

ARCHIVES GÉNÉRALES DU ROYAUME  
ET  
ARCHIVES DE L'ÉTAT DANS LES PROVINCES

STUDIA

54

LES INSTITUTIONS FRANÇAISES  
DE 1795 À 1814

ESSAI SUR LES ORIGINES DES INSTITUTIONS  
BELGES CONTEMPORAINES

LIVRE 2

par

Prosper POULLET

Bruxelles  
1994



**Les institutions françaises  
de 1795 à 1814**

**Essai sur les origines des institutions  
belges contemporaines**

**Livre II**

ARCHIVES GÉNÉRALES DU ROYAUME  
ET  
ARCHIVES DE L'ÉTAT DANS LES PROVINCES

STUDIA

54



Archives générales du Royaume  
D/1994/0531/020

Numéro de commande: Publ. 1987

Archives générales du Royaume  
Rue de Ruysbroeck 2  
1000 Bruxelles

**Les institutions françaises  
de 1795 à 1814**

**Essai sur les origines des institutions  
belges contemporaines**

par  
**Prosper Poullet**

Édition anastatique

**Livre II**

Bruxelles  
1994



## LIVRE II

### Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif pendant le Consulat à vie

#### CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

##### LE SÉNATUS-CONSULTE ORGANIQUE DU CONSULAT A VIE

719. LE SÉNATUS-CONSULTE DU 16 THERMIDOR AN X (1). Le Concordat (2), approuvé par la loi du 18 germinal an X, avait ouvert les voies au rétablissement officiel du culte catholique et annoncé la fin des discordes religieuses; le traité d'Amiens, signé le 6 germinal an X (27 mars 1802), avait consacré la conquête des *frontières naturelles*. Les gouvernements précédents avaient vainement promis à la République la liberté des consciences catholiques et la paix extérieure dans la gloire des conquêtes : aussi l'opinion savait-elle au premier Consul un gré infini de ce double bienfait. Le Tribunat s'en constitua l'organe lorsque le 16 floréal, — le jour même où le traité d'Amiens fut porté au Corps législatif pour recevoir l'approbation exigée par la constitution — il émit à l'unanimité le vœu d'une grande manifestation de la reconnaissance nationale envers le premier Consul. Le 18 floréal, le Sénat

(1) AULARD, *Histoire politique* citée, p. 754; THIERS, *ouv. cité*, t. I, pp. 467 et suiv. — Cfr. ROEDERER, *Œuvres*, t. III, pp. 450 et suiv., 487 et suiv.; THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 288.

(2) La convention fut signée le 26 messidor an IX, les ratifications furent échangées le 23 fructidor an IX et le Corps législatif l'approuva le 18 germinal an X.

donna à ce vœu une forme pratique et concrète en prorogeant de dix ans, par une élection nouvelle en qualité de premier Consul, les pouvoirs de Bonaparte. Le Consulat à vie, désiré par lui, n'avait pas été admis. " Vous jugez, répondit Bonaparte au Sénat, que je dois au peuple un nouveau sacrifice ; je le ferai, si le vœu du peuple me commande ce que votre suffrage autorise „ (1). Un arrêté des Consuls du 20 floréal an X décida en conséquence que le peuple français serait consulté. Mais au lieu de faire porter le plébiscite sur la prorogation de dix ans accordée par le Sénat, l'arrêté consulaire disait : art. 1<sup>er</sup> " Le peuple français sera consulté sur cette question : *Napoléon Bonaparte sera-t-il Consul à vie?* „ art. 2 " Il sera ouvert, dans chaque commune, des registres où les citoyens seront invités à consigner leur vœu sur cette question. „

3.577.259 citoyens donnèrent leur suffrage. Chargé de dépouiller les registres, le Sénat, par le sénatus-consulte du 14 thermidor an X, constata qu'il avait été émis 3.568.885 suffrages affirmatifs (2), et proclama en conséquence Napoléon Bonaparte Consul à vie.

