LA COMMUNE

ET SON SYSTÈME FINANCIER

EN FRANCE.

5.

LA COMMUNE

ET SON SYSTÈME FINANCIER

EN FRANCE

PAR

VICTOR DE BRASCH

DOCTEUR EN PHILOSOPHIE

TRADUIT DE L'ALLEMAND

PAR

PLATON DE WAXEL

DOCTEUR EN PHILOSOPHIE, MEMBRE DE L'INSTITUT DE COIMBRE,
MEMBRE CORRESPONDANT DE LA SOCIÉTÉ ROYALE GÉOGRAPHIQUE
DE LISBONNE, ETC.

PARIS

GUILLAUMIN ET Cie, ÉDITEURS

De la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

Rue Richelieu, 14

1879

PRÉFACE DU TRADUCTEUR.

L'intelligence et les talents sont un don naturel, mais il y a vertu à ne pas les laisser languir dans l'inaction, à en tirer parti pour un but élevé et utile. Les caractères vigoureux et inflexibles ne sont pas seuls aptes à réaliser cette vertu; les natures délicates, tendres et poétiques y réussissent autant, pourvu qu'elles aient les forces physiques de résister dans les luttes contre les obstacles qui sont fatalement attachés à toute entreprise humaine.

L'auteur de *la Commune et son système financier en France*, auquel nous consacrons aujourd'hui ces lignes de souvenir, avait une nature de cette espèce. Sa vie, bien courte, hélas! n'était toute entière qu'une aspiration vers le vrai, le beau et le bien. Son existence nous offre l'exemple rare et consolant d'un jeune homme qui a su rester fidèle à son idéal dans la science comme dans la vie publique, dans l'art comme dans la vie privée. Il lui a suffi d'un labeur de sept à huit années pour s'essayer dans ces différentes branches d'activité et pour y réussir. On dirait qu'il avait hâte de vivre et de prendre sa part de toutes les jouissances nobles et élevées que présente la carrière humaine. Aussi, sa vie si courte, malgré les présages d'un bel avenir, apparaît-elle à celui qui la connaît à fond comme un ensemble complet et achevé.

C'est dans un pays d'un aspect tout à part que Victor de Brasch a vu le jour et qu'il a grandi[1]). Habité par une population de race finnoise, entremêlée de Russes, la partie orientale de la Livonie reçut dès le XIII. siècle, une immigration allemande qui, grâce à ses lumières et à son importance numérique, s'était de suite emparée du sol et du gouvernement de la contrée, dont l'aristocratie est encore de nos jours formée par les descendants de ces colons. Ce pays, d'une civilisation toute allemande, n'a cependant jamais fait partie de l'Allemagne proprement dite. Après avoir été tour à tour russe, indépendant, polonais, suédois, il est depuis cent soixante-quinze ans retombé de nouveau sous le sceptre de la Russie. A travers ces diverses dominations, l'aristocratie allemande y a maintenu une constitution, issue du régime féodal, qui concentrait entre ses mains tous les droits et pouvoirs et qui s'est conservée à peu près telle jusqu'à nos jours. La majorité de la noblesse livonienne milite encore pour ces prérogatives, dans la pensée de maintenir le germanisme dans la contrée, mais les idées nouvelles commencent à y pénétrer: une fraction dite libérale de la noblesse du pays se prononce même pour l'extension du selfgovernment à toutes les classes de la population.

---

[1]) Victor de Brasch est né dans le bien de Rappin, situé non loin du lac Peipous en Livonie, le 14 (26) juin 1850, et passa toute son enfance dans le bien de Ropkoy, à deux kilomètres de la ville universitaire de Dorpat. Dans cette ville le jeune Victor fit son cours de gymnase et se vit forcé bientôt, par l'état délicat de sa poitrine, d'aller habiter le Midi de l'Europe. De 1867 à 1874, il resta à l'étranger, d'abord pour des raisons de santé, en Suisse, à Nice, à Florence et à Madère (1869—70), ensuite, pour ses études universitaires, à Berlin (trois semestres), à Heidelberg et à Leipzig (quatre semestres), où il obtint, le 31 juillet 1874, le grade de docteur en philosophie. Il revint alors en Livonie et c'est à St. Pétersbourg qu'il succomba à une inflammation de poumons, le 20 mai (1 juin) 1877, n'ayant pas atteint sa vingt-septième année. Ses dépouilles mortelles reposent au cimetière de Dorpat.

Ces louables aspirations ne sont pas restées stériles. Une nouvelle ère fut inaugurée il y a une trentaine d'années par l'abolition du privilége de la possession exclusive du sol, que possédait la noblesse, et à l'heure qu'il est on est peut-être à la veille d'une réforme radicale, calquée cette fois sur les nouvelles institutions provinciales du reste de l'Empire. Cependant, aux deux dernières diètes, les conservateurs l'ont emporté encore sur les libéraux, mais la force de ces derniers croît tous les jours et, comme Victor de Brasch l'écrivait lui-même de Riga lors de la session de 1877, la dernière à laquelle il eut assisté: «En somme, c'est une époque intéressante que nous traversons. Des questions d'une importance très-réelle sont agitées et une nouvelle voie pour cette province se dessine clairement. La décision est de nouveau ajournée par le vote de la diète, mais, il n'y a pas de doute, ce ne sera qu'un délai de peu de durée.»

C'est au sein de cette société que le jeune Victor passa son enfance, — une enfance troublée par de graves et fréquentes maladies et par des années d'école que ces conditions de santé rendaient bien pénibles. . . . Elles l'auraient été davantage encore sans l'amour et les soins incessants de parents[1]) profondément aimés.

Une nouvelle maladie força Victor de Brasch de quitter la patrie à dix-sept ans. Ses forces lui revinrent bientôt et, à partir de ce moment, chaque année lui montrait le monde sous un aspect nouveau, lui révélant des impressions qui

---

[1]) Son père, M. Léon de Brasch, était Landrath, c'est-à-dire membre de la chambre haute de la représentation provinciale en Livonie. Sa mère est petite-fille du président de la commission qui élabora, en 1819, la loi de l'émancipation des serfs livoniens, et la nièce du célèbre Othon de Richter, voyageur dans le Levant, mort à Smyrne en 1816, à l'âge de vingt-quatre ans seulement, et dont l'esprit et le caractère, à en juger par une correspondance intime qui a été conservée, semblent avoir eu plus d'un point de ressemblance avec ceux de son petit-neveu Victor de Brasch.

répondaient à ses sentiments intimes. Pendant les trois années qu'il passa dans le Midi, il habita successivement les plus belles contrées du monde — la Suisse, l'Italie, Madère. La nature et l'art s'emparèrent les premiers de son âme.

Déjà en Livonie, la nature, quelque simple et pauvre en apparence qu'elle y soit, ne le laissa pas insensible. Un rayon de soleil, l'horizon vaporeux d'une soirée de printemps, tout effet qui invite au recueillement devenait pour lui une source de jouissance intime. Il ne cessait en même temps de nourrir et fortifier son sentiment poétique par la lecture des grands poëtes, surtout allemands.

Sa fantaisie enfantine avait été réveillée par Eichendorff, qui possède le secret de la poésie mystérieuse du moyen-âge catholique. Plus tard, au sortir de l'enfance, il subit le charme entraînant de Henri Heine, et reconnut dans Gœthe l'union la plus grandiose de la beauté poétique avec la profondeur de la pensée humaine. Son âme se fortifiait au contact de ces grands poëtes et elle devenait mûre pour comprendre et goûter les beautés de la nature et de l'art.

Le contraste est grand entre l'uniformité des plaines du Nord et le coloris vigoureux et varié des montagnes de la Suisse; aussi, le jeune voyageur fut-il transporté d'admiration à la vue des splendeurs dont Dieu entoure les hommes dans cette dernière contrée. Cependant, cette nature, trop grandiose pour que l'art puisse s'en rendre maître, lui en imposa plus qu'elle ne le charma, tandis que l'Italie devint de suite son idéal de la beauté terrestre. C'est là qu'il trouva l'alliance la plus harmonieuse de la nature et de l'art.

Une imagination aussi vive que la sienne, à un âge où il était déjà un homme, malgré ses dix-huit ans, ne manqua pas de saisir les incomparables beautés des trésors artistiques que l'Italie lui offrait à chaque pas; il en subit profondément l'impression. C'est de cette époque aussi que date l'éclosion de son talent musical, sur lequel nous reviendrons plus tard.

Madère devint pour lui le point de départ d'une vie nouvelle. Rendu à la santé (il avait alors vingt ans) il vit, en revenant de cette île, Paris pour la première fois. C'était le 30 mai 1870. Paris fut pour lui une révélation. Jusque là, il ne semblait être sensible qu'au beau, c'était l'utile maintenant qui, dans ce plus grand centre de l'Europe, lui apparaissait revêtu de la civilisation à son apogée.

Dès ce premier séjour à Paris, Victor de Brasch se passionna pour la France, et ses sympathies se manifestent maintes fois dans les pages de son livre *la Commune et son système financier en France*. Il étudia avec ardeur l'histoire, les institutions et la littérature de ce pays. Alfred de Musset devint le poëte favori du jeune homme, comme Eichendorff l'avait été de l'adolescent. Il reconnut de sa propre initiative la supériorité de l'art français moderne, représenté par la peinture à partir de 1830 et par la sculpture contemporaine. En lisant les historiens et les penseurs de la France — les Augustin Thierry, les Alexis de Tocqueville et autres — il comprit toute la portée du mot «liberté» et de son application féconde et bienfaisante aux institutions d'un État. «Mais, s'était-il dit, pourquoi méconnaît-on ces vérités chez nous? Les choses qui, dans notre siècle éclairé, s'entendent ailleurs de soi-même, y sont souvent traitées de pernicieuses et de dangereuses, du moins lorsqu'il s'agit de les transplanter sur notre sol?» Ce contraste fut pour lui un trait de lumière.

Quelques mois après son premier séjour à Paris, il entra, en pleine guerre franco-allemande, à l'université de Berlin. Là, pendant quatre années il nourrit et développa son esprit; les convictions qui germaient en lui se formèrent. L'ardeur du travail fut telle, que malgré de fréquentes indispositions, notamment dans la première année de ses études, il ne cessa de suivre ses cours avec énergie, étudiant à fond, sous la direction d'éminents professeurs[1]), les différentes branches

[1]) M. Adolphe Wagner à Berlin, M. Charles Knies à Heidelberg et M. Guillaume Roscher à Leipzig. Pour les autres matières, il

de l'économie politique, de la science sociale et des finances, tout en ne négligeant pas la philosophie et l'histoire.

Les vacances, si fréquentes dans les universités allemandes, furent quelquefois consacrées par Victor de Brasch à des voyages, et c'est ainsi qu'il visita la Belgique et la Hollande, Prague et Vienne, à l'occasion de l'exposition universelle de 1873, et à plusieurs reprises la France. Dans un de ces voyages, il resta trois mois à Paris (mars, avril et mai 1874), afin de compléter les matériaux nécessaires à la composition de sa monographie sur les finances de la commune française qui parut la même année à Leipzig. «Ces voyages à Paris, disait-il souvent, sont pour moi des jours sans nuages, les plus beaux jours de ma vie», et il recherchait surtout dans cette grande ville ce qui reste le plus souvent dans l'ombre pour la plupart des étrangers qui y arrivent.

En été, il revenait généralement en Livonie et il profitait de cette occasion pour visiter d'autres parties de la Russie occidentale. Ces retours à la maison paternelle lui donnaient occasion de vérifier ses impressions d'autrefois et de les comparer avec les résultats acquis dans le cours de ses études.

C'était alors dans les provinces baltiques l'époque de la plus grande effervescence contre la Russie et en général contre tout ce qui n'était pas allemand. On se sentait enhardi par le récent triomphe du germanisme, sorti des victoires prussiennes. Le jeune étudiant, qui déjà en Allemagne avait tant souffert de l'outrecuidance des vainqueurs, protestait énergiquement contre les opinions qu'il entendait énoncer autour de lui lors de ses séjours dans le centre intellectuel de sa patrie, à Dorpat même. Les attaques contre tout ce qui était russe le portèrent à s'intéresser au grand Empire. D'anciennes relations d'amitié qui le ratta-

eut pour professeurs MM. Gneist, de Holtzendorff, Dühring, Knapp, Zeller, Ahrens, Mommsen, Droysen, Treitschke, Wuttke, Werder et Springer.

chaient à la Russie proprement dite, lui fournirent les éléments nécessaires pour suivre les progrès en tout genre que ce pays ne cessait d'accomplir. Aussi le défendit-il énergiquement. En même temps, il ne cachait guère à ses concitoyens tout ce qu'il voyait d'anormal et d'injuste dans les propres institutions de la Livonie, si vantées par eux. Pour l'honneur des Livoniens il faut dire, qu'au fond on ne lui en a pas voulu de cette attitude si contraire au courant du moment et plus tard, lorsqu'un revirement survint, on finit par apprécier hautement la loyauté de son langage et la justesse de ses opinions[1]).

Les tendances particularistes et séparatistes n'avaient pas de prise sur lui; il ne pouvait pas comprendre l'avantage qu'on trouvait à rester isolé, quand on était appelé à participer à la vie d'un grand peuple. Aussi se sentait-il citoyen russe; une fois, il avait même pris la résolution d'entrer dans l'administration de l'Empire, dont il désirait voir les institutions libérales appliquées à la Livonie, en tant qu'elles auraient été compatibles avec la conservation du selfgovernment le plus étendu, dont il était — son ouvrage le prouve suffisamment — un chaleureux partisan.

Victor de Brasch avait vingt-quatre ans lorsqu'il écrivit et publia son livre, *la Commune et son système financier en France*. Il obtint aussitôt le grade de docteur, puis il revint définitivement dans sa patrie. D'abord, comme nous venons

[1]) La mémoire de Victor de Brasch fut honorée par toute la presse baltique ; des journaux russes et étrangers lui consacrèrent également quelques notices nécrologiques, et dans ce nombre (nous en avons recueilli jusqu' à quinze) il y en a eu d'assez approfondies, tel que l'article inséré dans le *St. Petersburger Herold*, 1877, № 195. Citons encore les notices de la *Gazette* (russe) *de St. Pétersbourg*, 1877, № 157, celle du *Journal* (français) *de St. Pétersbourg*, 1877, № 193, et surtout celle de la *Baltische Wochenschrift*, 1877, № 23, écrite par M. Gustave de Stryk, qui avait déjà, en 1874, analysé l'ouvrage de V. de Brasch dans la *Baltische Monatsschrift*, vol. 23, p. 470.

de le mentionner, il songea à entrer au service de l'Etat à St. Pétersbourg, mais le beau domaine de Ropkoy étant devenu sa propriété, il s'adonna tout entier à l'agriculture et fit preuve de bonne administration en introduisant dans son exploitation des réformes durables, dont on constate déjà les fruits.

Dans la politique intérieure de la province il resta fidèle à ses convictions. Sympathisant avec la fraction libérale qui aspire à une réforme, il ne crut pas cependant pouvoir s'allier à elle, et il conserva une pleine liberté de vote aux deux diètes auxquelles il avait participé.

Des relations intimes et le goût qu'il avait pour les grands centres de la civilisation l'amenaient souvent à St. Pétersbourg. Là il fut atteint de la cruelle maladie, qui l'enleva, sans que peut-être il en eut conscience, au moment où il croyait avoir atteint l'apogée du bonheur en obtenant la main de la jeune fille qu'il aimait . . .

La personnalité de Victor de Brasch gagnait tous les coeurs. Au physique comme au moral il était plein de charme. Très-grand de taille, il avait un air d'élégance et de distinction qui ne l'abandonnait jamais. Sa tête était d'une rare intelligence, son visage avait une grande finesse et son regard, malgré le voile qui semblait recouvrir ses beaux yeux bleus, effleurés par des cils noirs, était empreint d'une inaltérable franchise. Son expression était avenante, d'un sourire quelque peu mélancolique, et tel était aussi le trait particulier de son caractère. «Jeunesse de coeur et jeunesse de visage», comme a dit son poëte favori, ne l'ont guère quitté à travers toute sa courte mais radieuse existence. Joyeux, gai, spirituel, parfois même légèrement railleur, son âme cachait cependant une teinte de mélancolie, qui faisait le charme de sa personne et qui formait le fond de son remarquable talent musical.

Il avait presque deviné les secrets de cet art, car même avant de s'être sérieusement appliqué au piano[1]), il avait un toucher d'une exquise délicatesse et un sentiment très-juste de l'expression. Plus tard, il interpréta d'une façon pleine de poésie, soit dans les morceaux de piano, soit en accompagnant le chant (art difficile qu'il possédait à un haut degré), les plus belles inspirations de Schumann et de Chopin. Ces grands compositeurs étaient ses maîtres favoris, quoiqu'il sût apprécier les chefs-d'œuvre de toutes les écoles, y compris les grands maîtres italiens du XVI. et XVII. siècles, tandis qu'il repoussait les banalités et les productions aussi stériles que prétentieuses des disciples de la musique de l'avenir. Quant à Richard Wagner lui-même, il n'hésitait pas à répudier ses dernières productions, qu'il comparait à des édifices sans proportions et sans lignes, tout en payant son tribut d'admiration aux opéras de sa deuxième manière («Tannhäuser» et «Lohengrin»), auxquels il avait été initié par Niemann, le fameux ténor de Berlin. Il ne tarda pas cependant à se désabuser, comme on le reconnaît par le ugement remarquable qu'il porta sur le style du maître de Bayreuth: «La musique de Wagner, avait-il dit, est à celle des vrais grands maîtres ce que les décorations théâtrales sont aux paysages d'un Ruysdaël ou d'un Claude Lorrain».

Dès l'âge de dix-huit ans, il suivait avec le plus vif intérêt le mouvement musical en Europe. Il fit des voyages pour entendre François Liszt, Antoine Rubinstein, Adelina Patti, et il en aurait fait autant pour Faure et Joachim (dont il fréquenta la maison à Berlin), s'il n'avait eu, sans prendre cette peine, de fréquentes occasions de les entendre.

Passionné pour l'art dramatique, dont il a subi pour la première fois l'attrait à Florence, en 1869, par le jeu de

---

[1]) Il était pour cet instrument disciple de M. Gustave Schumann, qui lui même était élève de Chopin et l'un des professeurs les plus réputés de Berlin.

M-lle Desclée, il estimait la Comédie française comme le premier ou plutôt l'unique théâtre du monde, tant les autres lui paraissaient inférieurs. Il n'y avait pas de plus grand plaisir pour lui que d'assister à une de ces représentations modèles, d'un ensemble incomparable. Aucun détail de l'interprétation ne lui échappait lorsqu'il voyait en scène des comédiens tels que Delaunay, Got, Coquelin et leurs pareils.

Nous avons mentionné à plusieurs reprises le goût de Victor de Brasch pour les beaux-arts. Il les adorait en effet, et s'oubliait volontiers dans les galeries de tableaux. Il les avait presque toutes vues et étudiées de Madrid à St.-Pétersbourg, de Rome à Amsterdam. De profonds souvenirs se rattachaient chez lui à chacun des musées de l'Europe; c'est dire que dans les beaux-arts, comme dans la musique, il concevait le beau sous tous ses aspects, admirant la divine naïveté d'un Francia et l'extase vaporeuse d'un Murillo autan que la vigueur originale d'un Rembrandt, un de ses maîtres de prédilection.

Nous avons tenu à bien définir ce côté poétique et artistique du développement moral de Victor de Brasch, à cause de l'immense influence que les diverses branches de l'art exercèrent sur son âme. En peinture il n'était que connaisseur, tandis que dans la musique il avait essayé ses propres forces. En dehors de son talent de pianiste, nous mentionnerons ses compositions musicales. Il écrivit pour le chant un certain nombre de mélodies[1]), pleines de grâce et de mélancolie, qu'il composa pour la voix d'un ami intime, compagnon inséparable de ses études et de ses voyages.

---

[1]) Sans compter ses premiers essais, nous avons de lui quatorze mélodies, dont un bon nombre ont été gravées. Ses *Lieder* allemands parurent chez Trautwein à Berlin et ses romances russes chez Schuberth à Hambourg. Voir pour l'appréciation de V. de Brasch comme musicien la revue de Leipzig, *Signale für die musikalische Welt*, 1877, № 42, et 1878, № 19.

Nul n'était plus que lui sûr dans ses affections et ne savait donner plus entièrement son cœur à ceux qu'il aimait. Il n'avait pas de mystéres pour un ami réel, et celui-ci pouvait compter entièrement sur son dévouement et sa confiance. Il n'introduisait pas chacun dans le for intérieur de son âme, mais dans ses échanges d'idées, il était toujours franc et ouvert. Dans ses rapports sociaux il faisait preuve d'un tact et d'une présence d'esprit remarquables.

Très-apprécié dans le monde, il était bon causeur, maniant avec une égale facilité l'allemand et le français, et recherchant les entretiens sérieux et de longue haleine. C'est pourquoi il se sentait moins à son aise dans le tourbillon des grandes réunions que dans des cercles plus intimes, où la conversation sur les sujets les plus variés coulait de source. Lorsqu'il lui arrivait de se trouver parmi les hommes de science ou de politique, il abordait volontiers les questions difficiles qui les intéressaient et y apportait un jugement d'une maturité peu commune chez un homme aussi jeune, sans que ces conversations sérieuses portassent aucunement préjudice à la fraîcheur et à la jeunesse de son tempérament. En outre, il avait la rare faculté, et ce fut là le secret de son existence en somme si heureuse, de jouir sans restriction de tout ce que la vie offre de beau et d'élevé. Il savait le découvrir partout et c'était à pleins poumons qu'il aspirait les séductions de la nature et de l'art, les attraits de l'esprit et de la science, sans nullement dédaigner le rire franc et honnête, qui allait si bien à son âge et à sa figure.

Son goût artistique si sûr se retrouvait dans l'arrangement de son habitation intérieure qui portait l'empreinte d'une élégante simplicité. Il aimait les livres et les objets rares et intéressants; sa collection d'autographes est l'une des premières qui existent en Russie[1]). La lecture occupait

[1]) Voir la description détaillée dans *l'Amateur d'autographes*, rédigé par M. Étienne Charavay à Paris, 1878, № 294 et 295, pp. 44—49.

quelques heures de sa journée et c'est avec entraînement qu'il s'adonnait par elle à ses entretiens intimes avec les plus grands esprits de tous les temps. «Ce n'est, disait-il, que dans les lectures qu'on cultive la société des grands hommes.»

Les deux dernières années de sa vie furent absorbées par ses devoirs de propriétaire foncier, très-complexes dans son pays. Il ne renonça cependant jamais à ses travaux scientifiques et ne cessa de méditer sur une théorie complète des finances communales qu'il se proposait de faire. D'autres sujets encore attiraient son attention[1]) et, sans une mort prématurée, il ne s'en serait pas tenu à la seule publication de la *Commune et son système financier en France.*

Nous n'avons pas l'intention de porter ici un jugement sur la valeur intrinsèque de cet écrit, réservant au lecteur lui-même d'en faire l'appréciation. D'ailleurs, une analyse détaillée en a été publiée dans le *Journal des économistes*[2]). Nous devons cependant signaler la lucidité et la clarté du style allemand de Victor de Brasch, qualités rares dans la littérature savante de l'Allemagne, d'autant plus que nous

---

[1]) A l'époque de ses études universitaires, il avait écrit plusieurs mémoires scientifiques pour les réunions d'étudiants, présidées par le professeur respectif, appelées en Allemagne des *séminaires* Parmi ces mémoires, une analyse et réfutation de la théorie de la valeur de Carey mérite d'être mentionnée. Rappelons ici que, dans les premières années des études économiques de Victor de Brasch, Bastiat avait exercé sur lui une grande influence, mais que dans la suite notre jeune économiste ne partagea plus ses opinions, tout en rendant pleine justice à la clarté et au charme de ses œuvres.

[2]) № 8 de l'année 1877, pp. 285—287, et 306. Au moment de l'apparition de cette monographie, la presse de l'Allemagne porta sur elle un jugement favorable, de même que quelques-unes des premières autorités de la science, telles que MM. L. Stein (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 3. édit., 1875, p. VI) et R. Friedberg (*Die Besteuerung der Gemeinden*, Berlin, 1877, pp. 23—33). Depuis lors, le travail de Victor de Brasch a souvent été cité et même partiellement reproduit dans les publications se rattachant à ce domaine de la science.

craignons de n'avoir pas su conserver ces qualités à notre traduction, dont le but principal a été de reproduire le plus fidèlement possible le texte original. Si notre exposition ne trahit pas trop la plume d'un étranger, chose d'autant plus difficile à éviter dans une traduction de l'allemand en français, ces deux langues d'un génie si différent, nous le devrons sans aucun doute aux conseils éclairés de MM. le Comte Nicolas de Sancé et Gustave Marqfoy, auxquels nous adressons les plus chaleureux remercîments pour le concours amical qu'ils ont bien voulu nous prêter.

Pl. de Waxel.

Le 30 mars 1879.

LA COMMUNE
ET SON SYSTÈME FINANCIER EN FRANCE.

INTRODUCTION.

La commune et les questions constitutionnelles et administratives qui s'y rattachent présentent un intérêt particulier de nos jours. Personne ne met en doute le rôle important assigné à la commune dans l'organisme de l'État. Il serait donc oisif de vouloir démontrer ici l'importance du sujet qui doit nous occuper.

Le XVIII. siècle a eu la gloire de jeter les fondements de l'État constitutionnel sur le continent. Le principe de liberté y fut proclamé. Mais implanter cette liberté dans la vie pratique, était une tâche réservée au XIX. siècle. Quel devait être le moyen le plus sûr d'y arriver? C'était d'organiser le selfgovernment dans l'État. Sans cela la constitution la plus libérale ne serait qu'un vain mot. Or, dans l'État c'est la commune qui est l'organe principal du selfgovernment.

Au moyen-âge, l'histoire nous montre la commune militant pour son indépendance. Elle se trouve dans un antagonisme perpétuel avec l'État qui la contient dans ses limites. C'est qu'elle était au fond un État dans l'État. Mais le pouvoir absolu de la monarchie croissait insensiblement. A mesure qu'il grandissait, la commune pliait de plus en plus sous son autorité. Elle finit par se voir dépouillée de ses droits et de sa puissance. Au XVIII. siècle la commune n'est plus qu'une subdivision administrative, un point de jonction dans le réseau bureaucratique qui s'étend sur tout l'État. Au siècle passé on ne retrouvait les traces de l'indépendance

légale des communes que dans la poussière des parchemins, dépositaires de leurs priviléges. Un simulacre d'autorité ne s'était conservé que dans le conseil municipal se renouvelant par lui-même.

Ressusciter la commune est une des véritables tâches de notre siècle. L'État constitutionnel ne peut, il est vrai, rétablir l'indépendance de la commune telle qu'elle a existé au moyen-âge; mais on lui trouvera une sphère nouvelle d'activité indépendante et cette sphère sera celle de l'administration. La commune doit chercher son autonomie comme un pouvoir non plus distinct de l'État, mais faisant partie intégrante de celui-ci. L'État lui déléguera certaines tâches administratives et son devoir sera de les remplir. La nation entière participera ainsi à l'administration de l'État et la commune deviendra enfin le vrai dépositaire du selfgovernment.

Nous sommes encore loin de la réalisation complète et définitivement admise de cette restauration de la commune sur une base libre; mais incontestablement on y aspire partout. Une solution partielle en a déjà été trouvée et mise en pratique en Autriche, dans l'organisation des communes, solution vraiment libérale, sanctionnée par la loi du 3 mars 1862.

Comme tant d'autres choses, l'impulsion qui a donné naissance à ce mouvement est partie de France, de sa grande révolution, quoiqu'en France même, à cause du système de centralisation qui y règne, le selfgovernment communal n'ait jamais pu s'établir d'une façon stable[1]). En Prusse, au contraire, un grand pas a été fait dans cette voie par l'organisation municipale (Städteordnung) du 19 novembre 1808 et en partie par la loi municipale amendée (revidirte Städteordnung) du 17 mai 1831. Quant à l'Angleterre, en cela

[1]) Dans les temps modernes, une constitution municipale vraiment libre n'a existé en France que de 1789 à 1793.

comme dans le reste, sa route a différé de celle suivie par les pays du continent européen. Elle ignore tout-à-fait leur commune, dans sa constitution comme dans les devoirs multiples qu'elle a à remplir dans les limites d'un territoire bien défini. En Angleterre, la vie communale s'attache à des cercles d'activité indépendants les uns des autres et dont chacun a à remplir une tâche administrative spéciale. Telles sont les associations qui se vouent à la santé publique, à la viabilité etc. Ainsi le développement historique des communes anglaises et de celles du continent a été tout différent, sans influence réciproque.

L'organisation communale des villes en Russie, telle qu'elle s'est constituée par le statut du 10 juin 1870 et par la loi du 20 juin 1872, mérite d'être mentionnée à cause de son caractère prononcé d'autonomie administrative[1]).

Il se prépare, disions-nous, une transformation dans les rapports de la commune avec l'État. La haute portée du régime municipal a été reconnue par l'opinion contemporaine, l'attention générale s'est reportée souvent sur ce régime; mais, à cet égard, la science est restée en arrière des aspirations publiques. La commune, envisagée sous tous ses aspects, n'a pas encore été l'objet d'une étude approfondie. Sa constitution et son administration ont seules préoccupé les publicistes. Ils ont négligé un autre côté de la vie communale au moins aussi important: le système financier.

Et cependant, il suffit de jeter un coup d'œil sur les sommes annuellement prélevées sous forme d'impôt communal et appliquées à des œuvres d'utilité publique, pour se convaincre de l'importance toute particulière de cette branche du régime communal. On ne saurait en faire abstraction en étudiant l'emploi des ressources de l'État en général, d'autant plus, qu'en dehors du budget de l'État, les finances de la

[1]) Il ne faut pas la confondre avec la propriété collective de certaines communes rurales dans quelques parties de l'empire russe.

commune priment celles des autres subdivisions administratives (räumliche Gemeinwirthschaften), telles que la province et le district.

Le système de l'imposition communale varie notablement selon les pays. Les particularités du système français mériteraient à un haut degré l'attention des spécialistes étrangers. Et cependant ce système, en tant que nous avons pu le constater, n'a pas encore été l'objet d'une étude spéciale et complète. Les publicistes français eux-mêmes n'ont publié sur ce sujet que de simples exposés des lois qui régissent l'impôt prélevé par les communes. Dans les écrits allemands sur l'impôt communal le système français n'a été qu'effleuré. Quelques remarques générales sur la trop grande centralisation et sur le rôle subordonné de la commune en France, — appréciation basée sur des notions souvent inexactes[1]), — c'est tout ce qu'on y découvre.

Dans cette monographie nous étudierons d'abord, d'une manière très-sommaire, le développement historique et l'organisation actuelle de la commune en France; puis nous tâcherons d'exposer, avec plus de développement, son système financier, nous attachant surtout à l'étude des impôts communaux.

La juste appréciation des institutions étrangères est toujours difficile. La plupart des travaux préparatoires qui

---

[1]) M. Gneist lui-même n'a-t-il pas écrit, *Selfgovernment*, 3. édit. allem., p. 972, que «la société nouvellement constituée n'a pas encore révélé la faculté de créer un système d'impôts communaux qui lui soit propre, afin de reconstituer la solidarité des intérêts des communes voisines. Les taxes communales (françaises) s'ajoutent en forme de centimes additionnels aux impôts publics; en cela aussi la commune apparaît comme une annexe à l'administration publique». La vérité est que les centimes additionnels ne sont que *l'une* des diverses formes existant en France de taxes communales; on n'y réalise au moyen des centimes qu'environ le quart de toutes les recettes des communes, tandis que les trois-quarts restant découlent d'autres sources, notamment de l'octroi, impôt *éminemment local*.

ont servi à la composition de ce mémoire, ont été faits non sur les lieux, mais hors de France. Nous espérons que le lecteur voudra bien tenir compte de cette circonstance pour excuser, ne fût-ce qu'en partie, les lacunes et l'insuffisance du présent écrit.

Poser les premiers jalons destinés à créer dans l'avenir une théorie complète et générale du système financier des communes — tel est notre but. Nous nous rallions tout-à-fait à l'opinion de M, Adolphe Wagner énoncée dans le passage suivant: «La science des finances, en ne s'occupant que des recettes et des dépenses de l'État en général ne répondrait plus entièrement aux principes actuels des connaissances sociales: elle doit toujours avoir en vue l'État et ses subdivisions (räumliche Gemeinwirthschaften) — provinces, districts et communes — dans leur union organique [1])».

[1]) Rau-Wagner, *Finanzwissenschaft*, t. I, p. 60, note a.

I. LA COMMUNE EN FRANCE,

SON HISTOIRE ET SON ORGANISATION.

«Tant que la liberté communale n'est pas entrée dans les mœurs, il est facile de la détruire, et elle ne peut entrer dans les mœurs qu'après avoir longtemps subsisté dans les lois.»

Tocqueville, *la Démocratie en Amérique*, t. I, p. 96.

On oppose volontiers le régime communal de la France créé, dit-on, par la législation, au selfgovernment anglais qui repose sur un développement historique. A ce point de vue on accorde tout honneur à l'Angleterre. Rien n'est plus erroné cependant, l'ordre de choses existant en France étant, tout aussi bien que le régime anglais, la conséquence nécessaire de sa vie historique.

Le fil qui lie les générations les unes aux autres ne se brise jamais; le caractère et l'esprit de chaque époque se reflètent, il est vrai, dans sa législation, mais ces traits distinctifs de l'époque ne sont-ils pas le produit des siècles écoulés, produit sur lequel la génération contemporaine n'a fait qu'apposer son sceau? Ce qui semble en opposition avec ce principe en est au contraire la consécration. On désigne souvent la révolution française comme le point de départ d'une ère nouvelle. Une jeune génération avec des idées qui lui étaient propres serait apparue dans l'arène de l'histoire. Nous sommes loin de vouloir déprécier les idées vraiment grandes léguées par cette époque à la nôtre; mais l'impartialité nous oblige à reconnaître qu'elle ne leur a point donné naissance. Son mérite est d'avoir assuré le

règne d'idées dont le germe remonte souvent à des époques reculées et dont on peut suivre le développement à travers les siècles. Parmi les résultats acquis de la révolution, lequel n'aurait pas été formulé au XVIII. siècle? Même bien avant cette époque, aux états-généraux de 1355, 1356, 1484, 1560, on est étonné de retrouver les réclamations les plus avancées de la révolution de 1789. Pour en donner un exemple, signalons les thèses suivantes proclamées dans des discours prononcés en 1484: «La royauté est un office, non un héritage. — C'est le peuple souverain qui dans l'origine créa les rois. — L'Etat est la chose du peuple, la souveraineté n'appartient pas aux princes, qui n'existent que par le peuple. — Le peuple c'est l'universalité des habitants du royaume, les états-généraux sont les dépositaires de la volonté commune. — Un fait ne prend force de loi que par la sanction des états; rien n'est saint ni solide sans leur aveu, etc. etc.[1])».

A entendre ces paroles, ne les croirait-on pas datées de trois siècles plus tard? Cependant, ces idées ne devinrent une réalité que grâce à la révolution: elle en fit un bien commun. On a raison de la considérer comme l'aurore d'une époque nouvelle.

En formulant et faisant valoir les réclamations d'une époque antérieure, la révolution ne s'est pas uniquement attachée au domaine des principes généraux; même pour ce qui concerne l'administration elle a marché dans la voie du passé. Tocqueville prouva avec évidence que souvent là où elle pensait progresser, elle ne faisait que reprendre une pratique abandonnée. Il en est de même de l'organisation de la commune. On ne peut comprendre son état actuel sans étudier son histoire. Elle seule peut expliquer la raison du manque d'indépendance dont souffre la commune actuelle; elle seule peut nous dire pourquoi le tiers état, qui

[1]) Aug. Thierry, *Essai sur l'histoire du tiers état*, édit. in 12°, p. 87.

six cents ans auparavant n'avait ménagé aucun sacrifice pour conquérir ses franchises municipales, n'en réclama pas le rétablissement en 1789[1]). Par conséquent, qu'il nous soit permis de faire précéder l'exposition de l'état actuel de l'organisation de la commune en France et de son système financier par un rapide aperçu de son développement historique.

En France, on peut distinguer trois grandes époques dans le développement du régime municipal. La première embrasse la période de la domination romaine; son influence est manifeste jusque dans le moyen-âge. La deuxième époque commence à l'insurrection des communes aux XI. et XII. siècles; un élément nouveau y est venu donner une forme nouvelle à l'organisation municipale. Enfin, la troisième époque, celle de 1789, n'est pas encore close.

---

[1]) Aug. Thierry, *Essai sur l'histoire du tiers état*, p. 291: «Le tiers état, sauf ses vieilles franchises municipales dont la passion ne l'agitait plus, n'avait rien à regretter du passé, tout à attendre de l'avenir».

CHAPITRE I.

LA COMMUNE AVANT 1789.

La Gaule, devenue province romaine, perdit bientôt son caractère propre en subissant l'influence du vainqueur. L'administration romaine y fut introduite et la subdivision administrative modifiée dans un sens qui ne répondait ni à l'histoire, ni à la configuration topographique de la contrée[1]). Cependant, ce fut la civilisation romaine elle-même qui contribua le plus à cette rapide dénationalisation. Elle se produisit à son aise, surtout dans les villes, si nombreuses en Gaule encore avant la conquête romaine. Grâce au commerce florissant et surtout à la domination romaine, toujours favorable à la prospérité des villes, le développement de ces dernières fut rapide et brillant. La constitution municipale des villes d'Italie leur fut appliquée avec de légères modifications.

