meilleure qu'il y a quelques années. Il semble donc que l'on tenterait sans inconvénient cet essai de *self-government* municipal dans la mesure que nous indiquons. Toutefois cela ne nous paraît possible qu'à une condition, c'est que le

maire soit nommé par le pouvoir. Dès l'instant qu'on relâche les liens de la tutelle administrative, il devient plus nécessaire que jamais pour le pouvoir central d'être représenté dans la commune par un agent directement responsable, qui soit la personnification vivante du gouvernement et affirme, par sa subordination, l'existence des rapports hiérarchiques qui rattachent l'association communale à l'État. Bien mieux, nous croyons que le fonctionnement régulier de la loi de 1867 est incompatible, ainsi que nous l'avons dit, avec l'élection du maire par le conseil municipal. Nous insisterons enfin sur la nécessité qu'il y aurait de coordonner et de codifier celles des dispositions des lois de 1837 et de 1867 qui seront conservées et de les combiner avec les améliorations que nous réclamons dans les attributions des conseils municipaux.

On sait que les attributions du maire sont de deux espèces distinctes : celles qui concernent spécialement les intérêts communaux et sont inhérentes au pouvoir municipal ; celles d'ordre général qui lui sont déléguées soit par la loi, soit par le gouvernement. Ce dualisme de fonctions, la diversité d'obligations et de devoirs qui en découlent constituent le seul obstacle à la nomination de ce fonctionnaire par les conseils municipaux. Il est difficile, en effet, d'admettre que le maire soit exclusivement l'homme de la commune, puisque l'État lui confie des pouvoirs considérables ; il ne doit pas être non plus l'agent exclusif de l'État, à peine de porter profondément atteinte aux intérêts et à la libre administration des communes. C'est en s'inspirant de cette si-

tuation, si nettement déterminée, et mus d'ailleurs par des considérations d'ordre public que certains esprits proposent d'opérer une séparation dans les attributions du maire, et de faire exercer ses fonctions d'intérêt général par un agent du pouvoir exécutif. La commission de décentralisation nommée par l'assemblée nationale s'était occupée de cette question. Comme, d'après elle, les avantages de la séparation devaient dépasser de beaucoup ses inconvénients, elle avait préparé deux textes, les articles 9 et 10 de son premier projet de loi, qui donnaient satisfaction aux partisans de cette mesure. Il importe de les reproduire.

L'article 9 est ainsi conçu : « Un décret du président de la République pourra, dans les communes
« chefs-lieux de département et d'arrondissement, investir exclusivement les préfets et les sous-préfets
« des attributions conférées au maire par l'article 9 de la loi du 18 juillet 1837, ainsi que des fonctions
« exercées à Paris par le préfet de police, en vertu des dispositions aujourd'hui en vigueur du décret du
« 12 messidor an VIII.

« Toutefois, les maires resteront chargés, dans ces communes, sous l'autorité du préfet, des fonctions qui leur sont attribuées par les lois, règlements et instructions relatifs à l'état-civil, au recrutement de l'armée et aux engagements volontaires, à l'enseignement primaire, à la formation des rôles des contributions directes et à l'instruction des demandes en dégrèvement, aux demandes en réhabilitation des condamnés libérés, aux déclarations de fixation ou de

« changement de domicile, aux demandes en établisse-
« ment de domicile et en naturalisation formées par des
« étrangers, au dénombrement de la population, à l'as-
« sistance judiciaire, aux successions en deshérence et
« aux tutelles officieuses, à l'examen de la matrice des
« patentes, à la légalisation des signatures.

« Les maires desdites communes sont encore char-
« gés, sous la surveillance du préfet : 1° de tout ce
« qui concerne l'établissement, l'entretien, la conserva-
« tion des édifices communaux, cimetières, promenades,
« places, rues et voies publiques ne dépendant pas de
« la grande voirie, l'établissement et la réparation des
« fontaines, aqueducs, pompes et égouts ; 2° de la po-
« lice municipale, en tout ce qui a rapport à la sûreté
« et à la liberté du passage sur la voie publique, à
« l'éclairage, au balayage, aux arrosements, à la soli-
« dité et à la salubrité des constructions privées, aux
« mesures propres à prévenir et à arrêter les accidents
« et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épi-
« zooties, les débordements, aux secours aux noyés, à
« l'inspection de la salubrité des denrées, boissons,
« comestibles et autres marchandises mises en vente
« publique, et de la fidélité de leur débit ; 3° de la fixa-
« tion des mercuriales ; 4° des adjudications et baux ;

« Et de toutes les attributions municipales, telles
« qu'elles résultent tant de l'article 10 de la loi
« du 18 juillet 1837 que des lois générales et spé-
« ciales. »

L'article 10 dispose que « dans les communes
« autres que celles indiquées au précédent article, le

« préfet pourra déléguer, en tout ou en partie, par arrondissement, par commune ou par canton, à un fonctionnaire de l'ordre administratif, les attributions que les maires exercent comme représentants du pouvoir central en ce qui concerne :

« 1° la publication et l'exécution des lois et règlements, et actes de l'autorité supérieure ; 2° l'exécution des mesures de sûreté générale ; 3° le jury ; 4° la police générale, et notamment les attroupements, les coalitions, le colportage, les débits de boissons, les cafés et concerts, l'imprimerie, la librairie, les maisons publiques, les passeports, les permis de chasse, les permis de séjour, les réunions publiques, les spectacles et théâtres ; 5° la police industrielle, établissements insalubres, machines à vapeur, etc. ; 6° la police sanitaire ; 7° la police judiciaire ; 8° les prisons ; 9° les travaux publics exécutés au nom de l'État et des départements »

Quand aux frais nécessités par cette séparation des attributions, la commission de décentralisation, la considérant comme une mesure disciplinaire, proposait de les faire supporter en partie par les communes qui l'auraient méritée, en partie par l'État, pour ne pas grever outre mesure les budgets communaux. Elle étayait cette opinion sur la loi de 1855 qui ayant opéré, ainsi qu'on s'en souvient, la séparation des attributions dans les villes de plus de 40,000 âmes, mettait à la charge des communes les frais qu'elle avait occasionnés et les classait parmi les dépenses obligatoires.