720. A la date de ce sénatus-consulte, le premier Consul avait déjà arrêté le texte des changements qu'il jugeait nécessaires à la constitution du 22 frimaire an VIII. Dans les premiers jours de thermidor, il soumit son œuvre aux autres Consuls et à quelques conseillers d'État qui n'y firent que des retouches sans importance. Officieusement communiqué à la commission sénatoriale chargée du recensement du plébiscite, ce projet fut officiellement transmis au Conseil d'État le 16 thermidor, porté au Sénat le même jour et voté par cette assemblée séance tenante (3).

(1) Bonaparte tenait ses pouvoirs d'un plébiscite. Cfr. plus haut, n° 602.

(2) Il y eut donc 8374 suffrages négatifs. — Cfr. plus haut, n° 602, *in fine*.

(3) On lit dans le procès-verbal de la séance du Sénat du 16 thermidor : " La commission spéciale nommée dans la séance du 11 [pour le dépouillement du plébiscite] observe par l'organe d'un de ses membres, qu'elle a été appelée par le gouvernement à prendre

721. *Caractère des changements apportés à la constitution du 22 frimaire an VIII* (1). Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X était presque une constitution nouvelle. Il comprenait quatre-vingt-six articles (la constitution de l'an VIII en avait quatre-vingt-quinze). Il remaniait profondément l'organisation des grands pouvoirs de l'État. Mais pas plus que la première constitution consulaire, il ne se préoccupait de déclarations ou de garanties de droits (2). Notons cependant que le citoyen nommé pour succéder au premier Consul devait prêter le serment, entre autres, " de respecter la liberté des consciences „ et de s' " opposer au retour des institutions féodales „ (art. 43 et 44, C. X) (3).

Tout en sauvegardant les apparences, cet acte donnait à l'État une organisation toute monarchique. Quatre traits primordiaux caractérisent, semble-t-il, les changements apportés à l'œuvre de l'an VIII : l'extension notable des pouvoirs du premier Consul ; l'augmentation des attributions du Sénat, placé d'ailleurs, à divers points de vue, sous la dépendance du Gouvernement ; l'amointrissement du Tribunat et la diminution de ses attributions comme de celles du Corps législatif ; la transformation, enfin, de cette dernière assemblée dans un sens plus populaire. Le peuple, rentré en possession de ses droits électoraux, exercera désormais sur la composition du Corps législatif une influence bien plus décisive que dans le système des listes de notabilité. Il existera dans l'État un corps véritablement représentatif de la nation. Le retour au système monarchique devait bien être payé d'une concession de caractère populaire. Bonaparte, pourvu qu'il pût les dominer, préférerait d'ailleurs des députés ayant leurs attaches dans la nation même à des représentants sans liens avec le peuple comme ceux de la constitution de l'an VIII. " Tous les pouvoirs sont en l'air, disait le

connaissance du projet... et qu'elle se trouve par cet examen à portée de faire son rapport au Sénat. „ *Registre des procès-verbaux*, etc. *Archives nationales*.

(1) AULARD, *Histoire politique* citée, pp. 755 et suiv. ; THIERS, *ouv. cité*, t. I, pp. 476 et suiv.

(2) Voir plus haut, n° 603.

(3) Voir plus bas, n° 783.

premier Consul au Conseil d'État, ils ne reposent sur rien. Il faut établir leurs rapports avec le peuple, c'est ce que la constitution avait omis... Dans le système des listes de notabilité, le peuple qui présente en définitive cinq mille candidats ne peut pas se flatter de concourir assez aux élections pour voir nommer ceux qui ont le plus sa confiance. Pour la stabilité du gouvernement, il faut donc que le peuple ait plus de part aux élections et qu'il soit réellement représenté. Alors il se ralliera aux institutions ; sans cela il y restera toujours étranger ou indifférent „ (1).