A l'époque où la conquête des Gaules fut achevée, la constitution municipale romaine était déjà entrée dans la deuxième phase de son développement. Guizot caractérise comme suit les trois périodes de ce système municipal: «dans la première époque, le régime municipal fut une liberté laissée en fait aux habitants des villes; dans la seconde (de Néron à Dioclétien), un droit légalement constitué comme en indemnité de la perte des droits politiques; dans la troi-

[1]) A l' assemblée de Narbonne, an 29 avant J. C.

sième (de Dioclétien à Honorius), un fardeau imposé à une certaine classe de citoyens [1])».

Toute vie politique libre à Rome fut éliminée par le despotisme inauguré par l'Empire. A mesure que cette transformation s'opérait, la population devenait de plus en plus indifférente aux affaires publiques. Dans les commencements ce fait tourna à l'avantage du régime municipal, qui en reçut une nouvelle impulsion. Autrefois, les villes perdaient leurs meilleurs citoyens, qui allaient à Rome exercer leurs devoirs politiques. Maintenant, souvent ils en revenaient et, afin de se consoler de la perte de leurs droits politiques, ils déployaient une activité d'autant plus grande dans l'accomplissement de leurs devoirs municipaux. Il n'entrait pas encore dans les vues du gouvernement de supprimer l'indépendance des villes; au contraire, une série de lois s'appliqua à la consolider [2]). L'élection des employés municipaux, la gestion indépendante de la fortune urbaine, le droit de prélever soi-même les impôts pour les besoins locaux, — tous ces principes fondamentaux d'une existence municipale saine, — restaient encore intacts. En règle générale, les magistrats municipaux formaient la première instance de la juridiction contentieuse, droit établi seulement pour les villes d'Italie et pour celles des provinces jouissant du privilége du *jus italicum* [3]).

Le régime municipal libre se consolida à cette époque sur de fortes bases. Malgré les transformations et les influences les plus diverses subies par la France dans le cours des siècles suivants, il est facile de démontrer l'origine romaine

---

[1]) *Essai sur l'histoire de France: le Régime municipal dans l'empire romain*, p. 25.

[2]) Guizot, o. c., p. 14.

[3]) Savigny, *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*, 2. édit., t. I, p. 100 et suiv.

en tout ce qu'il y subsistait encore, au X. siècle, de constitution et d'administration municipales[1]).

Jetons un coup d'œil sur l'organisation communale du municipe romain. Ses principaux organes étaient les curiales et les décurions. C'est dans leurs mains et dans celles des magistrats urbains, élus par eux et dans leur sein, que toute l'administration intérieure de la ville se trouvait concentrée. Cela fut ainsi depuis que le pouvoir absolu des élections et la faculté de régler les affaires communes furent attribués aux curies aux dépens des assemblées du peuple[2]).

Pour être membre de la curie, il fallait être citoyen de la ville et posséder une propriété foncière d'au moins vingt-cinq arpents (jugera). On devenait curiale par droit de naissance — les enfants d'un curiale appartenant toujours à la curie — et par l'élection libre de cette dernière. Chaque possesseur de vingt-cinq arpents de terre devait entrer dans la curie et ne pouvait se soustraire à l'élection. Une fois curiale, il n'avait plus le droit, même par l'aliénation de sa propriété foncière, de se refuser à l'exercice des devoirs attachés à ce titre. Pour être autorisé à sortir de la curie, il fallait passer successivement par tous les postes municipaux, après quoi on pouvait entrer dans la classe des privilégiés.

La délibération et la décision des affaires municipales appartenaient à la curie. Le pouvoir exécutif, au contraire, était partagé entre plusieurs magistrats municipaux, directement dépendants de la curie, qui non seulement les élisait, mais pouvait aussi les choisir parmi les curiales.

Au nombre de ces postes municipaux les plus importants étaient:

1) Le duumvir (ou le quatuorvir, selon le nombre) placé à la fois à la tête de la curie et de l'administration urbaine: c'était le premier magistrat de la ville. Il exerçait des

[1]) Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, édit. in 12°, t. II, p. 405.

[2]) Savigny, o. c., t. I, p. 39 et suiv.

fonctions judiciaires et avait soin de la police, représentait la ville pour la défense de ses droits lésés, signait les contrats et ainsi de suite. Dans quelques villes il était remplacé par un préfet, charge qui ne subsistait jamais simultanément avec le duumvir.

2) L'édile surveillait les édifices publics, les rues, les poids et mesures etc.

3) Le curateur, censeur ou quinquenalis, placé à la tête de l'administration financière de la ville, affermait les biens, dirigeait la comptabilité et présidait à l'emploi de l'argent. On ne pouvait devenir curateur sans avoir préalablement rempli toutes les autres charges municipales.

Un certain nombre d'emplois subalternes, comme le *susceptor* (le percepteur des impôts), les scribes et autres, complétait les cadres de l'administration municipale.

Pour résoudre les questions importantes, le duumvir convoquait la curie qui arrêtait ses décisions à la majorité des voix. Pour certaines affaires, telles que la vente de terres municipales ou l'envoi de députations à l'empereur, il ne suffisait plus de convoquer la curie seule, il fallait consulter la totalité des habitants ayant droit de vote[1])

Quoique rarement, la totalité des citoyens participait, cependant, à l'administration des villes. Le caractère dominant de l'organisation du système municipal romain n'en était pas moins *aristocratique*. Ce caractère apparaissait en ce que la classe des propriétaires seule prenait une part active et constante dans la direction des intérêts communs ; ainsi, les non-propriétaires étant exclus, la majorité de la population se voyait privée de toute participation, même indirecte, aux affaires. Les non-propriétaires ne pouvaient être élus aux emplois municipaux et la curie était appelée

---

[1]) Comp. Guizot, *le Régime municipal* etc. p. 35. Opinion contraire chez Savigny, vol. I, p. 40.

à recruter dans son sein les titulaires pour les fonctions municipales[1]).

La classe des propriétaires était, par conséquent, très-favorisée dans l'administration urbaine. Ces prérogatives n'en constituaient pas moins des charges pénibles, à cause de l'énorme responsabilité qui y était attachée. Elle était si lourde, que les postes municipaux finirent par être envisagés comme un fardeau imposé à une classe de la société de par la propriété. En effet, les décurions répondaient par leur fortune privée de la rentrée des impôts publics et locaux prélevés par le municipe.

Tant que l'État n'imposait pas aux villes une partie de ses propres dépenses et qu'il existait de fait une administration municipale libre, les fâcheuses conséquences qui auraient dû découler de cette clause excessive n'apparaissaient pas encore. Nous croyons, néanmoins, que Savigny en atténue la portée lorsqu'il avance: «que le vice principal ne se cachait pas dans la constitution écrite, mais bien dans l'arbitraire de son application»[2]). Une clause de cette espèce devait cependant, tôt ou tard, entraîner la curie et tout le système municipal à la ruine. On a lieu de s'étonner que cette catastrophe ne soit pas arrivée plus tôt. Une des raisons de ce retard consistait dans la séparation complète du pouvoir gouvernemental et de l'administration municipale, séparation maintenue jusqu'aux temps de Dioclétien. Jusque là, le pouvoir public, représenté par le préfet, se limitait à une simple inspection générale, quelques fois à la présidence d'assemblées électorales et dans certains cas à la ratification des élections consommées. «Le principe général, qui établissait une distinction marquée entre les affaires gouvernementales et les affaires administratives, écrit

[1]) L'emploi important du défenseur forme une exception. Il n'apparaît que dans les villes de province et, comme exception, dans les villes d'Italie. Nous y reviendrons.

[2]) *Geschichte*, vol. I, p. 47.

Raynouard, était si strictement observé, que les recteurs des provinces ou d'autres agents impériaux étaient menacés de bannissement et de confiscation de leurs biens, s'ils faisaient surgir des contestations au sujet des travaux publics, dont les frais de construction étaient puisés dans les revenus des villes ou provenaient des offrandes volontaires des simples particuliers [1])».

La seconde époque du régime municipal romain offre le tableau d'un vigoureux développement [2]). Ses côtés faibles, tels que l'obligation des décurions de garantir la rentrée des impôts par leurs biens privés, restaient encore dans l'ombre, grâce à l'économie ordonnée des villes et à la participation réelle des citoyens à l'administration urbaine. Les emplois municipaux étaient recherchés et entourés du respect des citoyens et de la protection de la loi [3]); être admis dans la curie passait encore pour un honneur.

Mais cette situation changea avec le règne de Dioclétien. Les besoins de l'État grandissaient à mesure que ses ressources diminuaient. Les barbares envahissaient de plus en plus l'Empire, qui devait soit les combattre, soit les capter par le gain. Il en résulta que les empiètements sur la fortune privée et municipale devinrent de plus en plus fréquents. Les villes, par la croissance incessante des couches inférieures

---

[1]) A défaut du texte original, nous avons été forcé de retraduire en français le passage de Raynouard d'après la traduction allemande de M. Emmermann: *Geschichte des Municipalrechts in Frankreich*, vol. I, p. 160. (Note du traducteur).

[2]) En général, on peut en dire autant des communes rurales dont quelques unes, situées dans le rayon des grandes villes, leur étaient incorporées, tandis que d'autres, formant de grands villages, avaient leur propre constitution municipale basée, il est vrai, pour ce qui concerne les points essentiels, sur des principes analogues à ceux des constitutions des villes. Comp. Serrigny, *Mémoire sur le régime municipal des villages en France.*

[3]) Ainsi Adrien avait aboli la peine de mort pour les décurions. Lib. XV, de pœnis, cité par Guizot, *le Régime municipal*, p. 16.

de leur population, voyaient leurs besoins augmenter tandis que les recettes diminuaient. Bien souvent aussi, le gouvernement saisissait une grande partie des propriétés des villes [1]).

C'est alors que se produisit dans toute sa force l'effet du principe d'après lequel le décurion assumait la responsabilité de la rentrée régulière des impôts publics et municipaux. D'autres devoirs, non moins durs à supporter, lui incombaient encore. Ainsi, le décurion devait se charger des biens-fonds abandonnés par leurs propriétaires, en cas que leurs nouveaux détenteurs ne pussent plus faire face aux charges qui les grevaient. Chaque magistrat répondait non seulement pour sa personne, mais aussi pour ses collègues et pour son successeur, qu'il désignait lui-même [2]). Ainsi le poste de décurion cessait d'être une charge honorifique: il devenait le chemin le plus sûr vers la ruine. C'était un privilége d'en être affranchi; l'empereur l'octroyait à ceux qu'il avait intérêt à ménager.

Rien ne prouve mieux le degré de décadence atteint par ces emplois municipaux que le caractère des nombreuses lois promulguées à cette époque: les unes menaçaient de peines graves les personnes qui voudraient se soustraire à l'exercice de ces fonctions, d'autres décernaient des récompenses à celles qui, acceptaient de leur propre gré, le fardeau de ces emplois [3]). Un décurion ne pouvait être relevé de ses fonctions et des obligations s'y rattachant, qu'après avoir parcouru toute la série des emplois municipaux. S'il y avait laissé toute sa fortune — et le cas n'était pas rare — la

---

[1]) Guizot, *le Régime municipal*, p. 18.

[2]) Savigny, vol. I, p. 47

[3]) Une loi impériale prohibe d'infliger comme punition aux criminels leur entrée forcée dans la curie. — Des enfants naturels étaient légitimés par le fait de leur admission dans la curie. Comp. Savigny, vol. I, p. 46; aussi Raynouard, o. c., vol. I, p. 55.

curie était tenue de l'entretenir à ses frais pour le reste de ses jours.

Toute vie municipale était détruite dans sa base par l'existence de ces règles étranges. Néanmoins, le plus souvent les signes extérieurs d'une constitution municipale libre subsistaient encore. Par exemple, l'élection des décurions se faisait par la curie, tandis que de fait cette élection était abandonnée à la merci du préfet, qui avait droit de l'annuler. Le gouvernement finit bientôt par se mêler de toutes les questions de l'administration des villes, en la subordonnant toujours à une instance supérieure, exercée par des fonctionnaires impériaux.

Les villes d'Italie et celles des provinces ont participé d'une façon semblable aux vicissitudes qu'a traversées le municipe romain. Il en résulte, qu'avant d'étudier le développement ultérieur de l'organisation municipale des villes des Gaules, il nous importe de signaler les particularités de la constitution municipale des provinces, dont les villes gauloises se sont ressenties, surtout dans la période postérieure à la chute de l'Empire romain.

Savigny a prouvé que les villes des provinces n'avaient pas de duumvir, ni aucune autorité qui «équivaudrait au duumvir italien, à la fois juge et gouverneur de la ville et de la curie[1])». Le principalis remplaçait dans les provinces le duumvir en sa qualité de président de la curie. Ce fonctionnaire pouvait être élu, ou bien cette dignité revenait au doyen d'âge de la curie.

Une charge propre aux villes des provinces était celle du défenseur (defensor civitatis, plebis, loci). Son origine remontait au milieu du IV. siècle et son but originaire consistait à opposer une barrière aux oppressions et à l'arbitraire des fonctionnaires impériaux. Contrairement aux autres magistrats élus dans le sein de la curie, seul le défenseur ne

[1]) *Geschichte des röm. Rechts*, vol. I, p. 73.

pouvait jamais être choisi parmi les curiales. Ces derniers ne faisaient que participer à son élection à l'égal des simples citoyens votants, l'évêque et le clergé y inclus.

La participation du clergé aux élections municipales fut l'origine de sa prépondérance. Ce fut dans les derniers temps de l'existence de l'Empire romain et surtout après sa chute que, dans bien des localités, toute l'administration municipale tomba entre les mains de l'évêque. L'Église était, à cette époque de décadence universelle, la seule institution qui, se reposant sur sa force intérieure, croissait de plus en plus dans l'estime générale. On comprend que, dans ces circonstances, les serviteurs de l'autel ne voulussent plus se renfermer dans le domaine religieux. Ils intervenaient également dans les affaires publiques et surtout municipales. Cette double influence du clergé s'accentua encore à cette époque par les limites identiques établies pour les diocèses et les municipalités[2]).

L'influence de l'évêque devait le caractère de légalité qui lui fut acquis aux particularités inhérentes au poste de défenseur. Ce dernier, dont la compétence se limitait d'abord à une juridiction civile insignifiante, subordonnée au préfet, gagna bientôt un ascendant décisif sur la vie municipale: il fut appelé à guider la curie et à réunir dans ses mains tous les fils de l'administration urbaine. C'est par lui que le principe démocratique de l'élection par le peuple pénétra dans la constitution municipale, si éminemment aristocratique à Rome, à l'époque du régime impérial. Le défenseur était, selon Augustin Thierry, une espèce de tribun du peuple, avec une tendance à la dictature.

Telles étaient les différences qui distinguaient la constitution des villes de la province de celles d'Italie. Quelques unes des premières adoptèrent néanmoins le *jus italicum*,

---

[2]) Comp. Guizot, *Histoire de la civilisation en Europe*, p. 54 et suiv.

c'est-à-dire la constitution municipale en vigueur en Italie, mais cela ne fut toléré que rarement.

Selon Savigny, il y avait trois parties dans ce droit italique: 1) la faculté de posséder le sol d'après le droit quiritaire, 2) l'exemption de toute espèce d'impôt direct (capitation) et 3) la constitution libre, d'après le modèle italien, avec les duumvirs, les quinquinalis, les édiles et surtout avec son système judiciaire [1]).

Le système municipal romain se trouvait dans un état de décadence générale, d'entière dissolution, lorsque survint la conquête germanique: elle fondit sur l'Empire et en précipita la ruine.

Ce torrent de barbares qui, emportant des royaumes entiers, envahit Rome elle-même, semblait devoir ébranler définitivement les bases chancelantes du système municipal. Il n'en fut rien cependant: la constitution municipale romaine continua à subsister en Gaule, même après la chute de l'Empire. Nous dirons plus, elle traversa alors une époque de renaissance et pour cause. La disparition de l'Empire délivra les municipalités des charges excessives dont il les avait grévées, ainsi que de l'asservissement complet de leur administration. Pour le moment il n'existait plus de pouvoir public assez puissant pour empiéter sur les droits des villes.

Il ne faudrait cependant pas chercher, à cette époque de bouleversement universel et de transformation de toutes les relations existantes, le règne d'un principe généralement admis et répandu. Le fait est que tout se transformait — «le droit cessait d'être personnel et devenait local», selon l'expression heureuse d'Augustin Thierry [2]). Cet état de choses a duré à travers tout le moyen-âge et n'a cessé qu'à

[1]) *Geschichte*, vol. I, p. 74. Comp. aussi *Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft*: Savigny, *Ueber die römische Steuerverfassung unter den Kaisern*, vol. VI, p. 356 et suiv.

[2]) *Essai sur l'histoire du tiers état*, p. 20.

l'apparition de la royauté absolue: alors le droit local redevint personnel.

En abordant l'étude de l'histoire du système municipal au moyen-âge, on ne saurait oublier qu'il n'existait plus dans le pays un système municipal uniforme. On chercherait en vain des lois générales réglant de la même façon les relations existantes dans le royaume. Il faut, au contraire, se pénétrer de la conviction qu'il y a partout de grandes différences locales et que les mêmes formes ne se retrouvent qu'en tant qu'elles sont la conséquence des mêmes causes. Le principe féodal de «nulle terre sans seigneur» devait engendrer une foule de particularités dans les rapports établis et donner à chaque localité un caractère plus ou moins individuel. Ces réserves faites, on peut bien dire que le système municipal romain a pris, dans la période qui a suivi la chute de l'Empire, un nouvel essor. Examinons-en les causes.

Nous avons déjà mentionné le rôle judiciaire insignifiant des magistrats urbains au temps de l'Empire, la justice étant presqu'exclusivement réservée aux fonctionnaires impériaux, notamment au préfet. Avec la domination romaine disparut toute la hiérarchie des employés impériaux. Les fonctions judiciaires revinrent tout naturellement à la curie et aux magistrats des villes, qui par là gagnèrent beaucoup en considération[1]). Sous les Mérovingiens c'est aux comtes-établis dans chaque ville, qu'incombait, outre la perception des impôts, la présidence des assemblées judiciaires (mâl); mais cela ne portait pas d'atteinte sérieuse aux attributions des magistrats des villes. Quant aux autres priviléges du système municipal romain, la dynastie mérovingienne ne les a pas sérieusement menacés dans leur essence.

Une réforme plus essentielle dans la constitution judiciaire des villes ne se produisit que plus tard, sous Charlemagne,

[1]) Aug. Thierry, *Tableau de l'ancienne France municipale: a Constitution communale d'Amiens*, p. 411 et suiv. Comp. aussi. Thierry, *Considérations sur l'histoire de France*, p. 221.

par la création des échevins (scabini, skepene), classe de juges permanents en opposition à la juridiction temporaire de l'assemblée de la curie. Les échevins étaient élus par des fonctionnaires impériaux ou les missi dominici, par les comtes et le peuple, ce dernier dans l'acception du droit municipal romain[1]). Plus tard, après la mort de Charlemagne, les villes perdirent ce droit et le pouvoir judiciaire devint une prérogative du seigneur terrien.

La curie s'est trouvée placée dans de nouvelles conditions par suite de la chute de l'empire romain et ce fait exerça tout autant d'influence sur la renaissance de l'administration municipale romaine, que l'extension de la magistrature urbaine par le pouvoir judiciaire. La garantie des décurions pour la rentrée des impôts publics et municipaux disparut. Les taxes furent prélevées par le comte et cela d'après le cadastre romain[2]). On se mit de nouveau à convoiter les emplois municipaux, et le clergé gagnait de plus en plus d'influence sur ces nominations. On abandonna la règle exigeant un cens de vingt-cinq arpents de terre pour avoir qualité de curiale. Cela eut pour effet la participation des autres classes de la population urbaine à l'administration municipale.

Mais aucune des raisons susmentionnées ne contribua autant au maintien du système municipal romain que l'influence des évêques sur l'administration des villes. Il faut en chercher la cause dans l'exemption d'impôts qui fut souvent accordée aux évêques par les rois francs. Cette exemption ne s'étendait pas seulement aux biens épiscopaux, mais

---

[1]) Thierry, *Constitution communale d'Amiens*, p. 420. Thierry, *Considérations sur l'histoire de France*, p. 225 et 234. Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, p. 248.

[2]) Ainsi, par exemple, en Gaule la levée de l'impôt foncier au VI. siècle s'est faite d'après le cadastre romain, — «en matières d'impôts la coutume tendait à remplacer la loi». Thierry, *Récits des temps mérovingiens*, 6. édit. in-12°, vol. II., p. 236.

à des villes entières; par là ces dernières préservaient leur administration des envahissements de l'élément franc, mais en la subordonnant à l'autorité absolue de l'évêque. Cette autorité ne rencontrait de barrière que dans les assemblées du peuple qui, jusque dans le VII. siècle, avaient le droit d'élire les fonctionnaires municipaux, l'évêque y compris [1]). Malgré cela, la curie et le défenseur subissaient toute l'influence de l'évêque, dont la voix était décisive dans l'administration urbaine, intervenant même dans les questions de détail. Ce phénomène est devenu si général, que Guizot a pu dire avec raison: «entre le régime municipal romain et le régime municipal du moyen-âge, s'est interposé le régime municipal ecclésiastique» [2]).

Il serait fort intéressant de connaître d'une façon complète le mode par lequel, à cette époque, les municipalités prélevaient les impôts.

Il est certain que dans une ville, qui lutte incessamment pour son indépendance, l'administration locale ne pouvait exister qu'à l'aide de puissantes ressources matérielles. D'un autre côté, nous voyons beaucoup de bâtiments, canaux, irrigations etc., exécutés au VI. siècle, par les évêques et les villes. Il s'en suit que les recettes de ces dernières devaient être considérables.

A l'époque où les Francs prirent possession du sol gaulois, il est prouvé que les formes principales des impôts romains — savoir l'impôt foncier et la capitation — y étaient en vigueur. Ils n'étaient cependant prélevés que des Romains, car les Francs s'étaient affranchis de toute imposition [3]). Il paraît probable que, dans la suite, les Romains furent

[1]) Raynouard, vol. I, p. 128. Thierry, *Tableau de l'ancienne France municipale*, p. 414.

[2]) Guizot, *Hist. de la civilisation en Europe*, p. 55. Comp. aussi Cibrario, *l'Économie politique du moyen-âge*, t. I, p. 51 et suiv.

[3]) Savigny, *Geschichte* etc., t. I, p. 310, et *Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft*, t. VI, p. 369.

libérés également de ces impôts. Augustin Thierry pense, cependant, que ces derniers ne furent abolis que comme impôts d'État, mais qu'ils subsistèrent sous forme de taxe municipale [1]).

L'existence de régistres d'impôts urbains et de cadastres municipaux est hors de doute.

Ce qui nous confirme dans la supposition que l'impôt foncier formait la source principale des revenus des villes, c'est le fait que, déjà sous Dioclétien, les plébéiens des villes se virent exemptés de la capitation [2]). Il n'en est pas moins probable que la capitation continua à être prélevée comme impôt municipal; c'est du moins ce qui paraît ressortir d'un édit de Constantin Auguste (an 321) qui défend aux villes d'imposer les médecins et les maîtres d'école, et cela tant pour leurs biens que pour leur *personne* [3]).

Sous la domination romaine, les villes avaient aussi adopté la forme de l'impôt indirect (vectigalia). Mais ici rien qu'un tiers du revenu perçu leur était réservé, les deux tiers restants revenaient à l'État [4]).

C'est ainsi que les villes perpétuèrent dans leur administration intérieure la tradition romaine: elles la développèrent même en partie. De cette façon l'administration urbaine servit de modèle à l'administration de l'État, qui est de date bien plus récente. Les villes usaient déjà depuis des siècles des différentes formes de l'imposition, de même que du système monétaire et de la comptabilité, lorsque l'État les adopta [5]).

---

[1]) Thierry, *Considérations sur l'histoire de France*, p. 230 et suiv.

[2]) *Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft*, Savigny, *Die römische Steuerverfassung* etc., t. VI, p. 338.

[3]) *Cod. Theod.*, lib. III, t. 3, l. I, cité par Guizot, *Hist. de la civilisation en France*, t. I, p. 114.

[4]) *Cod. Just.*: *de vectigalibus*, cité par Clamageran, *Histoire de l'impôt en France*, Paris, 1867, t. I, p. 82.

[5]) Comp. Roscher, *Nationalökonomik des Ackerbaues*, 4. édit. 2; aussi Thierry, *Considérations* etc., p. 280.

Les villes étaient donc, pour ce qui concerne l'administration, les initiatrices de l'État. Ce sont elles aussi qui les premières firent l'application du principe moderne de l'imposition. Le caractère de dégradation attaché à l'impôt, tant qu'il était l'attribut de l'homme assujetti, devait cesser aussitôt que la perception de l'impôt passa de l'État à la municipalité, qui en usait pour satisfaire ses besoins. L'antiquité, le moyen-âge et même les temps modernes jusqu'à la révolution française (l'Angleterre exceptée) nous montrent l'imposition régulière comme une charge portée seulement par les classes non-privilégiées de la société, de telle sorte que l'idée d'une servitude plus ou moins humiliante était toujours attachée à l'obligation de payer des impôts. Ce fut précisément dans les villes, que tout d'abord *le droit de s'imposer soi-même devint l'attribut et le signe de l'homme libre et indépendant.*

L'essor que prit le système municipal après la dissolution de l'empire romain ne fut pas de longue durée. La conquête franque n'était pas propice aux villes. Elles perdirent une grande partie de leur éclat et de leurs richesses. Les seigneurs francs, haïssant la ville, n'aimaient que la vie de campagne [1]).

Au moyen-âge, plus on se rapproche de l'époque de maturité du régime féodal, plus on voit les villes diminuer en importance. Le clergé, trop intéressé à tirer profit de la puissance féodale, ne chercha plus à opposer à ses abus une barrière efficace. La maxime «nulle terre sans seigneur» trouva aussi son application dans les villes. Il n'était pas rare que des seigneurs ecclésiastiques et laïques, se partageant la possession d'une ville, en réduisissent les habitants au niveau de la population rurale.

Le gouvernement de Charlemagne signala aussi dans les villes sa force organisatrice en y instituant des juges impé-

[1]) «Les Bédouins de même que les vieux Germains envisageaient les villes comme des prisons». Roscher, o. c., p. 37.

riaux — les échevins. Mais après la mort du grand empereur, les rois perdirent de suite ce droit de nomination, qui ne revint pas aux villes, mais passa entre les mains des seigneurs et des évêques, devenant tous les jours plus puissants. Ceux-ci envisagèrent les recettes des villes comme leurs propres revenus et y introduisirent un système d'exactions, atteignant des limites à peine connues dans les derniers temps de l'empire romain [1]). Les magistrats municipaux, en tant qu'ils existaient, n'étaient plus que l'écho des plaintes, le plus souvent stériles, de la population. Pour défendre leurs droits, il ne restait aux villes qu'à recourir aux insurrections populaires. Le X. et XI. siècles forment le point culminant de ce régime qui devenait insoutenable.

L'oppression et les âpretés du régime féodal ne pesaient pas d'une façon égale sur toutes les régions de la France. L'humanité de certains seigneurs féodaux, tels que les comtes de Flandre et de Champagne, assurait à leurs vassaux un sort plus léger. Quelquefois, les villes elles-mêmes étaient assez puissantes pour conserver des parcelles de leur indépendance, malgré l'oppression qu'elles avaient à endurer. Ainsi Orléans, Tours, Chartres ont conservé la faculté d'élire librement leurs magistrats, tandis que ces mêmes villes se virent forcées d'abandonner aux fonctionnaires royaux une partie de l'administration urbaine. Paris perdit son indépendance, mais la puissante corporation des „nautoniers de la Seine" exerça une influence décisive sur son administration [2]).

La situation des villes était surtout favorable au Midi de la France. La tradition de l'administration municipale romaine s'y était perpétuée et y mettait des entraves au développement de la féodalité. Il y était plus aisé aux villes de défendre leur indépendance. Ainsi, bien des villes de

[1]) H. Martin, *Histoire de France*, 4. édit., t. III, p. 226 et suiv.
[2]) Raynouard, vol. II, p. 120 et suiv.

Provence, de Septimanie, d'Aquitaine ne perdirent jamais entièrement leur juridiction propre et même l'administration des grandes villes y resta entre les mains des magistrats municipaux. Arles, Marseille et Toulouse possédaient, au XI. siècle, un magistrat urbain qui négociait d'égal à égal avec les plus puissants seigneurs féodaux. Lyon, où la tradition romaine s'était conservée avec le plus de pureté, avait perdu, cependant, son droit de juridiction, tout en conservant une administration urbaine entièrement libre et en jouissant d'une exemption absolue de tous les impôts directs prélevés autrefois pour le suzerain [1]).

Le XII. siècle fut pour les villes de France une époque de fécondes transformations.

Deux événements historiques exercèrent à cette époque, une influence décisive sur le développement du système municipal français. Ces événements sont l'introduction du régime consulaire dans les villes de la Haute-Italie et l'insurrection des communes dans les régions du centre et du Nord de la France.

Ce fut au temps de la querelle des investitures que les villes lombardes et toscanes se libérèrent du joug de leurs évêques. Elles se donnèrent une constitution municipale libre, en adoptant le système consulaire existant depuis des temps immémoriaux dans les villes des États de l'Église. Ici, les consuls étaient de simples employés municipaux, tandis que, transplantés sur le sol de l'Italie septentrionale, ils se virent placés à la tête du pouvoir exécutif d'un régime municipal tout pareil à une république [2]).

Cette révolution ébranla l'ordre de choses existant dans les villes méridionales de la France voisines de l'Italie. Le régime consulaire fut proclamé dans beaucoup de villes, telles que Marseille, Arles, Avignon et autres. Cette ré-

[1]) Thierry, *Tableau de l'ancienne France municipale*, p. 376 et suiv.

[2]) Comp. Raumer, *Geschichte der Hohenstaufen*, t. V.

forme s'étendit sur le Languedoc, la Guyenne et le Limousin; on la retrouve jusque dans les Pyrénées orientales, et elle rencontra partout l'accueil le plus enthousiaste[1]).

Les traits distinctifs de la constitution municipale consulaire consistaient à peu près en ceci : les consuls n'étaient pas, comme on serait tenté de le croire, des duumvirs; au contraire, ils formaient le plus souvent une commission de cinq à vingt membres (il y en avait ordinairement douze) chargée du pouvoir exécutif. Les consuls s'appuyaient sur deux assemblées consultatives. Une d'elles, composée d'un petit nombre de membres, avait pour tâche d'expédier les affaires courantes, tandis que l'autre, dont l'effectif pouvait varier de vingt à trois cents membres, ne se rassemblait que rarement. Pour les affaires les plus importantes tous les chefs de famille étaient convoqués en assemblée générale [2]).

Dans les villes où existait le régime consulaire, la chevalerie a souvent participé aux actes qui posèrent les fondements des libertés municipales, ainsi qu'à l'exercice des devoirs de citoyen. C'est là que l'on trouvait aussi les monuments de la législation et de l'administration municipales les plus développés et les plus caractéristiques [3]).

---

[1]) Comp. Thierry, *Tableau* etc., p. 327 et suiv.

[2]) Le podestat était une dignité particulière aux villes de Marseille, d'Avignon et d'Arles. Il était une espèce de dictateur, placé à la tête de tout le système municipal. C'est toujours à un étranger que ce poste était dévolu, ce qui faisait que le podestat ne pouvait jamais acquérir droit de cité dans la ville où il fonctionnait.

[3]) «Cette région (de l'extrême Sud) est celle qui présente les plus grands monuments de la législation urbaine: lois de justice et de police, lois d'élection pour les magistratures et lois organiques pour des réformes constitutionnelles. Les anciens statuts, correspondant aux chartes de communes des villes du Nord, sont rédigés avec plus d'ampleur, de science et de méthode. Un grand nombre d'entre eux sont de véritables codes civils et criminels, débris de la loi ou de la jurisprudence romaine conservés isolément comme droit coutumier». Thierry, *Tableau* etc., p. 328.

Cependant la réforme consulaire, basée sur des éléments entièrement romains, ne trouva un accueil sympathique que là où la tradition du régime municipal romain s'était bien conservée. «Une ligne tirée de l'Ouest à l'Est, et passant au Sud du Poitou, au Nord du Limousin, de l'Auvergne et du Lyonnais, marque en France les bornes où s'arrêta ce qu'on peut nommer la réforme consulaire»[1]); même dans ces limites l'organisation municipale n'était pas partout absolument identique.

La révolution qui s'était produite dans les villes du Nord n'était pas moins digne d'attention, quoique portant un tout autre caractère; c'est la *commune* qui y a fait son apparition.

La cause de ce mouvement n'a plus rien à faire avec le régime municipal romain, dont le souvenir était bien éteint et auquel il n'était plus question de faire des emprunts: l'oppression, devenue insupportable, devait inévitablement aboutir à la révolte ouverte contre l'oppresseur.

Dans leurs excellents travaux historiques, Augustin Thierry et Guizot démontrent cependant avec évidence qu'il ne s'agissait plus d'une révolte ordinaire, telle qu'on en avait tant vue au moyen-âge, mais bien d'une révolution *sociale*, dont les conséquences dépassaient de beaucoup la sphère d'action des chartes municipales. Cette révolution a été le berceau de ce tiers état que, six siècles plus tard, Sieyès a pu caractériser par ces mots significatifs: «le tiers état est tout».

Les insurrections des villes (commune, communauté étaient leur mot d'ordre)[2]) gagnèrent tout le Nord de la France. Les annales du XI. siècle avaient déjà enregistré les révoltes meurtrières des villes de Mans et de Cambrai,

---

[1]) Thierry, *Considérations* etc. p. 246. Voir aussi *Tableau* etc., p. 324 et suiv. pour la subdivision en cinq régions exposée en détail par Thierry.

[2]) «Ils jurèrent ensemble la commune, qu'ils avaient longtemps désirée», H. Martin, *Histoire de France*, t. III, p. 130.

dont la répression fut signalée par de grands efforts et des chances inégales.

C'est dans le XI. siècle que l'on découvre l'origine des confréries (brodeurde, ghilde) «de villains», fondées pour la défense mutuelle des habitants de la plaine; elles étaient en quelque sorte les précurseurs des insurrections futures des communes.

Les associations des ghildes, dans le principe toutes personnelles, furent reportées à des localités avec des frontières strictement définies et devinrent la base des associations urbaines. Au sein des populations rurales, dispersées sur de vastes territoires, ces associations des ghildes ne réussirent pas à prendre racine. Dans les villes on les rencontre d'abord sous forme d'association de paix (trêve de Dieu) qui, comme leur nom le désigne, étaient dépourvues de tout caractère agressif.

Le but originaire de ces associations était de mettre un frein à l'anarchie et au désordre qui, à cette époque, ne ravageaient que trop souvent les villes. Mais leur action ne tarda pas à se tourner contre la tyrannie des seigneurs terriens; «de temporaires qu'elles étaient d'abord, ces associations de défense mutuelle devinrent permanentes; on s'avisa de les garantir par une organisation administrative et judiciaire et la révolution fut accomplie» (Thierry).

Ce serait dépasser le cadre de cet écrit que de vouloir suivre chacune des villes dans les péripéties si variées de ses luttes intestines[1]). Les villes entre elles ne formaient presque jamais d'alliance en vue d'une action commune; mais la misère et la haine étant partout les mêmes, cela suffisait pour donner à l'insurrection une extension générale. Pourtant, les résultats de ce mouvement ne répondaient pas tou-

[1]) Comp. notamment Thierry, *Lettres sur l'histoire de France*, *Tableau de l'ancienne France municipale* et *Constitution communale d'Amiens*. Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, t. IV. H. Martin, *Histoire de France*, t. III, p. 327 et suiv.

jours aux espérances des citoyens. Dans quelques villes c'est par le glaive que les priviléges furent conquis, dans d'autres il fallut les payer, d'autres villes enfin échouèrent dans leurs tentatives. Malgré cela, les villes les moins favorisées dans la lutte obtinrent en définitive des droits et des avantages considérables, comparaison gardée au régime antérieurement en vigueur et qui équivalait à un état d'anarchie complète.

La France septentrionale était absorbée dans l'accomplissement de la tâche qu'elle s'était imposée. Le Midi poursuivait le même but, tout en partant d'un autre principe. Quant aux régions centrales, elles se laissèrent peu influencer par ces deux courants venant du Midi et du Nord. Dans le centre on retrouvait tantôt les vieux municipes échappés de la ruine à la faveur de luttes incessantes, tantôt des chartes constituées de priviléges acquis dans le cours des temps. En somme, les villes y possédaient une administration plus ou moins autonome, mais qui était tout aussi éloignée du caractère de la commune du Nord que du système consulaire du Midi. On y rencontrait le plus souvent une organisation communale avec quatre magistrats à la tête de l'administration. Dans quelques localités, comme à Nevers et à Bruges, elle était éminemment libérale, tandis que dans d'autres elle était très-insuffisante; les chartes ne traitaient que de la police et de quelques affaires d'intérêt local.