Déjà cette idée de la séparation des attributions

s'était fait jour dans la discussion de la loi de 1831. Les souvenirs de l'an III, les difficultés considérables qu'elle soulève l'avaient fait écarter. Cette division des pouvoirs entre deux fonctionnaires différents aurait pour résultat inévitable d'amoindrir l'autorité morale du maire, nécessaire à la bonne administration de la commune, sans profit aucun pour le représentant du pouvoir central qui lui succéderait dans une partie de ses attributions. Quelle serait la situation de ce délégué de l'État ? Vis-à-vis des populations, il serait dépourvu d'influence et de considération, car il n'aurait pas été désigné par les suffrages de la commune, il ne pourrait point délibérer sur les questions qui l'intéressent, et enfin il n'aurait pas toujours le bénéfice d'une position, sinon plus ou moins favorisée sous le rapport de la fortune, du moins depuis longtemps honorablement connue dans le pays. Tous ces avantages qui manqueraient à l'agent du pouvoir sont précisément ce qui fait la force des maires choisis dans le sein des conseils municipaux. Donc, vis-à-vis du maire, le délégué du gouvernement serait dans un état évident d'infériorité. Au regard du conseil, l'agent du pouvoir exécutif, n'ayant aucune action sur les décisions à prendre, forcé de rester inerte et passif, ressemblerait au soliveau de la fable. Comme le fait très-bien remarquer M. Dufour (*Droit administratif*, t. 1^{er}, p. 456), « par le seul effet de cette séparation, « le lien qui, dans le régime inauguré par le premier « consul, rattachait le gouvernement aux populations se « trouve rompu. La commune cesse d'être un élément « d'ordre dans l'État, le pouvoir gouvernemental est

« porté au plus haut degré de concentration et les
« fonctions de maire elles-mêmes s'affaiblissent et
« s'abaissent. »

D'ailleurs, cette juxtaposition de deux pouvoirs dont l'un ne serait en quelque sorte que le démembrement de l'autre ne serait-elle pas féconde en conflits quotidiens, en actes d'hostilité permanents, en difficultés et complications de toute sorte, au grand détriment des intérêts communaux et de la chose publique ? Nous en sommes convaincu, car l'expérience du passé le prouve. D'un autre côté, ce qui fait que le maire peut cumuler gratuitement le mandat municipal avec des fonctions d'un autre ordre, c'est que ses intérêts privés, ses ressources personnelles, sa fortune ont le plus souvent leur siège dans la commune. Modifiez cette situation : il devient nécessaire de rétribuer les délégués du pouvoir exécutif. Même en retranchant les chefs-lieux de département et d'arrondissement où la présence de ces délégués serait sans utilité, il resterait environ 35,000 agents à payer. A une moyenne de 2,000 francs par tête, traitement qui paraît nécessaire pour mener une existence honorable, cela fait une dépense de 70 millions. Nous savons bien que, dans certaines régions il sera possible de se contenter d'un délégué par canton. La dépense fût-elle même réduite à 30, à 20 millions, serait encore trop considérable pour notre budget qu'elle grèverait d'une charge improductive, sans profit pour la bonne administration du pays. Elle aurait de plus pour conséquence de développer outre mesure l'amour immodéré du français pour les places et d'accroître le fonc-

tionarisme. Il faut donc renoncer à l'application d'un système qui a déjà été l'objet d'un essai malheureux et qui ne saurait produire des résultats utiles pour le pays.

La *Gazette des tribunaux*, dans un de ces articles sérieusement étudiés, comme sa rédaction sait les faire, propose une autre solution. C'est dans le numéro du 18 août 1876 qu'elle esquisse, plutôt qu'elle ne développe son système. Mais le rédacteur prend le soin de nous avertir qu'il reviendra sur ce sujet, lorsque la loi sur l'organisation municipale sera prête à subir la discussion. Le maire n'aurait plus voix délibérative dans le conseil municipal qui désormais serait pourvu d'un président. Il assisterait aux séances, ferait exécuter les décisions du conseil et conserverait les fonctions d'ordre général qui font de lui un agent du pouvoir central. Mais laissons la parole à l'auteur de cet article : « Le but que
« l'on s'efforce d'atteindre, dit-il, c'est de donner aux
« communes la direction de leurs affaires. On pense
« réussir en faisant élire les maires par les conseil mu-
« nicipaux. Mais, sous un autre rapport, on affaiblira
« les liens qui rattachent le maire à l'autorité supé-
« rieure comme agent du gouvernement.

« N'y aurait-il pas un moyen de donner aux com-
« munes la direction de leurs affaires, tout en mainte-
« nant intacte la situation du maire comme agent du
« gouvernement ?

« Pourquoi n'appliquerait-on pas à toutes les
« communes un système analogue à celui qui régit la
« ville de Paris ? A Paris, le conseil municipal nomme

« son président, et le préfet de la Seine n'est que l'exé-
« cuteur des décisions du conseil.

« Ne pourrait-on pas décider que, dorénavant dans
« toutes les communes, le conseil municipal ne sera
« plus présidé par le maire et qu'il élira son président
« parmi ses membres? Ce serait sous la direction de
« ce président élu que toutes les affaires municipales
« seraient discutées et décidées.

« Le maire assisterait aux séances, comme le pré-
« fet de la Seine et le préfet de police assistent aux
« séances du conseil municipal de Paris. Puis, lorsque
« le conseil aurait décidé comment les affaires commu-
« nales doivent être dirigées et résolues, le maire serait
« seulement chargé d'exécuter les délibérations. »

S'il est possible de trouver en France soixante-
quinze mille fonctionnaires municipaux, maires et ad-
joint, qui consentent à échanger gratuitement les pou-
voirs de délibération et de décision qu'ils joignent
actuellement à leurs pouvoirs d'action et d'exécution
contre des attributions purement exécutives, le problème
est bien près d'être résolu. La question vaut assuré-
ment la peine d'être étudiée. Mais nous ne croyons pas
qu'elle puisse être tranchée aussi facilement qu'on le
suppose. Le maire dans sa commune, là où se trouvent
sa fortune, ses intérêts, ses relations, délibère, décide,
agit, exécute. Cet ensemble d'attributions qu'il doit au
choix de ses concitoyens, car nous nous plaçons dans
l'hypothèse où il a dû être élu au conseil municipal,
donne à sa personnalité officielle une considération, un
prestige, une influence considérables. En sera-t-il de

même, lorsque dépouillé de la partie de ses pouvoirs qui flatte son amour-propre et ne lui impose pas des missions difficiles ou désagréables à accomplir, comme la police judiciaire et la police administrative, il ne sera plus qu'un agent d'exécution? Cela est fort douteux. De cette situation amoindrie à réclamer une compensation pécuniaire, un traitement, il n'y a qu'un pas, et la *Gazette des tribunaux* sait mieux que nous qu'une certaine école politique est toute disposée à le faire. Voilà donc le budget surchargé de la rétribution de soixante-quinze mille nouveaux fonctionnaires! L'analogie que le rédacteur de l'article, pour justifier sa thèse, établit entre le rôle rempli par le préfet de la Seine et par le préfet de police vis-à-vis du conseil municipal de Paris et celui qu'il veut donner aux maires vis-à-vis des conseils des communes n'est pas concluante. Les premiers touchent de gros traitements, tandis que les seconds exercent gratuitement leurs fonctions. Les maires accepteraient-ils, sans se faire rétribuer, une situation mutilée, inférieure sans contredit à celle qu'ils occupent actuellement? Toute la question est là, et, comme nous estimons que ce prodige d'abnégation ne se produira pas, nous concluons au maintien de toutes les attributions conférées au maire, soit par les lois générales, soit par les lois spéciales.