**722.** Pendant le Consulat à vie, de nouveaux changements furent apportés aux actes constitutionnels du 22 frimaire an VIII et du 16 thermidor an X. Décrétés par les sénatus-consultes du 12 fructidor an X et du 28 frimaire an XII (20 décembre 1803), ils concernaient presque exclusivement le fonctionnement du Sénat et du Corps législatif.

## CHAPITRE I

### LE POUVOIR LÉGISLATIF

**723.** Le Consulat à vie consacra dans l'organisation du pouvoir législatif une modification capitale dont la portée ne fit que s'accroître sous l'Empire. Suivant la nature des questions à régler, le pouvoir législatif s'exerçait par le Gouvernement et le Sénat, ou bien, comme précédemment, par le Gouvernement, le Tribunat et le Corps législatif, sous le haut contrôle du Sénat.

Le règlement des questions les plus graves, comme la révision, l'interprétation ou le complément de la constitution, le régime des colonies, etc., fut attribué au Sénat (2). " On portait au Sénat, dit Thibaudeau, les grandes affaires poli-

(1) Cité par THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 289. — Cfr. plus haut, nos 604, 608, 685 et plus bas, nos 728 et suiv., 738.

(2) Pour le détail, voir plus bas, n° 770.

tiques „ (1). “ L'ordre de succéder au trône, disait un jour au Sénat le président de cette assemblée, ne peut être réglé que par les lois fondamentales ou ces lois que l'on appelle Lois de l'État par excellence. Ces dispositions sont de votre ressort, Messieurs, en votre qualité de législateurs politiques „ (2).

### § 1. *Le Corps législatif*

#### I. — COMPOSITION DU CORPS LÉGISLATIF

**724. COMPOSITION.** En vertu du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, les membres du Corps législatif devaient désormais être répartis entre les divers départements de la République proportionnellement à leur population (3) (art. 69, C. X).

Après les annexions de l'île d'Elbe et du Piémont, le nombre des membres du Corps législatif fut fixé à trois cent dix-huit (4).

Le Sénat devait choisir la députation de chaque département parmi les candidats que le suffrage populaire, fonctionnant à plusieurs degrés, lui présentait à cette fin.

Le Corps législatif continua à se renouveler par cinquième tous les ans. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X répartit, en vue de ce renouvellement, les départements en cinq séries, dont une sortait chaque année (art. 7) (5). A la différence du système établi par la constitution de l'an III (6), les membres d'une même députation départementale devaient donc être tous nommés à la fois (art. 70, C. X). Un sénatus-consulte du 8 fructidor an X décida que l'ordre de sortie des séries serait fixé par le sort. D'après le tirage effectué en

(1) *Mémoires sur le Consulat*, p. 335.

(2) Procès-verbal de la séance du 22 frimaire an XIII. *Archives nationales*.

(3) Voir le tableau de répartition annexé au sénatus-consulte, dans la Coll. HUYGHE, t. IX, p. 268.

(4) Sénatus-consultes du 8 et du 24 fructidor an X.

(5) Voir le tableau joint au sénatus-consulte, dans la Coll. HUYGHE, t. IX, p. 269.

(6) Voir plus haut, p. 14.

séance du Sénat du 12 fructidor, la députation des départements faisant partie de la 4<sup>e</sup> série dut sortir la première : en l'an XI ; celle de la 3<sup>e</sup> série, la seconde : en l'an XII ; puis, celle de la 5<sup>e</sup> série en l'an XIII ; celle de la 2<sup>e</sup> série, en l'an XIV (1805-1806) ; et enfin, celle de la 1<sup>re</sup> série en 1806 (1). En 1807, ce fut de nouveau le tour de la 4<sup>e</sup> série ; en 1808, celui de la 3<sup>e</sup> ; en 1809, celui de la 5<sup>e</sup>, et ainsi de suite, toujours dans le même ordre (2).