Louis-le-Gros qui, hors de ses états, avait souvent encouragé l'avénement de la commune, sut cependant prévenir l'insurrection des villes dans son propre domaine, entre la Seine et la Loire. Ce résultat fut atteint au moyen de priviléges octroyés et d'abus supprimés. Chose digne d'attention — le soulèvement des communes fut l'une des plus puissantes causes de l'extension de la suprématie du roi de France bien au-delà de son patrimoine originaire, car, dans leurs rivalités, les villes aussi bien que les seigneurs féodaux, provoquaient souvent l'intervention de la royauté.

Revenons aux communes de la France septentrionale. Le mot *commune* (aussi conjuration) signifiait union des citoyens, scellée par le serment et qui avait pour but d'assurer l'existence d'une constitution urbaine, dont la garantie reposait dans la reconnaissance des droits civiques.

Il y avait trois espèces de droits dans cette constitution communale:

1) un droit politique, c'est à dire la reconnaissance de la souveraineté des villes, sans en excepter le droit de faire la guerre,

2) le droit d'une administration autonome, et

3) le droit de juridiction dans le rayon de la ville, avec certaines restrictions.

Une assemblée municipale (échevinage, ses membres s'appelaient échevins, leur président mayeur, maire), renouvelée tous les ans, était chargée de l'exercice de ces fonctions législatives, administratives et judiciaires [1]). C'était une constitution urbaine libre, on peut dire — républicaine.

Ces libertés municipales, on ne saurait l'oublier, avaient toutes le caractère de *priviléges*, accordés à chaque localité séparément et variant d'une ville à l'autre. C'est en vain qu'on chercherait à découvrir leur lien organique avec la constitution et l'ordre de choses existant dans le pays entier. On ne saurait, en effet, perdre de vue cette circonstance qui seule nous explique pourquoi ce système municipal établi sur des principes si larges de liberté a succombé si rapidement: non-seulement il a cédé aux aspirations centralistes des siècles suivants, mais encore il a été complètement effacé de la mémoire du peuple français.

Et pourtant le municipe romain, dont l'autonomie n'a jamais été aussi complète, s'était maintenu longtemps en dépit des influences les plus destructives. C'est que la consti-

[1]) Une prescription singulière, reminiscence du régime municipal romain, défendait aux citoyens, sous peine de bannissement, de se soustraire aux emplois municipaux.

tution libre des villes romaines ne devait pas son origine à un privilége: elle formait la base même de l'État romain. Ces institutions municipales étaient si profondément enracinées dans l'esprit et le tempérament de la population, que même un gouvernement bien propre à ruiner tout ordre existant — la dernière époque du régime impérial — ne réussit pas à l'anéantir; même après l'entière dissolution de l'Empire, la constitution municipale romaine survécut presque seule à la catastrophe et devint l'un des piliers du régime subséquent. En effet, les insurrections des villes d'Italie et du Midi de la France au XII. siècle invoquaient encore les traditions romaines et, même au Nord, certains règlements — comme, par exemple, le caractère *obligatoire* attaché à l'exercice des fonctions municipales — s'inspiraient également des doctrines romaines.

La liberté illimitée de la commune française, qui se révélait dans ses luttes et ses transformations incessantes, devint — et c'était là une conséquence du privilége — le prétexte et la voie la plus commode au pouvoir royal pour s'immiscer dans les affaires municipales; d'ailleurs, les villes l'appelaient souvent elles-mêmes.

Ces faits nous paraissent pourtant secondaires dans l'œuvre de l'anéantissement de l'indépendance communale, tout au plus une occasion favorable, en l'absence de laquelle l'œuvre envahissante de la royauté n'aurait pas moins poursuivi son cours. Selon nous, la cause principale de la durée relativement si courte en France de l'autonomie du régime communal, ainsi que de son développement ultérieur, est toute autre; il faut la chercher dans le fait que tant que la commune était libre, son autonomie reposait sur un *privilége*, qui devait tomber infailliblement dès que le régime féodal plierait sous la royauté.

Les chartes octroyées aux communes contiennent des données intéressantes sur l'administration financière des villes à cette époque de leur développement. Leurs revenus princi-

paux se rattachaient à cette époque aux immunités nouvellement acquises, notamment au droit d'administrer la justice, réservé autrefois au seigneur et maintenant devenu l'apanage des villes. A cette époque, la plupart des peines usitées consistaient en amendes ou pouvaient être converties en telles, aussi les seigneurs avaient-ils toujours envisagé les sentences judiciaires comme une source excellente de revenu. L'attribution des droits de juridiction aux villes leur livra en même temps une partie des recettes provenant de ce chef [1]).

Ainsi, les amendes et les confiscations formaient à Amiens, au XII. siècle, la partie principale des recettes ordinaires, malgré que le montant en était, dans la plupart des cas, partagé avec le seigneur terrien. Amiens ne paraît pas avoir été en possession d'un système régulier de perception d'impôts se renouvelant chaque année, ce qui se rencontre fréquemment dans d'autres villes [2]). Les taxes sur les biens-fonds, les droits de pêcherie et d'autres assuraient aux villes des recettes annuelles. A Amiens l'on prélevait un impôt particulier sur la vente d'immeubles, «issue de deniers», puis un «droit de nouvelle bourgeoisie» payé par chaque étranger à son admission dans la commune [3]).

Dans une autre charte, octroyée à la même époque à la ville de St. Quentin, il est dit: «Si le mayeur, les jurés et la commune ont besoin d'argent pour les affaires de la ville et qu'ils lèvent un impôt ils le pourront assevir sur les héritages

[1]) «Chaque commune avait dans ses statuts une espèce de tarif, où l'on voyait pour combien de sous ou de livres les bourgeois pouvaient se racheter, non-seulement de légers délits, mais encore quelquefois de crimes capitaux.» Cibrario, *Économie politique du moyen-âge*, t. II, p. 184.

[2]) Ainsi, par exemple, Cibrario cite même, t. II, p. 171, un impôt sur les maisons, prélevé à Aoste d'après le toisage et le fenestrage, en établissant une taxe plus élevée sur les maisons situées dans les rues principales.

[3]) Thierry, *Constitution d'Amiens*, p. 429 et suiv.

et l'avoir des bourgeois et sur toutes ventes et profits qui se font dans la ville[1] †).» Les revenus extraordinaires étaient réalisés au moyen de collectes en argent ou en nature, par des emprunts contractés le plus souvent sur fondation de rentes.

Les villes n'avaient pas toujours le droit de prélever des impôts indirects. Ainsi à Amiens les taxes sur le débit des marchandises dans le rayon municipal revenaient au seigneur, de même que le péage et le tonlieu. Dureste, les lois et usages existants varient beaucoup selon les localités — c'est un trait caractéristique du régime féodal. Cela n'empêche pas que les pratiques financières, telles qu'elles ressortent des chartes communales, puissent être groupées en trois classes distinctes:

1) Les charges des communes vis-à-vis de leurs seigneurs, jusque-là dépendantes de l'arbitraire de ces derniers, y sont réglées et bien définies. Le droit coutumier est remplacé par la loi écrite, ce qui n'est pas toujours une garantie de sa stricte observation, mais ce qui est néanmoins un grand résultat acquis: il est toujours important que les charges à supporter soient bien définies. Le système de contributions arbitrairement prélevées fait place à un système d'imposition, souvent, il est vrai, injuste et trop élevé, mais plus facile à supporter; en effet, le travail était moins directement atteint par le fait que le taux de l'impôt, du moins dans ses traits essentiels, était connu d'avance.

2) Un grand nombre de droits féodaux tombe en désuétude aussi bien dans l'enceinte de la ville que dans le rayon communal. Quelques-uns de ces droits sont entièrement abolis, — ainsi certaines obligations issues du servage, tels que le «droit de mariage», le «droit de main morte» etc., — d'au-

[1]) *Ordonnances des rois de France*, t. XI, p. 270.

†) Comp. sur les peines excessives qui étaient infligées aux citoyens pour le non-payement des impôts communaux, Cibrario, o. c., t. I, p. 109.

tres seulement réduits et réglementés, comme par exemple des contributions prélevées en nature, la taxe sur le débit de marchandises dans les rues, etc.

3) Le droit de prélever certains impôts passe du seigneur aux villes, avec la faculté d'en disposer pour leurs besoins particuliers; tels sont le droit de juridiction, déjà mentionné, et le produit des amendes. Il en est de même des droits de sceau, des impôts fonciers, des autres contributions directes, du péage etc.[1†]).

Après avoir transformé les contributions perçues jusque-là par les seigneurs en impôts municipaux, les villes introduirent de suite une organisation régulière dans leurs finances. Cette organisation fut basée sur deux principes essentiels pour la consolidation d'un état de choses régulier et équitable — le vote du taux de l'impôt par les contribuables et l'obligation pour l'administration communale de rendre compte de l'emploi affecté aux contributions réalisées. Aussi, le système financier des villes servit-il de modèle à l'État constitutionnel moderne.

Avant d'étudier le développement ultérieur du système municipal français, signalons l'influence exercée par les insurrections des XII. et XIII. siècles sur la population des campagnes.

Il est hors de doute que la situation de celle-ci dans les temps de la féodalité a été déplorable; rien que les troubles auxquels elle a été livrée sans cesse, dès le milieu du X. siècle, le prouveraient suffisamment. Autrefois, le serf se distinguait du colon, personnellement libre, mais assujetti seulement à certaines taxes; dans l'époque qui nous occupe, la différence n'était presque plus sensible. La situation du serf s'était en effet améliorée depuis qu'il fut proclamé l'égal

[1]) Le seigneur terrien conserva le plus souvent le droit de battre monnaie, droit qui, malgré de fréquentes promesses du contraire, ne servait qu'à détériorer les monnaies.

†) Comp. Clamageran, o. c., t. I, p. 239 et suiv.

de l'homme libre. Ce changement favorable s'était produit dès le XII. siècle; à partir de cette époque des émancipations partielles du servage, soit par voie de rachat, soit par testament, ne sont plus rares. La tendance de s'émanciper est encouragée par les insurrections des villes et facilitée par les croisades, qui tiennent bien des seigneurs éloignés de leurs patrimoines. Enfin, en 1315, Louis-le-Hutin promulgue la célèbre ordonnance[1]) qui autorise le rachat. Mais la population est trop pauvre pour en profiter d'emblée[2]). Pourtant, aux XIII. et XIV. siècles beaucoup de serfs recouvrent leur liberté; les localités qu'ils habitent sont dotées d'une constitution municipale, plus ou moins libérale, modelée sur celle des villes. Le mot «commune» leur est appliqué par extension et perd ainsi peu à peu sa signification primitive.

En reportant notre attention sur les communes proprement dites — les communes urbaines—un phénomène extraordinaire nous frappe tout d'abord: déjà au bout d'un siècle l'indépendance communale achetée au prix de tant de sacrifices est en pleine décadence. De nombreux indices ne laissent aucun doute à cet égard.

Différentes raisons ont été mises en avant pour expliquer ce fait. Guizot signale trois causes selon lui décisives: 1) la tendance de plus en plus grande vers la centralisation, d'où résultait l'agrandissement progressif des petits fiefs ou leur fusion avec les domaines royaux. Par là les villes rencontraient plus de difficulté à se défendre contre leurs ennemis du dehors; 2) l'intervention de plus en plus fréquente des rois et des suzerains respectifs dans les affaires intérieures des villes et dans les luttes qu'elles soutenaient; enfin, 3) les luttes intestines et l'anarchie dans les villes elles-mêmes.

[1]) «Selon le droit de nature, chacun doit naître franc». *Ordonn.*, t. I, p. 602, citée par H. Martin, *Hist. de France*, t. IV, p. 525.

[2]) Comp. sur la situation de la population rurale du V. au XIV. siècle, Guizot, *Histoire de la civilisation en France*, t. III, leçons 8 et 9.

Sans aucun doute ces trois raisons furent déterminantes pour amener la décadence subite des villes; mais ne furent-elles pas aussi la conséquence naturelle d'une cause *unique*, déjà énoncée, et qui explique tout le développement de la commune française à partir du moyen-âge? Cette cause est la situation privilégiée des villes placées en dehors des lois fondamentales de l'État, des libertés municipales ayant un caractère local. Ces libertés ne s'identifiaient avec les droits d'aucune classe de la société, moins encore avec ceux de la nation entière. Aussi, une fois attaquées, ces institutions ne trouvaient pas d'appui dans le peuple.

Par une étrange circonstance, c'est au tiers état, devenu la pépinière des hommes de loi et des membres du parlement, et par là moins attaché qu'autrefois aux intérêts locaux, que tombe en partage le soin de contribuer le plus efficacement à la suppression des priviléges municipaux. Pour la défense de ses franchises, chaque ville, dans sa position isolée, était forcée de lutter incessamment contre tout ce qui l'entourait. La liberté des villes étant *locale*, la défense l'était aussi: le peuple n'y prenait aucune part. Aussi cette liberté presqu'illimitée des villes, formant un petit État dans l'État, les a livrées à l'anarchie et aux empiètements du pouvoir royal. L'abolition de toutes les franchises municipales n'était plus qu'une affaire de temps et de hasard.

Dans le Midi l'occasion ne se fit guère attendre: la croisade des Albigeois dévasta ces florissantes provinces et priva les villes à la fois de leur bien-être et de leurs priviléges. Au Nord, cette décadence, quoique très-réelle, ne fut pas aussi absolue; elle n'avait pas été signalée par autant de dévastations et les franchises municipales n'y disparurent que peu à peu. Ainsi, dès l'an 1323, la ville de Laon se vit dépouillée de sa constitution communale et de son administration propre — et c'était une ville qui avait pris une part des

plus glorieuses dans les insurrections communales du XII. siècle [1])!

Mais ce qui démontre d'une façon encore plus évidente cet état de décadence, c'est que dans certaines villes la population avait demandé elle-même la suppression de sa constitution municipale et l'installation de fonctionnaires royaux. Ainsi, les bourgeois de Meulan renoncèrent, en 1320, à leurs droits communaux en faveur du seigneur terrien, «pour ce qu'ils étaient grièvement grevés et dommagés de tailles, levées, contributions, faites par le maire et échevins pour soutenir leurs droits et priviléges». Soissons en fit autant (1325), en substituant aux magistrats urbains des employés royaux [2]).

Ce ne sont pas des cas isolés de villes perdant leurs franchises. La royauté s'imposait partout d'une façon irrésistible et ruinait à la fois la puissance des seigneurs et l'autonomie des villes [3]). Ainsi, la monarchie s'attribua d'abord le droit d'autoriser la formation de nouvelles communes, puis elle soumit à son autorité toutes les villes dotées de constitutions consulaires ou communales; enfin, le roi Jean autorisa les citoyens à se dédire de leur suzerain en se plaçant sous la dépendance directe de la royauté, «désavouer son seigneur et s'avouer bourgeois du roi». On commença dès le règne de St. Louis, et surtout sous Philippe-le-Bel, à faire paraître des ordonnances comprenant toutes les communes placées sous la suprématie directe du roi, tandis qu'autrefois chaque ville avait été l'objet d'une réglementation spéciale.

Les réformes de Louis IX, la fondation du parlement de Paris, la renaissance du droit romain, tous ces événements ont peu favorisé les franchises des villes [4]). Les révoltes iso-

[1]) Thierry, *Lettres sur l'histoire de France*: *la Commune de Laon.*

[2]) Guizot, *Hist. de la civilis. en France*, t. IV, p. 83 et suiv.

[3]) Mignet, *Formation territoriale* etc., p, 189 et suiv.

[4]) Beaumanoir, ce grand légiste que Montesquieu a appelé «la lumière de son temps», a combattu avec persistance les priviléges com-

lées des villes, comme, par exemple, celle de Paris sous Étienne Marcel, plus tard celles des Maillotins et des Cabochiens, servirent plutôt à ébranler les franchises municipales qu'à les consolider. Ainsi, après la défaite des Maillotins toute espèce de selfgovernment fut supprimée non-seulement à Paris, mais dans toute une série d'autres villes, telles que Rouen, Amiens, Troyes, Orléans, Reims, Sens, qui avaient participé à cette insurrection.

Cependant, cette destruction de l'autonomie des villes provenait moins de ces perturbations sociales, propres en elles-mêmes à éveiller le sentiment d'indépendance municipale, que de l'œuvre d'empiétement lente mais non-interrompue de la royauté, qui défaisait pièce par pièce le régime privilégié des villes. La participation du tiers état aux états-généraux, importante à tant d'égards, n'a pas empêché la ruine des libertés urbaines, quoiqu'il ait fait entrer dans ses réclamations le maintien de l'indépendance municipale [1]).

En réalité, le sentiment du selfgovernment s'émoussait de plus en plus, simultanément avec la disparition des particularités provinciales et locales, les progrès de la centralisation et le réveil du sens politique. Le tiers état s'habituait à chercher son importance non plus dans le cadre restreint de l'activité municipale, mais dans l'exercice de devoirs et de droits civils d'un ordre général. Il participait volontiers au service de l'État, occupait dans les parlements des fonctions judiciaires (noblesse de robe), entrait dans toutes les professions libérales; tout cela, joint au développement d'une

---

munaux, tandis qu'il n'a cessé de défendre chaleureusement le tiers état en lui-même. Comp. H. Martin, *Hist. de France*, t. IV, éclaircissements, p. 569.

[1]) Signalons, pour donner un exemple, l'assemblée de Blois, sous Henri III, dans laquelle le célèbre Jean Bodin, en qualité de représentant du tiers état, exigea la conservation des priviléges urbains. — Aussi Henri de Guise trouva beaucoup d'adhérents au sein de la bourgeoisie dans son conflit avec Henri III, grâce à ses promesses de rétablir les franchises municipales.

grande industrie nationale en opposition à l'industrie municipale d'autrefois, renfermée dans ses bornes étroites, contribuait puissamment à détacher le tiers état de ses intérêts municipaux. Aussi Louis XI, le roi qui s'est le plus appuyé sur l'élément bourgeois, ne rencontra-t-il pas beaucoup de résistance en combattant systématiquement l'autonomie urbaine [1]).

Une série de règlements, ainsi que les ordonnances de Moulins (1566), de Blois (1579) et de St. Maur (1589), réduisirent les fonctions judiciaires des magistrats urbains à de simples attributions de police. Avant cela, en 1566, leur juridiction fut limitée sensiblement par la fondation de tribunaux de commerce. Louis XIII, par les ordonnances de 1622 et de 1633, institua des fonctionnaires de la couronne spécialement destinés au contrôle des finances municipales [2]). Un édit de 1667 prohiba toute aliénation d'un bien-fonds appartenant à une ville sans l'autorisation préalable du pouvoir royal. Colbert avait, dès 1662, pris une disposition analogue concernant les dettes municipales. Ces mesures trouvaient leur justification dans le désordre vraiment extraordinaire qui régnait dans les finances urbaines, dont l'importance diminuait sans cesse.

Une ordonnance de 1647 priva les villes de l'octroi, un de leurs plus importants revenus, et le reporta à État. Les villes eurent alors recours à des emprunts et à des ventes de biens-fonds pour combler leurs déficits. Cet état de choses fut encore aggravé par le gouvernement si prodigue de Louis XIV, qui eut pour conséquence une élévation disproportionnée de l'impôt. Enfin, la constitution municipale, autrefois libre, dégénéra dans certaines villes au point de

[1]) Tocqueville, *Ancien régime et la révolution*, notes, p. 353.

[2]) Louis IX déjà avait ordonné aux villes de présenter annuellement à Paris les comptes de leur administration financière. Comp. *Revue des deux mondes* du 15 janvier 1874, p. 400: Louandre, *les Budgets de l'ancienne France.*

n'être plus qu'une oligarchie: quelques bourgeois riches, souvent en vertu d'un droit héréditaire attaché à leurs familles, occupaient les emplois municipaux et les exploitaient dans des vues personnelles.

Il n'est pas douteux que dans ce domaine la réforme ne fût devenue urgente. On ne saurait seulement assez déplorer que Colbert, cet homme d'État si éminent à tant d'égards, ait cherché les garanties d'une sage économie urbaine non dans la réforme de la constitution municipale, mais dans sa destruction. Ayant porté remède, en partie du moins, à la détresse financière des communes, il les mit sous tutelle, en leur interdisant absolument la vente des biens-fonds et en ne leur laissant que rarement la faculté de contracter des emprunts. Les dépenses des villes devaient être approuvées par les intendants et le conseil du roi; tout impôt extraordinaire voté par l'assemblée générale des citoyens devait être soumis à la sanction royale, sur le rapport préalable de l'intendant [1]).

Quelque dures que puissent paraître ces mesures, elles étaient prises, il faut le reconnaître, dans l'intérêt d'ailleurs mal compris des villes. La dernière période du règne de Louis XIV inaugura une politique poursuivie à travers tout le XVIII. siècle et dont on ne saurait trouver le pendant qu'en remontant à la dernière période du régime impérial romain: c'est un blâme ineffaçable pour ce règne.

Louis XIV ordonna, en 1692, la vente des postes de magistrats des villes et détruisit ainsi dans sa base, simplement dans l'intérêt du fisc, toute existence normale des communes [2]). Les villes, qui se virent de la sorte menacées dans

---

[1]) H. Martin, t. XIII, p. 54 et suiv.

[2]) Tocqueville porte là-dessus un verdict digne d'être retenu: «je n'aperçois, dit-il, pas de trait plus honteux dans tout l'ancien régime», et à une autre place: «et ce qui est digne de tous les mépris de l'histoire, cette grande révolution fut accomplie sans aucune vue politique». *Ancien régime et la révolution*, pp. 84 et 85.

leurs intérêts les plus vitaux, cherchèrent à sauver leur indépendance par l'achat de tous ces offices. Mais on ne tarda pas à avoir recours à d'autres expédients afin de contraindre la bourgeoisie à de nouveaux payements. Ainsi, en 1702, fut fondé un poste superflu de substitut de maire, rien que dans le but d'être vendu; en 1706, même les postes héréditaires furent mis en vente, ce qui n'a pas empêché de les revendre quelques années plus tard.

Dans le courant de quatre-vingts ans, sept fois on enleva aux villes le droit d'élire leurs magistrats et sept fois les offices furent revendus [1]).

Le régime intérieur des villes au XVIII. siècle est une des pages les plus tristes et les plus sombres des annales administratives de la France. Il n'y avait au fond nulle différence essentielle entre le régime des villes qui avaient acheté elles-mêmes les offices, et celui des villes où ces postes passèrent entre les mains de particuliers. A côté et au-dessus de l'administration locale subsistait un vaste système centralisateur de l'État, qui rendait le selfgovernment communal tout à fait illusoire. Peu importe le titre sur lequel il s'appuyait. Les inconvénients provenant des petites oligarchies s'alliaient à la plus complète impuissance vis-à-vis du gouvernement central. Des priviléges innombrables affranchissaient la noblesse, de même que la partie aisée de la bourgeoisie, des charges de l'imposition communale, qui retombaient ainsi de tout leur poids sur les classes les plus faibles et les plus pauvres. Aussi, la population se désinté-

[1]) La Provence, déjà antérieurement à l'édit de 1771, pour conserver le droit d'élire ses magistrats dans les villes et dans les campagnes, paya au fisc la somme de 12,500,000 livres et, en 1774, le parlement de Provence a dit: «Pourquoi des efforts si souvent répétés, des dépenses si considérables, un tel épuisement de nos forces, si nous ne considérions comme un devoir de conscience de sauver du naufrage notre héritage, notamment notre droit d'élection inaliénable et imprescriptible, conservé par le sacrifice de notre fortune». Voir Raynouard, o. c., vol. II, p. 195.

ressait-elle complétement de l'existence municipale et laissait-elle à d'autres, avec la plus grande indifférence et sans même protester, le soin de prendre les plus graves résolutions. Ce résultat fut amené d'abord par un état de complète impuissance, puis par le changement continuel des règlements administratifs.

A cette époque, l'organisation intérieure des communes urbaines reposait le plus souvent sur deux assemblées: l'assemblée générale et le corps de ville. La première, composée encore au XV. siècle de la totalité des habitants, n'était formée maintenant que de notables, possesseurs de quelques priviléges ou représentants de corporations, mais ne siégeant plus comme députés de la population entière. L'assemblée générale délibérait en matière d'administration urbaine et élisait le corps de ville (dans les cas où la ville avait acheté ce droit) investi du pouvoir exécutif. Mais en fait, les arrêtés aussi bien que leur application étaient l'œuvre des intendants royaux. «Les villes ne peuvent ni établir un octroi, ni lever une contribution, ni hypothéquer, ni vendre, ni plaider, ni affermer leurs biens, ni les administrer, ni faire emploi de l'excédant de leurs recettes, sans qu'il intervienne un arrêt du conseil sur le rapport de l'intendant. Tous leurs travaux sont exécutés sur les plans et d'après des devis que le conseil a approuvés par arrêt. C'est devant l'intendant ou ses subdélégués qu'on les adjuge, et c'est d'ordinaire l'ingénieur ou l'architecte de l'État qui les conduit» [1]). Malgré cette surveillance constante exercée par des fonctionnaires publics, la plupart des villes étaient surchargées de dettes[2]).

La commune rurale, dont l'administration avait conservé plus longtemps que la commune urbaine des formes démocratiques, ne s'en était pas moins vue réduite à la catégorie d'une simple circonscription administrative. Dans la plupart

[1]) Tocqueville, *Ancien régime* etc., p. 69.

[2]) Comp. Turgot, *Œuvres*, édit. Daire (Guillaumain), t. II: *Mémoire au roi sur les municipalités*, p. 532.

des cas, il lui restait bien le droit d'élire ses représentants, mais ces derniers étaient d'une impuissance complète vis-à-vis des intendants, voyaient dans leur poste plutôt un châtiment qu'une distinction et s'efforçaient par tous les moyens de s'en affranchir [1]).

En présence de la commune du XVIII. siècle on pense involontairement au régime municipal romain de la dernière période. On serait tenté de signaler entre elle et lui des analogies nombreuses, et cependant les deux régimes diffèrent essentiellement.

Qu'il nous soit permis, maintenant que nous sommes arrivé au seuil de la grande révolution, d'insister une dernière fois sur cette différence qui, selon nous, a été décisive pour le développement de la constitution communale française, aussi bien avant qu'après la révolution de 89.

L'état de choses en vigueur dans l'empire romain sur son déclin n'était certainement pas plus avantageux à la vie municipale que le régime existant en France au XVIII. siècle. Et cependant, le municipe romain, qui avait survécu à l'Empire, est resté à travers les siècles et malgré toutes les entraves qu'il a rencontrées, le pivot d'une société nouvelle à laquelle il s'était imposé.

Rien de pareil n'a existé en France. Avec la chute de la royauté, le tiers état obtint une puissance presqu'absolue, ce même tiers état qui avait surgi de la vie communale, qui avait puisé sa force dans la défense des droits de la commune et qui ne sut pas maintenant donner à la commune une constitution autonome et libre.

Le XVIII. siècle ne saurait être seul responsable de ce résultat. Le municipe romain avait supporté des épreuves plus longues et plus dures, sans pour cela s'effacer de la mémoire du peuple. Cela tient à une cause plus profonde.

[1]) Comp. pour le régime communal français au XVIII. siècle: Tocqueville, *Ancien régime* etc., notamment liv. II, ch. 2 et notes, p. 354 et suiv. et p. 367 et suiv.

Le municipe avait été une des bases fondamentales de l'édifice de l'État romain et reposait lui-même sur des lois générales et communes à tout l'Empire: il se représentait à l'esprit de la nation avec toute l'autorité d'une institution de l'État. Quant à la commune française, telle que le moyen-âge l'avait créée, elle était avant tout une institution *locale*, un *privilége*, — comme nous l'avons souvent signalé, — sans rapport organique avec le pouvoir public qui l'environnait, elle était un État dans l'État.

La royauté, à mesure que sa puissance augmenta, ne combattit plus seulement les éléments féodaux si hostiles à son autorité; elle toucha aussi à l'autonomie communale, la détruisant au lieu de la réformer et ne lui assignant pas le rôle, indiqué par sa nature même, d'organe d'une administration publique autonome.

La France n'a jamais possédé (à l'exception des quelques années qui ont suivi la révolution) une organisation libre de selfgovernment, *basée sur les lois générales de l'État.* Tant qu'il y a eu liberté dans ce domaine de la vie nationale elle a été locale.

Cette circonstance suffit pour nous faire bien comprendre le développement et l'état actuel du selfgovernment en France, ainsi que le sens profond des paroles de Tocqueville placées en tête de la première partie de ce travail: — «Tant que la liberté communale n'est pas entrée dans les mœurs, il est facile de la détruire, et elle ne peut entrer dans les mœurs qu'après avoir longtemps subsisté dans les lois».

CHAPITRE II.

LA COMMUNE APRÈS 1789 ET SON ORGANISATION ACTUELLE [1]).

L'organisation du système communal français avant 1789 reposait en grande partie sur des principes consignés dans les chartes municipales. A la suite de la prépondérance de l'autorité centrale de l'État, elles tombèrent bientôt en désuétude; ces chartes furent néanmoins le point de départ

[1]) Comp. Block, *Dictionnaire de l'administration française*: art. *Organisation communale*, p. 1195 et suiv.

Paul Leroy-Beaulieu, *l'Administration locale en France et en Angleterre*, 1873.

L. Stein, *Die vollziehende Gewalt.* 2. partie: *Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem*, 2. édit., 1869.

É. de Toulza, *De l'administration des communes en France*, 1869.

Le Play, *la Réforme sociale en France*, 3. édit., nommément le vol. III.

Bluntschli et Brater, *Staatswörterbuch*, art. *Gemeinde*, *Land-Stadtgemeinde.*

Dahlmann, *Die Politik*: *Von den Gemeinden*, p. 239 et suiv.

David, *la Commune rurale*, 1863.

Braff, *Principes d'administration communale.*

Dupont White, *la Liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale*, 1864.

Molroguier, *Du régime municipal de la France*, 1850.

Rapport fait au sénat par M. le président Bonjean sur les conseils municipaux.

du développement ultérieur du régime communal, dont on ne saurait bien comprendre les particularités sans remonter à une époque antérieure.

La révolution abrogea les derniers restes de toute indépendance provinciale. Elle divisa la France en un certain nombre de départements, subdivision qui ne répondait en rien aux traditions historiques du pays. Il ne faut chercher la raison d'être de cette réforme que dans le caprice du pouvoir législatif qui d'un trait de plume effaça aussi les droits historiques de la commune. L'organisation actuelle de la commune est également une œuvre de la législation.

Malgré cette transformation de principes, dans le fait, la commune présente peu de différence quant à sa situation pratique avant et après la révolution. Le régime communal libre, proclamé par la loi du 14 décembre 1789 et supprimé déjà en grande partie par la loi du 5 fructidor de l'an III, n'a été qu'une courte période de transition vers une époque de complète centralisation et d'anéantissement de toute vie communale: elle fut inaugurée par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII et dura sans interruption jusqu'en 1831.

La différence *réelle* entre l'ancien et le nouveau régime communal est donc insignifiante; mais au point de vue du *principe* ces deux régimes sont très-différents. La commune postérieure à 89 a perdu pour toujours son droit historique et son autonomie vis-à-vis de l'État telle que l'avait créée le moyen-âge; mais en devenant dans l'État l'organe de l'administration locale, elle constitue une partie organique du tout, basée sur la loi générale de l'État. Il est vrai qu'en pratique cette administration locale, desservie par un personnel d'agents du gouvernement, est presqu'entièrement dépendante du pouvoir central de l'État, circonstance qui explique suffisamment le caractère du développement et la situation actuelle de la commune en France.

L'état déplorable de la commune au XVIII. siècle devait tout naturellement attirer en premier lieu l'attention de la Constituante: ce fut en effet une de ses premières réformes. Le but de la loi du 14 décembre 1789 n'était pas seulement de mettre un terme aux abus de l'ancien régime, mais aussi de promulguer une constitution communale libre, basée sur des principes nouveaux et offrant toutes les garanties pour une existence stable et permanente. Dans aucune loi française, le législateur ne semblait être animé d'un désir plus sincère d'établir un régime communal autonome et il l'a même réalisé en partie. Et cependant, c'est dans cette loi libérale qu'on voit le mieux combien l'opinion en France était loin de comprendre les véritables besoins d'une organisation municipale. Si elle n'a pas tenu compte des franchises communales du moyen-âge, nous ne lui en faisons pas un reproche — ces dernières avaient fait leur temps et c'eût été une anomalie que de vouloir les rétablir au milieu d'une société nouvelle; mais quelle faute d'avoir assimilé l'organisation des villes à celle des campagnes! C'était frapper d'impuissance le selfgovernment dans le domaine communal.

Il est difficile de concevoir qu'un législateur ait pu méconnaître la différence essentielle qui existe aussi bien dans les intérêts que dans les éléments constitutifs des communes urbaines et rurales. Voulant appliquer la même loi aux deux, il fallait ou les soumettre à une organisation d'une simplicité toute élémentaire, qui eût été très-préjudiciable à l'administration des grandes villes, ou bien élaborer une constitution complexe, dont l'application eût rencontré des obstacles insurmontables dans les petites villes et surtout dans les centres ruraux. On s'est arrêté à ce dernier parti.

La constitution municipale, telle qu'elle est formulée dans la loi de 1789, a quelque chose de factice. Elle est basée sur le principe de l'*élection*. Chaque citoyen est électeur, à la condition qu'il ait accompli sa vingt-cinquième année, qu'il soit domicilié pendant une année dans la commune et

qu'il soit frappé d'un impôt direct formant l'équivalent du salaire de trois journées de travail. On élisait:

1) le maire, président de la commune, et le corps municipal, composé de trois à vingt et un membres selon l'importance de la localité.

2) les notables qui, en nombre double à celui des membres du corps municipal, formaient le conseil municipal.

Dans les localités où le corps municipal se composait de plus de trois personnes, il se divisait en un bureau (formé d'un tiers des membres parmi lesquels était le maire) et en un conseil [1]). Le bureau était chargé de l'exécutif et le conseil de la délibération, vu que le conseil général de la commune composé de notables ne se convoquait que dans des cas extraordinaires. Enfin, pour les relations en dehors de la communauté, il y avait un fonctionnaire spécial — le procureur de la commune.

On comprend facilement qu'une organisation si arbitraire nuisît plus qu'elle ne profitât, surtout à l'administration des petites communes [2]). Des modifications devinrent urgentes: aussi, dès l'an III de la République, une loi nouvelle, celle du 5 fructidor, vint-elle régler la constitution communale, en tenant compte cette fois des différences inhérentes à l'or-

---

[1]) C'est l'unique différence que la législation avait établie entre les communes rurales et urbaines; dureste, ce n'était pas une différence de principe, mais simplement un effet du hasard. Aussi le nombre de cinq cents habitants, exigé pour les communes rurales dont le corps municipal serait composé de trois membres, était porté beaucoup trop haut.

[2]) Cette organisation communale n'était pas non plus dans son entier une œuvre originale de la révolution. Un édit de 1787 avait déjà en principe proclamé l'assimilation des communes rurales et urbaines; cet édit devait entrer en vigueur lorsque la révolution éclata. Ce devait être le point de départ d'une vaste réforme, exposée par Turgot dans son *Mémoire sur les municipalités* (Voir *Œuvres*, t. II, pp. 502—550), et qui était destinée à embrasser peu à peu toute l'administration intérieure de la France.

ganisation des communes rurales et urbaines. Mais de nouveau on fit abstraction des besoins réels de la vie communale: ces réformes empruntaient le caractère d'une expérience plutôt que celui d'une mesure définitive.

D'après cette loi, les communes au-dessous de cinq mille habitants étaient de fait privées de toute administration indépendante. Chacune de ces communes élisait par deux représentants (l'agent municipal et l'adjoint); les représentants des communes du même canton se réunissaient dans le chef-lieu du canton et y formaient, ce qu'on appelait, la *municipalité cantonale*. Les affaires communales y étaient délibérées et réglées en commun et la compétence des représentants municipaux de chaque commune prise à part se bornait à la mise à exécution dans la localité respective des arrêtés de la municipalité cantonale. Les communes avec cinq mille habitants et au-dessus avaient seules une administration municipale propre, dirigée par une assemblée de cinq à neuf membres. Enfin, la loi réservait encore une situation à part aux villes ayant plus de cent mille habitants; les fonctions municipales y étaient confiées à trois assemblées, composées de sept membres élus, et subordonnées à un bureau central de trois magistrats nommés par le gouvernement.

Cette organisation est de nouveau entièrement transformée par la loi du 22 frimaire de l'an VIII, qui jette les fondements de la constitution communale encore aujourd'hui en vigueur. On y trouve déjà le principe qui dès lors a été le trait distinctif de tout selfgovernment en France: «si délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul», ce qui, appliqué aux relations communales, signifie que la délibération est le fait du conseil municipal, tandis que le pouvoir exécutif appartient au maire. Cette même loi assimile encore une fois l'organisation des communes rurales et urbaines et les prive de tout selfgovernment, en attribuant au gouvernement le droit de nommer aussi bien le maire

que le conseil municipal, mais avec de légères restrictions écartées plus tard par le décret de 1806.

Par ces dispositions, la commune fut réduite à une simple circonscription administrative, sans aucune espèce de représentation élective. En effet, l'administration communale était passée tout entière entre les mains de fonctionnaires publics.