Dans cet ordre d'idées, des améliorations devraient être opérées dans la rédaction de la loi où ces attributions seraient consignées. Il faudrait faire la nomenclature des fonctions dont les maires sont investis par les lois spéciales et relater par leurs numéros les articles

qui les leur confient et la date même de ces lois. Le lecteur nous pardonnera d'entrer dans ces détails, mais leur importance se révélant chaque jour dans la pratique administrative, nous croyons qu'il est utile d'insister encore une fois sur la nécessité de faire de nos lois communales un ensemble aussi complet que possible.

Il est un préjugé qui, aux époques agitées, ou encore lorsque les institutions n'ont pas eu le temps de s'affermir par une pratique assez longue, tend à se propager de plus en plus, c'est que toutes les fonctions doivent être électives. L'élection seule peut procurer un bon administrateur, un bon magistrat, un bon maire. Rien n'est plus erroné que cette manière d'envisager les choses ; de plus, elle est contraire aux principes constitutionnels que nous sommes habitués à voir appliquer depuis 1830, quelle que soit la forme du gouvernement, sous la monarchie comme sous la République. A tous les degrés de la hiérarchie politique et administrative, il est nécessaire que le pays exerce son contrôle. Cela est incontestable et la loi y a pourvu d'une manière aussi sage que rationnelle. Au sommet de nos institutions, à côté du gouvernement, pouvoir d'action et d'exécution, se trouvent les chambres législatives, pouvoirs de délibération et de décision ; elles contrôlent ses actes, et, par leurs interpellations et leurs votes, elles exercent sur la composition du ministère, sur les agissements des fonctionnaires, sur la marche des affaires une influence prépondérante.

Au degré intermédiaire, dans le département, auprès du préfet, agent d'exécution et représentant du dé-

partement, est placé le conseil général, pouvoir de délibération, qui surveille et contrôle son administration. Enfin, au dernier échelon hiérarchique, à côté du maire, pouvoir d'action et représentant de la commune, le conseil municipal, pouvoir de délibération et de décision exerce sa surveillance sur tous les actes du chef de l'association communale. Que demande-t-on de plus ? Ce système si bien en harmonie avec les exigences de la vie politique et administrative, offre toutes les garanties désirables. Il est même évident que le contrôle du pays, à tous les degrés, s'exerce ainsi d'une façon bien plus efficace que si un pouvoir élu avait à surveiller un fonctionnaire élu comme lui. Puisant dans la similitude d'une origine commune des idées de résistance à l'action des corps électifs et d'indépendance vis-à-vis du gouvernement, l'agent du pouvoir central, nommé à l'élection, ne respecterait guère plus le contrôle des assemblées élues que le lien hiérarchique. L'on aboutirait ainsi à une épouvantable confusion, à une anarchie profonde. L'exemple de la Révolution, avec ses administrateurs, ses juges nommés par le suffrage, est-il donc si bon à imiter ? Pour nous, nous estimons que la véritable liberté d'une nation ne consiste pas dans le droit d'élire à toutes les fonctions, depuis les plus élevées jusqu'aux plus modestes, mais bien dans le contrôle qu'elle est appelée à exercer par ses divers mandataires, sur tous les pouvoirs exécutifs, dans l'État, dans le département, dans la commune.

Il nous reste à traiter le mode de nomination des maires. Tout a été dit sur cette importante question. Les

principaux systèmes que l'on préconise sont au nombre de quatre : l'élection du maire, soit par le suffrage universel, soit par les conseils municipaux (le caractère électif de ces deux modes de nomination fait que nous les rattachons au même ordre d'idées) ; la nomination par le pouvoir, sur une liste de présentation émanée du conseil municipal ; la nomination par le gouvernement soit dans le sein du conseil, soit en dehors ; la nomination par le pouvoir faite obligatoirement dans le conseil municipal. Nous aurons en outre à examiner deux combinaisons mixtes inspirées par l'esprit de transaction.

C'est encore au nom du droit primordial des communes à la liberté, de ce droit antérieur et supérieur à la loi dont nous croyons avoir fait justice en traitant des attributions des conseils municipaux que l'on veut faire nommer le maire par les électeurs communaux ou par le conseil municipal. Il est constant qu'à l'origine les communes choisissaient elles-mêmes le chef de l'association communale. En résulte-t-il que, dans la suite des temps, cette nomination doit leur appartenir toujours et quand même ? Rien de plus faux qu'une pareille théorie, soit que l'élection ait lieu par le suffrage universel et direct, soit qu'elle se fasse par les conseils municipaux, véritable suffrage à deux degrés. L'État, en effet, a été substitué à la commune dans l'exercice de tous les pouvoirs qui lui étaient primitivement conférés pour assurer la sécurité des personnes et des intérêts. Pendant un certain temps, il lui a permis, il est vrai, de nommer son maire, mais du jour où cette prérogative lui a paru préjudiciable à son autorité, il a eu le droit et le devoir de la lui enlever, sans violer aucun

principe. Nous n'admettons pas, en effet, qu'il y ait un droit antérieur à celui de la société, toutes les fois que la justice n'est pas méconnue : la commune doit s'incliner devant le droit de tous.