**725.** Les départements belges se trouvaient répartis comme suit dans les différentes séries : la Lys, avec quatre députés, et la Meuse inférieure, avec deux députés, dans la 1<sup>re</sup> série ; la Dyle (quatre députés) et les Forêts (deux députés) dans la 2<sup>e</sup> série ; l'Ourthe et les Deux Nèthes (3), chacun

(1) Le calendrier républicain avait été aboli par le sénatus-consulte du 22 fructidor an XIII (9 septembre 1805) à partir du 11 nivôse an XIV, 1<sup>er</sup> janvier 1806. — Le mandat des députés de la 2<sup>e</sup> série avait cessé au 1<sup>er</sup> vendémiaire an XIV (22 septembre 1805) ; celui des députés de la 1<sup>re</sup> série, sortant en 1806, expirait le 31 décembre 1806 : cfr. la note ci-après.

(2) D'après cela, la 1<sup>re</sup> série devait sortir successivement en 1806 et en 1811 ; la 2<sup>e</sup> série, en l'an XIV et en 1810 ; la 3<sup>e</sup> série en l'an XII, en 1808 et en 1813 ; la 4<sup>e</sup> série en l'an XI, en 1807 et en 1812 ; la 5<sup>e</sup> série en l'an XIII, et en 1809. — L'époque précise où les députés faisant partie d'une série sortante devaient cesser leurs fonctions varia. Un arrêté du 10 nivôse an XI décida que les membres de la série sortante en l'an XI, c'est-à-dire la 4<sup>e</sup>, cesseraient de faire partie du Corps législatif à partir du 1<sup>er</sup> pluviôse an XI ; un arrêté du 6 brumaire an XII fixa au 1<sup>er</sup> frimaire an XII, la cessation des fonctions des députés sortant en l'an XII ; stipulant en outre pour l'avenir, l'art. 3 de l'arrêté du 6 brumaire an XII disait : " A l'avenir, les membres sortant du Corps législatif cesseront leurs fonctions à compter du 1<sup>er</sup> vendémiaire de l'année où ils en doivent sortir „ ; le sénatus-consulte du 22 février 1806, enfin, fixa au 31 décembre de l'année de sortie l'époque de la cessation effective des fonctions législatives : en conséquence, les députés de la 1<sup>re</sup> série qui auraient dû sortir au 1<sup>er</sup> vendémiaire an XV (22 septembre 1806) cessèrent leurs fonctions le 31 décembre 1806 ; ceux de la 4<sup>e</sup>, le 31 décembre 1807, et ainsi de suite. — A la fin de l'Empire, certaines séries sortantes virent proroger leurs pouvoirs. Cfr. plus bas, le livre III chap. I.

(3) Les Deux Nèthes eurent quatre députés après l'annexion du pays de Bois-le-Duc. Cfr. les sénatus-c. du 24 avril et du 5 juin 1810.

avec trois députés, ainsi que Jemmapes, avec quatre députés, dans la 3<sup>e</sup>; l'Escaut (quatre députés)-et le département de Sambre-et-Meuse (deux députés) dans la 4<sup>e</sup> série. La 5<sup>e</sup> série ne comprenait pas de départements belges.