Cette situation, si humiliante, n'a été modifiée que par la loi du 21 mars 1831, qui rendit aux communes le droit d'*élire* leur conseil municipal. Le gouvernement continuait, il est vrai, à nommer le maire et les adjoints, mais il devait les choisir parmi les membres du conseil municipal ce qui, en partie du moins, maintenait le principe de l'élection. Le décret du 3 juillet 1848 va plus loin : les communes au-dessous de six mille habitants peuvent élire, par l'organe du conseil municipal, le maire et les adjoints, tandis que dans les autres le gouvernement se réserve le droit de nomination du maire. Le cens, jusque là, base de la capacité électorale du citoyen, est maintenant remplacé par le suffrage universel.

Le second Empire ramena la réaction, commencée déjà sous la présidence de Louis-Napoléon. C'est de cette dernière époque que date la loi du 7 juillet 1852. Elle attribue au chef de l'État le droit de nomination du maire et des adjoints dans toutes les communes et sans la moindre concession accordée au principe d'élection : en effet, le maire et les adjoints pouvaient de nouveau être pris en dehors du conseil municipal. Sous l'Empire paraissent d'autres dispositions ayant trait au régime communal, sans toutefois modifier essentiellement les formes adoptées par les lois de 1830 et 1852. Il faut mentionner pourtant la loi du 24 juillet 1867 : d'un côté elle étendait les attributions administratives du conseil municipal, mais de l'autre elle reporta le contrôle gouvernemental d'une instance supérieure à une moindre — du ministre au préfet.

Un trait distinctif est resté inaltérable dans le selfgovernment communal en France, en tant qu'il existe encore: c'est le soin qu'apporte le législateur à bien séparer la faculté délibérative du pouvoir exécutif, séparation telle qu'elle a été proclamée par la loi de l'an VIII. Tout le pouvoir exécutif se trouve entre les mains de fonctionnaires publics (le maire et ses adjoints), tandis que les habitants de la commune ne peuvent participer aux affaires municipales que par le droit de délibérer appartenant au conseil municipal.

Le développement de l'organisation communale en France dans le cours de ce siècle semble devoir se rattacher à deux causes principales qui furent assez puissantes pour conserver le même caractère à la constitution communale à travers la longue suite de gouvernements qui s'y sont succédé.

Un manque d'intérêt et de compréhension pour les affaires communales, voilà l'une de ces deux causes. Ce vice apparaît clairement dans l'organisation communale elle-même, souvent si arbitraire, et surtout dans l'assimilation des communes urbaines et rurales, obstacle sérieux pour le développement normal de la commune. L'histoire nous révèle cependant la raison de ce manque de compréhension; il faut la chercher d'abord dans l'origine particulière de l'ancienne indépendance des communes et puis dans l'abolition violente de toute vie municipale au XVIII. siècle, faits que nous avons essayé d'exposer dans le chapitre précédent.

La seconde cause réside dans l'étrange situation politique de la France au XIX. siècle. Tous ses gouvernements, et elle en a eu malheureusement un grand nombre, arrivèrent au pouvoir par des actes de violence; aussi, voyaient-ils avec méfiance toute institution libre, croyant découvrir partout des éléments d'opposition à la forme établie du gouvernement.

Pour que le selfgovernment pût se fonder solidement dans le régime communal français, il aurait fallu que la France trouvât d'abord un gouvernement assez fortement constitué pour pouvoir offrir, en toute sécurité, les garanties d'une consti-

tution libre et celles, non moins importantes, d'une administration autonome, se manifestant dans la commune par le concours effectif des citoyens. Jusque-là on ne saurait augurer de rénovation véritable dans le domaine communal.

La commune en France est l'échelon inférieur de la subdivision administrative du pays, établie dans un ordre strictement hiérarchique. La France se compose de 89 départements, avec 373 arrondissements divisés en 2,904 cantons, qui contiennent à leur tour 37,906 communes [1]). On tâcha, autant que possible, de doter les départements, les arrondissements et les cantons d'une étendue égale, ce qui n'a pas été possible par rapport aux communes, pour des motifs inhérents à leur nature même. On y découvre, par conséquent, la plus grande variété, depuis les communes de quelques centaines d'habitants jusqu'à celles d'une population de deux millions. Et malgré cela, elles ont toutes, comme nous l'avons dit, une seule et unique organisation administrative, à l'exception des villes de Paris et de Lyon, dont l'administration et la représentation sont réglées par des lois spéciales.

Les organes de l'administration communale sont:

1) le maire et ses adjoints, et

2) le conseil municipal.

Le maire, chef de la commune, est un fonctionnaire nommé par le gouvernement. D'après la loi du 21 mars 1831, le maire devait être toujours choisi au sein du conseil municipal. Cette restriction fut écartée par la loi du 7 juillet 1852, donnant au gouvernement la faculté de prendre le maire en dehors de ce conseil. Dans les communes de trois

[1]) La nature des matériaux, dont nous nous sommes servis, nous oblige à faire abstraction des changements territoriaux amenés par les événements de 1871. Toutes nos données (sauf les cas où le contraire serait indiqué) se rapportent par conséquent à l'époque antérieure à 1871. Par le traité de Francfort-sur-le-Mein, la France perdit 1689 communes, avec une population de 1,597,238 âmes.

mille habitants et au-dessus le maire est nommé par le chef de l'État sur la présentation du préfet; dans les localités moins populeuses par ce dernier en personne. Le préfet a la faculté de suspendre le maire de ses fonctions pour deux mois, suspension qui peut être prolongée en vertu d'une autorisation spéciale du ministre de l'intérieur.

Certaines professions sont incompatibles avec le poste de maire. Elles sont énumérées dans l'art. 5 de la loi du 5 mai 1855 et ressortent de la nature même de ses attributions. Quant aux conditions d'aptitude aux fonctions de maire, il n'y en a que deux: la participation à l'un des quatre impôts directs et l'âge de vingt-cinq ans révolus; même le domicile dans la commune respective n'est pas une condition indispensable. On voit par là que le gouvernement dispose dans le choix du maire d'une entière liberté.

Le maire n'est pas rétribué; mais le conseil municipal est libre de couvrir ses frais de représentation, ce qui se pratique dans trois ou quatre grandes villes.

Les fonctions de maire ont un double caractère; il est à la fois agent du gouvernement et représentant de la commune. Dans la première de ces qualités il est chargé du soin des attributions de l'État déléguées à la commune et il exerce comme tel certaines fonctions judiciaires, tant en matière de droit civil que de droit criminel[1]), mais nous n'insisterons pas ici sur elles. Son importance gît principalement dans le domaine de l'administration. Il y faut aussi distinguer l'agent du gouvernement de l'employé de la commune. Comme agent de l'État il reçoit des *ordres* et se trouve sous l'autorité directe du préfet qui, en personne ou par l'organe de ses commissaires, peut prendre l'initiative des affaires négligées par le maire ou que celui-ci

[1]) «Il est agent du gouvernement, officier de l'état civil et de police judiciaire, juge de police et juge administratif». *Code d'inst. civ.*, art. 9, 11—15, 50, 166—171.

refuserait d'exécuter [1]). Comme fonctionnaire de la commune, le maire n'est soumis qu'à la haute surveillance du préfet qui, dans cette sphère d'activité, ne lui donne que des *instructions*. Dans tout ce qui concerne les affaires locales, le préfet n'a ni le droit de prendre l'initiative par des ordres directs, ni celui de *modifier* les arrêtés du maire, si même ils empiétaient sur l'administration générale de l'État ou du département. Mais le préfet est libre de *rejeter* tout simplement les arrêtés du maire, en leur opposant son veto. Quant aux décisions du maire ayant un caractère *permanent* le veto doit être prononcé dans le courant de trente jours, après quoi l'arrêté entre en vigueur. Les arrêtés temporaires entrent immédiatement en vigueur et peuvent être annulés à chaque moment par le préfet.

A première vue, la faculté assez étendue du maire de prendre des décisions ne semble être limitée que par le veto du préfet; mais il suffit d'approfondir cette question pour trouver qu'en définitive cette faculté subit de graves restrictions. Le préfet, il est vrai, n'a pas le droit d'entreprendre des réformes positives dans chaque commune *prise à part*, ni même de *modifier* les arrêtés du maire; mais il peut de son côté publier des arrêtés dans le ressort du département qui s'appliquent à *toutes* les communes qui en font partie. Ceci implique non-seulement la suspension des arrêtés du maire, mais accorde encore au préfet le moyen de s'immiscer directement dans chaque commune séparée.

Tels sont les rapports du maire vis-à-vis du préfet.

Examinons maintenant les attributions du maire comme fonctionnaire de la commune. Elles se trouvent énumérées

[1]) L'art. 9 de la loi du 18 juillet 1837 indique les trois fonctions du maire comme employé de l'État dans le domaine de l'administration: 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 (par exemple le recensement, les listes de recrues, etc.); 3) de l'exécution des mesures de sûreté générale.

dans la loi du 18 juillet 1837. Voici ses fonctions essentielles:

1) Le maire est chargé de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale.

2) Le maire est chargé de la surveillance supérieure de la conservation et de l'administration des propriétés communales, mais avec l'autorisation du conseil municipal.

3) Le maire est chargé de la gestion des revenus, tandis que la comptabilité et la gestion des fonds sont confiées à un employé spécial, le receveur municipal. Le maire, chargé de la surveillance, répond de la gestion du receveur et délivre les bons de payement.

4) Le maire est président de toutes les commissions d'hôpitaux, d'institutions de bienfaisance, d'écoles communales et d'affaires ecclésiastiques.

5) Le maire est chargé de la proposition du budget et de sa mise à exécution après son examen préalable par le conseil municipal et sa confirmation par le préfet.

6) Le maire est chargé de souscrire les actes d'achat, de vente et d'affermage, de représenter la commune en justice et chaque fois qu'elle figure comme personne juridique.

7) 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.

Pour les facilités du service, on attache au maire, selon la grandeur de la commune, un ou plusieurs adjoints. Leur nomination se fait d'après les mêmes règles que celle du maire; leurs services ne sont pas non plus rétribués. Ils remplacent le maire en cas d'absence et peuvent en tout temps être investis par lui d'une partie de ses fonctions. Ils siègent au conseil municipal mais, sans participer aux votes définitifs, ils n'y ont qu'une voix délibérative, à moins qu'ils ne soient membres effectifs du conseil. L'institution des adjoints a privé la commune de toute participation au

pouvoir exécutif qui, de cette façon, s'est trouvé confié exclusivement à des employés publics [1]).

La meilleure garantie d'une bonne administration réside dans le principe de la responsabilité. Chez le maire, dans sa double qualité d'agent de l'État et d'employé de la commune, il faut séparer sa responsabilité envers les pouvoirs publics de celle envers la représentation municipale: c'est là l'un des plus grands défauts de l'administration communale française. Le maire, comme fonctionnaire, n'est responsable que devant le préfet et dans certains cas devant le ministre; sa responsabilité est nulle vis-à-vis des représentants de la commune. «Il n'est pas justiciable des tribunaux de droit commun, mais de la justice administrative» [2]). Il faut distinguer si l'arrêté du maire porte un caractère général, ou s'il ne s'adresse qu'à de simples particuliers. Dans le premier cas, on interjette appel devant le préfet ou une instance supérieure, tandis que dans l'autre les plaignants peuvent, *omisso medio*, en référer directement au conseil d'État.

Telle est la position du maire dans l'organisation de la commune française. M. Paul Leroy-Beaulieu la caractérise nettement par les mots suivants: «il est aussi indépendant de ses administrés qu'il est dépendant du préfet» [3]). Réformer ce domaine ne nous paraît possible qu'en détachant des fonctions du maire toutes celles déléguées par l'État et faire de lui franchement un simple employé de la commune. Par cette voie seulement la *nomination* du maire par le gouvernement serait écartée et la commune serait investie de son droit permanent d'élire son chef. Cette réforme au-

---

[1]) «La conséquence en a été — et c'est là un trait caractéristique — que l'assemblée qui répondait au *Magistrat* d'Allemagne a définitivement disparu de la constitution municipale française». L. Stein, *Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem*, p. 262.

[2]) Stein, o. c., p. 262.

[3]) *L'Administration locale en France et en Angleterre*, p. 94.

rait la plus haute portée, car seule l'élection, renforcée par une stricte responsabilité du maire vis-à-vis de la représentation municipale, rendrait possible dans la commune une administration réglée et une existence normale.

Le conseil municipal est le second organe de la constitution communale. Les points essentiels de son organisation se trouvent consignés dans trois lois—savoir la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, celles du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867 [1]). On ne saurait méconnaître en elles une tendance progressive vers un régime plus libéral, quelque minimes que les résultats puissent paraître.

Le conseil municipal a le caractère d'un corps délibérant. Il est composé de dix à trente-six membres (dix pour les communes ayant moins de cinq cents habitants, trente-six pour les villes ayant soixante mille habitants et au-dessus) et il est le vrai représentant des intérêts communaux, l'organe du selfgovernment autant qu'il puisse en être question encore dans l'administration communale de la France. Le conseil municipal est élu pour sept années par le suffrage universel. Chaque Français, en possession de la plénitude de ses droits civils et politiques, âgé de vingt et un an et domicilié depuis six mois au moins dans la commune, est électeur. Quant aux conditions prescrites par la loi pour l'éligibilité des conseillers municipaux, les voici:

1) l'âge de vingt-cinq ans révolus;

2) la plénitude des droits civils et politiques, et

3) l'absence de toutes les conditions incompatibles avec les fonctions de conseiller municipal prévues par la loi [2]).

Il ne nous paraît pas nécessaire d'examiner plus en détail les dispositions de la loi sur les conseils municipaux: elles découlent de la nature même des choses et ne portent aucune atteinte à la libre élection. Une seule clause seulement

[1]) Pour les prescriptions de la loi de 1871 voir plus loin, p. 67.

[2]) Ces cas sont énumérés dans les art. 9, 10 et 11 de la loi du 5 mai 1855.

y attire notre attention: dans les communes qui ont plus de cinq cents habitants la loi défend à de proches parents, — père, fils et frère, — de siéger à la même époque dans le même conseil municipal.

C'était un moyen de combattre dans les communes l'influence de certaines familles. Mais la loi n'a stipulé aucune restriction de ce genre pour les communes d'au-dessous de cinq cents habitants, où le danger semblerait être plus grand. La difficulté qu'il y a en général dans les petits centres de constituer un conseil municipal, composé de dix membres capables [1]), en fournit en quelque sorte l'explication. La législation n'a pas voulu y susciter de nouveaux embarras.

Le conseil municipal est constitué pour une période de sept ans. Des vacances qui viendraient à s'ouvrir avant l'expiration de ce terme ne peuvent être renouvelées, à moins que son personnel ne soit réduit aux deux tiers.

Une autre disposition, beaucoup plus importante, prouve encore une fois avec quelle méfiance le gouvernement envisageait chaque velléité d'autonomie locale. La loi du 24 juillet 1867 (qui n'est, sous ce rapport, qu'une légère modification des lois antérieures) autorise le gouvernement à suspendre provisoirement le conseil municipal et même à le dissoudre.

Le droit de *suspension* appartient au préfet, qui peut en faire usage pour un terme de deux mois. Le ministre de l'intérieur a la faculté de prolonger cette suspension, jusqu'à un maximum d'une année. La *dissolution* ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un décret du chef de l'État. En cas de suspension, le préfet nomme de suite une commission administrative investie des pouvoirs du conseil municipal. En cas de dissolution c'est au chef de l'État qu'incombe le soin de nommer une commission administrative dans toutes les communes ayant une population supérieure à trois mille ha-

[1]) David, *la Commune rurale.*

bitants, tandis que dans les autres ce soin est abandonné au préfet. La durée de cette commission est limitée à trois années après lesquelles on a recours à de nouvelles élections. Une commune peut être privée ainsi de toute représentation pendant trois années entières.

Le conseil municipal a annuellement quatre sessions ordinaires. La durée de chacune d'elles est fixée à dix jours, et pendant ce laps de temps il a le droit de débattre toutes les questions de sa compétence. Des assemblées extraordinaires peuvent être convoquées sur la demande du maire ou d'un tiers des conseillers municipaux, sauf autorisation préalable du préfet. Dureste, dans ces assemblées extraordinaires les débats ne peuvent porter que sur les questions qui ont donné lieu à cette convocation.

Toutes ces dispositions trahissent la préoccupation constante du gouvernement d'enrayer la liberté d'action du conseil municipal et de prévenir ses empiétements. Aussi est-il presqu'inutile de rappeler qu'aucune mesure n'a été négligée pour empêcher toute délibération concernant des objets ne se rapportant pas strictement au domaine restreint de l'administration communale.

Les séances du conseil municipal ne sont pas publiques, mais chacun a plus tard le droit de prendre connaissance des délibérations de l'assemblée.

Le maire est d'office président du conseil municipal et sa voix est décisive en cas d'un partage égal des votes. En son absence, la présidence est confiée à un adjoint revêtu des mêmes prérogatives.

Examinons maintenant les attributions du conseil municipal, dont l'action est enchaînée par tant de mesures restrictives. Ses fonctions actuelles sont fixées par la loi de 1837, amendée en 1867, mais maintenue dans ses points essentiels. La loi de 1837 groupe les fonctions du conseil municipal en trois catégories de compétences, caractérisées

par les termes de *régler, délibérer* et *donner son avis,* termes que nous ne perdrons pas de vue dans notre exposé.

La compétence essentielle du conseil municipal réside, comme le terme lui-même l'indique, dans son *droit de régler*. Par la loi de 1837, cette compétence comprenait quatre points de l'administration communale; par la loi de 1867, le nombre de ces points fut porté à quatorze, fait qui prouve que l'action du conseil municipal fut élargie.

En quoi consiste ce droit de régler? Dans la validité attachée aux résolutions du conseil municipal relatives à ces quatorze points, *sans* confirmation préalable du préfet. Ce dernier y exerce néanmoins son droit de veto dans toute sa portée. C'est dire que même cette prérogative, la plus importante de toutes celles du conseil municipal, est bien insignifiante au fond. Elle est sujette encore à une autre restriction. En effet, ce n'est pas seulement au veto du préfet que sont soumis les dix points abandonnés à la réglementation du conseil municipal par la loi de 1867, mais c'est à lui également qu'appartient une décision sans appel chaque fois qu'il y a désaccord entre le conseil et le maire. Quant aux autres quatre points, en dehors de l'action du veto de l'autorité départementale, les résolutions du conseil, même en cas de contestation avec le maire, n'en restent pas moins valides.

Avant de soumettre à un examen détaillé les attributions du conseil municipal, indiquons encore l'étendue du droit de «délibérer» et de «donner son avis».

La *délibération* est aussi une faculté du conseil municipal à prendre des résolutions, mais qui n'acquièrent force de loi qu'*à la suite* de la confirmation du préfet ou du chef de l'État, selon l'importance du cas. La différence entre régler et délibérer consiste en ce que, en l'absence du veto, les résolutions issues du «droit de régler» obtiennent force le loi, tandis que les délibérations prises par le conseil nécessitent toujours, pour devenir valables, la confirmation d'une instance supérieure.

L'*avis* du conseil municipal peut être demandé dans certains cas par le préfet et *doit* l'être dans d'autres, sans qu'il soit pour cela tenu de s'y conformer.

Que de fois dans l'administration française n'a-t-on pas eu recours à cette forme consultative! C'était au fond une simple manœuvre destinée à dissimuler l'asservissement de l'administration locale.

Le conseil municipal jouit encore de la faculté illusoire *d'émettre des vœux* relatifs aux intérêts communaux, mais il ne peut les formuler ni dans une proclamation, ni dans une adresse.

C'est dans ces cadres restreints que se trouve renfermée la vie communale, si on entend sous ce terme la participation efficace des citoyens à l'administration locale[1]).

Passons maintenant aux différentes attributions du conseil municipal.

Nous avons déjà dit que la loi de 1837 indique quatre points soumis à la «réglementation» du conseil municipal; les voici:

1) Le mode d'administration des biens communaux. Il incombe au conseil de décider si ces biens doivent être affermés ou rendus en usufruit aux personnes qui y auraient droit.

2) 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.

3) Le mode de jouissance et la répartition des pâturages

---

[1]) Les conséquences de cette complète subordination de l'administration communale aux autorités publiques sont bien caractérisées par l'empereur Napoléon III, certainement à l'abri de tout soupçon de partialité pour les communes, dans sa lettre du 24 juin 1863: «comment comprendre, dit-il, que telle affaire communale par exemple d'une importance secondaire et ne pouvant soulever aucune objection, exige une instruction de deux années au moins, grâce à l'intervention obligée de onze autorités différentes».

et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes.

4) Les affouages, en se conformant aux lois forestières.

Les autres dix points, que la loi de 1867 soumet à la réglementation du conseil municipal, quoiqu'avec les restrictions précitées, sont les suivants:

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. (C'est une extension du point 2 de l'art. 17 de la loi de 1837).

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 fr.

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 locations sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public 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 et legs faits à la commune sans charges, conditions ni affectation immobilière, orsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation.

Enfin, l'art. 3 de la loi de 1867 étend encore la compétence du conseil municipal en lui attribuant:

10) le droit de prélever pendant cinq ans un impôt extraordinaire de cinq centimes ajoutés aux quatre impôts directs.

Ces quatorze points épuisent les attributions essentielles du conseil municipal basées sur son droit de régler. «En parcourant cette nomenclature, écrit M. Paul Leroy Beaulieu [1]), l'on ne peut se défendre d'un sentiment d'étonnement de ce qu'il ait fallu attendre jusqu'à l'année 1867 pour que ces attributions si naturelles et en réalité si modestes fussent restituées aux communes».

Les objets de la seconde fonction du conseil municipal — la «délibération» — sont indiqués en grande partie par les bornes prescrites au conseil municipal dans sa faculté de «régler». La délibération qui, comme nous le savons, est toujours soumise à la confirmation d'une autorité publique porte sur les objets suivants: le budget, non-seulement les recettes et les dépenses de l'année financière suivante, mais aussi l'examen du compte rendu de l'année écoulée présenté par le maire; les acquisitions de biens-fonds d'une valeur dépassant un dixième des revenus ordinaires; les aliénations de propriétés communales; les conditions de baux à ferme ou à loyer dont la durée excède dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens; les projets de constructions, de grosses réparations et de démolitions exigeant une dépense supérieure au cinquième des revenus ordinaires; l'acceptation des dons et legs, grevés de charges et donnant lieu à des réclamations; l'ouverture des rues et places publiques; les emprunts, etc. — bref, toute l'administration communale, en tant qu'elle ne tombe pas dans le domaine de la réglementation.

Enfin, la troisième fonction du conseil municipal consiste, comme le lecteur le sait déjà, à «donner son avis». L'autorité

---

[1]) *L'administration locale* etc., p. 324.

supérieure, nommément le préfet, est obligée d'y avoir recours dans toutes les affaires concernant les établissements religieux et de bienfaisance publique situés dans les limites de la commune respective. Mais comme l'autorité supérieure n'est en aucun cas liée par l'avis émané du conseil municipal, ce prétendu droit est pour le selfgovernment communal d'une portée presque nulle.

En outre, l'art. 42 de la loi de 1837 stipule une garantie de plus pour une administration communale bien ordonnée. D'après lui, le maire est obligé de convoquer dans les communes d'un revenu inférieur à cent mille francs et toutes les fois qu'il s'agit de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés au rôle de la commune, afin qu'ils délibèrent avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres en exercice.

Telle est l'organisation de la commune en France. Qu'il nous soit permis d'en résumer ici les conditions essentielles telles qu'elles ressortent des faits précédents et en tant qu'elles déterminent son caractère particulier.

La commune est une simple subdivision administrative, à la tête de laquelle se trouve un fonctionnaire nommé par le gouvernement et qui réunit en sa personne tout le pouvoir exécutif. Il se trouve placé dans des conditions de soumission entière quant à l'autorité publique de l'État et d'indépendance presqu'aussi complète quant à la représentation communale, c'est-à-dire du conseil municipal, qui constitue le véritable organe du selfgovernment. Ce selfgovernment n'y apparaît cependant que bien tempéré dans la faculté *délibérative* du conseil, le droit de *régler* étant de fait réduit à cette même délibération en raison des pouvoirs accordés au préfet d'annuler toutes les résolutions prises. En effet, il n'y a *pas un seul* cas où il appartiendrait au conseil municipal, même en l'absence d'un désaccord avec le maire, de rendre une résolution sans appel.

Avant d'aborder la deuxième partie de ce travail — le système financier des communes — arrêtons nous un instant sur l'organisation des villes de Paris et de Lyon.

Paris, avant la grande révolution, était une des villes qui n'avaient adopté ni la commune proprement dite, ni la constitution consulaire. Cela ne l'empêcha pas, grâce à la puissance de sa classe commerçante, notamment du célèbre collége des nautoniers, de jouir d'une grande indépendance communale.

Avant la révolution, Paris était gouverné par deux assemblées: le *bureau de ville*, composé du prévôt des marchands, de quatre échevins et du procureur du roi, et le *corps de ville*, composé des membres du bureau de ville, de vingt-six conseillers et de seize quarteniers (présidents de chaque quartier de la ville). Le bureau de ville était investi du pouvoir exécutif, le corps de ville de la délibération. Le roi nommait, outre son procureur, le prévôt des marchands, tandis que les autres représentants municipaux étaient désignés par l'élection; cependant, vers la fin de l'ancien régime, le système de la nomination prévalut.

La première Constituante n'apporta que peu de modifications à cette organisation, mais grâce à elle la commune revint à l'*élection* de ses représentants. En l'an III de la République, Paris fut divisé en douze municipalités, unies entre elles par un bureau central, système en tout point conforme à l'organisation des municipalités cantonales, telle qu'elle a été décrétée par cette même loi. Cette organisation fut encore une fois modifiée par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, sur laquelle se fonde en partie la constitution aujourd'hui en vigueur.

A la tête de chacune de ces douze municipalités, appelées arrondissements, se trouvaient un maire et douze adjoints, munis de pouvoirs très-limités, tandis que l'administration centrale était entre les mains du préfet de la Seine, la police seule étant confiée aux soins d'un autre fonctionnaire, le préfet de

police. Le principe d'élection, autrefois en vigueur dans la représentation communale, fut encore une fois remplacé par la nomination. Cette organisation a subi une réforme partielle par la loi du 20 avril 1834 et par le décret du 3 juillet 1848.

L'organisation aujourd'hui en vigueur, ou plutôt celle qui existait jusqu'en 1871, reposait sur l'art. 14 de la loi du 5 mai 1855, combiné avec la loi du 16 juin 1859, celle qui incorpora les banlieues à l'administration de Paris. Dès lors, cette capitale se divise en vingt arrondissements; à la tête de chacune de ces subdivisions se trouve un maire avec des attributions extrêmement restreintes, ayant trait aux régistres de l'état civil, à la surveillance des écoles, aux élections, à la conscription, etc. L'administration même de la ville de Paris est confiée au préfet de la Seine et à un conseil municipal de trente-six membres nommés, avant 1871, par l'empereur. Les fonctions de ce conseil diffèrent peu de celles des autres conseils municipaux et sont, s'il est possible, encore plus restreintes. Il ne se réunit qu'une fois par an, pour une session qui dure six semaines et ne porte que sur des questions soumises par le préfet. La police urbaine est de la compétence du préfet de police.

La constitution municipale de Lyon ne diffère que sur un point de celle de Paris: le préfet du Rhône y est chargé également de l'administration de la police urbaine.

Les années 1870 et 1871, si funestes pour la France, ont démontré sous bien des rapports les fâcheuses conséquences d'une trop grande centralisation. Même l'observateur placé en dehors de ces intérêts locaux, pouvait se convaincre de l'urgence d'une réforme de la constitution communale. Le résultat de ce courant d'idées fut la loi municipale du 14 avril 1871. Différentes considérations nous ont engagé à ne pas tenir compte de cette loi dans l'exposé précédent. D'abord cette loi en elle-même ne devait avoir qu'un caractère provisoire; on remettait à une époque plus favorable la

réforme complète et organique du selfgovernment local. Ensuite, cette loi laissait intacte la compétence de chacun des organes de l'administration communale, telle qu'elle avait été constituée par la loi de 1867. Enfin, les principales dispositions de la loi de 1871 furent abolies bientôt après par une autre loi provisoire de l'année 1874, replaçant toute la vie communale sur le terrain de la loi de 1867.

Voici les changements qui furent apportés à l'organisation municipale par la loi de 1871:

1) Les maires devaient être élus par le conseil municipal dans toutes les villes inférieures à 20,000 habitants et qui n'étaient pas des chefs-lieux d'arrondissement ou de département: la nomination des maires par le gouvernement était donc abolie.

2) Les fonctions du conseil municipal devaient être limitées à trois ans.

3) Paris et Lyon devaient recevoir la même constitution municipale que les autres villes de France. En dehors de ces trois points, toutes les dispositions de la loi de 1867 restaient, jusqu'à nouvel ordre, intactes.

Cette loi aurait pu devenir le point de départ d'une réforme abondante en résultats bienfaisants pour l'état intérieur de la France. Mais le gouvernement du 24 mai 1873 croyait, comme tant d'autres avant lui, ne pouvoir subsister qu'à la condition de concentrer entre les mains de quelques personnes entièrement dévouées tous les fils de l'administration intérieure. La loi de 1874, également provisoire, rendit au gouvernement le droit de nomination des maires dans toutes les communes et revint ainsi, comme nous l'avons déjà dit, à l'ordre de choses établi par la loi de 1867 [1]).

[1]) Une nouvelle loi *provisoire*, promulguée le 12 août 1876, concerne la nomination des maires et adjoints dans un sens plus libéral: le conseil municipal *élit* le maire et les adjoints parmi ses membres, à l'exception des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, dans lesquelles les maires et adjoints sont *nommés, parmi les membres du conseil municipal*, par le chef de l'État. (Note du traducteur.)

Nous espérons fermement que, malgré ces tiraillements et ces incertitudes, on finira par appliquer les vrais principes de selfgovernment lorsque le moment sera venu de doter la France d'une organisation municipale définitive. Le système aujourd'hui en vigueur nous paraît bien insuffisant et pourtant, comparé au régime communal de l'an VIII, il réalise incontestablement un progrès dans la voie de la décentralisation. Le gouvernement ne saurait plus empiéter sur certains droits de la population, tel que l'élection du conseil municipal et s'arroger le privilége de pourvoir à sa nomination.

Pour qu'une réforme générale puisse se consolider, il est urgent qu'elle soit précédée de deux réformes partielles.

1) L'abolition d'une organisation communale uniforme pour tout le pays, à remplacer par une organisation distincte pour les communes rurales et urbaines. Ces deux types de commune, avec des conditions de vie et des éléments constitutifs essentiellement différents, ne sauraient supporter une organisation identique, sans que cela ne nuise aux justes intérêts de chacune d'elles.

2) Le maire devrait être, non pas un agent de l'État, mais un fonctionnaire de la commune, désigné par l'élection des habitants et responsable envers le conseil municipal. Il ne serait pas possible d'établir et de consolider une telle responsabilité, sans relever le maire de toutes ses fonctions gouvernementales. Un autre fonctionnaire pourraît être investi de ces attributions déléguées par l'État; quant au maire, il est indispensable qu'il soit exclusivement un serviteur de la commune.

Les intérêts de la commune confiés aux soins de ses propres fonctionnaires — le maire et les conseillers municipaux — seront mieux assurés que ce n'est le cas à présent avec les employés publics. Mais les garanties de ce progrès résident dans la responsabilité du maire vis-à-vis du conseil municipal et dans celle de ce dernier envers la totalité des

habitants de la commune, l'autorité de la population se faisant jour au moyen des élections fréquemment répétées du conseil municipal.

Qu'on sépare les communes rurales des communes urbaines, qu'on rende le selfgovernment à chacune d'elles dans sa sphère d'activité, et un ordre de choses stable sera fondé. La population s'habituera à régler elle-même ses intérêts et la France ne manquera pas de recouvrer sa tranquillité intérieure, qui lui est si nécessaire.

II. LE SYSTÈME FINANCIER DE LA COMMUNE.

Jusqu'à ce jour la science des finances s'est préoccupée plus particulièrement du système financier de l'État en général et surtout des impôts prélevés par celui-ci pour ses propres besoins; elle a négligé la théorie des finances communales qui réclame à bon droit une étude approfondie.

La commune a été dans son administration et surtout dans son système financier l'initiatrice de l'État; la première elle fit du droit de s'imposer un élément de liberté et d'indépendance civique, et posa ainsi les fondements du principe moderne de l'imposition dans l'Etat constitutionnel. Dans les derniers siècles, il est vrai, la commune perdit beaucoup de son importance, tandis que l'État voyait la sienne grandir sans cesse; il est vrai aussi qu'aujourd'hui le système financier de l'État est bien plus développé que celui de la commune; mais il serait cependant injuste de méconnaître que c'est dans celui-ci qu'il faut en chercher l'origine.

Le système financier de la commune ne présente pas seulement un intérêt historique, mais il mérite aussi toute notre attention en raison de son importance pratique. En effet, encore aujourd'hui, le montant des recettes communales occupe en France la première place après celui du budget de l'État. Ainsi, en 1836, les recettes de l'État étaient de 1,072,000,000 fr. et la somme des recettes communales de 175,334,191 fr.; en 1862, la recette de l'État atteignait 2,177,000,000 fr. et la recette communale 652,792,449 fr. Il en résulte qu'en 1836 la totalité de la recette communale

formait un sixième de la somme des recettes de l'État et qu'en 1862 elle en formait déjà le tiers.

Une fois qu'il s'agit de sommes aussi énormes prélevées et employées par la commune, la théorie financière ne devrait-elle pas aussi pénétrer dans ce domaine et ne plus s'en tenir à l'étude des finances publiques?

La contradiction existant entre la théorie et la pratique soulève bien des réclamations justifiées même dans le domaine financier de l'État; il n'y a pas lieu de s'étonner que cette contradiction se retrouve d'une manière plus accusée encore dans les finances communales.

Les taxes de la commune n'ont pas toutes la même origine: elles sont quelquefois des legs de l'histoire, ne répondant pas toujours aux institutions et aux besoins de notre époque, d'autres fois le produit de crises financières. Dans ces taxes surtout on chercherait en vain l'application des principes de la science et les conditions d'une répartition équitable.

Par conséquent, l'influence de la théorie sur le développement réel du système financier de la commune a été presque nulle. Souvent elle ne faisait que simplement constater l'ordre de choses établi; ainsi M. Gneist croyait découvrir dans le système anglais de l'imposition locale «la mesure aussi équitable que sûre» de la prestation de l'impôt incombant à la commune[1]). D'autres fois, la théorie repoussait entièrement le système financier en vigueur, en proposant son remplacement par un système nouveau, basé le plus souvent sur le principe de l'impôt *unique*. Ainsi, M. Walcker désire la transformation non-seulement des taxes communales, mais aussi celle des impôts de l'État en une taxe unique qu'il nomme «l'impôt décentralisé sur le revenu» (decentralisirte Einkommensteuer)[2]). M. Julius Faucher, aussi,

[1]) *Selfgovernment*, p. 907,

[2]) *Die Selbstverwaltung des Steuerwesens* etc., Berlin, 1869, p. 95 et suiv.

envisage l'impôt sur le loyer comme l'unique base équitable de l'imposition communale [1]). Mais ces réformes sont par trop radicales pour avoir des chances de succès dans un avenir non éloigné; il est même permis de douter qu'on en arrive jamais à les mettre en pratique. Tous ces projets de réforme pèchent par un caractère trop absolu, visant à une transformation complète du système financier de la commune tel qu'il existe aujourd'hui. Des projets de réforme plus modérés, basés sur le terrain du régime financier actuel, auraient, croyons nous, plus de chance d'application. L'abolition de l'octroi en Belgique, en 1860, vient à l'appui de notre opinion. Ce fut en effet un triomphe de la spéculation théorique, qui avait condamné cette forme d'impôt, — triomphe, il est vrai, isolé dans la pratique des finances communales, mais néanmoins important.

Pour rendre dans ce domaine l'application de la science à la pratique plus féconde, il n'y a, selon nous, qu'une voie à suivre: soumettre le régime établi à une critique sévère et en démontrer les vices; puis, tout en tenant compte du développement historique de ce régime, élaborer un projet de réforme tendant surtout à éloigner les défauts constatés.

Le système financier de la commune, ses impôts et la nature d'imposition des citoyens peut être l'objet d'appréciations très-différentes selon la situation créée à la commune dans l'organisme de l'État. Si la commune est circonscrite au domaine des intérêts locaux, l'imposition communale ne doit frapper chaque contribuable que dans la mesure des avantages directs qui lui reviennent par les sommes ainsi réalisées. En d'autres termes: si l'administration communale ne poursuit que des buts d'un intérêt local, son système d'imposition doit se conformer au principe d'une rémunéra-

[1]) *Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft*, vol. II: *Staats- und Communalbudget* par l'éditeur (Faucher), p. 184 et suiv. Comp. aussi *Die Erörterung des volkswirthschaftlichen Congresses zu Hamburg*, 1867, *Bericht*, p. 80.

tion directe (Princip des directen Entgeldes, Gebührensystem). Si, au contraire, on envisage la commune comme, l'organe principal de l'administration décentralisée de l'État la prestation des impôts dans la sphère communale ne saurait plus être mesurée par l'intérêt économique de chacun des contribuables, mais doit devenir pour chacun d'eux, tout comme dans l'imposition publique, un devoir de citoyen.