Pour apprécier comment la nomination des maires par l'élection peut être en désaccord avec les véritables doctrines du gouvernement de notre société, nous n'avons qu'à nous rappeler ce qu'est le maire. Il n'est pas seulement le chef de l'association communale, chargé en cette qualité de l'administration de la commune, de la police municipale et de la police rurale. A ces pouvoirs déjà importants il réunit d'autres fonctions d'ordre général, étrangères aux intérêts communaux, qui lui sont déléguées par la loi et par l'État. Il est agent du pouvoir exécutif : à ce titre, il est chargé de la publication des lois et règlements, de l'exécution des lois de sûreté générale ; il notifie aux intéressés les décisions de l'autorité supérieure et en surveille l'exécution. Il participe à la répartition des contributions directes, concourt à la fixation de leur assiette et publie les rôles. Il prend part à la formation de la liste du jury, et a des attributions considérables dans la préparation des tableaux de recensement, dans le tirage au sort, dans toutes les mesures importantes de notre organisation militaire nouvelle, telles que la mobilisation, la conscription des chevaux, etc. De plus, il a le droit de requérir la force publique. Le maire remplit en outre des fonctions judiciaires : il est officier de l'état-civil, officier de police judiciaire ; il a compétence, dans le cas de flagrant délit, pour faire tous les actes d'instruction criminelle dévolus par la loi au procureur de la Ré-

publique. Ce sont là des attributions qui intéressent la société entière, tandis que ses pouvoirs purement municipaux n'intéressent que la commune. A ce point de vue, il est donc naturel et logique que le maire ne soit pas nommé par les électeurs de la commune ou par le conseil municipal. Mais, dit-on, les fonctions communales du maire sont celles qu'il exerce tous les jours, à tous les instants : il administre sans cesse, tandis qu'il n'a de rôle à remplir qu'une fois par an en matière de contributions directes, pour la formation des listes du jury et la préparation des tableaux de recensement. Soit, mais est-ce bien la fréquence de l'exercice des fonctions qu'il faut considérer, et non pas leur importance ? Poser la question, c'est la résoudre. D'ailleurs, même sous ce rapport, la solution n'est pas douteuse, car le maire est investi d'autres fonctions qu'il exerce à chaque instant. Tous les jours, on naît, on se marie, on meurt, tous les jours, on peut voler, tuer, commettre des délits ou des crimes dans la commune. Le maire aura donc des attributions multiples et quotidiennes, comme agent du gouvernement. D'un autre côté, ce n'est point à la commune qu'il doit rendre compte des pouvoirs que nous venons de faire connaître : ce n'est pas elle qui les lui a conférés. Non, c'est vis-à-vis du gouvernement que le maire est directement responsable. A ce point de vue encore, il ne peut être élu par le suffrage universel ou par le conseil municipal.

Mais, si les communes ne nomment pas leurs maires, c'en est fait de leur indépendance, s'écrient les partisans de ce mode de nomination. Il serait temps d'en finir avec un argument plus spécieux que solide.

Veut-on savoir jusqu'à quel point les communes sont indépendantes ? Il ne faut qu'écouter M. Bocher, dans la séance du 9 août 1876, au Sénat : « L'indépendance
« des communes, dit l'éloquent orateur, mais c'est une
« illusion, c'est un mot. Quelle est donc leur véritable
« condition dans la France moderne, sous l'empire de
« la législation actuelle ? Mais je vois qu'en toutes
« choses, pour tous les actes de sa vie publique et lo-
« cale, la commune dépend de l'Etat ; elle en dépend
« pour le culte, pour l'instruction, pour les finances,
« pour la police, pour la voirie.

« Qui nomme en effet son prêtre ? L'évêque.

« Qui nomme son juge ? Le ministre de la justice.

« Qui nomme son receveur ? Le ministre des
« finances.

« Qui nomme son commissaire de police ? Le mi-
« nistre de l'intérieur.

« Qui nomme son instituteur ? Le préfet.

« L'ingénieur, l'agent-voyer chargé de la cons-
« truction, de l'entretien et de la surveillance de ses
« chemins, ce n'est pas la commune qui les choisit.
« Enfin elle n'a même pas la nomination de son garde-
« champêtre.

« Et quand il en est ainsi de tous les agents de ses
« divers services, même de tous ceux qui lui appartiennent en propre et n'appartiennent qu'à elle, dont
« l'action ne s'étend pas au-delà de ses limites, la com-
« mune serait au contraire indépendante par le maire,
« dans la personne du maire, c'est-à-dire de celui
« de ses agents, de ses fonctionnaires qui a le plus de
« rapports avec l'Etat, dont les attributions sont les plus

« nombreuses, les plus étendues, les plus importantes,
« qui touchent, par tant de points à l'intérêt général,
« et peuvent, si elles sont mal exercées, le troubler,
« le compromettre.

« Non, encore une fois, cela n'est pas possible. »

La question semble tranchée par cette démonstration si convaincante. C'est au gouvernement qu'il faut attribuer le choix des maires. Mais les partisans de la nomination par les conseils municipaux ne se tiennent pas pour battus. Selon eux, le seul moyen d'assurer la liberté et la sincérité des élections politiques, c'est de ne pas conférer au pouvoir le droit de nommer les maires. Sans cette condition, la candidature officielle doit forcément revivre avec son cortège d'abus, et d'ailleurs l'on ne peut emprunter au régime déchu un moyen de gouvernement dont il a tant usé. Il est certain que l'empire s'est largement servi de l'influence des maires pour faire nommer ses candidats. Mais le gouvernement de Juillet, qui choisissait les maires, n'a jamais pratiqué la candidature officielle, telle qu'elle fonctionnait sous le régime impérial. L'empire lui-même, dans sa période parlementaire, y avait renoncé. Il n'y a donc pas, entre le mode de nomination des maires et la pression électorale qui peut être exercée par le gouvernement, une corrélation forcée. Le régime républicain a aboli définitivement la candidature officielle : elle est morte, bien morte, et l'on n'a guère à craindre qu'elle vienne à renaître. L'argument qu'on tire d'un passé évanoui n'est donc pas concluant. D'ailleurs, est-ce que les maires seuls soutenaient la candidature officielle ? Tout le monde sait que l'instituteur, le garde-champêtre, le com-

missaire de police, des fonctionnaires de diverses catégories, les cabarettiers eux-mêmes étaient ses agents dévoués. N'avait-elle pas encore à son service les faveurs personnelles, les secours, les subventions, les promesses de ponts, de routes, de chemins de fer ? C'étaient là ses plus puissants moyens d'action sur le suffrage. Il faut donc en conclure que, si la candidature officielle doit revivre, elle pourra être pratiquée, alors même que les maires seraient nommés par les conseils municipaux. Conséquemment le motif spécieux que l'on invoque pour dépouiller l'État d'une de ses plus importantes prérogatives est dénué de toute valeur sérieuse.

Dans notre droit public contemporain, le principe de la séparation des pouvoirs est devenu une sorte de dogme constitutionnel. Plusieurs constitutions, celle de l'an III et celle de 1848 notamment, l'ont consacré ; plusieurs lois pénales ou administratives lui ont donné leur sanction. Tout le monde admet que ce principe est la plus sûre garantie de la liberté. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire doivent se renfermer dans la sphère de leur action propre, sans empiéter sur les attributions des autres pouvoirs. Ainsi le législatif fait les lois, contrôle et surveille l'exécutif, le judiciaire rend la justice, l'exécutif pourvoit à l'exécution des lois, soit par lui-même, soit par des agents responsables vis-à-vis de lui, comme il l'est vis-à-vis du pouvoir législatif. De cette responsabilité qui est l'essence même du pouvoir exécutif découle pour lui, comme une conséquence naturelle, le droit incontestable de nommer et révoquer les citoyens auxquels il confère une partie de la puissance publique et délègue certaines attributions. Assurément, le pouvoir

législatif peut circonscrire ses choix et lui imposer, par une loi, l'obligation de ne prendre ses fonctionnaires que dans certaines catégories déterminées, de ne choisir les maires, par exemple, que dans le sein du conseil municipal. Cette manière de procéder est parfaitement régulière et ne viole en aucune façon le principe de la séparation des pouvoirs. Mais le pouvoir législatif ne peut donner mission à un corps électif, à un conseil municipal de nommer, au lieu et place de l'exécutif, les agents que celui-ci doit employer et dont il ne cesse point d'être responsable. Ce conseil municipal, pouvoir de contrôle, n'a pas la même origine que l'exécutif, pouvoir d'action; en outre, sa responsabilité qui est complète au regard du suffrage universel, n'est que fort indirecte vis-à-vis du gouvernement. On aboutit ainsi à ce résultat inouï de rendre le pouvoir central responsable d'agents qu'il ne nomme pas et sur lesquels son action est dépourvue d'efficacité réelle et directe. N'est-ce pas un empiètement considérable sur les prérogatives de l'État, empiètement auquel le gouvernement n'a pas le droit de consentir, car il ne lui appartient pas de renoncer aux garanties qu'édicte nos constitutions, et n'est-il pas évident que, par des lois de cette nature, le pouvoir législatif méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs? Qu'on ne dise pas que nous faisons de la théorie pure et de la métaphysique constitutionnelle! Dès l'instant que cette doctrine salutaire de la division des pouvoirs est foulée aux pieds on arrive rapidement à la confusion, à l'anarchie, au despotisme. Si c'est le pouvoir législatif qui outre-passe ses attributions, le pays est contraint de subir la domination tyrannique de la Convention qui vote les lois, les

exécute, administre et va même jusqu'à briser les décisions des tribunaux. Si c'est le pouvoir judiciaire qui empiète sur les deux autres pouvoirs, nous avons l'ancien régime avec l'omnipotence des parlements qui dirigent l'administration et rendent des arrêts de règlement, véritables lois obligatoires pour une partie du royaume. Si c'est l'exécutif enfin qui usurpe des attributions qui ne lui appartiennent pas, nous voyons les décrets émanés du chef du gouvernement seul remplacer les lois votées par les mandataires du pays, et Napoléon I^{er} casser le verdict du jury d'Anvers. Voilà à quels abus peut conduire la violation des principes.

On ne manquera pas de dire que la responsabilité du maire vis-à-vis du pouvoir central est plus effective que nous ne le prétendons. Le gouvernement a le droit de le suspendre et de le révoquer, et, après sa révocation, le maire est inéligible pendant une année. Quelle mesure plus énergique pourrait donc mieux affirmer la subordination des maires au pouvoir central ? A cela, il est aisé de répondre. Oui, le gouvernement dispose d'une arme répressive avec laquelle il pourra punir les fautes bien caractérisées, les actes graves. Encore n'usera-t-il de ce moyen suprême de la suspension et de la révocation qu'avec la plus grande mesure. Mais tous les maires savent bien qu'ils ne seront pas destitués pour quelques faits de négligence et d'incurie. L'origine de leurs pouvoirs dûs à l'élection leur crée une situation indépendante vis-à-vis du gouvernement, et ils céderont à la tentation d'en abuser. Puisque ce sont les conseils municipaux qui nomment les maires, ils éviteront avant tout de les froisser ; c'est avec eux surtout qu'ils compteront,

car seuls ils peuvent leur conférer les fonctions qu'ils ambitionnent. Quant au pouvoir central, ils s'arrangeront de manière à ne pas trop se compromettre pour lui ; ils exerceront leurs attributions d'ordre général de façon à ne pas se créer d'ennemis. Ils se prêteront aux transactions sur les délits d'ordre public, fermeront les yeux sur les abus et s'efforceront de se rendre populaires auprès des habitants de la commune et surtout des conseillers municipaux, au lieu de faire de la bonne et sérieuse administration. Qu'importe ce que le gouvernement peut penser de ces agissements ? Il ne voudra pas, croiront-ils, pousser les choses jusqu'à une suspension ou une révocation, de peur de provoquer un conflit avec le conseil municipal. Ainsi s'affaiblit le lien hiérarchique, l'obéissance devient intermittente, difficile, et l'action du pouvoir, au lieu d'être directe et préventive, d'empêcher les abus de se produire, peut à peine les réprimer, lorsqu'ils sont nés. L'exécution des lois, les mesures administratives les plus utiles sont ainsi paralysées au grand préjudice du pays.

Si la nomination des maires est dévolue au suffrage universel, la situation ne sera pas meilleure. Infatués de leur origine et plus indépendants que dans l'hypothèse de leur élection par les conseils municipaux, ils auront une attitude plus résistante et moins hiérarchique encore vis-à-vis du pouvoir central. Quelle sera leur situation au regard du conseil municipal ? Ce conseil n'a eu que les suffrages d'une partie de la commune qui se sont répartis sur chacun des membres qui le composent, lorsqu'il existe des sections ; les maires les ont obtenus tous. Du haut de leur grandeur électorale, ils

pourront, s'ils sont en désaccord avec les conseils municipaux les annihiler plus ou moins. Ce sera l'antagonisme en permanence, le conflit à l'état normal, la lutte sans trêve ni répit. Les masses électorales ont-elles du reste un sens pratique assez développé pour nommer un maire capable de remplir ses délicates et multiples fonctions, susceptible de faire de la bonne administration et non de la politique ? Cela peut se rencontrer assurément, mais à titre d'exception. Dans nombre de communes, les élections municipales sont la victoire d'un parti sur les autres, et, pour élire un maire, on s'enquiert beaucoup plus de ses opinions que de ses aptitudes. Les conseils municipaux, il faut en convenir, présentent plus de garanties pour le choix des maires, que le suffrage universel. Il n'en est pas moins impossible de leur confier la nomination de ces fonctionnaires. L'élection du maire par le conseil municipal est un acheminement à la généralisation du principe électif. En bonne logique, on ne peut s'en tenir là. Le préfet représente le département, prépare son budget, soutient et intente ses actions. Nous ne voyons pas pourquoi, à l'instar de ce qui se ferait dans la commune, le préfet ne serait pas élu par le conseil général. Où s'arrêterait-on dans cette voie ? Ce serait la confusion des pouvoirs et le désordre, du haut jusques en bas de l'échelle administrative.