Quelques publicistes professent à ce sujet des opinions que nous ne pouvons partager. Ainsi M. Gneist prétend que le système de l'imposition communale ne devrait point prendre pour base les intérêts de l'individu, ni être modelé sur eux [1]). M. J. Faucher tombe dans l'extrême opposé en envisageant la commune comme un simple «groupement économique», dans lequel l'individu ne saurait être imposé qu'en proportion des avantages qu'il retire de la vie en commun [2]).

Notre manière de voir constitue un terme moyen entre les vues de M. Gneist et celles de M. J. Faucher. La commune n'est pas *uniquement* l'organe investi de l'administration publique décentralisée, encore moins *uniquement* un «groupement économique» — elle est plutôt l'un et l'autre à la fois. Dans son passé historique, aussi bien que dans son état actuel, la commune a toujours été fondée sur la communauté d'intérêts de ses membres. La vie en commun

---

[1]) «Le système d'impôts du selfgovernment repose sur le devoir de citoyen en général, sur le devoir du sujet, et non sur l'intérêt économique de l'individu; l'impôt ne devrait donc prendre ni pour base, ni pour mesure les intérêts de l'individu mais, se conformant à la capacité effective de chaque individu dans l'association communale, assumer le caractère d'un impôt direct et personnel, basé toutefois sur la possession». *Selfgovernment*, p. 153.

[2]) «L'individu ne paie des impôts à la commune qu'en vue des avantages qu'il retire d'une vie en commun avec un grand nombre de ses semblables; les fruits du travail sont distribués sans frais de transport et il est juste que chacun contribue pour sa part aux dépenses d'une association réunie dans des conditions de bien-être et de sûreté». *Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft*, vol. II, p. 210.

d'un grand nombre d'individus et de familles engendre les besoins communs et la nécessité de les satisfaire par les efforts de tous, et c'est ce qui constitue la commune. Le moyen-âge avait joint à ce lien économique un lien politique. Dans le cours de son développement et à mesure que le pouvoir absolu du chef de l'État gagnait en autorité, le caractère politique de la commune s'effaçait. Quant au lien économique, il s'est conservé et c'est grâce à lui que la commune devint, dans l'État constitutionnel, l'organe de son administration décentralisée.

Il résulte de tout ce qui précède que la commune actuelle présente un double caractère — un caractère économique, faisant le fond de son existence, et un caractère public, qui se traduit dans l'exercice d'attributions déléguées par l'État au selfgovernment communal. Par conséquent, *l'imposition communale* ne peut ni se baser exclusivement sur l'intérêt économique, auquel s'applique le principe de la rémunération directe, ni faire entièrement abstraction de tout intérêt privé. Elle doit plutôt chercher à combiner les deux.

Plus la commune se dépouille de son caractère essentiellement communal, si l'on peut s'exprimer ainsi, et plus l'administration de l'État gagne en décentralisation en déléguant ses attributions administratives au selfgovernment, plus les impôts communaux devront se rapprocher du principe et des formes de l'impôt public. Mais si par contre la commune reposait sur l'union économique et n'était pas encore devenue l'organe de l'administration publique décentralisée, dans ce cas l'imposition communale devrait aussi se conformer, autant que possible, au principe de la rémunération directe.

Au XIX. siècle, pourtant, la commune n'est plus un simple «groupement économique» basé sur la solidarité de ses intérêts économiques, mais elle est en même temps l'organe du selfgovernment, dont l'objet est «la totalité des tâches qu'il incombe à l'État de remplir, et tant qu'elles sont susceptibles d'être limitées et circonscrites à une localité» [1]). Personne

[1]) L. Stein, *Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem*, p. 128.

ne saurait donc être exempté du devoir de payer des taxes communales, pas plus que de celui de participer aux contributions de l'État. Ce devoir envers la commune ne devrait surtout subir aucune restriction dans le domaine des *objets imposables*, contrairement à ce qui se pratique par exemple en Angleterre, où certaines personnes et certaines espèces de biens désignées à cet effet sont seules grevées d'impôts communaux. Le droit d'imposition dans la commune ne devrait être limité que quant au taux de cette imposition, afin que la capacité de contribuable ne soit pas épuisée par les taxes locales, la commune n'étant en effet qu'un des membres de l'organisme de l'État et l'individu n'ayant envers elle, quant à sa personne et à sa fortune, que des devoirs limités.

Ces principes ont trouvé en partie leur application dans le système français d'imposition locale. La commune ne tient compte en matière de contributions que des obligations de ses membres envers l'État et n'en exempte aucun de ses devoirs envers elle-même.

Le système français d'impôts communaux est presqu'aussi complet que celui des impôts généraux. Les impôts directs et indirects ont été adoptés par la commune. Les taxes communales directes sont prélevées en forme de supplément aux quatre impôts publics, tandis que la commune a droit d'établir de sa propre autorité des taxes indirectes sous forme d'octroi. Un certain nombre de taxes particulières, ainsi que le produit des revenus des biens-fonds urbains et ruraux viennent compléter le budget ordinaire des recettes de la commune française.

Contrairement à la pratique anglaise, la commune en France ne prélève presqu'aucune taxe pour un but spécial ; ces taxes en Angleterre prennent leur nom selon la destination pour laquelle elles sont prélevées et pour laquelle leur produit doit être strictement réservé. Toutes les rentrées provenant des impositions de la commune doivent servir à couvrir ses propres dépenses. Il n'y a que peu d'exceptions

à cette règle: les prestations en nature pour le percement et la réparation des routes et quelques suppléments ajoutés aux impôts directs de l'État et destinés aux écoles primaires, à la viabilité, au salaire des gardes champêtres et aux frais de la perception des impôts.

Telle est en peu de mots le système financier de la commune en France. Avant d'en étudier avec plus de détails les particularités, donnons quelques chiffres concernant la situation financière des communes.

D'après le taux de leur revenu, les communes se subdivisaient, en 1868, comme il suit; 24 communes avaient moins de 100 fr. de revenu, 243 communes entre 101 et 500 fr.; 856 communes entre 501 et 1,000 fr.; 31,872 communes entre 1,001 et 10,000 fr.; 3,798 communes entre 10,001 et 30,000 fr.; 531 communes entre 30,001 et 99,999 fr.; 204 communes entre 100,000 et un million de francs et enfin 21 communes au-dessus d'un million.

De 1862 à 1868, le nombre des communes avec un revenu inférieur à 500 francs s'est réduit de 582 à 267, et le nombre des communes avec plus de 10,000 fr. de revenu s'est accru de 3,469 à 4,553 [1]). Il faut seulement remarquer que de 37,906 communes françaises 7,740 ont moins de 300 habitants et 9,408 comptent entre 300 et 500.

En 1863, des 37,506 communes existantes (Paris y inclus) — 1,435 possédaient l'octroi et 24,634 jouissaient de revenus indépendants des impôts communaux; 4,487 communes étaient grevées de dettes; 24,080 communes prélevaient des impôts dans le but de couvrir des dépenses obligatoires et facultatives (voir p. 79) et 13,404 — pour faire face aux dépenses extraordinaires [2]).

[1]) *Rapport sur la situation financière des communes de l'Empire en 1868.*

[2]) Boiteau, *Fortune publique et finances de la France*, Paris, t. II, p. 655. M. Boiteau parle de 37,506 communes françaises, tandis que le rapport officiel de 1868 en donne 37,906. La France possède aujourd'hui 35,989 communes.

En France, les communes, à l'exclusion de Paris, avaient en 1868 un revenu ordinaire de 335,174,975 fr. (soit 43,275,545 fr. de plus qu'en 1862) et 141,711,556 fr. de revenus extraordinaires (soit 7,806,004 fr. de moins qu'en 1862): total 476,886,531 fr. (soit 35,469,541 fr. de plus qu'en 1862).

Le total des dépenses s'élevait en 1868 à 483,649,342 fr., ce qui comparativement aux recettes constitue un surplus de 6,762,811 fr. (En 1862, cette même différence était de 8,821,379 fr.). Cette somme représentait 298,766,572 fr. de dépenses ordinaires et 184,882,770 fr. de dépenses extraordinaires [1]).

Il faut y ajouter le budget de la ville de Paris, dont le montant s'élève presqu'à la moitié des recettes et des dépenses de toutes les autres communes de France prises ensemble.

En 1868, le total du revenu de la ville de Paris montait à 217,758,719 fr., soit 169,836,250 fr. de dépenses ordinaires et 47,922,469 fr. de dépenses extraordinaires. La même année, le total des dépenses était de 211,713,033 fr. (inférieur de 6,045,686 fr. au total des recettes), dont 102,051,245 fr. en dépenses ordinaires et 109,661,788 fr. en dépenses extraordinaires.

Il résulte de tous ces chiffres, que la totalité des communes en France, en 1868, disposait d'un revenu annuel de 694,645,250 fr., tandis que leurs dépenses montaient à 695,362,375 fr. [2]).

[1]) Les rapports officiels ne divisent pas les dépenses en «obligatoires» et «facultatives», comme c'est ordonné par la loi, mais rien qu'en «ordinaires» et «extraordinaires». Cette dernière subdivision ne correspond pas tout-à-fait à la première; il en résulte beaucoup de confusion dans l'étude de ces matières.

[2]) Pour les particularités comp. *Rapport sur la situation financière des communes en 1868.*

L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE.

CHAPITRE I.

LE BUDGET.

L'organisation des communes urbaines et rurales étant identique, leur administration financière (particulièrement le droit de dresser et de régler leur budget) est aussi pareille. On trouve les dispositions législatives à ce sujet dans la loi du 18 juillet 1837, dans le décret du 2 mars 1852 et dans la loi du 24 juillet 1867.

Comme nous l'avons déjà vu, une des fonctions essentielles du maire est de proposer le budget. Tous les articles en sont livrés à la délibération du conseil municipal, dans sa session du mois de mai, après quoi le budget est soumis à la confirmation définitive du préfet. Le budget des villes, dont les recettes atteignent ou dépassent le chiffre de trois millions (en ce moment les villes de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux et Rouen sont seules dans ce cas), doivent être soumis, par l'entremise du ministre de l'intérieur, à la sanction du chef de l'État. La mise à exécution du budget, dressé de la sorte, c'est-à-dire l'ordonnancement des dépenses, forme également une des attributions du maire, tandis que la perception des impôts et la gestion des fonds communaux incombent à un fonctionnaire spécial, au receveur municipal.

D'après la loi de 1867, la confirmation du budget communal pouvait être de deux espèces: celle qui est régulièrement pratiquée par le préfet et à laquelle nous reviendrons

tout à l'heure, et celle nécessaire pour les taxes extraordinaires votées par le conseil municipal.

Conformément à la loi de 1837, ces taxes extraordinaires levées dans les villes ayant un revenu ordinaire de cent mille francs et au-dessus, doivent toujours être préalablement autorisées par un décret. La loi de 1867 élargit la compétence du conseil municipal en lui attribuant la faculté de «régler par ses délibérations» — c'est-à-dire de prendre des résolutions valables sans confirmation ultérieure — la levée d'impôts extraordinaires ne dépassant pas le maximum de cinq centimes ajoutés aux impôts directs pour la durée de cinq ans. Au delà de ces limites, la confirmation du préfet suffirait dans les cas où l'imposition extraordinaire n'excéderait pas le maximum de centimes additionnels fixé par le conseil général [1]) et ne dépasserait pas le terme de douze ans; quant aux impôts extraordinaires d'un taux encore plus élevé la sanction par décret devient nécessaire.

Le préfet, sanctionnant le budget communal, n'exerce pas seulement un simple droit de confirmation; cette fonction, en raison des droits qui y sont attachés, est d'une plus grande portée. Il est toujours libre, comme nous l'avons déjà signalé ailleurs, de rejeter les délibérations du conseil municipal, même celles qui tombent sous la catégorie de la «réglementation»; mais il n'a pas la latitude de les *modifier*, ni le droit de prendre des décisions concernant des communes isolées. Cependant, sa compétence est sensiblement augmentée par son droit de confirmer les budgets communaux.

Ces budgets prévoient deux catégories de dépenses — «obligatoires» et «facultatives». Les dépenses obligatoires sont réglées par l'art. 30 de la loi de 1837. Dans le cas où le conseil municipal n'assignerait pas de sommes suffisantes

[1]) Le conseil général du département fixe annuellement un maximum, dont la dernière limite est vingt centimes, auquel les conseils municipaux du département respectif doivent se conformer pour leurs taxes extraordinaires.

pour les couvrir, le préfet peut de son propre chef les rétablir dans le budget. Si la commune n'avait pas les ressources nécessaires à cet effet, le préfet pourrait dans ce but décréter l'établissement d'un nouvel impôt ne dépassant pas le maximum de centimes additionnels fixé par la loi. Ce maximum ne peut être dépassé qu'en vertu d'une loi spéciale. Il lui est également loisible de faire face à ces dépenses sans recourir à de nouvelles impositions en y affectant une partie du budget des dépenses facultatives.

Ces dépenses facultatives votées par le conseil municipal peuvent toujours être rejetées ou réduites par le préfet ou, s'il y a lieu, par le chef de l'État, mais jamais augmentées. Rien que dans un seul cas la loi exclut l'immixtion du préfet, lorsque les recettes ordinaires couvrent non-seulement les dépenses ordinaires, mais aussi les dépenses facultatives votées par le conseil municipal; dans cette éventualité, le préfet ne peut modifier ni le montant, ni la destination de la somme votée. Si le budget tout entier était rejeté par le conseil municipal, il incomberait au préfet d'en faire dresser un nouveau qui, dans ce cas, devra se restreindre aux dépenses obligatoires.

Telles sont les attributions du préfet relatives à l'autorisation du budget communal.

Comme nous l'avons déjà signalé, les dépenses portées au budget se subdivisent en obligatoires et facultatives. Voici la nomenclature des *dépenses obligatoires* telle qu'elle est consignée dans l'art. 30 de la loi de 1837:

1) L'entretien de l'hôtel de ville ou de l'édifice affecté à la mairie.

2) Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune.

3) L'abonnement au «Bulletin des lois» et au «Moniteur des communes».

4) Les frais de recensement de la population.

5) Les frais des registres de l'état civil.

6) Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception de l'octroi.

7) Le traitement des gardes des bois de la commune et de ses gardes champêtres.

8) Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police, en tant qu'ils sont à la charge des communes.

9) Les pensions des employés municipaux et des commissaires de police.

10) Les frais d'entretien du local de la justice de paix.

11) Les dépenses de la garde nationale et

12) celles relatives à l'instruction publique en tant qu'elles retombent sur les communes.

13) Le logement ou l'indemnité d'un tel aux ministres des cultes salariés par l'État.

14) Les secours aux fabriques des églises et aux autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus.

15) Les secours aux hospices des enfants trouvés.

16) Les grosses réparations aux édifices communaux.

17) L'entretien des cimetières.

18) Les frais des plans d'alignement.

19) Les frais des conseils de prud'hommes et des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où il y en a.

20) Les contributions et prélèvements établis par les lois sur les revenus des biens communaux.

21) L'acquittement des dettes exigibles, et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois.

Il y a aussi des dépenses obligatoires non-prévues par l'art. 30. Ce sont:

22) Les secours et les pensions aux pompiers, à leurs veuves et orphelins.

23) Les frais d'assemblées électorales.

24) L'entretien des casernes, en tant que cela retombe à la charge des communes.

25) Les constructions et les travaux exécutés en vue de prévenir des inondations, en tant que ces dépenses retombent sur la commune.

26) Les frais de défrichement de terrains incultes et de marais (loi du 28 juillet 1860).

27) Le logement du président des cours d'assises.

28) Les dépenses affectées à l'entretien des chemins vicinaux (lois du 21 mai 1836 et du 24 juillet 1867).

Chaque commune n'est pas tenue de faire entrer dans son budget la série complète de ces dépenses obligatoires. Il y a de petites communes auxquelles certaines de ces dépenses ne sauraient être applicables. Ainsi il arrive souvent que les attributions du receveur municipal sont réunies à celles du percepteur de l'État, qui se charge à titre gratuit de la tâche que lui délègue la commune. Dans ce cas les appointements du receveur sont rayés du budget des dépenses obligatoires.

Toute dépense non obligatoire est *facultative*. Le nombre de ces dernières étant illimité, la loi n'a pas eu aussi à se préoccuper de leur spécification.

Passant aux recettes communales, nous les trouvons subdivisées, comme de coutume, en recettes ordinaires et extraordinaires, en celles revenant régulièrement chaque année financière, et en celles qui, à défaut d'un caractère périodique, ne viennent qu'accidentellement augmenter les ressources de la commune. Plus tard nous aurons occasion de soumettre à un examen plus approfondi les principales espèces des recettes communales, il suffira ici d'en faire un simple relevé. Les recettes *ordinaires* comprennent les chapitres suivants:

1) Revenus de tous les biens communaux, dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature.

2) Cotisations imposées annuellement sur les ayant droit aux fruits qui se perçoivent en nature.

3) Produit des centimes additionnels ordinaires.

4) Produit de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes.

5) Produit de l'octroi.

6) Produit des droits de place perçus dans les foires, marchés, halles et abattoirs.

7) Produit des permis de stationnement sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics.

8) Produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis.

9) Prix des concessions dans les cimetières.

10) Produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, etc.

11) Produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil.

12) Portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes judiciaires.

Enfin, le produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par des lois spéciales.

Jusqu'ici ce sont les recettes ordinaires prévues par l'art. 31 de la loi du 18 juillet 1837. Il faut cependant y joindre encore les recettes suivantes qui représentent:

13) La part revenant aux communes sur les permis de chasse (loi du 3 mai 1844).

14) L'indemnité payable par l'État à la commune pour les enrôlements volontaires (décret du 31 mai 1862).

15) Le produit de la taxe municipale sur les chiens (décret du 31 mai 1862).

16) Les intérêts de fonds placés au Trésor (décret du 31 mai 1862).

17) Le produit de la rétribution scolaire.

18) Le produit des centimes spéciaux pour l'instruction primaire.

19) Le produit d'une taxe spéciale affectée au salaire des gardes champêtres.

20) Le produit des centimes spéciaux pour la voirie.

21) Le produit des centimes spéciaux sur le principal de la contribution relative aux chevaux et voitures de luxe.

22) Le produit de l'indemnité payable pour les prestations en nature et les taxes pour l'entretien des chemins vicinaux (loi du 21 mai 1836).

Les recettes *extraordinaires* de la commune se composent:

1) Du produit de l'imposition extraordinaire.

2) Du prix des biens aliénés.

3) Des dons et legs.

4) Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées.

5) Du produit des coupes extraordinaires de bois.

6) Du produit des emprunts.

7) Du produit de la vente des rentes sur l'État.

8) Du produit des secours accordés par l'État aux communes, et enfin du produit de tous les revenus spéciaux et accidentels.

CHAPITRE II.

LA COMPTABILITÉ ET LA GESTION DES FONDS COMMUNAUX.

En France, la comptabilité communale est développée au plus haut degré. Elle n'entre cependant pas dans le domaine du selfgovernment de la commune, étant subordonnée à l'administration et au contrôle de l'État.

Dans le cours de cet exposé nous avons mentionné souvent la charge de receveur municipal. C'est un fonctionnaire public qui, conjointement avec le maire, est appelé à mettre à exécution le budget communal. Le receveur municipal est nommé par le préfet dans les villes dont le revenu annuel ne dépasse pas 300,000 fr.; dans les autres villes en vertu d'un décret. Le conseil municipal propose trois candidats, parmi lesquels le titulaire est choisi par le préfet ou le chef de l'État. Les petites communes dont les recettes annuelles n'atteignent pas 30,000 fr., n'ont pas de receveur municipal et c'est au percepteur des impôts généraux que sont reportées ses attributions.

Les fonctions du receveur municipal sont de deux espèces: 1) il encaisse des mains des fonctionnaires publics les centimes additionnels ajoutés aux taxes levées par l'État, et des fonctionnaires communaux le produit des taxes locales, de l'octroi par exemple, enfin il prélève lui-même toutes les autres recettes de la commune; et 2) il réalise les mandats délivrés par le maire pour en appliquer le montant aux dépenses communales.

Le receveur municipal est placé sous un double contrôle, administratif et judiciaire, qui repose sur une tenue de livres très-rigoureuse et menée d'une façon identique dans toutes les communes. Le contrôle administratif est exercé régulièrement, à des termes fixés d'avance, par les receveurs particuliers de l'arrondissement et par les receveurs généraux. A ce contrôle régulier vient se joindre encore un contrôle imprévu effectué par les inspecteurs des finances en tournée. Au-dessus de ce contrôle administratif est le contrôle judiciaire. Tant que les recettes annuelles de la commune ne dépassent pas 30,000 fr., il est exercé par le conseil de préfecture, avec appel à la cour des comptes; si au contraire, les recettes sont supérieures à 30,000 fr., le contrôle se trouve d'emblée être de la compétence de la cour des comptes.

Ce système si développé de contrôle public n'exclut pas l'obligation faite au receveur municipal de soumettre au maire un compte rendu mensuel des revenus et des dépenses, ainsi que le relevé de l'état de la caisse communale au moment donné. C'est plus qu'une simple formalité: évidemment, on a voulu par là insister sur le caractère communal du receveur. Néanmoins, au point de vue du contrôle, cette pratique paraît être inutile et comme concession en faveur du selfgovernment communal cette mesure est en somme également illusoire par le fait que le maire, auquel ce compte rendu est adressé, est aussi bien que le receveur lui-même un fonctionnaire de l'État. Le receveur peut être révoqué par le maire, dans les cas où son intégrité serait mise en doute.

Le receveur municipal est en même temps receveur des hôpitaux et autres établissements d'utilité publique situés dans le ressort de la commune, en tant que leurs recettes annuelles ne dépassent pas 30,000 francs.

L'organisation du contrôle de la comptabilité et de la gestion des fonds locaux repose évidemment sur de solides

garanties, aussi les receveurs municipaux se sont-ils bien rarement rendus coupables de péculat. Quant à l'emploi définitif des recettes communales, il en est autrement; c'est là le côté vicieux du système financier de la commune française. La mise à exécution du budget et l'emploi des deniers publics sont livrés à la merci du maire. C'est sur cet objet que le contrôle se trouverait être le plus à sa place; or, c'est précisément là qu'il cesse.

Il est vrai que les détournements de fonds par le maire sont rarement à redouter; on aurait plutôt lieu de craindre l'arbitraire de ce fonctionnaire dans l'application des sommes allouées, contrairement aux allocations du budget. La loi a prévu cet inconvénient, mais ses dispositions à ce sujet sont insuffisantes. A la fin de chaque année administrative, le maire est tenu en effet de soumettre ses comptes au conseil municipal; ce ne sont pas même de simples registres portant indication de l'argent passé entre ses mains, mais seulement la démonstration que les recettes ont été dépensées conformément aux allocations du budget. Toutefois le maire, par la nature même de sa situation, est tellement indépendant de la représentation communale que, dans la plupart des cas, le contrôle exercé par le conseil se réduit à une simple formalité; aussi les plaintes élevées au sujet de l'arbitraire du maire dans la gestion et l'emploi des ressources communales ne sont-elles que trop souvent justifiées.

Ce n'est qu'à la suite de l'organisation complète des compétences de la représentation communale que ces abus pourraient être conjurés. Qu'on rende au conseil municipal ce qui lui revient de par le droit et de par sa nature — la représentation effective et non pas seulement apparente des intérêts communaux, — qu'on fasse du maire non plus un agent du gouvernement mais un employé de la commune, responsable devant la représentation communale, et on peut être assuré d'un contrôle irréprochable. Ce dernier, joint au contrôle public déjà existant, produirait les résultats les

plus satisfaisants sur tous les rouages de la comptabilité et de la gestion financière.

Pour ce qui concerne la gestion des fonds communaux, nous aurions à signaler encore une disposition en vigueur, qui pourrait servir de modèle. Il va sans dire qu'il entre dans les avantages de la commune d'avoir un encaisse aussi minime que possible, afin que les deniers communaux ne restent pas sans porter intérêts. C'est dans ce but que l'instruction générale du ministère des finances, datée du 20 juin 1859, a décidé que ces sommes seraient déposées au trésor en compte courant portant intérêts. Elles font retour à la commune sur production d'un mandat du receveur municipal contresigné par le maire.

IMPÔTS COMMUNAUX.

CHAPITRE III.

IMPÔTS DIRECTS.

A. CENTIMES ADDITIONNELS[1]).

Les centimes additionnels sont des suppléments ajoutés au principal, c'est à dire à l'impôt direct de l'État, et qui se prélèvent dans la proportion d'un centime par franc. Les centimes additionnels forment l'une des principales sources de revenu de la commune française. Sur les 335,174,975 fr. formant, en 1868, la totalité des recettes ordinaires des communes en France (Paris excepté), 90,336,875 fr. — environ un quart du total de la somme — provenaient de centimes additionnels.

Cette espèce d'imposition date du temps de la grande révolution. Cependant, même avant 1789, des taxes en forme de supplément n'étaient pas rares, mais on ne les employait qu'en guise d'expédient, comme taxes temporaires destinées à augmenter à des époques de crise le revenu ordinaire, jamais comme forme d'imposition permanente.

1) Comp. Lequien, *Rapport relatif au régime financier des départements et des communes*, séance du 7 août 1851.

Darcy, *Rapport de la commission instituée par un décret du 30 mars 1850*, seconde partie, réimprimé dans Audiffret, *Système financier de la France*, 3. édit., t. III, p. 431 et suiv.

Parieu, *Traité des impôts*, 2. édit., t. IV, p. 72 et suiv.

Ce nouveau caractère a été prêté aux centimes additionnels par les lois du 28 messidor de l'an IV, du 15 frimaire de l'an VI et du 11 frimaire de l'an VIII.

Il faut rechercher le motif de cette réforme dans une opération financière dont le but consistait à augmenter d'une trentaine de millions le produit des contributions directes, d'une façon sinon moins onéreuse pour le contribuable du moins pas aussi ostensible. Il serait difficile d'expliquer sans cela l'abandon des formes d'impôt jusque-là usitées, en faveur de ces suppléments ajoutés au principal, ce qui était une opération incompréhensible pour la majorité des imposés.

Quant aux communes, les centimes additionnels leur furent adjugés comme recettes ordinaires en vertu des lois du 5 et du 10 août 1791, afin de combler les lacunes produites par la suppression de l'octroi. Mais l'octroi fut bientôt rétabli et les centimes additionnels restèrent quand même dans le budget communal.

Cette origine quelque peu obscure des centimes additionnels paraît avoir exercé de l'influence sur le développement ultérieur de cette forme de taxe. La législation y relative renferme une variété infinie de dispositions, sans que l'on comprenne toujours la raison de cette variété. Aussi n'insisterons nous pas sur cette législation si variable dans le courant de ce siècle, pour aborder sans retard l'examen du système aujourd'hui en vigueur.

Les centimes additionnels sont une partie intégrante du budget de l'État aussi bien que de celui du département et de la commune, et sont toujours prélevés par les fonctionnaires publics. Dans les communes il y a trois espèces principales de ces taxes: *les centimes additionnels ordinaires, spéciaux et extraordinaires.*

Les centimes additionnels (cinq par franc) sont levés annuellement, en vertu d'une loi de l'État, au profit de toutes les communes[1]), en ne portant que sur les contribu-

[1]) Depuis la promulgation de la loi du 15 mai 1815, l'arrêté sur la perception de ces taxes doit être renouvelé chaque année.

tions foncières, personnelles et mobilières. Ce supplément de cinq centimes constitue pour toutes les communes une recette *ordinaire*, qui leur est allouée chaque année sans même qu'elles soient consultées sur l'opportunité de cette levée, à moins que le conseil municipal n'en déclare l'inutilité de sa propre initiative.

Le produit des cinq centimes additionnels ordinaires s'élevait en 1868 à 10,928,719 fr. (dont 896,016 fr. pour le compte de Paris); la somme totale de tous les centimes additionnels communaux levés cette même année s'éleva à 93,805,099 fr.[1])

Le revenu provenant des cinq centimes ordinaires n'a pas de destination particulière ordonnée par la loi; il est employé généralement à couvrir les dépenses ordinaires. Il en est autrement des centimes additionnels *spéciaux* qui ne se prélèvent que pour un but particulier, prévu par la loi, et pour lequel le produit entier de ces suppléments doit être exclusivement affecté. C'est par cela que ces taxes diffèrent du principe d'imposition en vigueur dans les communes françaises et se rapprochent quelque peu du caractère propre à l'imposition communale en Angleterre.

En fait de centimes additionnels spéciaux on prélève:

1) pour l'instruction primaire trois centimes[2]) (produit en 1868: — 8,012,388 fr.);

2) pour les chemins vicinaux cinq centimes[3]) (produit en 1868: — 13,382,871 fr.);

3) pour les gardes champêtres (produit en 1868: — 7,469,302 fr.);

4) pour les frais de la levée des impôts trois centimes (produit en 1868: — 2,538,656 fr.).

Paris n'entre pas dans ces chiffres.

---

[1]) *Rapport sur la situation financière des communes en 1868.*

[2]) Loi du 15 mai 1850.

[3]) Item.

Dans les limites du maximum fixé par la loi (trois centimes pour l'instruction primaire, cinq centimes pour les chemins vicinaux, etc.), le conseil municipal a droit de régler ces taxes sans aucune confirmation d'une instance supérieure.

La quote-part des communes dans les *attributions sur les patentes* est fixée par ces mêmes dispositions législatives. D'après leur nature, ces droits se rapprochent presque des centimes additionnels et n'en diffèrent que par quelques détails de forme. Huit centimes des attributions sur les patentes sont affectés aux communes par la législation [1]; cependant, ils ne sont pas prélevés en forme de supplément, mais simplement défalqués de la totalité du principal. Le motif de cette différence de forme est difficile à découvrir, d'autant plus que l'État lui-même se voit obligé de percevoir pour ses propres besoins des suppléments ajoutés à ces mêmes attributions sur les patentes [2].

Le montant des huit centimes défalqués des attributions sur les patentes en faveur des communes s'éleva en 1868 à 5,318,657 fr., dont 1,366,155 fr. revenaient à la ville de Paris.

Dans les cas où les communes ne parvenaient pas à faire face aux dépenses ordinaires, c'est-à-dire obligatoires, au moyen de leurs recettes régulières, elles pouvaient combler ces déficits en prélevant un nombre nécessaire d'autres centimes additionnels. Si le conseil municipal négligeait cette perception en laissant par là en suspens certaines dépenses *obligatoires*, le préfet avait le droit et le devoir de fixer de sa propre autorité de nouvelles impositions à cet effet [3] et d'en ordonner l'inscription dans le budget communal.

[1] Loi du 2 mars 1791 et celle du 25 avril 1844, art. 32.

[2] Ainsi en 1850 la part des communes aux attributions sur les patentes était de 2,800,000 fr.; mais dans cette même année l'État a dû augmenter cet impôt d'une somme supplémentaire de 4,150,000 fr. Comp. Lequien, *Rapport*, p. 14.

[3] Voir p. 80.

En 1866, 18,534 communes furent obligées de recourir à des centimes additionnels spéciaux afin de suffire à toutes les dépenses obligatoires. En 1868, le montant de ces taxes spéciales s'élevait à 19,442,297 francs.

Simultanément avec ces centimes additionnels ordinaires, spéciaux ou pour insuffisance de revenu, les communes prélèvent encore une série de centimes *extraordinaires*.

Dans le vote de ces derniers, le conseil municipal dispose d'une compétence moins large que pour les centimes ordinaires. Les centimes extraordinaires servent surtout à faire face aux dépenses facultatives. Nous avons vu[1]) que le préfet n'a pas le pouvoir d'ordonner la levée de nouveaux centimes extraordinaires, mais bien celui de retenir une partie de ceux déjà votés pour les affecter aux dépenses obligatoires, exclues du budget communal. D'après la loi de 1837, le vote de centimes extraordinaires devait toujours être suivi de la confirmation du préfet ou de la sanction du chef de l'État. Mais la loi du 18 juillet 1866, relative aux conseils généraux, inaugura un régime plus libéral, en élargissant les attributions du conseil général (conseil du département) et la compétence du conseil municipal.

Conformément à cette loi, c'est au conseil général qu'incomberait, dans chaque département, la fixation annuelle d'un maximum de centimes extraordinaires obligatoire pour le vote de chaque commune. Le maximum fixé par le conseil général est cependant limité à vingt centimes. Dans les cas où la commune se verrait forcée de lever plus de vingt centimes de taxes extraordinaires, la sanction par décret deviendrait urgente. Mais dans ces limites même de vingt centimes extraordinaires, la faculté de régler du conseil municipal est soumise à des restrictions. Sur les vingt centimes concédés par le conseil général il n'appartient au conseil municipal de régler définitivement que la perception

[1]) Voir p. 80.

de cinq centimes [1]); pour les impositions de cinq à vingt centimes il n'exerce qu'un droit de délibération et ses décisions n'entrent en vigueur que sur la confirmation du préfet.

On est tenté de croire que ces restrictions, enlevant aux organes du selfgovernment toute indépendance, servent au moins à assurer aux communes un régime fiscal bien ordonné et des finances florissantes. Il n'en est rien cependant: les communes sont souvent surchargées de dettes, leurs contributions extraordinaires montent à des chiffres énormes; les excès de dépenses et le luxe des constructions provoquent des plaintes qui ne sont que trop souvent justifiées.

En matière communale, la législation française proclame ouvertement le principe d'une tutelle administrative très-étendue: les communes y sont envisagées comme des mineurs. Aussi, n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que la représentation municipale ait fini par perdre le sentiment de sa responsabilité, assumée volontairement par l'État. La liberté et la responsabilité qui lui est inhérente ne constituent pas une garantie absolue de prospérité, mais elles en sont toujours une condition nécessaire.

La loi distingue trois espèces de centimes extraordinaires. Ce sont:

1) en dehors des trois centimes spéciaux, encore quatre centimes pour l'instruction primaire, afin de rendre possible l'instruction gratuite [2]);

2) trois centimes pour les chemins vicinaux [3]);

3) des taxes additionnelles destinées à couvrir les dépenses facultatives. En 1868, ces taxes formaient la somme de 24,459,640 fr.

---

[1]) Pour ce qui concerne ces cinq centimes extraordinaires ajoutés au principal, comp. aussi le chap. VI du présent écrit: «Dette communale».

[2]) Loi du 16 avril 1867.

[3]) Loi du 24 juillet 1867.

A l'exception des cinq centimes ordinaires, qui ne frappent que les contributions foncières, mobilières et personnelles, et de la fraction qui revient aux communes des attributions sur les patentes, fraction qui ne repose que sur cette unique taxe, toutes les taxes additionnelles sont prélevées en sus des quatre impôts directs. Le service des gardes champêtres n'était supporté autrefois que par la contribution foncière; mais cette dépenes aussi fut étendue, en 1867, aux quatre impôts directs.

Les taxes communales directse sous forme de centimes additionnels qui viennent se greffer sur les contributions directes perçues par l'État, donnent aux communes françaises la faculté de participer en principe à la source même des impôts de l'État; de cette façon les communes mettent à contribution chaque citoyen et cela dans la mesure de la répartition établie par l'État lui-même. Par conséquent les impôts directs publics et communaux sont supportés sur la même échelle et la même quotité. La part affectée aux communes est levée par l'intermédiaire de fonctionnaires publics. Pour tout ce qui concerne cette pratique nous renvoyons nos lecteurs aux travaux spéciaux consacrés au système français des finances de l'État, et nous poursuivons l'examen des centimes additionnels en leur qualité de taxes communales, en en signalant les avantages et les défauts.

Le défaut qui nous frappe tout d'abord est l'extrême variété de ces taxes. Le budget de 1850 ne distingue pas moins de vingt-quatre espèces différentes de centimes additionnels, prélevés pour le compte de l'État, des départements et des communes[1]). Ce chiffre a été encore augmenté depuis par des nouvelles dispositions législatives. Il en résulte, que le contribuable éprouve beaucoup de difficulté à bien discerner entre toutes ses obligations, d'autant plus que les taxes publiques et communales sont toutes réunies dans une même cote. De cette façon, le contrôle des

[1]) Comp. Lequien, *Rapport*, p. 17.

imposés, si important surtout dans le domaine communal, devient presqu'impossible. On a souvent constaté le penchant du contribuable à rendre l'État responsable de l'accroissement de l'impôt, tandis qu'il faut l'attribuer le plus souvent à l'augmentation des dépenses de la commune elle-même. L'histoire de l'impôt foncier en France en offre un exemple saillant.

La population rurale ne cesse de mettre à charge de l'État la croissance constante de cet impôt, quoique les faits prouvent le contraire. A l'époque de la grande révolution l'État prélevait 240 millions de contributions foncières, chiffre qui, par une diminution graduelle, se réduisit en 1867 à 170 millions, malgré l'énorme plus value de la terre et malgré les trois nouveaux départements qui vinrent augmenter le sol de la France. L'élévation constatée de l'impôt foncier ne provient par conséquent que de l'augmentation des taxes additionnelles locales.

En moyenne, on ajoutait en 1867 quatre-vingts centimes au principal, taux qui dans certains départements était encore plus élevé; ainsi, dans le département de Seine-et-Marne il s'élevait à 126 centimes, en Corse à 167 centimes et dans la Haute-Savoie même à 172 centimes.