Enfin, un motif tout national, tout patriotique doit nous empêcher d'attribuer la nomination des maires et adjoints au suffrage universel ou aux conseils municipaux. Le maire est la pierre angulaire de notre unité politique. Agent du pouvoir central, c'est lui qui la ci-

mente et la soutient dans les plus petites localités. A côté de nous, des peuples puissants se centralisent et se fortifient tous les jours. Notre unité politique est indispensable pour conserver en Europe le peu d'influence que nos malheurs nous ont laissée, et surtout pour nous défendre contre nos ennemis. L'affaiblirons-nous? C'est une question de vie et de mort. Pour une vaine satisfaction donnée à des principes qui n'ont même pas le mérite d'être justes, nous exposerons-nous à périr? Non, nous ne voulons pas courir de pareilles aventures. C'est au gouvernement que nous donnerons le droit de nommer les maires.

Que dire du système mixte qui a prévalu dans la loi qui vient d'être votée? Il n'est pas plus vrai en théorie que juste en pratique. Pourquoi réserver au pouvoir la nomination des maires dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton; tandis que, dans le reste des communes, les conseils municipaux sont appelés à les élire? Au point de vue des principes, cette combinaison ne se soutient pas, car le droit des communes, grandes ou petites, du moment qu'on leur en reconnaît un, doit être le même. On fait exception à la règle générale dans les communes qui attachent le plus de prix à l'élection de leur maire, où cette élection donne le plus de prestige, de considération et d'influence. Croit-on ne pas pouvoir administrer aisément le pays si, dans les chefs-lieux de canton, d'arrondissement et de département, les maires ne sont pas choisis par le gouvernement, et alors cette restriction apportée au principe électif est-elle motivée par la raison d'Etat? cette idée serait juste, si les maires des localités ex-

ceptées se trouvaient isolés des autres agents du pouvoir et livrés à leurs seules inspirations. Mais au chef-lieu de canton, nous avons la gendarmerie, le juge de paix, souvent le commissaire de police ; au chef-lieu d'arrondissement, le sous-préfet, le procureur de la République, le commissaire de police, les gendarmes ; au chef-lieu de département enfin, le préfet, le procureur de la République et un grand nombre d'autres fonctionnaires. Il est donc facile de surveiller les agissements des maires de ces trois espèces de localités, de stimuler leur inertie et de suppléer à leur inaction. Dans les campagnes, au contraire, l'élection par le conseil municipal ne donne qu'une influence restreinte ; les communes rurales tiennent peu à cette soi-disant indépendance qu'on leur accorde en leur conférant le droit de nommer leurs maires. Ces fonctionnaires eux-mêmes savent très-bien qu'auprès de leurs administrés l'investiture du gouvernement leur procurera plus d'autorité et d'influence qu'une nomination par le conseil municipal. Ils sont éloignés de tous les agents du pouvoir, gendarmes, juges de paix, procureur de la République, sous-préfet, préfet. Si, dans un cas urgent et difficile, leur zèle, leur capacité, leur intelligence se trouvent en défaut, peut-on le leur reprocher bien sérieusement ? Ils n'ont fait qu'accepter le poste que l'élection leur a donné. Mais la commune et l'intérêt général de la société souffriront de cette erreur du conseil municipal. Combien la situation eût été différente si le pouvoir, plaçant au-dessus des intrigues de village et des popularités locales, avait eu le droit de choisir pour maire le citoyen qui lui eût présenté le plus de garanties ! La législation nouvelle peut

s'expliquer toutefois par des considérations politiques et transitoires : espérons que la loi organique n'aura plus à compter avec des nécessités d'un ordre aussi contingent.

Nous ne parlerons que pour mémoire du système qui consiste à faire nommer le maire par le conseil municipal, sauf confirmation par le gouvernement. Cela se fait ainsi en Prusse, et l'on s'efforce, par ce procédé, de concilier la liberté des communes avec les légitimes prérogatives du pouvoir central. Cette combinaison n'aboutirait dans notre pays à aucun résultat utile. Nous n'avons pas, en effet, au même degré que nos voisins le respect de l'autorité et l'instinct de la discipline. Pour donner une leçon au pouvoir, nous ferions des choix que le gouvernement ne pourrait ratifier. A la première élection non confirmée en succéderait une seconde faite, cela va de soi, au profit des mêmes candidats. De là des conflits, des difficultés inextricables qui se dénoueraient forcément par la dissolution des conseils municipaux et l'avènement de commissions chargées d'administrer les communes.

Le choix des maires appartenant au gouvernement, comment celui-ci exercera-t-il ses prérogatives ? On a proposé de faire nommer le maire par le pouvoir sur une liste de présentation de trois candidats émanée du conseil municipal. Ce système combiné de façon à satisfaire les partisans de deux modes de nomination absolument incompatibles ne peut soutenir l'examen. Moins net que celui qui attribue la nomination des maires au pouvoir ou que celui qui la confère aux conseils municipaux, il n'offre pas les mêmes avantages que le premier, et présente tous les inconvénients du second. N'est-il

pas évident que cette liste de présentation de trois candidats est trop restreinte et que le gouvernement ne peut faire son choix librement? Le pouvoir a les apparences du droit de nomination des maires : il n'a pas la réalité. C'est le conseil municipal qui dispose souverainement du titre de maire. Le candidat nommé se trouvera ainsi dans la dépendance du conseil, obligé d'accomplir les conditions que celui-ci a pu lui imposer, de suivre son programme, et d'obéir bien plus à ses inspirations, même dans l'exercice de ses fonctions d'agent du pouvoir exécutif, qu'à celles du représentant du gouvernement. Nous devons donc écarter un système aussi peu pratique.

Les autoritaires préconisent la nomination des maires, soit dans le sein du conseil municipal, soit en dehors. Ils est des communes, disent-ils, où le choix d'un maire dans le conseil n'est pas possible, soit parce que les sujets capables font défaut, soit parce que les assemblées communales sont animées d'un esprit d'hostilité trop accentué vis-à-vis du pouvoir. Il est donc nécessaire de prendre le maire en dehors, si l'on ne veut pas rendre impossible l'administration de ces communes. Ces observations ne sont pas sans valeur. Des peuples fort libéraux, la Belgique, les Pays-Bas, ont donné au gouvernement la faculté de nommer les bourgmestres dans les conseils communaux ou en dehors de ces conseils. Toutefois, ce système ne nous paraît pas susceptible d'être adopté en France. Le maire qui ne fait point partie du conseil municipal est un étranger pour la commune qu'il administre : il ne peut s'occuper aussi utilement de ses besoins, ni s'identifier avec ses in-

térêts d'une manière aussi complète que le ferait un conseiller municipal élu par ses concitoyens. De là une situation délicate, féconde en difficultés, qui n'est guère favorable à l'exercice des fonctions générales conférées au maire comme agent du pouvoir central. Il semble que la commune soit sacrifiée aux intérêts généraux : le maire n'a plus l'autorité morale et l'influence nécessaires pour remplir la tâche qu'il a acceptée. Que le désaccord devienne plus profond, il faudra en venir, après des conflits sans nombre, à une dissolution du conseil municipal. Nous croyons qu'il est préférable d'éviter des inconvénients aussi sérieux au prix de certains embarras administratifs que l'on exagère du reste. Du moment où les choix ne seront pas inspirés par la politique, où l'on tiendra compte avant tout dans les nominations des aptitudes et du dévouement aux intérêts communaux, nous avons la conviction que partout on trouvera des maires dans les conseils municipaux. D'un autre côté, on a tant abusé du droit de choisir ces fonctionnaires en dehors du conseil qu'un retour au passé n'est pas admissible.

Les maires ne peuvent donc être pris que dans le sein du conseil municipal. Ce mode de nomination concilie heureusement l'intérêt de l'État qui est celui de la société générale avec l'intérêt de l'association communale. Ni l'un ni l'autre ne sont sacrifiés : le pouvoir dans l'exercice de sa légitime prérogative, nomme comme maire le citoyen qui lui paraît le plus apte à remplir les fonctions d'ordre général que les lois et l'État lui délèguent ; la commune trouve dans le maire qu'on lui a choisi le conseiller municipal qu'elle a honoré de ses

suffrages et investi du mandat d'étudier ses besoins et de soutenir ses intérêts. Quoi de plus sage, de plus rationnel, de plus harmonieusement combiné qu'un pareil système ! Quoi de plus libéral, ainsi que l'a dit au Sénat M. de Mentque, en juillet 1870, que cette obligation de prendre les maires dans les conseils municipaux qui constituent en quelque sorte une liste de présentation dressée par les communes ! C'est là, croyons-nous, qu'il faut chercher la solution du problème municipal, et c'est l'honneur du gouvernement de Juillet de l'avoir trouvée, il y a quarante-cinq ans.

Telles sont les réformes qui nous paraissent devoir être introduites dans notre future loi organique. Le but que nous voulons atteindre, c'est la conciliation de l'ordre et de la liberté dans nos lois communales. Puisse-t-il nous être donné d'y parvenir ! Nous voulons soustraire notre législation municipale aux fluctuations de la politique, et, nous rappelant ce mot d'un des plus profonds penseurs de l'antiquité, « *variæ leges, pessima respublica* » donner à nos institutions communales la stabilité qui trop souvent leur a fait défaut, afin que notre pays régénéré y trouve les éléments d'une force et d'une grandeur nouvelles.

FIN.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — Formation des communes. — Idées générales sur leurs attributions, leurs rapports avec l'État et la tutelle administrative. — En principe, point de corrélation entre la forme politique du gouvernement et la liberté des communes. — Nécessité d'étudier les législations étrangères. 1 à 5

CHAPITRE II. — ORGANISATION MUNICIPALE DES NATIONS ÉTRANGÈRES. — De la Grande-Bretagne. — De l'Autriche-Hongrie. — De la Prusse. — De la Russie. — De l'Italie. — Des Pays-Bas. — De l'Espagne. — Du Danemark. — De la Suède. — De la Belgique. — Des États-Unis 5 à 69

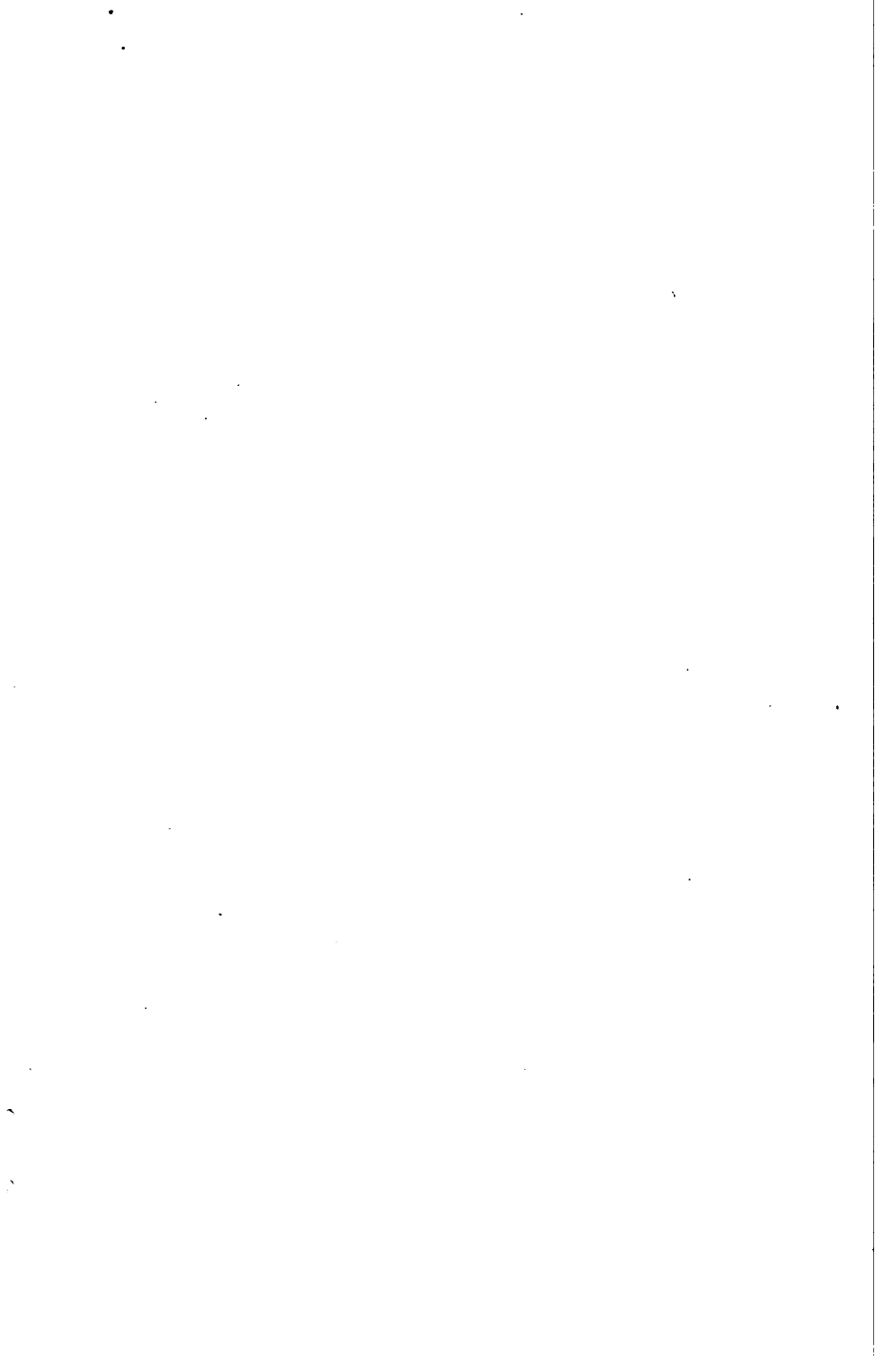
CHAPITRE III. — ORGANISATION MUNICIPALE DE LA FRANCE. — Régime municipal de l'ancienne monarchie. — Régime municipal des assemblées constituante et législative. — Régime municipal de la Convention et du Directoire. — Régime municipal du Consulat, de l'Empire et de la Restauration. — Régime municipal du Gouvernement de Juillet. — Régime municipal de la République de 1848. — Régime municipal du second Empire. — Régime municipal de la troisième République. — Projet de loi actuellement soumis à la Chambre des Députés. 69 à 233