Cet accroissement des centimes additionnels est rendu en France d'autant plus préjudiciable par l'existence d'un cadastre qui produit nécessairement une grande inégalité dans la répartition des impôts. On pourrait en partie y porter remède en faisant dresser un nouvel inventaire; mais le contribuable ne serait pas pour cela plus à même de discerner ses charges publiques de ses charges locales, dans tout ce qui concerne les taxes additionnelles ajoutées aux contributions directes. Ce défaut est plus ou moins inhérent à la forme même des impositions supplémentaires, vu que leur taux n'est pas exprimé en une unité quelconque, mais en centimes, c'est à dire en pourcents. On n'y arriverait à la clarté qu'à l'aide de cotes séparées pour les impôts de

l'État, du département et de la commune. Cela occasionnerait, il est vrai, une somme supérieure de travail et de frais, mais la clarté qui en rejaillirait compenserait sensiblement ces inconvénients, en introduisant une plus grande circonspection dans le vote de l'impôt.

Un autre défaut inhérent à l'imposition additionnelle, et qui cependant a son bon côté, c'est que son taux peut être trop facilement élevé. En effet, le conseil municipal ne cède que trop souvent à la tentation d'élever l'impôt de quelques centimes; cela lui est d'autant plus aisé que cette augmentation, d'une assez grande portée au fond, ne se produit que sous des apparences modestes. Nous ne nous trompons certes pas en attribuant, en partie du moins, ce rapide accroissement des charges communales en France à cette espèce d'impôt si facile à augmenter dans ses deux formes principales: les centimes ajoutés aux contributions directes et les taxes indirectes prélevées par l'octroi. En réalité, les communes n'ont que trop de facilités d'y recourir, le plus souvent la responsabilité en retombe même sur l'État et non sur le conseil municipal qui a établi l'imposition, car il est bien difficile au contribuable de distinguer entre les impôts qu'il paie à la commune et ceux qui reviennent au département ou à l'État.

Une autre particularité des centimes additionnels, qui peut facilement impliquer la dilapidation des ressources communales, c'est l'accroissement lent, mais dans la plupart des cas non-interrompu, du produit des contributions directes de l'État. Les communes y participent aussi au moyen des centimes additionnels perçus du principal. L'excédant qui en résulte pour le budget communal dans une *seule* année n'est pas considérable; mais justement en raison de cette insignifiance, les représentants de la commune sont facilement enclins à ne pas lui assigner une destination convenable.

M. Lequien reproche à l'État de faire prélever au profit des communes, sans leur assentiment, les cinq centimes

additionnels ordinaires; il pense que sans cette contrainte, la levée de ces taxes aurait pu souvent être évitée. Nous ne partageons pas cette manière de voir, d'autant plus qu'au fond il n'y a aucune contrainte partant de l'État. En effet, que les recettes ordinaires suffisent à faire face aux dépenses obligatoires, et les communes pourront toujours refuser les cinq centimes en question. Ensuite, ces cinq centimes sont tellement au-dessous du taux qu'atteignent en général les taxes supplémentaires levées pour le compte des communes, qu'il est vraiment oisif d'en discuter l'opportunité.

Précisons par des chiffres l'accroissement de toutes ces taxes additionnelles en confrontant les budgets communaux de 1836 et 1868. Paris n'est pas inclus dans les chiffres suivants:

	1836	1868[1]).
Cinq centimes additionnels ordinaires produisirent	8,932,300	10,032,703
Quote-part sur les attributions sur les patentes	1,711,935	3,952,502
Centimes spéciaux: pour l'instruction primaire		8,012,388
Centimes spéciaux: pour les chemins vicinaux		13,382,871
Centimes spéciaux: pour le service des gardes champêtres		7,469,302
Impositions pour insuffisance de revenus	9,128,930	19,442,297
Centimes pour les frais de la levée des impôts		2,538,656
Centimes extraordinaires pour la gratuité de l'instruction primaire et pour les chemins vicinaux . .		1,046,516
Impositions pour des dépenses extraordinaires	4,690,558	24,459,640
total:	24,463,723	90,336,875

Il résulte de ces chiffres que les taxes-additionnelles des communes ont plus que triplé en trente-deux ans et que ce

[1]) Comp. *Rapport sur la situation financière des communes en 1868* et le *Rapport sur la situation financière des communes* dans le «Moniteur universel» du 8 juillet 1865.

furent notamment les centimes pour insuffisance de revenus, — c'est à dire ceux qui servent à couvrir les dépenses obligatoires, — ainsi que les taxes destinées aux dépenses extraordinaires et facultatives qui s'accrurent le plus considérablement. Il y a des centimes spéciaux qui sont nouvellement introduits, tels que ceux pour l'instruction primaire, pour les chemins vicinaux et pour les frais de perception des impôts. La part revenant aux communes dans les attributions sur les patentes a triplé. L'augmentation relativement petite des centimes ordinaires s'explique par la réduction de la contribution foncière levée par l'État. D'ailleurs, une fois que les communes prélèvent d'une façon permanente cinq centimes greffés aux contributions de l'État — ce qui équivaut à 5 % — c'est dans la proportion de la baisse du produit de ces dernières qu'à leur tour les recettes communales elles-mêmes doivent diminuer.

Avant de clore ce chapitre, résumons nos appréciations sur les centimes additionnels envisagés comme impôts communaux.

Ce système pèche d'abord par le manque de clarté qui doit être attribué au mode de supputation et de perception, et à la confusion qui ressort de la cote commune de toutes ces taxes additionnelles prélevées collectivement pour l'État, le département et les communes. Toutefois, il importerait à une assemblée communale, composée de membres pour la majeure partie d'une culture inférieure, d'agir en connaissance de cause lors du vote des impôts. En l'absence de cette clarté, il est facile au conseil municipal de multiplier inutilement ces taxes, sans même les affecter conformément aux vrais intérêts de la commune. En conséquence, le gaspillage des deniers communaux est rendu bien facile, car cette source de revenu, étant généralement susceptible d'une extension illimitée, ne cesse de croître d'une façon lente mais continue et cela dans la même proportion que les contributions directes de l'État.

Jugée à un point de vue purement pratique, cette forme d'imposition communale présente de graves inconvénients et on serait facilement enclin à se prononcer contre elle. Néanmoins, nous ne partageons pas l'avis des auteurs qui la condamnent dans son principe, à cause d'une espèce de subordination à l'État qu'ils y découvrent et qui serait humiliante pour la commune. En principe, nous ne voyons pas de différence pour cette dernière si elle prend sa part des contributions de l'État, comme par exemple de l'impôt foncier et des taxes sur le loyer, au lieu d'en prélever d'autres de son propre chef. Ce n'est qu'à cause des inconvénients pratiques, signalés plus haut, que nous aurions désiré l'introduction d'impôts directs propres aux communes, et non en raison de cette prétendue dépendance, dont on ne saurait chercher la cause dans une simple forme de perception. Du reste, ces taxes additionnelles ne semblent pas vouloir disparaître du budget communal. Il serait donc à souhaiter que la cote unique aujourd'hui en vigueur fût abolie et remplacée par des cotes séparées des impôts de l'État, du département et des communes. Il serait bon aussi que dans la cote communale les différentes taxes fussent groupées par catégories, ce qui permettrait aux conseillers municipaux, comme aux contribuables eux-mêmes, de voir clair dans leurs calculs et de soumettre ces taxes à un contrôle efficace.

B. AUTRES ESPÈCES D'IMPÔTS DIRECTS.

En dehors des centimes additionnels ajoutés aux contributions directes de l'État, les communes prélèvent de leur propre chef une série d'autres impôts directs. Ce sont en partie des taxes sur des objets de luxe, tels que les voitures, les chevaux et les chiens, en partie des prestations en nature acquittées en argent. Ces dernières surtout sont importantes pour le budget communal.

C'est par la loi du 2 mai 1855, que l'impôt sur les chiens fut abandonné par l'État aux communes. Les taxes, qui frappent tous les chiens sans distinction, varient entre un et dix francs, d'après les différentes catégories de chiens — savoir chiens d'agrément, chiens de chasse et chiens de garde. En 1856, l'année où cet impôt entra en vigueur, il frappa 1,870,875 chiens, savoir: 538,640 appartenant à la première catégorie (chiens de chasse et d'agrément) et 1,332,235 classés dans la seconde catégorie (chiens de garde). Le total de l'imposition atteignit la somme de 6,046,471 fr., ce qui faisait en moyenne 3 fr. 20 cent. par tête de chien et vingt centimes par habitant. Cette somme était composée de 3,543,606 francs, produit de la première catégorie et de 1,926,470 francs provenant de la seconde. En 1859, le nombre des chiens a sensiblement diminué; il n'y en avait plus que 1,687,657: — 449,687 de la première catégorie et 1,237,970 de la seconde. Le produit de l'impôt baissa également, ne formant plus que 4,792,886 francs, somme à laquelle vinrent s'ajouter les amendes pour 281,845

francs. Cependant, en 1868, le total de la taxe sur les chiens s'éleva de nouveau à 5,956,964 fr. [1]).

La recette communale provenant des permis de chasse est bien moins considérable. La part sur chaque permis revenant aux communes n'est que de dix francs. La somme entière perçue de ce chef, aussi bien pour le compte de l'État que pour celui des communes, a été en 1869 de 8,222,150 francs.

Ensuite, l'État a cédé aux communes dix pour cent du produit général des taxes sur les voitures et les chevaux [2]). La modicité de la somme réalisée et les difficultés de contrôle qui y sont inhérents, sembleraient indiquer que ces taxes devraient être exclusivement réservées aux communes. En 1863, leur produit brut n'a été que de 2,939,895 fr. [3]).

Le droit de prélever une espèce particulière de taxe pour l'entretien des routes est d'une bien plus grande portée pour les communes. Cet impôt s'acquitte en journées de travail, qui peuvent toujours être converties en argent. On le nomme *prestation en nature* et il rappelle par sa forme la corvée. Mais ces «corvées communales» modernes ne sont qu'une forme de contribution directe, dont le maximum monte à la *valeur* de trois journées de travail, obligatoires pour chaque habitant ayant dépassé sa vingtième année (nous reviendrons sur les dispositions détaillées y concernant). Cet impôt peut être perçu néanmoins soit en nature, soit en argent, c'est-à-dire que le travail personnel peut être converti en payement d'une somme équivalente. L'assimilation avec la corvée n'est qu'apparente. Le caractère d'universalité qui y est attaché, — toutes les classes de la société étant appelées à y participer, — démontre qu'on se

---

[1]) Comp. Vignes, *Traité des impôts en France*, 3. édit., t. II, p. 258. Parieu, *Traité des impôts*, t. II, p. 53 et suiv. Aussi le *Rapport sur la situation financière etc. en 1868*.

[2]) Loi du 2 juillet 1862.

[3]) Parieu, o. c., t. II, p. 58 et suiv.

trouve en présence d'un principe tout différent de celui qui faisait la base des corvées d'autrefois, dont le poids retombait sur une seule classe, généralement la plus pauvre.

Avant 1789, les chemins vicinaux et ceux qui réunissaient les paroisses entre elles étaient envisagés comme appartenant personnellement aux grands propriétaires fonciers; ceux-ci y exerçaient la police et l'administration, tandis que les communes fournissaient les moyens pour leur entretien, soit par des taxes spéciales, soit par la corvée. Le témoignage de beaucoup d'écrivains du temps, comme par exemple celui de Young dans sa célèbre relation de voyage, nous montre les petites routes paroissiales dans un état de délabrement extraordinaire et mal entretenues. Elles formaient un parfait contraste avec les superbes chaussées et les grandes routes.

La loi du 1 décembre 1790 déclara que tous les chemins étaient du domaine national et celle du 6 octobre 1791 obligea les communes à entretenir à leurs frais les chemins vicinaux et routes paroissiales. A cet effet, il leur a été prescrit de prélever une taxe additionnelle du principal de la contribution foncière; mais déjà par l'arrêté consulaire du 4 thermidor de l'an X on a été forcé de revenir à la prestation en nature, pour assurer les ressources nécessaires à la construction des routes. Ce n'étaient plus les propriétaires fonciers seuls qui furent appelés à participer à l'entretien des chemins, on en fit un devoir pour tout citoyen, vu que l'état satisfaisant des routes ne concernait pas seulement la propriété foncière, mais bien toute la population. C'est au conseil municipal qu'incombait le soin de fixer le montant de la prestation nécessaire à l'entretien des chemins, sauf confirmation du préfet. Aussi la construction des routes a-t-elle pris un grand essor grâce à cette disposition législative; mais, pas plus tard que sous la Restauration, ce progrès fut arrêté par l'abolition de la prestation. Le pays, épuisé par les guerres de l'Empire, était peu disposé à laisser

augmenter encore l'impôt pour l'entretien des routes: une suspension presqu'entière des travaux s'en suivit. Des plaintes ne tardèrent pas à s'élever de tous côtés, et les départements réclamèrent presqu'à l'unanimité le rétablissement des prestations. On ne céda pas d'emblée; des projets nouveaux furent présentés, on en fit même l'expérience, mais en fin de compte on revint tout simplement aux prestations en nature, rétablies par la loi du 28 juillet 1824, qui subit quelques modifications par la loi du 21 mai 1836. Cette dernière reproduit cependant les dispositions essentielles de la loi précédente et fait encore aujourd'hui partie du code qui régit la viabilité vicinale.

Voici quelques dispositions principales de cette législation: en cas d'insuffisance de recettes ordinaires communales affectées à l'entretien des chemins vicinaux, on y supplée soit par des prestations en nature, ne dépassant pas trois journées de travail par tête de la population masculine, soit au moyen de centimes spéciaux (cinq centimes formant le maximum) ajoutés aux quatre contributions directes. Le conseil municipal peut choisir entre ces deux espèces de contributions ou voter les deux à la fois, même sans la participation des plus imposés. Chaque habitant chef de famille ou d'une exploitation quelconque, soit à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, une fois porté au rôle des contributions directes, peut être appelé à fournir annuellement une prestation de trois journées de travail et cela

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

2) pour chaque charrette ou voiture attelée, pour chaque bête de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

La prestation en nature *peut être toujours convertie en argent*. Dans ce but, le conseil municipal, sur la propo-

sition du conseil d'arrondissement, fixe pour chaque commune l'équivalent en argent d'une journée de travail d'ouvrier, de voiture et de cheval. Chaque fois que, dans le délai prescrit par la loi, la prestation en nature aurait fait défaut, le contribuable serait passible d'une taxe équivalente en argent. Dans les cas où le conseil municipal ne voterait pas ces taxes obligatoires en temps utile ou dans une proportion suffisante, il incomberait d'office au préfet d'en ordonner la levée et de faire exécuter les travaux abandonnés.

Dans la pratique ce système français — conversion des prestations en nature en taxes pécuniaires — a produit les meilleurs résultats; aussi lorsque, dans les commencements, on s'attaquait à sa forme, à cause de son analogie avec la corvée, ces critiques portaient bien plus sur des mots que sur le fond même de la question. Au premier coup d'œil on aurait dû s'apercevoir de l'abîme qu'il y avait entre ces deux espèces de servitudes. Non-seulement la prestation était étendue à toutes les classes de la la société mais, contrairement à la pratique des anciennes corvées, le riche se voyait imposé d'autant plus haut que le nombre de ses serviteurs, ouvriers, chevaux et voitures était plus grand. On a grandement raison de choisir pour assiette de cet impôt les voitures, les charrettes, les animaux de trait et les bêtes de somme. En effet, dans un ménage le nombre plus ou moins grand de ces objets démontre bien à quel point le contribuable utilise et détériore les voies publiques.

Une des plus grandes difficultés de l'application du système de la prestation en nature, gît dans l'évaluation rigoureuse et juste du prix de la journée de travail. Si ce prix était fixé trop bas, la conversion des journées de travail en argent deviendrait bien plus fréquente, mais en même temps ces ressources affectées au percement des routes éprouveraient une décroissance. Cette diminution se produirait dans la mesure de la différence réelle existant entre le salaire et le prix du marché d'une part et la cote de la jour-

née de travail fixée par l'administration communale de l'autre, le conseil municipal étant d'ailleurs contraint d'accorder à l'ouvrier loué par lui le taux du salaire effectif dans le moment donné. En outre, le prix du travail fixé trop bas serait une injustice pour le contribuable pauvre; en effet, celui-ci s'acquitterait le plus souvent de la prestation par son travail personnel, tandis que le riche, en versant un équivalent en argent, irait ailleurs faire valoir son travail contre une rémunération plus élevée. D'autre part, une estimation trop élevée du prix de la journée de travail ne répondrait aucunement à l'esprit de la loi et ferait souvent de cette taxe une prestation forcée.

De tout ce qui précède, on peut conclure qu'il serait au plus haut degré désirable qu'il y eût si possible parité entre le prix fixé pour la journée de travail et les salaires effectifs du jour. Pour arriver à ce résultat, il aurait fallu, dans la mesure du possible, procéder à des évaluations du prix dans presque chaque commune séparément, ce qui se pratique rarement et rien que dans quelques départements [1]).

En moyenne, sur cent contribuables soixante-dix acquittent la prestation et trente s'en affranchissent au moyen du rachat. Dans douze départements, il ne se produit presque pas de rachat, tandis que dans d'autres jusqu'à 93 % des contribuables se libèrent de la prestation en nature et 7 % seulement s'y soumettent.

Cette énorme différence provient d'une part de la plus ou moins grande prospérité des différentes localités, et d'autre part de la différence qui existe entre la cote du rachat et le salaire effectif de la journée de travail.

D'après M. de Parieu [2]), la moyenne du taux du salaire est dans tous les départements plus élevée que celle du prix

[1]) Comp. Berton, *Des chemins vicinaux*, Paris, 1853, p. 64 et suiv.

[2]) *Traité des impôts*, t. IV, p. 59 et suiv. Comp. aussi dans le même ouvrage le chapitre: «Des prestations en nature», t. IV. p. 36 et suiv.

fixé. Le minimum de la journée *salariée* est de 1 fr. 20 centimes, le salaire moyen est de 1 fr. 98 centimes et le maximum de 2 fr. 56 centimes. Quarante-sept départements sont au-dessus de cette moyenne, quarante-deux au-dessous. Le minimum de la journée de travail fixé par le conseil général est de 75 centimes, le prix moyen 1 fr. 25 centimes, le maximun 2 fr. 36 centimes. Trente-deux départements sont au-dessus de cette moyenne, quarante-trois sont au-dessous, tandis que quatorze départements se conforment à la moyenne.

Les résultats acquis par cette espèce d'imposition pour l'entretien des chemins sont énormes. En vingt-cinq ans (de 1837 à 1861) on a construit, soit uniquement avec les ressources communales, soit avec l'aide du département, pas moins de 220,000 kilomètres de chemins, 140,000 ponceaux et aqueducs et 6,000 ponts; dans ce nombre 66,000 kilomètres de chemins de grande communication ont été construits par les communes avec le concours du département, 38,000 kilomètres de chemins d'intérêt commun par plusieurs communes ensemble et 116,000 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires, par chaque commune pour elle-même. On y a dépensé 1,717,687,756 fr., dont 859,088,830 fr. en prestations en nature et 858,598,926 fr. en argent.

Depuis 1861, les ressources assignées au service vicinal se sont encore sensiblement accrues. Sur 37,510 communes de l'Empire, 37,019 possédaient à cet usage des états-matrices; les 491 communes restantes consacraient à ces dépenses une partie de leurs revenus ordinaires ou se trouvaient hors de cause en l'absence d'une propriété suburbaine.

Une journée de prestation prélevée dans toute l'étendue de la France a une valeur de 16,357,221 fr.; il s'en suit que la moyenne de la quote-part de chaque chef de famille y est de 3 fr. 50 cent. par jour et de 10 fr. 50 cent. pour les trois journées. Dans la pratique, on n'atteint cependant pas ce maximum d'imposition; en réalité, la moyenne de la

cote acquittée en trois jours par le chef de famille n'est que de 9 fr. 66 centimes.

Le gouvernement ne se contenta pas de ce prodigieux développement des travaux vicinaux depuis quarante ans; il voulut leur donner une extension encore plus grande. La loi du 11 juillet 1868 pose le principe de la participation directe de l'État au percement des routes communales. Une subvention de cent millions, payable en dix annuités, fut allouée aux communes pour la construction des chemins vicinaux ordinaires. La loi en règle les conditions.

Nous ne saurions dire à quel point cette participation directe de l'État est justifiée et conforme aux vrais intérêts. Tout en condamnant en principe les subventions versées par l'État dans les caisses communales, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit dans ce cas spécial d'une dépense destinée à encourager, comme nulle autre peut-être, le développement des conditions nécessaires à la propagation du bien-être dans le pays entier [1]).

[1]) Nous omettons dans notre exposé du système financier des communes un grand nombre de droits et taxes, tels que les droits de vérification des poids et mesures, les taxes perçues sur les chemins vicinaux et dans certains cas sur les ponts, la part allouée à la commune dans le produit des différentes amendes, les droits d'abattoir, etc. Toutes ces taxes prises ensemble forment une part assez considérable des recettes communales mais, envisagées chacune séparément, elles ne sont que d'une bien mince portée. Les rapports officiels n'en spécifient même pas le produit; quant aux dispositions précises de la loi, nous renvoyons à Braff, *Administration financière des communes*, Paris, 1857—69, 2 vol. et supplément.

CHAPITRE IV.

IMPÔTS INDIRECTS.

L'OCTROI [1]).

Dans les communes en France, la forme d'impôt indirect est représentée par l'*octroi*. Par ce mot on entend une taxe qui, affectée aux besoins communaux, frappe les denrées et certaines marchandises à leur entrée dans la circonscrip-

[1]) Comp. Block, *Dictionnaire de l'administration française*, art. *Octroi*, p. 1174 et suiv.

Braff, *Administration financière des communes*, surtout le supplément de 1869.

Barillon, *Suppression des octrois*, Paris, 1862.

Michel Chevalier, *l'Industrie et l'octroi de Paris*, 1. et 2. parties, Paris, 1867.

Fréd. Passy, *la Question des octrois*, Paris, 1867.

Horace Say, *Paris, son octroi et ses emprunts*, Paris, 1847.

Courcelle, *De l'abolition des octrois en France.*

Foulon, *Étude sur les octrois.*

Hermitte, *l'Octroi et l'impôt des boissons.*

Armailhac, *Un budget municipal assuré sans octroi.*

Moullart, *Enquête publique sur les octrois.*

Renoul, *Octroi et consommations à Nantes.*

Bonnal, *Traité des octrois*, Paris, 1873.

Raoul Dejernon, *Études d'économie sociale: L'octroi et le vinage.*

Parieu, *Traité des impôts*, t. IV, p. 9 et suiv., p. 459 et suiv.

P. Leroy-Beaulieu, *l'Administration locale en France* etc., p. 352 et suiv.

Maxime Du Camp, *la Fortune de Paris*, voir *Revue des deux mondes*, 1874.

Lloubes, *De l'abolition et de la conservation des octrois en France au point de vue de l'agriculture*, Perpignan.

tion d'une commune sujette à l'octroi. Cette taxe forme la source la plus considérable des recettes de la commune française. Des 495 millions de francs qui, en 1868, formaient le total de la recette ordinaire de toutes les communes de France, 196 millions provenaient de l'octroi, ce qui forme plus d'un tiers de toute la somme.

On peut dire, sans exagération, que depuis plus d'un siècle cette forme d'imposition locale n'a cessé d'être l'objet de sérieuses attaques. Ces dernières assumaient un caractère excessif aux époques d'agitations révolutionnaires, celles où on s'attaque volontiers aux institutions existantes. Mais récemment encore la question de l'octroi a été vivement débattue, et l'on a vu les économistes français les plus remarquables — tels que MM. Michel Chevalier, Frédéric Passy, Horace Say et autres — prendre part à cette controverse par la parole aussi bien que par la plume. En 1860, l'octroi fut aboli en Belgique. Le mérite en revient, en partie du moins, à cette guerre de plume que nous venons de mentionner. A son tour, la mesure belge a eu pour effet de ranimer aussi en France les vœux de voir cette taxe abolie, vœux qui n'ont pas encore reçu leur réalisation.

C'est dans deux publicistes contemporains que nous retrouvons les points de vue les plus extrêmes sur la question de l'octroi. M. Braff, fonctionnaire supérieur du ministère de l'intérieur, qui préférerait en général supporter les vices d'un régime existant plutôt que de s'exposer aux risques d'une réforme, va jusqu'à déplorer l'existence même de la loi de 1867, qui abandonne à chaque conseil municipal la faculté d'abolir l'octroi dans le rayon de sa juridiction [1]). Juste l'opposé de cette opinion est professé par M. Barillon - il trace le tableau le plus sombre de la situation créée par l'octroi à la population des communes urbaines. Il le compare à une sentinelle postée aux portes de la ville pour en

[1]) Braff, *Administration financière* etc., Supplément, p. 170.

interdire l'entrée au bonheur et au bien-être, et ne les ouvrant qu'à la misère avec tout son triste cortége [1]).

La tâche que nous nous sommes imposée ici est de faire ressortir les bons et les mauvais côtés de l'octroi: la convenance et le degré d'utilité de cette forme de taxe communale se détacheront d'eux-mêmes de cette analyse. Après avoir esquissé l'histoire et la législation de l'octroi, nous soumettrons cette forme d'imposition à une analyse théorique; en examinant la nature des objets imposés, nous verrons quels sont les effets de cet impôt sur la consommation d'une part, sur l'agriculture et l'industrie de l'autre.

L'octroi est et a surtout été une taxe sur les consommations, parmi lesquelles le vin a toujours occupé une place importante. Plus que cela n'est le cas aujourd'hui, les céréales entraient également dans le domaine de l'octroi.

Il serait difficile d'indiquer avec certitude l'origine de l'octroi comme taxe communale. De tout temps, les villes cherchaient à introduire chez elles le principe d'une contribution indirecte. Le fait d'une agglomération populeuse dans un centre circonscrit et la facilité qui en ressortait pour la perception de ce genre d'impôt, semblaient en indiquer suffisamment la convenance [2]). Une taxe d'entrée était surtout facile à établir à une époque où les villes étaient entourées de murs et de fortifications et où l'on n'y trouvait accès que par quelques issues déterminées, que personne ne pouvait éviter. Il est donc permis de faire remonter jusque dans le XI. et XII. siècles l'origine de l'octroi comme source permanente de recettes urbaines. C'était l'époque où les villes conquirent leur liberté politique et leur autonomie administrative; ce fut aussi alors qu'elles posèrent les fondements d'une organisation bien réglée.

Peu à peu, l'octroi se propagea dans toute la France.

[1]) Barillon, *Suppression des octrois*, p. 13.

[2]) Tandis que dans les campagnes, avec leurs habitations disséminées, c'était la contribution directe qui avait toujours prévalu.

Dans les pays d'élection, l'introduction de l'octroi fut soumise à la sanction royale, en vertu des prescriptions des ordonnances de Moulins (1566) et de Blois (1579). Une disposition analogue ne fut étendue aux pays d'états que dans les années 1629 et 1683. Mazarin priva les villes des recettes de l'octroi en faveur du fisc. Colbert le rendit aux communes par l'édit de décembre 1663 et l'ordonnance du 12 juillet 1681, mais en réservant en faveur du trésor la moitié de la recette, disposition qui, avec quelques réductions, s'est perpétuée jusqu'à nos jours.

Colbert ne devait pas être un adversaire de l'octroi; le fait qu'il l'a rétabli le prouverait suffisamment. Du reste, on sait que le grand ministre était porté en général pour l'imposition indirecte, ce qui à l'époque où il vivait n'était que trop compréhensible. En effet, grâce aux innombrables exemptions pour le payement des taxes, presque tout le poids de l'impôt pesait sur une seule classe de la population, et ce n'était que par les impôts indirects qu'on pouvait mettre à contribution les privilégiés.

L'opinion de Colbert n'était cependant pas la conviction prédominante à cette époque: la théorie se déclarait même *contre* l'octroi. Autant que nous avons pu le constater, Boisguillebert ne s'est pas exprimé ouvertement sur cette matière; mais dans ses deux célèbres écrits, *Factum de la France* et *Détail de la France*, il attaque avec tant de véhémence toutes les entraves opposées à la liberté de commerce et à la libre circulation, qu' il est bien permis de le ranger du côté des adversaires de l'octroi.

Vauban, dans son *Projet d'une dime royale*, se déclare contre l'imposition du pain, de la viande et du vin, objets qui sont tout particulièrement soumis à l'octroi.

Montyon, dans son écrit *Sur l'influence des impôts sur la moralité des peuples*[1]), rejette décidément les taxes qui

[1]) *Mélanges d'économie politique*, t. II, édit. de Daire (Guillaumin), p. 369 et suiv.

frappent les vivres indispensables, sans distinguer si elles sont levées au profit de l'État ou des villes. Cependant, il se prononce pour l'octroi, mais d'une façon si étrange, qu'il apparaît au fond bien plus son adversaire que son défenseur. Il avance notamment que par les entraves opposées par l'octroi à la libre circulation, la population des campagnes trouverait un obstacle à immigrer dans les villes, qu'il considère, les grandes villes au moins, comme le foyer de la démoralisation [1]). C'étaient ainsi plutôt des raisons de morale qui l'amenaient à recommander l'octroi; il reconnaissait néanmoins les inconvénients qui en ressortaient et qui étaient assez sérieux pour empêcher l'immigration des populations rurales dans les villes. Montyon a écrit ce livre sous l'impression du règne de Louis XV. C'est ce qui explique ses tendances.

Quant aux physiocrates, ils étaient naturellement contraires à tout impôt indirect, et par conséquent opposés à l'octroi. Turgot s'est prononcé souvent contre cette taxe [2]), nous lui emprunterons deux passages particulièrement caractéristiques. En 1774, il écrivait: «L'octroi est un droit abusif, dont usent les villes pour se procurer des ressources pécuniaires, aux dépens des campagnes, en soumettant toutes leurs denrées à des taxes qui en diminuent la consommation et qui sont en outre supportées par les citadins les plus pauvres». A une autre place, Turgot doute que l'octroi puisse réaliser de grandes recettes s'il n'atteint pas les denrées les plus indispensables. Il se demande ensuite qui porte le poids de cette contribution? Le riche (c'est-à-dire le propriétaire foncier — c'est dans le sens des physiocrates que Turgot parle) serait appelé en fin de compte à rembour-

[1]) Montyon, p. 455.

[2]) *Œuvres*, comp. notamment t. I, *Plan d'un mémoire sur les impositions en général* etc., p. 392 et suiv., et *Comparaison de l'impôt sur le revenu des propriétaires et de l'impôt sur les consommations*, t. I, p. 489, et t. II, p. 502 et suiv.

ser cet impôt sous forme de salaire ou d'aumône, mais ce serait néanmoins le pauvre qui lui en ferait l'avance ; ainsi la charge en retomberait sur ce dernier, qui serait facilement tenté de s'en affranchir au moyen de la contrebande ou par d'autres pratiques illicites.

Voilà une condamnation en règle de l'octroi. Ce même point de vue prévaut également dans l'époque suivante. L'assemblée constituante supprima le 21 février 1791 tous les impôts indirects, y compris l'octroi [1]). Le budget des villes s'en ressentit fortement, un équivalent n'y ayant pas été introduit [2]). On réclama le rétablissement de l'octroi; mais les impôts indirects répugnaient aux membres de la Constituante, tout pénétrés encore des théories des physiocrates. Par conséquent, ce ne fut qu'avec une certaine réserve que cette assemblée procéda à la restauration de l'octroi, rétabli d'abord à Paris le 27 vendémiaire de l'an VII sous la dénomination «d'octroi municipal et de bienfaisance». Le produit devait en être consacré aux hôpitaux et à des secours aux pauvres.

Dès l'année suivante on introduisit l'octroi dans d'autres villes, en donnant plus d'extension à ses recettes. De cette façon, le nombre des villes sujettes à l'octroi augmenta considérablement; en l'an XIII il y en avait déjà 3,262. Une tendance en sens inverse ne tarda cependant pas à se faire jour et prévaut encore jusqu'à présent, de façon qu'en 1863 le nombre des localités soumises à cette imposition s'est vu réduit au chiffre de 1,435.

Les dispositions législatives sur l'octroi, surtout sur son administration et son assiette, ont subi de grandes modifica-

[1]) Le premier acte d'autorité de la révolution n'a pas été la prise de la Bastille, mais la destruction du bureau de l'octroi le 12 juillet 1789, au moment où le peuple venait d'apprendre la retraite de Necker. Du Camp, *La fortune de Paris*, voir *Revue des deux mondes*, 1874, t. I, p. 513.

[2]) Comp. Courcelle, *De l'abolition des octrois en France*, p. 34 et suiv., et Du Camp, article cité, p. 515.

tions selon la tendance centralisatrice ou décentralisatrice des gouvernements qui se sont succédé. Dans les dernières années du second Empire on s'écarta quelque peu des principes de centralisation. Dans la sphère d'activité que nous étudions, ce revirement se produisit également: les dispositions législatives du commencement du siècle, notamment le décret du 9 décembre 1814 et la loi du 28 avril 1816, indiquaient avec précision les objets soumis à l'octroi, tandis que maintenant la désignation de ces objets est abandonnée à l'initiative du conseil municipal. Plus tard, en étudiant l'influence de l'octroi sur l'industrie, nous reviendrons sur cette réglementation et sur ses effets; il nous suffira pour le moment d'exprimer la crainte que le conseil municipal, dans son imprévoyance fiscale, ne vienne à abuser de son droit de régler lui-même l'assiette de l'impôt, en imposant trop haut les denrées et matières premières, ce qui pourrait compromettre le commerce et le bien-être des habitants. Il est vrai que les décisions prises par le conseil municipal sont non-seulement confirmées, mais encore examinées par l'autorité supérieure, mais malgré ces garanties on peut citer une infinité d'exemples prouvant que dans ce domaine les villes ne se laissent que trop mener par leurs intérêts de clocher. Pour n'en citer qu'un: rien que par l'imposition de la farine et du pain par la voie de l'octroi, Marseille réalise annuellement la somme énorme de 600,000 fr., tandis qu'autrefois ces objets étaient exemptés de taxes, ce qui était plus conforme aux vrais principes.

Les principales dispositions législatives réglant aujourd'hui l'octroi se trouvent consignées dans l'ordonnance du 9 décembre 1814, dans la loi du 28 avril 1816, dans celle du 18 juillet 1837 et dans la loi du 24 juillet 1867.

D'après la loi de 1816, l'octroi peut être établi, en cas d'insuffisance de revenus communaux, sur la demande du conseil municipal. Le choix des objets imposables, le tarif, le mode de perception de l'octroi et la délimitation de son

rayon sont abandonnés à la délibération du conseil municipal. Cette délibération, pour devenir valide, exige la sanction du conseil d'État, consignée dans un décret impérial. En général, l'établissement de l'octroi ne peut être autorisé que dans les localités de plus de 4,000 habitants. En 1836, cependant, il y a eu 800 communes soumises à l'octroi, ayant une population inférieure à 4,000 habitants; la population totale de ces localités atteignait le chiffre de 2,800,000 habitants.

Le produit de l'octroi doit entrer dans le nombre des recettes ordinaires; par conséquent, l'éventualité de dépenses extraordinaires ne saurait en aucun cas produire une élévation du tarif de l'octroi. La durée de ce tarif est généralement de cinq ans; la loi de 1867 donne au conseil municipal la latitude de prolonger ce terme encore de cinq ans. La même loi l'autorise à prendre une résolution en vue de la réduction de l'octroi et même de sa suppression entière dans la commune respective. L'élévation du tarif de l'octroi doit être en rapport avec la valeur réelle des objets soumis à cette taxe, clause susceptible de différentes interprétations, mais rarement appliquée. Le préfet doit veiller à ce que dans les villes, qui sont soumises à l'octroi au même degré, les objets soient imposés au même taux, autre clause rarement appliquée. Ainsi pour ne citer qu'un exemple: un hectolitre de bière importé à Paris paie à l'octroi une taxe de 4 fr. 18 centimes, à Bordeaux une de 5 fr. 50 centimes, à Marseille de 11 francs et à Lyon de 13 fr. 75 centimes. De semblables variations se rencontrent presque pour tous les objets imposables. Une disposition fort importante est celle qui impose au même taux les objets fabriqués dans la ville ou dans la commune respective et ceux importés du dehors; à quelques exceptions près, cette règle a été respectée. Autrement, l'octroi aurait pu servir facilement de mesure prohibitive destinée à protéger l'industrie locale, ce qui serait inadmissible.

A la demande des villes, sujettes à l'octroi et afin de pré-

venir la contrebande, la loi de 1866 autorise le gouvernement à englober dans le rayon de l'octroi les communes rurales voisines, même contre leur gré, pourvu qu'on leur assure quelques avantages fiscaux.

Dans la perception de l'octroi on emploie quatre systèmes différents. Ce sont:

1) La régie simple, c'est-à-dire lorsque l'octroi est régi par la commune elle-même sous la surveillance du maire. C'est le système le plus fréquemment employé.

2) La régie intéressée, c'est-à-dire lorsque la commune cède la perception de l'octroi à un fermier et ne se réserve sur le profit réalisé qu'une part fixée d'avance.

3) Le bail à ferme, c'est-à-dire le simple affermage de l'octroi.