CHAPITRE IV. — Solutions et Réformes. — Nécessité d'une codification. — Légère modification de l'électorat municipal. — Durée des pouvoirs des conseils municipaux : Renouvellement intégral et partiel, triennal et biennal. — Commissions municipales : Restriction de leur durée et de leurs attributions. — Intervention des plus imposés dans les communes ayant un revenu de plus de 100,000 francs ; vote par mandataires des femmes veuves ou séparées de biens, des filles majeures, des

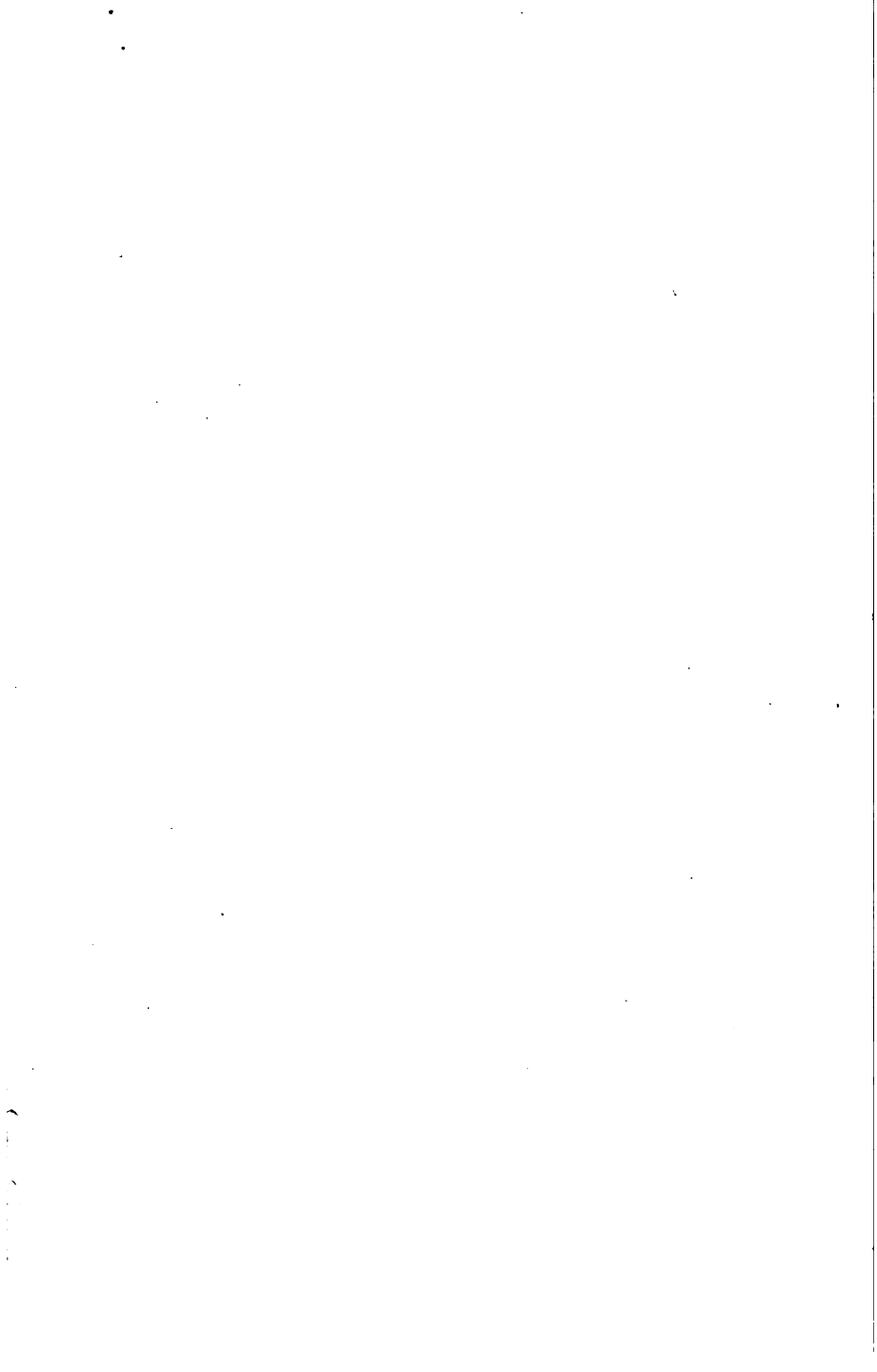
sociétés anonymes, des établissements publics dans l'assemblée des plus forts contribuables ; le budget soumis à la fois au conseil municipal et aux plus imposés. — Développement des attributions de la commune qui doit être assimilée à un mineur émancipé. — Séparation des deux espèces d'attributions du maire. — Le conseil municipal avec un président élu et un maire, sans voix délibérative, exécutant les décisions du conseil et représentant le pouvoir central. — Nomination des maires ; divers systèmes proposés : Le choix du maire par le pouvoir dans le sein des conseils municipaux concilie les droits des communes et de l'État 233 à 288













THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE
STAMPED BELOW

AN INITIAL FINE OF 25 CENTS
WILL BE ASSESSED FOR FAILURE TO RETURN
THIS BOOK ON THE DATE DUE. THE PENALTY
WILL INCREASE TO 50 CENTS ON THE FOURTH
DAY AND TO \$1.00 ON THE SEVENTH DAY
OVERDUE.

MAR 6 1933

LD 21-50m-1,'33

YB 08761

JS 78
-P2

Paseand

†3731