4) Un abonnement avec la régie, qui en échange de certains avantages associe la perception de l'octroi à celle des contributions indirectes de l'État.

Le conseil municipal est libre d'adopter n'importe lequel de ces quatre systèmes, que nous ne croyons pas nécessaire d'apprécier plus en détail.

Avant d'aborder l'examen de l'octroi en lui-même, disons quelques mots sur le degré de la participation de l'État à son produit.

Antérieurement à la révolution, la moitié de toute la recette produite par l'octroi revenait à l'État. Lors de son rétablissement en l'an VII, la totalité de ses revenus était exclusivement affectée aux entreprises des villes. Mais la détresse financière de la jeune république obligea celle-ci de ne négliger aucun moyen afin d'augmenter ses ressources; l'octroi y remédia en partie. Déjà en l'an IX, rien que deux ans après son rétablissement, l'État s'attribua la dixième partie de la recette brute sous prétexte de faire payer aux villes l'équivalent du prix du pain que ces dernières devaient fournir à l'armée. Cette participation de l'État aux produits de l'octroi ne fut abandonnée qu'en 1852.

Une autre charge fut encore imposée aux villes en vertu du décret du 10 avril 1810. La présence d'une garnison devant produire une augmentation dans les recettes de l'octroi, à cause de la plus grande consommation qui en résulterait, il semblait naturel d'imposer aux villes les frais d'une partie de son entretien, notamment ceux des casernes et des lits. Un maximum de sept francs pour l'entretien d'un homme et de trois francs pour l'entretien d'un cheval fut fixé. Cette disposition législative n'a pas encore été modifiée.

La part qui revient au fisc dans l'octroi sur les boissons, sur le vin notamment, est encore plus considérable. Le système français de l'impôt sur le vin est très-compliqué, comme on sait; il n'y a pas de taxe sur la production, mais rien que sur le débit. Près de cinquante pour cent de la taxe sur le vin prélevée par l'octroi retombe à l'État, et les autres cinquante pour cent à la caisse communale. Cela n'empêche pas que précisément la taxe sur les boissons, celle sur le vin tout particulièrement, ne forme la plus grande partie des recettes de l'octroi de la commune.

Mentionnons enfin, au sujet de la participation du fisc à l'octroi, la faculté concédée aux villes de prélever, au moyen de centimes additionnels à l'octroi, les contributions personnelles et mobilières. En 1830, il n'y a eu que vingt-cinq villes (aujourd'hui il n'y en a plus que neuf) qui firent usage de ce droit; d'ailleurs, cette métamorphose de l'impôt direct en impôt indirect a été de tout temps vivement attaquée.

Les articles qui doivent être libérés de l'octroi sont: le pain employé sur les vaisseaux, les matériaux pour la fabrication de la poudre, les imprimés du gouvernement, le bois pour le service de l'artillerie, les médicaments et quelques espèces de fruits de table. On exempte encore de l'octroi quelques objets insignifiants en eux-mêmes, mais utiles à la population pauvre; par exemple, des fagots, une brassée d'herbe fraîche, etc.

L'enquête du ministère des finances, en 1850, a constaté

que 1,436 communes, avec une population de 7,700,000 habitants, avaient introduit l'octroi. Paris n'y est pas inclus. La recette brute était (en chiffres ronds) de 95 millions, dont 33 millions provenaient des taxes sur le vin, le cidre, l'alcool, 30 millions sur les denrées, 11 millions sur les combustibles, 5 millions sur le fourrage, 6 millions sur les matériaux de construction, etc. La recette de l'octroi forme à peu près un tiers de tout le revenu ordinaire des communes, et à Paris plus des deux tiers. Dans cette capitale, les recettes de l'octroi formaient en 1850 environ 37 millions et atteignaient en 1867 la somme de 98½ millions. Cette énorme augmentation s'explique d'abord par l'accroissement de la ville qui, en 1850, ne comptait qu'un million d'habitants et en avait 1,800,000 en 1867; puis, par l'incorporation en 1859 des communes rurales environnantes (la banlieue de Paris) dans le rayon de l'octroi, quoiqu'on n'applique à ces dernières que partiellement les taxes fixées pour Paris même.

En envisageant l'octroi *en lui même*, il se présente comme une forme de la contribution indirecte. Les avantages et les inconvénients de cette espèce de contribution se retrouvent également en lui. Quels sont ces avantages et ces inconvénients? Quant aux premiers, nous allons les formuler dans les thèses suivantes:

1) Le produit de l'impôt augmente en raison du bien-être de la population, sans qu'il faille pour cela élever le taux de la taxe qui frappe chaque article.

2) L'impôt doit être prélevé en petits versements et dans le moment le plus opportun au contribuable. Cependant, cet avantage s'efface dans le cas où l'impôt indirect, basé sur les denrées les plus nécessaires, devient un impôt sur la consommation, au lieu d'être un impôt sur le luxe. Dans ce cas, le contribuable ne serait pas toujours libre de faire ses emplettes au moment qui lui conviendrait le mieux, mais selon les besoins impérieux de sa subsistance.

3) Il ne peut y avoir d'arriérés dans la perception des impôts indirects, car la perception se produit antérieurement à la consommation.

4) Les impôts indirects semblent plus facilement acquittés par la population que les contributions directes. Cet avantage, cependant, n'est qu'apparent, car au fond si le contribuable se plaint d'un taux trop élevé de l'impôt, ou de la cherté excessive des vivres, cela revient au même.

Tels sont les avantages que les défenseurs de l'imposition indirecte mettent en avant. Toutefois, après un examen plus rigoureux, deux de ces avantages seulement se trouveraient être réels. Le produit de l'impôt pourrait en effet, jusqu'à un certain point, croître avec le bien-être de la population, pourvu qu'il y ait un cadastre exactement dressé ; puis, il est certain qu'il n'y a pas d'arriérés d'impôts.

L'octroi, comme forme de l'impôt indirect, participe de ces avantages ; il en est de même, et dans une mesure bien plus grande, des vices inhérents à cette catégorie d'impôts. Ils sont les mêmes dans chacune des formes des contributions indirectes. En voici les principaux.

Les frais de perception des impôts indirects sont beaucoup plus élevés que ceux des impôts directs.

Le contrôle et les entraves qui en résultent pour la libre circulation sont moins gênants dans l'imposition directe.

Mais le vice le plus sérieux réside dans le fond même de cette imposition qui frappe précisément les denrées de première nécessité pour la subsistance des contribuables, comme la viande, le sel, certaines boissons, etc. Il en résulte que, relativement, les classes pauvres sont imposées plus haut que ne le sont les classes aisées, car la consommation n'augmente pas en proportion de la fortune, et cette inégalité ne saurait non plus être corrigée par une plus forte imposition des qualités supérieures de ces denrées. En étudiant l'influence exercée par l'octroi sur la consommation, nous aurons occasion d'approfondir davantage ce vice essentiel de l'imposition indirecte.

Cependant, ces différents inconvénients semblent avoir été insuffisants pour provoquer l'abolition entière de la contribution indirecte. Il en est autrement de l'octroi, dont l'abolition a non-seulement été conseillée à bien des reprises, mais même effectuée en Belgique. Quels en sont donc les défauts particuliers?

En portant ses regards sur le passé, on voit qu'au XVIII siècle encore les douanes intérieures infligeaient au commerce et à la libre circulation bien des entraves; mais à cette époque déjà elles commencèrent à disparaître, jusqu'à ce que les orages de la grande révolution vinrent en disperser les derniers restes. Et cependant, les villes ont eu hâte de rétablir à leurs portes des douanes semblables et elles les y maintiennent jusqu'à ce moment, malgré l'accroissement excessif de la circulation, surtout depuis l'établissement des chemins de fer.

L'explication de ce phénomène, et en partie aussi sa justification, est dans les recettes vraiment considérables réalisées par ce moyen au profit des villes. Paris retira de son octroi, en 1868, un revenu de 103 millions de francs, presque les deux tiers de toute sa recette ordinaire, qui cette année-là avait monté à 170 millions.

En présence de ces faits, il est facile de comprendre qu'une administration urbaine ne se décide que difficilement à l'échange d'une telle source de revenu contre le produit encore incertain d'un système d'impôts directs. Les frais de perception de l'octroi, en général si considérables (le plus souvent on les évalue à 12 % de la rentrée), sont beaucoup moindres dans les grands centres [1]). A Paris, ils n'atteignent que quatre à cinq pour cent (par conséquent seulement un à deux pour cent de plus qu'à la levée des impôts directs); en

[1]) Voir dans Foulon, *Études sur l'octroi*, p. 78, le parallèle des frais et des revenus de l'octroi. D'après ses données, les frais les plus élevés sont à Rouen, 17 %, et les plus bas à Paris, 4 3/4 %.

effet, les difficultés de la perception ne croissent pas en proportion égale avec l'importance de la ville.

M. Horace Say a publié, en 1847, une brochure *contre* l'octroi [1]). En la lisant aujourd'hui, il se trouve que malgré lui il s'en constitue le défenseur. Il dépeint, entre autres, en couleurs très-sombres, le triste état des banlieues de Paris, qui à cette époque étaient en dehors du rayon de l'octroi de la capitale, et il attribue cette situation à l'insuffisance des ressources communales. Ailleurs, il déplore l'absence d'un capital qui aurait permis à la ville de Paris de faire exécuter des travaux de canalisation et autres. Par contre, voyez le Paris d'aujourd'hui, la splendeur de ses constructions. Elles ne servent pas seulement à l'embellissement de la ville, mais tout autant à sa salubrité, et elles justifient les paroles de Napoléon III, d'après lesquelles Paris était destiné à devenir non-seulement la plus belle ville du monde, mais aussi la ville la plus saine. Sans doute, ce résultat est dû en partie à l'administration à la fois si vantée et si décriée de M. Haussmann, le célèbre préfet de la Seine, qui légua à la ville une dette colossale [2]); mais la cause principale réside cependant dans la prodigieuse augmentation des sources de revenu, parmi lesquelles l'octroi, comme nous l'avons vu, occupe la première place.

Si à Paris et en général dans les grandes villes l'octroi peut être jusqu'à un certain point justifié, il en est tout autrement des petites localités et ce sont elles pourtant qui sont les plus nombreuses. En 1836, on comptait 1,377 communes soumises à l'octroi ayant une population *inférieure* à 20,000 habitants, et rien que 43 communes d'une population *supérieure* à 20,000 habitants. Il y avait des communes dont le revenu annuel provenant de l'octroi ne montait même pas à 300 francs. Entre autres, on cite une commune dans laquelle la recette de l'octroi était si petite, qu'elle ne suffi-

[1]) *Paris, son octroi et ses emprunts.*

[2]) Cette dette était en 1874 de 1,794,930,796 francs.

sait qu'à couvrir le traitement du personnel y employé, tandis que la municipalité avait été forcée de contracter une dette afin de pouvoir construire la maison nécessaire à son service.

Ici l'avantage de la grande recette manque et les vices en sont encore plus considérables. En effet, on ne saurait en faire abstraction. Ainsi quel encouragement pour la pratique de la contrebande dans un pays où il y a 1,435 localités qui se sont entourées de conditions identiques à celles qui n'existent ailleurs que sur les frontières extérieures de l'État [1]). M. Barillon, qui fit de consciencieuses recherches sur la contrebande dans le rayon de l'octroi, l'évalue à 10 % de la somme totale du produit de cette taxe. Cette circonstance contrebalance presque les avantages que la ville pourrait retirer en soumettant à l'octroi sa population flottante. MM. Barillon et de Parieu arrivent tous deux à cette même conclusion [2]).

Et quel affreux système de contrôle doit surgir de ce régime? Un tableau plein de vivacité en est tracé par M. F. Passy, dans son appel aux conseils généraux, qu'il invite à bien méditer la question de l'octroi. Voici en quels termes il s'exprime: «C'est la chasse aux oboles, et pour que cette chasse soit fructueuse, il faut qu'elle étende partout ses investigations et ses piéges, toujours prête à lutter de ruse avec la misère et d'énergie avec le besion; suivant pas à pas, du champ à la boutique et de la boutique au foyer, toutes les phases diverses de la production, de la distribution et de la consommation; et enserrant de toutes parts comme dans les mailles d'un filet à mille ouvertures et à mille replis, et l'industrie qui fabrique, et le grand commerce qui

---

[1]) Comp. dans Du Camp l'intéressante description de la contrebande dans le rayon de l'octroi de Paris, faite par un écrivain très-bien disposé pour cette forme de taxe.

[2]) Barillon, o. c., p. 7 et suiv., et p. 118 et suiv. Parieu, o. c., t. IV, p. 27—28.

répartit, et le petit commerce qui débite. Rien n'est sacré devant ces exigences impitoyables: ni l'atelier, ni le domicile, ni le jour, ni la nuit, ni les procédés personnels et les secrets du métier, ni le temps précieux de l'homme, ni la pudeur plus précieuse de la femme. La fraude peut se cacher partout; la perception la poursuit partout, ouvrant tout, pesant tout, jugeant tout, goûtant tout, et pour un litre de moins dans une pièce ou un degré de plus dans un litre, tenant à sa discrétion, sans appel [1]) et sans recours possibles, la fortune et l'honneur des citoyens[2])!»

Cette description n'est pas exagérée: un témoignage officiel belge le confirme par d'autres faits. Dans ce pays, avant l'abolition de l'octroi, pour transporter une bouteille de liqueur de Bruxelles à Liége (deux à trois heures de chemin de fer), il fallait faire six déclarations, six déplacements se rapportant à elles et six payements. Et qui pourrait calculer la perte de temps, les articles gâtés par la visite et l'irritation enfin qu'un tel système de contrôle devait engendrer[3])?

Les chemins de fer, avec le développement extraordinaire de la circulation, vinrent sensiblement atténuer l'action de ces abus. En effet, comment soumettre à la visite des fonctionnaires de l'octroi les milliers de caisses et de colis que

---

[1]) «L'action résultant des procès-verbaux en matière d'octroi, et les questions qui peuvent naître de la défense du prévenu sont de la compétence *exclusive* du tribunal correctionnel». Loi du 24 mai 1834, art. 9.

[2]) *La question des octrois*, p. 22. Le peuple appelle les fonctionnaires de l'octroi des «gabelous», «rats de cave». Moullart, *Enquête publique sur les octrois*, p. 55.

[3]) La notice statistique suivante servira à démontrer le nombre considérable d'objets soumis au contrôle: du 6 au 7 janvier 1874, dans le courant de 24 heures, un jour non férié, il entra à Paris: 468 trains de chemin de fer, 128 navires et bateaux sujets à la visite de l'octroi, 5,989 voitures réclamant aux barrières des billets de passage, donc visitées deux fois à l'entrée et à la sortie de la ville, enfin 32,354 voitures obligées à faire halte devant les maisons de contrôle. Du Camp, article cité, p. 532.

les étrangers apportent journellement à Paris? Mais si un voyageur est libéré de cette visite, ce serait une injustice flagrante que d'y contraindre un autre. Mais ce régime n'a pas la prétention d'être équitable: l'homme aisé traverse souvent les barrières de la ville sans être inquiété, tandis que le villageois, conduisant en personne sa charrette, se voit assujetti à un rigoureux contrôle.

Puis, au fond quelle injustice que cette prérogative des grandes villes d'incorporer au rayon de leur octroi les communes adjacentes, même contre leur gré! Ces localités sont généralement trop éloignées pour être à même de jouir des avantages qu'offre la ville; néanmoins, elles sont exposées à une augmentation considérable du prix des denrées indispensables et à un système de contrôle avec ses entraves à la libre circulation.

Ces inconvénients sont peut-être doublement ressentis par les communes rurales incorporées aux villes et qui, par cette mesure, se trouvent séparées de leurs propres champs. Et pourtant, cette incorporation devient inévitable une fois que l'octroi existe et qu'il est urgent de le protéger contre la contrebande.

L'octroi, en sa qualité de contribution locale, ne saurait jamais se dégager de ces vices, et encore nous ne les avons pas épuisés; il y a à signaler les nombreux inconvénients résultant de la nature des objets frappés par cette taxe.

Envisageons les d'abord au point de vue de la *consommation.*

M. Husson, dans un ouvrage sur les consommations de Paris, fait un calcul de la consommation moyenne d'un Parisien. D'après cette évaluation, la consommation de la viande par personne y est pour 15 %, celle du vin pour 16 %[1]). Ces deux articles ensemble forment à peu près un tiers de toute la consommation et sont bien propres à dé-

[1]) *Les consommations de Paris*, Paris, 1856, p. 453.

montrer la façon d'après laquelle les prix se modifient sous l'influence de l'octroi.

L'octroi parisien impose différemment les deux qualités de viande: la qualité supérieure, dite *viande des abattoirs*, celle provenant du bétail amené vivant à Paris et qui, étant abattu sur place, est soumis à un contrôle plus rigoureux; et la qualité inférieure, dite *viande de l'extérieur*, celle qu'on apporte à Paris et qui provient d'un bétail abattu hors de la ville. La viande des abattoirs est imposée par l'octroi à raison de 11 fr. 73 cent. sur cent kilos, et la viande de l'extérieur à raison de 11 fr. 60 centimes. En rapprochant cette taxe du prix moyen payé à Paris pour ces deux espèces de viande, abstraction faite de l'impôt (le prix par kilo de la viande des abattoirs étant de 1 fr. 52 cent., pour celle de l'extérieur de 1 fr. 23 cent.), on a lieu de constater que la viande des abattoirs acquitte en octroi 7,71 % de sa valeur, tandis que la viande de l'extérieur — 9,43 %[1]). Ainsi, il se trouve que la viande inférieure, consommée par les classes pauvres de la population et offrant moins de garanties de salubrité, à la suite d'un contrôle moins sévère, est imposée, relativement à sa véritable valeur, de presque 2 % plus haut que la viande supérieure[2]).

[1]) Barillon, o. c., p. 88.

[2]) Un fait digne de remarque a été observé à Paris: les décrets du 18 et du 24 avril 1848 avaient supprimé la contribution de l'octroi sur les viandes; mais dès le 30 août suivant cette taxe fut rétablie, sur le rapport du citoyen Senard, qui prouva que le prix de la viande n'a pas baissé, malgré que la ville s'était vue privée, en renonçant à cette taxe, d'un revenu d'au moins cinq millions. Les défenseurs de l'octroi signalent volontiers ce fait (comp. par exemple Courcelle, *De l'abolition des octrois en France*, p. 90) pour prouver que les prix ne baissent pas sensiblement à la suite de la suppression des taxes de l'octroi et que le profit ne retombe que sur les marchands en gros. Ce raisonnement ne supporte pas la critique. Personne n'ignore qu'il faut du temps à la libre concurrence pour fixer les prix pour le débit, car l'usage établi y joue toujours un grand rôle; tôt ou tard cependant la concurrence produira ses effets.

Cette disproportion est encore plus notoire dans l'octroi sur le vin. A cause de la grande difficulté qui se présenterait au contrôle, s'il fallait chaque fois constater les différentes espèces de vins, l'octroi a adopté le même taux sans distinction (excepté un petit nombre de vins chers). A Paris, en 1860, la taxe par hectolitre était de 19 fr. 80 centimes. Cette même année, les prix du vin étaient de 30 fr. l'hectolitre pour le vin ordinaire du pays et de 65 fr. pour le vin supérieur du pays, 220 fr. pour le Bourgogne fin et 250 fr. pour le Bordeaux fin. Ces différentes espèces de vin furent taxées d'après un même taux, comme nous venons de le dire à raison de 19 fr. 80 cent. l'hectolitre. Cet impôt, mis en rapport avec le prix du vin en dehors du rayon de l'octroi, présente les résultats suivants: le vin ordinaire du pays est imposé de 60 % de sa valeur, le supérieur de 30,46 %, le Bourgogne fin de 9 %, et le Bordeaux fin de 8 %[1]).

Ces chiffres démontrent avec éloquence toute l'inconséquence de l'octroi, qui grève le pauvre plus que le riche, en imposant la marchandise d'autant plus bas que sa qualité est supérieure.

On a prétendu quelquefois qu'en évaluant la consommation non par individu mais par famille, il se trouverait au fond que les riches, avec leur grand personnel de serviteurs et leur nourriture plus recherchée, contribueraient à l'octroi plus que les pauvres. Cette assertion est évidemment erronée: d'abord, toute proportion gardée, le nombre des riches est minime; puis, le degré de consommation ne correspond pas à la grandeur de la fortune, vérité rendue bien évidente par l'exemple bien connu de la soupe qu'on ne mange pas plus salée quoiqu'on soit en mesure d'acheter plus de sel; enfin, la partie la plus aisée de la population passe le plus souvent quelques mois de l'année hors de la ville sujette

[1]) Barillon, o. c., p. 89.

à l'octroi, tandis que la population indigente ne la quitte jamais.

L'injustice criante de cet impôt progressif en sens inverse, si l'on peut s'exprimer ainsi, pourrait-elle être annulée par une réforme du tarif de l'octroi? Un résultat pratique ne saurait être atteint par ce moyen que dans une bien faible mesure. D'abord, à cause de la difficulté presqu'insurmontable qu'il y aurait à établir un contrôle très-rigoureux, indispensable cependant pour bien discerner les différentes qualités des marchandises; ensuite, par ce que le seul moyen pour l'octroi de réaliser des sommes considérables est d'imposer les denrées de première nécessité, observation faite déjà par Turgot.

M. de Brouckère, bourgmestre de Bruxelles et ex-ministre des finances, très au fait de tout ce qui concerne la pratique de l'octroi, doute de la possibilité de réformer son tarif: «Il est impossible, dit-il, de prélever au profit des communes un impôt indirect sans le répartir arbitrairement», et à un autre endroit: «la révision du tarif de l'octroi est une utopie[1])». Même si l'affirmation de M. de Brouckère était exagérée, il n'en serait pas moins certain qu'une réforme radicale du tarif de l'octroi ne saurait avoir lieu, sans réduire considérablement la recette annuelle.

Quelques chiffres empruntés à la statistique de la consommation du vin démontreront l'influence qu'exerce sur elle le taux du tarif de l'octroi. En 1840, l'octroi de Paris prélevait sur le vin une taxe de 20 fr. 23 cent. par hectolitre, et la consommation moyenne du vin par an et par tête d'habitant était de 115 litres. A Lyon, la taxe de l'octroi n'était que de 5 fr. 20 cent. et la consommation s'éleva à 132 litres. A Bordeaux avec 2 fr. 80 cent. d'octroi la consommation était de 178 litres et à Toulouse une taxe de 1 fr. 60 cent. seulement éleva la consommation à 256 litres par habitant. Ainsi à Paris, avec 20 fr. 35 cent. d'octroi, la consommation

[1]) Cité par Passy, *Question des octrois*, p. 21.

est de 115 litres, et à Toulouse, avec 1 fr. 60 cent. de taxe, elle est de 256 litres. Celle-ci n'a donc que doublé, tandis que le taux de l'octroi à Toulouse est treize fois moindre que celui de Paris. Si pour cet article Paris réduisait son tarif d'octroi, et que par là la consommation eût doublé, le total des recettes y subirait néanmoins de notables réductions.

Quoique la consommation ne diminue pas toujours dans la proportion de la hausse de l'impôt, elle se ressent cependant des variations du taux de ces taxes; aussi, est-ce dans une large mesure que l'*agriculture* subit l'influence du taux de l'octroi [1]).

Un autre principe est volontiers mis en avant par les défenseurs de l'octroi: le cultivateur, selon eux, ne conduirait pas ses produits en ville sans être sûr de les vendre avantageusement, en faisant inclure dans le prix réalisé le montant de l'octroi. Cette opinion a du vrai, car sans profit légitime, une exploitation agricole ne saurait se poursuivre à la longue. Cependant, les chiffres susmentionnés sur la diminution de la consommation du vin prouvent mieux qu'aucun principe théorique qu'il y a là une distinction importante à faire. Le producteur qui débite ses vins à Paris et à Toulouse, réalise aussi bien ici que là ses frais de production, le taux de l'impôt et son profit légitime; cependant à Paris l'écoulement de sa marchandise est moindre, à cause de l'augmentation du prix, provenant du taux élevé de l'octroi. On aura à y redire, peut-être, que d'après ces principes tout impôt sur le vin ou les denrées devrait être condamné comme réagissant toujours sur le prix de la marchandise et sur la consommation elle-même; mais on peut y répliquer qu'il y a certainement un degré d'imposition qu'on peut signaler

[1]) Comp. Dejernon, *l'Octroi et le vinage*. Cet ouvrage contient une violente attaque contre l'octroi en général et particulièrement contre la taxe sur les vins et l'imposition trop basse de l'alcool, ce qui encourage la falsification du vin. Pour la défense de l'octroi comp. Foulon, *Étude sur les octrois*, p. 97 et suiv.

comme une «surtaxe» (Ueberbesteuerung), et il y a à peine un article en France que l'État impose si haut et à tant de reprises que le vin: 1) en vertu du *droit de circulation*, au moment où le vin est enlevé aux entrepôts pour être livré au marchand; 2) en vertu du *droit de détail* dans les caves et les débits; 3) en vertu du *droit d'entrée*, lorsque c'est dans une ville d'au-dessus de quatre mille habitants qu'il est introduit, et enfin 4) par l'octroi en faveur des finances communales.

L'impôt qui frappe le vin est-il trop élevé? C'est bien possible, car il ne faut pas oublier que le vin du pays en France est tout aussi peu un article de luxe que ne l'est la bière en Allemagne. Mais dans la matière qui nous occupe, il ne s'agit pas simplement d'un impôt plus ou moins grand prélevé par l'État; la question y apparaît sous un tout autre jour, car l'octroi dépend non de l'État mais des communes et il s'en suit que le taux en est très-différent dans les diverses localités d'un même pays. Ici il ne s'agit pas seulement du principe d'après lequel la consommation baisse quand l'impôt hausse, mais d'un élément tout-à-fait nouveau, qui d'après le taux de la taxe décide de la direction que prendra le débit de l'article frappé par elle. Un vin qui, cultivé dans les alentours de Bordeaux, devrait y trouver son marché naturel, va cependant chercher son écoulement ailleurs, à Toulouse par exemple, où l'article se renchérit considérablement par les frais de transport, mais où son prix sera cependant moins élevé pu'à Bordeaux, dont l'octroi le frapperait d'une taxe bien plus élevée. Ainsi, *la marche naturelle du débit est sensiblement bouleversée par le système de l'imposition locale indirecte.*

Bien plus que ce n'est le cas dans l'agriculture, cette influence agit sur la marche et le développement de l'*industrie*.

Nous avons déjà signalé les notables modifications que la législation relative aux objets imposables avait subi depuis dix ans; il ne paraît pas qu'une amélioration s'en soit suivie.

Jusqu'en 1848, c'était la loi qui réglait les objets frappés par l'octroi au profit de la commune. On y distinguait cinq groupes d'objets:

1) boissons et liquides;

2) comestibles (en étaient expressément exceptés la farine, le beurre, les légumes, le lait et quelques autres articles);

3) combustibles;

4) fourrages;

5) matériaux de construction.

D'après une disposition, strictement observée, les objets dits de «consommation locale», ceux consommés dans la ville même, tombaient seuls sous l'action de l'octroi. Les articles destinés au commerce avec les localités hors la ville, y étaient soustraits. Par exemple, toute la part de matières premières et de combustibles employés par les fabriques pour la production était exempte d'octroi. C'était une disposition de la plus haute portée, car c'est seulement ainsi que la possibilité était donnée aux fabricants, établis dans des localités soumises à de lourdes taxes de l'octroi, de supporter la concurrence avec l'industrie des localités où cet impôt sur les matières premières était plus bas ou n'existait pas du tout. Dans ce but on avait établi un système d'entrepôt, qui rendait le contrôle possible [1]).

Cependant, un arrêt de la cour de cassation du 8 mars 1848 donna une nouvelle interprétation à cette disposition de la loi: il envisagea l'entrepôt non plus comme une exemption d'impôt des marchandises en cours de fabrication, mais simplement comme un arriéré d'impôt, qu'il faudrait acquitter à un terme fixé. Cette loi ainsi interprétée pouvait mettre en danger toute l'industrie française; heureusement, elle ne fut d'abord que rarement appliquée. Mais en 1867, M. Haussmann, ne s'arrêtant devant rien pour augmenter les ressources de Paris, prit la résolution de profiter de cette

[1]) Sur son organisation comp. Braff, *Administration financière des communes*, t. I. p. 48 et suiv.

interprétation de la loi. La tentative souleva une tempête de réclamations, se produisant dans des pétitions à l'empereur et au sénat, et dans les vives discussions des journaux. M. Michel Chevalier éleva la voix au sénat et dans la presse pour défendre les intérêts de l'industrie parisienne mise en danger. Cela n'empêcha pas que le conflit fut décidé alors contre cette dernière, mais en laissant espérer qu'une nouvelle loi viendrait modifier cette disposition législative. Ce ne fut que par le décret du 16 janvier 1873 que cet état de choses fut de nouveau réglé conformément aux légitimes besoins de l'industrie parisienne, par le rétablissement du système de l'entrepôt dans son interprétation primitive[1]).

En 1848, le conseil municipal a obtenu la latitude, restreinte par un certain contrôle du gouvernement, de faire lui-même le choix des articles qui tomberaient sous l'action de l'octroi. Aussi, aujourd'hui, peut-on avancer, sans exagération, qu'il existe à peine un objet imposable qui ne figure dans le tarif de l'octroi.

Quelles furent les conséquences de ces dispositions législatives? Nous nous en tiendrons pour le moment à l'action que l'octroi exerce sur l'industrie:

En principe général, rien de mieux qu'un selfgovernment librement développé dans la vie communale; mais, dans l'application, il faut reconnaître que les libertés excessives attribuées aux conseils municipaux par l'arrêt susmentionné de la cour de cassation, tant dans le choix des objets imposables que dans la fixation du taux des taxes, n'ont pas eu des résultats favorables. Prenons pour exemple un objet faisant partie du tarif de l'octroi, tel que le charbon, et examinons la façon dont ce combustible, appelé avec raison le pain quotidien de l'industrie, a été grevé par l'impôt local.

Depuis cinquante ans, l'industrie française tend continu-

[1]) Comp. sur certaines restrictions, Du Camp, article cité, p. 530.

ellement à réduire de plus en plus le prix du charbon. Elle y a réussi en effet, puisque le charbon importé de l'étranger payait en 1816 une taxe de seize francs par tonne et que maintenant, à la suite d'une diminution progressive des droits de douane, elle s'est vue réduite par les traités de commerce avec l'Angleterre et la Belgique, conclus en 1860 et 1861, au taux insignifiant d'un franc. Mais le gouvernement ne s'arrêta pas là. En 1860, il racheta de plusieurs compagnies privées le droit d'exploitation des canaux, dans le but avoué de réduire par ce moyen les frais de transport du charbon au minimum possible. Nous voyons donc le gouvernement en voie d'adopter les mesures les plus propres à consolider les progrès de l'industrie, en cherchant de toute façon à réduire le prix du charbon. Parallèlement à cette tendance bienfaisante de l'organe central de l'État, les villes, Paris en tête, poursuivaient une politique diamétralement opposée. A Paris, notamment, l'octroi imposait la tonne de charbon à raison de 7 fr. 20 cent. versables dans la caisse municipale. Quant aux autres matières premières on les grevait de taxes d'octroi aux barrières de bien des villes.

Pour avoir une idée des sommes dont il s'agissait ici, M. Michel Chevalier cite une fabrique de stéarine dans une des banlieues de la capitale incorporée au rayon de l'octroi, qui fut contrainte de payer annuellement à l'octroi une somme de 200,000 francs.

A Paris, cette exploitation fiscale de l'industrie arriva à son comble. Ce système s'explique autant par les frais énormes de l'administration urbaine de la capitale, que par les pouvoirs accordés au préfet de la Seine qui, dans des vues politiques, s'était proposé d'entourer Paris d'un éclat particulier. D'ailleurs, dans presque toutes les autres villes de France subordonnées à l'octroi, on avait également établi une imposition plus ou moins grande sur le charbon et les matières premières. A quoi servait donc la politique industrielle décidément libérale du second Empire à partir

de 1860? D'une part, on accordait toutes les facilités à l'importation des matières premières et du charbon, de l'autre on les grevait aux barrières des villes de droits considérables.

Nous reconnaissons ici le vice principal de toute imposition indirecte *locale*, l'octroi y inclus: conformément à sa nature même, cette espèce de taxe, qu'elle soit élevée ou non, doit forcément troubler l'harmonie et le développement naturel de la contrée où elle fonctionne. Le pays entier est atteint d'une façon uniforme par un impôt indirect perçu par l'État; mais ce n'est qu'une augmentation de la somme totale des impôts, tandis que la taxe indirecte locale, ne pouvant grever au même taux la contrée entière, y modifie les relations naturelles existantes. Une branche d'industrie qui, à Marseille par exemple, rencontrerait à un haut degré tous les éléments nécessaires à sa prospérité, peut être contrainte par une imposition indirecte locale trop élevée, à chercher asile dans une autre localité de la France, moins propice à la production, mais où elle serait à l'abri de cette pression de l'imposition indirecte locale. Un tel système d'impôts, pour peu qu'il ne soit pas appliqué avec une grande prudence, peut entraîner l'industrie nationale dans des voies fausses et, pour parler le langage de Thünen dans sa théorie de l'État isolé, la reporter de la première zone, à laquelle elle appartenait par sa nature même, à la seconde, où les conditions de prospérité ne se retouvent que dans un moindre degré.

Un exemple frappant de ce qui précède se présente à nous dans l'histoire du développement de la ville de St. Denis, située à trois quarts d'heure de Paris. Dans les dix dernières années, un nombre considérable de fabriques de Paris s'y sont installées, rien qu' à cause de la politique raisonnable suivie par cette localité, où les matières premières n'étaient pas du tout imposées ou l'étaient à un taux très-bas, tandis que, comme nous l'avons vu, à Paris les taxes de l'octroi croissaient d'année en année. Sans parler des pertes que le

transfert d'un établissement d'un endroit dans l'autre occasionne infailliblement, il est évident qu'une ville comme St Denis ne pourra jamais offrir à l'industrie les mêmes avantages qu'un centre comme Paris. Pour s'en convaincre, il suffira de rappeler les compagnies d'assurances contre l'incendie, les excellentes écoles, les maisons de santé, etc. que Paris offre à ses habitants.

Ces inconvénients de l'imposition indirecte locale deviennent beaucoup moindres avec l'application du système de l'entrepôt. Comme nous l'avons dit, l'octroi ne frappe que les articles consommés dans l'enceinte d'une ville, tandis que toutes les marchandises destinées au commerce extérieur, de même que les matières premières et les combustibles nécessaires pour leur fabrication en sont entièrement exemptés. Il était à prévoir que la réglementation originaire de l'entrepôt serait rétablie dans la législation de l'octroi, car un intérêt fiscal mal compris pouvait seul l'interpréter d'une façon aussi menaçante pour les vrais intérêts de l'industrie.

Rappelons encore une disposition législative très-utile et qui, dans la pratique, a été généralement observée. Il s'agit d'une imposition d'un taux égal pour les marchandises importées du dehors et pour celles fabriquées dans la ville même. S'il en était autrement ces dernières pourraient facilement bénéficier de prérogatives inhérentes seulement au système protecteur [1]).

Nous avons déjà examiné l'influence de l'octroi sur la consommation. Il nous reste à constater ses effets sur le *salaire* et par conséquent sa réaction sur l'industrie même.

Le salaire, comme on sait, se règle en grande partie sur les prix des denrées de première nécessité. Comme ces prix varient énormément dans chaque ville selon la hauteur des

---

[1]) Sur les requêtes présentées en ce sens dans ces dernières années par le commerce français, comp. Moullart, *Enquête publique sur les octrois*, p. 60.

taxes indirectes locales, il en résulte que, de son côté, le taux du salaire présente des fluctuations considérables. Relativement à l'industrie, l'effet provenant de cette inégalité des salaires est le même que celui produit par une augmentation factice du prix des matières premières et du combustible, dont nous avons déjà entretenu nos lecteurs.

Quant à la population ouvrière, elle est exposée par ce fait à de grandes crises; nous en trouvons une preuve dans le fait que les ouvriers cherchent souvent à se loger en dehors de la ligne de l'octroi. On en cite des exemples dans les environs de Lyon. De semblables phénomènes ne manquent pas de se reproduire ailleurs. Les inconvénients qui en résultent sont évidents: la perte de temps occasionnée par les grandes distances que l'ouvrier doit parcourir; le contrôle importun qu'on lui fait subir chaque fois qu'il entre en ville; aussi, peut-être, la tentation d'utiliser ses courses régulières au profit de la contrebande; enfin, l'inimitié qui doit forcément diviser la population ouvrière elle-même: les ouvriers installés en ville et payant les vivres par conséquent plus cher, ne peuvent en effet se contenter d'un salaire qui suffirait à l'ouvrier logé en deçà du rayon de l'octroi.

De tout ce qui précède nous pouvons conclure que l'octroi, comme impôt communal, présente, dans presque toutes ses manifestations, les effets les plus fâcheux. Résumons les en quelques points:

1) L'octroi, une des formes de l'impôt indirect, participe aux inconvénients inhérents à la contribution indirecte de l'État, avec la différence que les taxes indirectes locales provoquent bien plus de tentatives de fraude et que le contrôle, qui en est la conséquence forcée, y est nécessairement plus étendu.

2) Pour qu'une recette considérable puisse être réalisée au moyen de l'octroi, il est nécessaire d'imposer les denrées de première nécessité. Il s'en suit, que ce genre d'impôt agit

en sens inverse de l'impôt progressif, en atteignant le pauvre relativement plus que le riche.

3) L'octroi compromet l'exploitation agricole, en réduisant le débit de ses produits.

4) En grevant de taxes les matières premières et les combustibles, l'octroi déjoue les intentions libre-échangistes de la politique gouvernementale, et entrave ainsi le développement de l'industrie indigène ; il trouble également l'harmonie naturelle du développement industriel et l'entraîne dans de fausses voies.

5) En renchérissant les denrées de première nécessité, l'octroi doit produire forcément une hausse des salaires, ce qui en définitive retombe à la charge de l'industrie. Des crises ne manqueront pas de se produire au sein de la population ouvrière tant que l'équilibre ne s'établira pas entre les salaires et le prix des denrées.

Il n'y a à relever que deux arguments en faveur de l'octroi : 1) l'absence d'arriérés d'impôts, de même que dans toute autre taxe indirecte, et 2) l'importance des ressources fournies par lui à la ville. Ce dernier avantage ne se produit cependant que dans les grands centres. Ce fait est important et, en se basant sur lui, il serait tout-à-fait rationnel d'inaugurer la réforme dans ce domaine en limitant l'octroi aux villes d'une population considérable. Dans les localités où l'octroi serait maintenu, il faudrait se tenir strictement au système de l'entrepôt. Enfin, il serait désirable que le choix des objets subordonnés à l'octroi ainsi que la fixation d'un maximum pour le taux de son imposition fussent une prérogative du pouvoir central de l'État.

RECETTES OBTENUES EN DEHORS DE L'IMPÔT.

CHAPITRE V.
LES BIENS COMMUNAUX.

Comme l'État, la commune a droit d'être propriétaire de biens-fonds. On a souvent contesté la légitimité de ce droit, mais il n'a jamais cessé d'être une des sources principales de revenu pour les communes.

Les données sur l'extension des biens communs avant la grande révolution sont souvent inexactes et ne méritent pour la plupart que peu de confiance. D'après Turgot, presqu'un dixième des terres cultivées du royaume (c'est-à-dire huit millions d'arpents ou quatre millions d'hectares) était possédé par les communes. Il les évaluait à six cent millions de francs et les croyait susceptibles d'un revenu de vingt-cinq millions, si elles étaient cultivées dans toute leur étendue ou devenaient propriété particulière. Depuis lors, le nombre des biens communaux s'est réduit, mais pas autant qu'on serait porté à le croire. Les biens communs s'étendent aujourd'hui presque sur la onzième partie du territoire français, savoir 4,289,765 hectares dont 2,173,507 hectares de terres incultes, 1,805,686 hectares de bois, 265,960 hectares de champs, jardins et prairies, 3,128 hectares de terrains utilisés pour des maisons, fabriques et exploitations industrielles, enfin 41,484 hectares de marécages. Ces propriétés communales se divisent entre 25,607 communes[1]).

[1]) *Rapport sur la situation financière* etc., 1868.

Il faut faire une distinction entre les immeubles communaux qui, d'après leur destination, ne donnent jamais de revenu et les biens qu'on peut désigner comme productifs. Les premiers sont: l'hôtel de ville ou la mairie, l'église, les édifices destinés aux écoles, les musées, bibliothèques etc., les casernes, jardins publics, places, rues, tous consacrés à des buts communs, se rapportant à l'administration, à la culture et à la circulation des biens. Les halles, les marchés, les abattoirs, les cimetières sont *susceptibles* de donner des revenus; mais les biens-fonds destinés aux exploitations agricoles et industrielles sont seuls *productifs* dans le vrai sens du mot.

Les propriétés improductives et celles seulement facultativement productives, comme les cimetières, les marchés, les halles et les abattoirs, ont fait presque toujours partie de la propriété communale, sans que ce droit lui fut jamais sérieusement contesté. Il en est autrement de la propriété foncière proprement dite. Celle-ci a souvent été attaquée, tant par la législation que par la théorie.

Dans l'ancien régime, deux théories ont successivement inspiré la législation. Jusqu'au milieu du XVIII. siècle, les seigneurs faisaient constamment valoir leurs prétentions relatives à la possession des biens communs. En invoquant le principe «nulle terre sans seigneur», ils prétendaient qu'on la leur avait illégalement soustraite, qu'ils étaient les victimes d'une violence; d'autres fois, se prévalant des générosités dont les communes leur étaient redevables, ils réclamaient un tiers des recettes provenant des biens communaux, prétention qu'ils appelaient *droit de triage*. Les abus qui s'y rattachaient décidèrent Louis XIV, sur le conseil de Colbert, à promulguer en 1667 une ordonnance qui annula tous les triages consommés à partir de 1630.

De ces droits de suzeraineté seigneuriale on a déduit deux conséquences importantes: premièrement, toutes les terres communes incultes devaient appartenir au seigneur et, secon-

dement, toute terre se trouvant entre les mains de la commune était considérée comme un don fait à cette dernière par le seigneur terrien. C'était donc par des actes de donation que les communes devaient prouver leurs droits de propriétaire. Colbert encore envisageait les choses à ce point de vue.

Cependant, plus on se rapprochait de la grande révolution, plus s'accusait la conviction que le premier occupant de ces terres était la commune et non les seigneurs, qui ne les avaient possédées que par usurpation. Enfin, la loi du 10 juin 1792 proclamait que toutes les terres communales, «connues dans toute la République sous les divers noms de terres vaines et vagues, gastes, garriques, bois communs, herbes, vacants, palus, adjoncs, bruyères, marécages, montagnes et toute autre dénomination quelconque, étaient et appartenaient *de leur nature* à la généralité des habitants ou membres des communes et des sections des communes dans le territoire desquelles ces communaux étaient situés»[1]). C'était en un mot la reconnaissance formelle du droit originaire de la commune à la possession des communaux.

A partir de ce moment, le *droit* des communes ne fut plus contesté, mais les biens communs eux-mêmes éprouvèrent de graves atteintes qui leur furent portées par la législation, plus que cela n'avait jamais eté sous le régime du seigneur. A cette même époque, le décret du 14 août 1792 promulgua le partage obligatoire entre les membres de la commune de toutes les terres communales, les forêts exceptées. Cette mesure visait moins à l'établissement d'une bonne administration et d'un emploi productif des communaux, qu'au discrédit de l'institution communale elle-même; il s'agissait de gagner les esprits au nouvel ordre de choses, d'affaiblir la commune comme corporation en diminuant sa fortune, et en fin de compte d'atténuer sa force de résistance. Mais dès l'année suivante on se vit contraint d'adoucir ces dispositions.

[1]) Boiteau, *La fortune publique et les finances de la France*, t. I, p. 413.

La loi du 10 juin 1793 abolit le partage obligatoire des terres communes en le rendant facultatif et subordonné au vote d'un tiers des habitants de la commune. Cependant, dès le 24 août suivant, une nouvelle loi fut promulguée sur la proposition de Cambon et menaça de nouveau la situation économique de la commune. D'après cette loi, la dette communale fut transformée en dette publique. A cet effet tout l'actif de la commune fut déclaré bien de l'État. Des exceptions ne furent faites que pour les terres communes, dont le partage avait été ordonné, et pour les meubles et immeubles appartenant aux établissements publics. La raison d'être de cette mesure a été le mieux caractérisée par Cambon lui-même, lorsqu'il disait: « Vous n'aurez plus d'administrations municipales qui, avec des fonds particuliers, pourraient avoir l'idée de se séparer de la grande communauté».

A ses débuts, la République, effrayée des vices de l'époque antérieure et de leurs effets, réagissait énergiquement contre eux. Elle voulait rendre aux communes la plus grande indépendance. Mais plus elle s'éloignait de son but primitif, plus elle s'enfonçait dans l'extrême opposé: elle a fini par combattre chaque vestige d'autonomie communale, disputant aux communes jusqu'au droit d'exister, avec plus de haine et de zèle que ne l'avait jamais fait la royauté. C'est par l'excitation fébrile de cette époque qu'on peut s'expliquer tant les mesures en question, que leur peu d'efficacité. En effet, les biens-fonds de la commune n'en furent que légèrement affectés; dans un nombre considérable de départements on n'eut même pas recours à ce partage.

La loi du 24 août 1793 forme le point culminant des attaques contre la commune. L'attention en fut détournée par les agressions dirigées du dehors contre la République elle-même, par les dangers de la patrie. La loi du 9 ventôse de l'an XII régla les partages entamés déjà et confirma les communes dans la possession des terres qui leur étaient conservées. La situation resta, à peu de différence près, la même jusqu'à la loi nouvelle du 20 mars 1813.

Napoléon, pressé par des complications financières et par la nécessité impérieuse de nouvelles guerres, résolut de décréter, l'appropriation des communaux par l'État, dans le but de les vendre. Les communes devaient obtenir un dédommagement en rentes sur l'État. Malheureusement, nous n'avons pas de données précises sur la diminution des biens communaux par suite de ces mesures. On sait seulement que par la vente de terres communes l'État réalisa une somme de 58,385,150 fr. et que les communes obtinrent en titres de rentes pour 2,632,484 francs[1]). Une partie des titres de rentes possédés aujourd'hui par les communes remontent à ces mesures de 1813.

C'était la dernière attaque dirigée contre la propriété foncière des communes. A partir de ce moment, cette dernière se conserva presqu'intacte. D'après l'opinion de M. Boiteau, ce serait la crainte de voir la répétition de ces aliénations forcées, qui porterait l'administration communale, d'ailleurs si peu entreprenante, à repousser maintes propositions du gouvernement quand même elles seraient inspirées par les meilleures intentions.

La compétence du conseil municipal relativement aux biens communaux a été réglée par les lois de 1837 et de 1867. Nous avons déjà exposé à un autre chapitre de cet écrit[2]) les particularités de cette législation. Il suffira donc ici d'en récapituler les dispositions essentielles et cela très-brièvement.

Le conseil municipal «règle» le mode de jouissance et d'administration des biens-fonds aussi bien en ville qu'à la campagne, à condition que le terme des contrats de loyer et d'affermage ne dépasse pas dix-huit ans. C'est du conseil municipal que dépend l'achat des immeubles, pourvu que la somme employée à cet effet dans une seule année financière ne dépasse pas un dixième de la recette annuelle de la

[1]) Boiteau, t. I, p. 427.

[2]) Voir p. 61 et suiv.

commune; il accepte ou refuse les donations et les legs (sans excepter les biens-fonds), lorsqu'ils ne sont pas grevés d'hypothèques et ne donnent lieu à aucune réclamation. Dans ces trois cas et dans quelques autres d'une moindre portée, le conseil municipal règle sans appel, mais avec le veto éventuel du préfet, qui rend une décision chaque fois qu'il y a désaccord entre le maire et le conseil municipal.

Nous voyons donc, que le conseil municipal a la faculté, sauf quelques réserves, d'acquérir des biens-fonds. Il n'en est pas de même de leur aliénation. Relativement à la vente des immeubles, la représentation communale n'a qu'un droit de délibération; selon l'importance du cas, c'est le préfet ou le chef de l'État qui confirme les mesures proposées par le conseil.

Des difficultés plus sérieuses encore sont établies pour le partage des terres communes entre les ayants droit. Il faut distinguer deux espèces de partages: le partage général des biens-fonds communaux entre plusieurs communes co-propriétaires ou entre des sections des communes[1]), et le partage spécial, c'est-à-dire la distribution des terres communales entre les habitants de la commune.

Le partage général soit entre les communes indépendantes, soit entre les sections des communes — est autorisé en vertu des principes proclamés par le Code Napoléon (art. 815). Cette opération s'exécute sur la demande du conseil municipal respectif, après rédaction du procès-verbal et approbation du préfet. Le partage se règle d'après le nombre de foyers, sous la réserve des droits privés dûment constatés.

[1]) Les dites «sections des communes» sont de petites communes qui, tout en faisant partie d'une grande, conservent une certaine indépendance. M. Ancor (*Sur les biens communaux et sections des communes*, Paris, 2. édit., 1864) les porte à 30,000. C'est de la grande révolution que date l'origine de la plupart d'entre elles. A cette époque, beaucoup de petites communes furent incorporées aux grandes. L'existence de ces sections n'est pas ignorée par la législation, qui leur réserve certains droits.

Lors des partages, il faut éviter autant que possible le payement de grandes indemnités (circulaire du 10 avril 1852) [1]).

Les prescriptions de la loi relatives au partage spécial entre les habitants de la même commune sont autres et il est intéressant d'en suivre les variations. Deux points de vue différents inspirèrent à tour de rôle le législateur dans cette question. Lorsqu'on interdisait le partage spécial, on avait en vue les intérêts des pauvres, qui trouvaient dans les biens-fonds communs une source permanente de subsistance. D'autres fois, le désir d'assurer aux terres communes une exploitation plus productive, faisait pencher le législateur pour le partage.

Jusqu'au milieu du XVII. siècle, le premier de ces raisonnements, le point de vue philantropique, prévalait tellement que non-seulement on avait prohibé le partage ou la vente, mais même l'affermage de ces terres, afin d'en réserver aux pauvres la jouissance complète. La célèbre ordonnance de Colbert sur les eaux et forêts fut la première qui autorisa l'affermage des biens-fonds communaux et l'emploi de leur produit à des buts d'intérêt commun.

Plus on se rapproche de la révolution, plus le point de vue qu'on pourrait appeler économique gagne de terrain. Dans les siècles écoulés, il y a eu un lien étroit entre les membres de la commune; ce lien n'existait presque plus, la commune ayant plié sous le joug de l'État; aussi les partages des terres communes ne sont-elles plus dutout rares au XVIII. siècle. Le décret du 14 août 1792, rendant le partage obligatoire, forme le point culminant de cette tendance. Nous avons mentionné les raisons qui inspirèrent cette mesure. La loi du 10 juin 1793 abolit le partage obligatoire et le remplaça par un partage facultatif, qui pouvait être réalisé à la demande d'un tiers des habitants de la commune respective. Enfin, ces partages facultatifs, qui avaient également provoqué bien des plaintes, furent de fait suspendus par la loi du 9 ventôse

[1]) Comp. Block, *Dictionnaire de l'administration*, p. 1210.

de l'an XII; en abrogeant les prescriptions des lois antérieures, cette loi rendit de nouveaux partages impossibles.

Ce point de vue s'est maintenu dans la législation actuelle. A l'occasion des débats sur les lois de 1837 et de 1860, relatives à la mise en culture des marécages et des terres incultes appartenant aux communes, les amendements tendant au rétablissement du partage sous certaines conditions furent rejetés. Par là, chaque partage spécial des terres de la commune, «qui comprendrait la propriété du fonds et qui serait définitif [1])» fut prohibé. L'aliénation des biens-fonds communaux n'était donc possible que dans certains cas spéciaux, et cela seulement au moyen de vente ou de partage général.

Un degré inférieur de culture et une exploitation trop coûteuse, sont les défauts inhérents à toute propriété en commun, à laquelle manque le stimulant de l'intérêt personnel; aussi se retrouvent-ils presque toujours dans l'administration des communaux, tout comme dans les entreprises dirigées par l'État et dans la gestion de ses domaines. Les pertes auxquelles la grande communauté de l'État s'expose par suite d'une exploitation peu productive de ses biens-fonds peuvent être très-considérables. Qu'on se souvienne seulement de la quantité de biens communs en France. Ils n'y forment pas moins de la onzième partie de tout son territoire. Le gouvernement comprit ce danger, mais néanmoins il ne voulut pas le combattre par le remède le plus efficace — la transformation des communaux en propriété privée par leur partage entre les membres de la commune. Il chercha cependant à y remédier en partie, en y encourageant un mode supérieur de culture par diverses prescriptions législatives.

De 4,289,765 hectares de communaux, à peu près la moitié, notamment 2,173,507 hectares, se compose de terres incultes (terres vaines et vagues, bruyères de pâture, landes). L'État résolut de les mettre en culture et, afin de ne pas

[1]) Avis du c., 21 février 1838.

laisser échouer ce projet contre l'apathie des administrations communales, une loi sur l'assainissement des landes, décrétée le 19 juin 1857, autorisa le gouvernement à entreprendre de sa propre autorité les travaux nécessaires pour atteindre ce but. Les frais de culture devaient être réalisés par lui au moyen de la vente d'une partie de ces terres mises en valeur.

La loi du 28 juillet 1860, sur le reboisement et l'ensemencement des montagnes, ainsi que sur la mise en culture de toute espèce de terres stériles, donna encore plus de latitude à cette faculté du gouvernement. D'après elle, il avait le droit de contraindre les communes à exécuter des travaux dont l'utilité générale serait signalée par décret rendu en conseil d'État, après avis du conseil général du département. Le gouvernement avait en outre le droit de faire affermer les communaux nouvellement mis en culture pour la durée de vingt sept ans.

Dès ce moment, la mise en culture et le reboisement des communaux furent entrepris sur une grande échelle. L'État y avait alloué dix millions pour le cas où les ressources particulières des communes n'y auraient pas suffi.

A la fin de 1864, l'exploration des communaux en vue de leur mise en valeur fut terminée dans trente mille communes, dont 5,784 tombèrent sous l'action de cette loi. On avait évalué à cinquante-deux millions les frais d'une exploitation qui assurerait une plus-value de cent quarante millions. Les terres désignées à cet effet avaient une étendue de trois cent mille hectares.

La partie pauvre de la population aurait été bien atteinte cependant au premier moment, si on lui eût retiré d'emblée la part de jouissance qui lui revenait dans les terres communes, dans les pâturages surtout; aussi, afin de la ménager, on ajourna, sur 1,343 projets de mises en valeur embrassant 34,770 hectares, 428 projets comprenant 12,892 hectares.

Le plus souvent, ces communes firent elles-mêmes exécuter ces travaux. Ainsi, 357 communes mirent en culture 7,362

hectares de terres stériles. Les frais en étaient de 687,500 francs, la plus-value atteignit 3,398,000 francs. Il en résulte que, jusqu'à ce jour, l'État eut rarement recours à son droit d'entreprendre lui-même la mise en valeur des communaux stériles [1]).

D'une manière générale, on peut se demander s'il serait désirable que la commune fût propriétaire de biens-fonds et une fois qu' elle le serait, aurait-elle intérêt à s'en dessaisir? Il est difficile de répondre à ces questions d'une façon décisive.

Envisagée au point de vue purement économique, et cela dans le domaine des intérêts privés, la commune est, moins encore peut-être que l'État, apte à retirer des biens qu'elle administre le maximum du revenu net. Elle s'abstiendra volontiers de la culture *intensive* [2]) quand même elle serait commandée par la nature des conditions existantes, et sera toujours portée à s'engourdir dans la vieille routine du système *extensif* de l'agriculture. Cela concerne surtout les pâturages communs, qui forment une des principales entraves à l'adoption de la culture *intensive* des terres. «L'utilité des pâturages communs, écrit M. Roscher, durera aussi longtemps que prévaudra, par suite de raisons générales, le système agricole comportant les pâturages communs à l'état permanent» [3]). Le moyen le plus efficace de mettre le système d'exploitation des pâturages communs au niveau des

---

[1]) Boiteau, o. c., t. I., p. 438. Comp. aussi les différentes années de *l'Annuaire de l'économie politique*, édité par M. Block, notamment l'année 1866, p. 152.

[2]) Les économistes allemands entendent sous culture *intensive* une exploitation agricole qui, à l'aide du travail et du capital, tend à retirer d'un fonds le maximum de ce qu'il peut produire; tandis qu'ils appellent culture *extensive* un ménage basé principalement sur l'action des forces naturelles. Voir pour plus de développement, entre autres, Roscher, *Nationalökonomik des Ackerbaues*, livre II, chap. 2. (Note du traducteur.)

[3]) *Nationalökonomik des Ackerbaues*, § 80.

exigences de l'époque consisterait le plus souvent dans leur transformation en propriété privée; on atteindrait ce but en les partageant entre les habitants de la commune qui en jouissaient jusque-là en commun. Il est malheureux que la législation française n'admette pas cette solution. Il ne reste donc qu'à se défaire de ces pâturages par la vente, ou bien les soumettre à un mode d'exploitation *intensive*.

Mais quelle est l'administration communale qui serait tentée de consacrer à la culture de la terre des capitaux considérables, sacrifice cependant indispensable pour toute culture *intensive*? Les conseils municipaux, qui se montrent rarement soucieux d'introduire chez eux de telles innovations, craindraient doublement de s'y aventurer, car cette opération se présenterait comme très-chanceuse en vue de ressources limitées de l'administration des terres communales. L'intérêt qu'un propriétaire privé porte tout naturellement à son œuvre fait défaut aussi bien à la commune qu'à l'État. Celui-ci peut, il est vrai, grâce aux énormes ressources dont il dispose, organiser dans ses domaines des exploitations de culture perfectionnée destinées à servir de modèle aux ménages agricoles des particuliers, tandis que les biens-fonds communaux, même sous le rapport technique, le cèdent généralement aux propriétés privées environnantes.

En partant de ce point de vue, il n'y aurait que le partage des communaux entre les habitants de la commune et leur transformation en propriétés privées qui pourrait écarter les inconvénients d'un mode de culture pernicieux et improductif. On ne saurait assez déplorer l'existence en France de dispositions législatives qui rendent ce progrès impossible. D'un autre côté cependant, un partage obligatoire et absolu des communaux nous paraîtrait presque tout aussi préjudiciable et cela pour cause.

Les revenus des communaux servent souvent et surtout dans les communes rurales pauvres, à l'entretien des paroisses, des écoles et autres institutions d'intérêt local. Des

administrations municipales quelque peu égoïstes, telles qu'on n'en rencontre que trop dans les campagnes, seraient aisément disposées à laisser en suspens tous ces besoins de la communauté, chaque fois que pour les satisfaire il faudrait une augmentation d'impôt. Ensuite, les biens-fonds communaux sont très-propres à constituer le crédit communal, de même que, dans certains cas, à servir à l'amortissement de la dette communale. Cela concerne surtout les petites communes, qui ne pourraient guère conclure d'emprunts à des conditions favorables sans offrir d'hypothèques sûres [1]). C'est par ces raisons qu'il serait désirable que les petites communes fussent propriétaires de biens-fonds.

Quant aux grandes communes, notamment les villes d'une croissance rapide, il y a d'autres motifs d'utilité qui leur recommandent d'avoir des propriétés foncières. Une croissance rapide de la ville amène avec elle une hausse de prix des terrains. Les villes propriétaires de biens-fonds agissent dans un intérêt commun et d'une façon avantageuse, au point de vue économique, en s'abstenant d'aliéner leurs communaux: de la sorte, les profits résultant de la hausse du prix de la terre reviennent à la communauté. A mesure que la ville croît, les terrains environnants se transforment en rues, places, etc. Lorsque ces terrains appartiennent à la commune, leur utilisation ne revient qu'au minimum des frais nécessaires et, en outre, c'est la communauté qui est appelée à bénéficier, en cas de ventes pour constructions, des profits résultant de la hausse des prix de ces lots de terre. En raison de ce même principe, il faut recommander aux villes stationnaires ou en décroissance l'aliénation de leurs biens communaux.

[1]) Les hypothèques qui frappent les communaux ne sont pas d'une sécurité tout-à-fait égale à celles qui grèvent la propriété foncière privée. C'est que la commune ne saurait être contrainte judiciairement à la vente de ses terres, cette opération exigeant toujours l'autorisation du préfet ou celle du chef de l'État.

Au point de vue de l'économie privée, on ne saurait approuver les entreprises industrielles (telles que des fabriques) faisant partie de la propriété commune; leur revenu net serait forcément inférieur à celui qui y serait réalisé par la propriété privée, et leur vente serait à recommander. Il faudrait admettre des exceptions pour les établissements industriels dont dépendrait plus ou moins le bien-être général et qui ne pourraient ni prospérer, ni surgir sans le concours de la commune. Tels sont les halles, les usines à gaz, les conduits d'eau, les abattoirs publics, etc. On ne saurait souvent se passer ici d'un monopole temporaire, mais il faudrait veiller à ce que réellement il ne fût que temporaire, et ne pas perdre de vue qu'une entreprise industrielle urbaine quelconque n'est au fond jamais recommandable si sa productivité et sa vitalité viennent à dépendre de l'existence de ce monopole.

Les forêts forment une grande partie des communaux. Ici l'intérêt fiscal se trouve être entièrement subordonné aux principes généraux de l'administration forestière. A partir de 1827, les forêts des communes furent soumises au même règlement que les forêts de l'État. Non-seulement le partage spécial entre les habitants de la commune y est prohibé, comme dans tout bien communal, mais encore la vente des bois ne peut être effectuée qu'en vertu d'un décret.

Vu la grande influence des forêts sur le climat et la distribution de l'humidité dans la contrée, on ne saurait ne pas approuver ces mesures. Par conséquent, la vente des bois, tout comme dans les forêts de l'État, ne serait désirable que dans les cas où ils seraient en abondance ou trop insignifiants pour exercer de l'influence sur les conditions climatériques.

Le reboisement des forêts abattues forme une tâche importante de l'administration forestière. Il résulte d'une exploration du territoire propre au reboisement, qu'en France il y a en tout 1,133,000 hectares de cette espèce de terre,

dont 40,110 appartenant à l'État et 532,846 aux communes. Dans les forêts de l'État les travaux avancent rapidement. M. Boiteau avait exprimé, il y a quelques années, l'espoir que l'ensemencement des forêts serait un fait accompli dans sept ou huit ans. Dans les communes, cette opération est plus lente et plus difficile [1]).

Mentionnons encore, en terminant ce chapitre, la disposition législative (art. 4 de la loi de 1867) en vertu de laquelle es forêts de l'État sont soumises à l'imposition communale, mais taxées seulement à la moitié de leur véritable valeur.

---

[1]) Boiteau, t. I, p. 483 et suiv.

CHAPITRE VI.

LA DETTE COMMUNALE.

Le système financier de la commune n'a eu nulle part autant d'abus à déplorer que dans le chapitre des emprunts; aussi le gouvernement a-t-il cru souvent devoir intervenir (rappelons-nous par exemple certaines mesures prises par Colbert), exigeant, pour la validité de la dette communale, l'examen et la sanction de l'État. La théorie elle-même, généralement si favorable à la plus large indépendance des communes, a fini par se prononcer en cette matière en faveur d'un selfgovernment limité.

Et pourtant la faculté de contracter des dettes forme une partie organique et nécessaire de l'administration municipale. La commune a tout autant que l'État un caractère de continuité. Quoique non dans la même mesure que ce dernier, elle a aussi à remplir des tâches administratives qui exercent leur action sur des générations entières. Les frais nécessités pour leur mise à exécution devraient par conséquent être étendus sur ces générations, afin que le présent ne soit pas grevé au profit de l'avenir. Dans le cas contraire, il aurait souvent fallu renoncer à toute une catégorie de tâches administratives, dont les frais d'exécution dépasseraient les moyens

d'une seule génération [1]). C'est précisément sous forme de dette que ces charges réparties entre plusieurs générations ou étendues sur une série d'années peuvent être réalisées.

Il va sans dire, qu'afin de ne pas infliger à l'avenir une surcharge qu'on voulait éviter à la génération présente, il est urgent que la dette contractée s'amortisse peu à peu et sans interruption. L'État, auquel il incombe de veiller aux intérêts de l'avenir et de sauvegarder les droits des générations futures, doit prévenir la dilapidation de la fortune communale, occasionnée soit par la diminution de l'actif (au moyen de l'aliénation des communaux), soit par l'augmentation du passif (au moyen d'emprunts). C'est la raison pour laquelle l'État exerce un droit de sanction et de haute surveillance sur l'effectif de la fortune communale.

Il y a deux espèces d'emprunts communaux: ceux qui sont destinés à couvrir les dépenses courantes et dont l'amortissement s'accomplit en peu d'années, et ceux qui grèvent effectivement l'avenir, autant par l'importance de la dette, que par la durée de l'amortissement.

Dans le premier cas, il aurait fallu laisser plus de latitude à l'administration communale, afin que celle-ci, par la nécessité de renoncer à ces petits emprunts, ne portât pas atteinte aux besoins les plus légitimes de la communauté; d'ailleurs, il serait difficile à l'administration publique d'être à même d'apprécier le degré d'utilité de semblables mesures. Le moyen le plus sûr de garantir la communauté de ces surcharges inutiles et de sauvegarder en même temps les vrais intérêts de l'administration locale serait d'appeler les plus imposés à la votation de cette espèce de dette flottante. Quant aux grands emprunts, dont l'amortissement pourrait

---

[1]) Sous un certain point de vue on peut affirmer des communes, ce que M. Lorenz Stein a si ingénieusement observé au sujet de l'État: «Un État sans dette publique, ou fait trop peu pour son avenir, ou réclame trop du présent».

s'étendre sur des dizaines d'années, l'État devrait se faire un devoir d'exercer en cette matière son droit de surveillance et de sanction, et de préserver de cette façon les biens communaux de la dilapidation.

Pour ce qui concerne les emprunts communaux, la législation française a été souvent modifiée.

Les dispositions de la loi de 1837 diffèrent beaucoup de celles de la loi de 1867. Cette dernière a garanti à la représentation communale une indépendance beaucoup plus grande. D'après la loi du 18 juillet 1837, chaque emprunt communal devait être autorisé par un décret ou par une loi: en vertu d'un décret (en forme de règlement d'administration publique) dans les communes dont les recettes étaient au-dessous de cent mille francs, en vertu d'une loi dans celles qui jouissaient d'une recette de cent mille francs et au-dessus. Par conséquent, le système variait non d'après l'importance de l'emprunt et la durée de l'amortissement, mais d'après le montant des recettes communales, distinction tout-à-fait arbitraire et d'une médiocre importance pratique.

Pour ce qui concerne les communes d'une recette inférieure à cent mille francs, il existait pour elles encore une autre règle: les plus imposés, en nombre égal aux conseillers municipaux, devaient être convoqués pour prendre part aux délibérations du conseil municipal au sujet de l'emprunt à contracter. Dans les communes plus considérables, la simple délibération du conseil suffisait.

Une extension importante de la compétence du conseil municipal en cette matière fut décrétée par la loi du 24 juillet 1867. En vertu de l'art. 3 de cette loi, le conseil a la faculté — nous l'avons déjà exposé en détail en parlant des centimes additionnels directs [1]) — de voter pour cinq ans une taxe extraordinaire de cinq centimes additionnels directs. Le même article de loi autorise le conseil à

[1]) Voir p. 93.

fonder des emprunts soit sur ces cinq centimes extraordinaires, soit sur des recettes communales ordinaires et dans ces limites il a droit de régler sans appel. Dans le premier cas, l'amortissement peut être de cinq ans et dans le second de douze ans. Il en résulte, que la représentation communale a la faculté de contracter de son propre chef et sans l'approbation d'une autorité supérieure des emprunts de moyenne importance, qui ne sauraient compromettre sérieusement la fortune communale. En cas de conflit seulement, le préfet y exerce, comme dans le reste, son droit de veto.

La seconde fonction du conseil municipal, la délibération, — c'est-à-dire les résolutions prises par lui mais qui pour devenir valables nécessitent l'approbation du préfet — a également reçu quant aux emprunts, des développements importants.

En vertu de l'art. 5 de la loi de 1867, le conseil municipal a le droit de voter, sauf approbation du préfet, une taxe extraordinaire s'élevant au maximum des centimes additionnels directs fixé par le conseil général (soit vingt centimes) [1]; il peut aussi contracter des emprunts remboursables sur ces mêmes contributions extraordinaires, pourvu que le service des intérets et de l'amortissement ne soit pas inférieur à cinq centimes additionnels (c'est jusque-là que va sa faculté de régler) et ne soit pas supérieur à vingt centimes.

La durée de l'amortissement ne doit pas dépasser douze années. Un emprunt basé sur les recettes ordinaires et dont l'amortissement réclamerait un terme supérieur à douze ans, doit également être soumis à la confirmation du préfet. Il faut un décret pour autoriser toute taxe extraordinaire, dépassant la limite fixée par le conseil général, de même que tout emprunt, remboursable sur ces centimes extraordi-

[1]) Voir p. 94 du présent écrit.

naires, qui serait d'une durée de plus de douze ans. Une loi spéciale est nécessaire chaque fois que la somme de l'emprunt dépasse un million ou que son montant, ajouté au total des dettes communales non éteintes, dépasse ce million.

Pour que le pouvoir supérieur sanctionne la votation d'un emprunt communal, il faut que l'objet pour lequel il est destiné soit exactement indiqué. Il est urgent aussi que le mode de remboursement soit assuré et spécifié. D'après la législation antérieure, la réalisation de l'emprunt était également soumise à certaines prescriptions, tandis qu'aujourd'hui l'administration locale le règle librement [1]), sauf approbation du ministre de l'intérieur. Le décret d'amortissement fixe la durée et le taux de l'emprunt, qui ne peut dépasser cinq pour cent.

Tels sont les pouvoirs dont le conseil municipal est investi quant à la conclusion d'emprunts communaux, et on voit que les dispositions de la loi du 24 juillet 1867 les ont sensiblement élargis. La plupart des principes énoncés plus haut y trouvent leur application. Ainsi, la classification des communes en grandes et en petites ne se fait plus d'après l'élévation de leurs recettes; le mode d'approbation des emprunts communaux ne se règle maintenant que par la grandeur et la durée des emprunts eux-mêmes.

La seule disposition qui s'en écarte et dont nous nous empressons de reconnaître le fondé, est empruntée à la loi de 1837; d'après elle une dette doit être votée, dans les communes inférieures à cent mille habitants, par un nombre

---

[1]) Une des conséquences de cette liberté d'action fut l'adoption des emprunts sous forme de loterie. De 1852 à 1868, les communes contractèrent six emprunts à prime, donc cinq portant intérêts et un seul sans intérêts. La somme totale de ces emprunts a été de 231,404,500 francs. Comp Howe, *Der gegenwärtige und zukünftige Werth der wichtigsten europäischen Prämienanleihen*, vol. III., p. 40.

égal de conseillers municipaux et de contribuables les plus imposés. Ensuite, et c'est en cela que gît la principale signification de cette législation, la représentation communale a obtenu la latitude de conclure à court terme et sans recourir à l'approbation d'aucune instance supérieure des emprunts d'une petite importance, tandis que l'État s'est réservé en toute justice la sanction et la haute surveillance des grandes dettes avec amortissement à long terme.

Nous croyons pouvoir affirmer que, dans tout ce qui concerne les dettes communales, la législation française a su unir de la façon la plus heureuse le respect dû aux besoins légitimes de chaque administration locale aux garanties indispensables à la sauvegarde de la fortune communale et des intérêts des générations à venir.

Voici quelques données relatives à la dette communale en France:

A la date du 1 juillet 1869, 13,594 communes (Paris excepté) avaient une dette de 573,749,892 francs, tandis qu'en 1862, le passif des communes n'avait été que de 341,428,561 francs. Il y a eu donc à constater une augmentation de 232,321,331 fr. dans le courant de sept ans. La dette de Paris a été au 31 mars 1870 de 1,475,799,082 francs, de façon qu'en France le total de la dette communale s'élevait à 2,049,548,974 francs [1]).

Ces chiffres constatent une excessive augmentation de la dette communale. Elle s'explique non par les dispositions libérales de la loi de 1867, la croissance de la dette communale datant d'une époque antérieure, mais plutôt par un défaut d'autonomie, tel qu'il se produit dans toute l'organisa-

[1]) Dans ce total, la dette municipale de Paris est indiquée d'après les données de 1871, tandis que pour les autres communes on a eu en vue l'année 1869. Il en résulte que pour 1870, l'évaluation du chiffre total de la dette est portée trop bas; malheureusement, nous ne disposons pas de données plus récentes.

tion de la commune en France. En effet, la représentation municipale est trop impuissante, pour que le sentiment de la responsabilité puisse y prendre racine; d'autre part, le maire en est trop indépendant pour qu'elle exerce sur lui une influence quelconque; aussi, ce fonctionnaire ne se sent-il pas responsable vis-à-vis d'elle quant aux actes de son administration. Ce sont là les deux vices essentiels de l'organisation de la commune française. C'est à leur action qu'il faut attribuer cet état peu satisfaisant des finances communales dans ce pays, état qui se manifeste tant par le taux élevé des contributions extraordinaires que par l'accroissement démesuré des dettes.

FIN.

TABLE DES MATIÈRES.

Préface du traducteur I

Introduction 1

I. La commune en France, son histoire et son organisation 6

CHAPITRE I: La commune avant 1789 9

CHAPITRE II: La commune après 1789 et son organisation actuelle 45

II. Le système financier de la commune . . 70

L'administration financière.

CHAPITRE I: Le budget 78

CHAPITRE II: La comptabilité et la gestion des fonds communaux 85

Impôts communaux.

CHAPITRE III: Impôts directs.

A. Centimes additionnels 89

B. Autres espèces d'impôts directs 101

CHAPITRE IV: Impôts indirects.

L'octroi 109

Recettes obtenues en dehors de l'impôt.

CHAPITRE V: Les biens communaux 138

CHAPITRE VI: La dette communale 152

IMPRIMERIE DE RŒTTGER & SCHNEIDER, ST.-PÉTERSBOURG.