**726.** La constitution du 16 thermidor an X reconnaissait au Sénat le droit de dissoudre, sur la proposition du Gouvernement, le Corps législatif. Quoique le sénatus-consulte du 16 thermidor an X eût apporté dans la composition et dans le mode de formation du Corps législatif les graves modifications que j'ai indiquées, il ne fut pas procédé à la dissolution de l'assemblée. L'art. 72 du sénatus-consulte décida que les députés en fonctions seraient classés dans les cinq séries. Un acte du Sénat en date du 14 fructidor an X (1) procéda à cette opération conformément à la règle établie par un sénatus-consulte du 8 fructidor, c'est-à-dire en tenant compte, dans la mesure du possible, du domicile des députés.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor renfermait une autre disposition transitoire. Son art. 74 décidait que les députés qui avaient été nommés en l'an X (2) rempliraient leurs cinq années de mandat. Ils ne devaient donc pas être renouvelés, comme leurs collègues de la même députation départementale, dans l'année à laquelle appartenait la série où était placé le département auquel ils avaient été attachés (art. 73, 74, C. X). Leurs fonctions ne devaient cesser qu'au 1<sup>er</sup> vendémiaire an XV (22 septembre 1806), mais un sénatus-consulte du 22 février 1806 prorogea leur mandat jusqu'à la sortie de la députation départementale dont ils faisaient partie.

## II. — FORMATION DU CORPS LÉGISLATIF

**727. ELECTION.** L'élection des membres du Corps législatif continua à appartenir, comme nous l'avons dit, au Sénat. Mais la nation, représentée par un système de suffrage à deux degrés, reçut le droit de désigner un certain nombre

(1) Coll. HUYGHE, t. X, p. 3.

(2) Voir plus haut, n° 616.

de candidats — trois pour chaque place à pourvoir (art. 32, C. X) — entre lesquels devait se restreindre le choix du Sénat. Les candidats au Corps législatif étaient choisis par les *collèges électoraux de département et d'arrondissement*, dont les membres étaient eux-mêmes désignés par les *assemblées cantonales*, qui formaient ainsi le corps électoral du premier degré.

Les principes fondamentaux du système nouveau se trouvaient formulés dans la constitution même (art. 4-38, C. X). Quant aux détails de l'organisation électorale, ils furent pour la première fois réglés par un simple arrêté du Gouvernement (1). " Lors de la première convocation de chaque assemblée (cantonale), disait l'art. 6 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, l'organisation et les formes en seront déterminées par un règlement émané du Gouvernement. "

**728. DES ÉLECTEURS AU PREMIER DEGRÉ : L'ASSEMBLÉE CANTONALE.** *Des votants.* L'assemblée cantonale était, en principe, constituée sur la base du suffrage universel. Aux termes de l'art. 4 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, en effet, tous les citoyens domiciliés dans le canton et inscrits sur le registre civique de l'arrondissement devaient en faire partie. Il n'était d'ailleurs rien innové aux règles très larges établies par la constitution de l'an VIII pour la jouissance et l'exercice des droits de citoyen (2).

Par une disposition transitoire, toutefois, l'art. 4 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X stipulait que jusqu'en l'an XII les citoyens du canton inscrits sur la liste des *notables communaux* feraient seuls partie de l'assemblée cantonale. On se rappelle comment cette liste avait été formée au début du Consulat (3). Les sous-préfets furent chargés de répartir par canton les noms des citoyens qui faisaient partie de la liste des notabilités communales.

(1) Arrêté du 19 fructidor an X contenant règlement pour l'exécution du sénatus-consulte du 16 thermidor an X relativement aux assemblées de canton, aux collèges électoraux, etc.

(2) Voir plus haut, n° 610.

(3) Voir plus haut, nos 611 et suiv.

729. *Scrutin* (1). Il y avait une assemblée de canton par ressort de justice de paix (art. 1, C. X). Elle se subdivisait en *sections* ou bureaux de vote (art. 6, C. X). Les assemblées de canton étaient convoquées par le Gouvernement, qui fixait le temps de leur durée et l'objet de leur réunion (art. 17, C. X). Indépendamment de la nomination des membres des collèges électoraux, la constitution chargeait ces assemblées de désigner des candidats pour les places de juge de paix effectif ou suppléant, ainsi que pour celles de conseiller municipal dans les villes de cinq mille âmes (art. 8 et 10, C. X).

Elles avaient un président nommé pour cinq ans (2) par le premier Consul (3). Il était assisté de quatre scrutateurs, " dont deux, disait l'art. 5 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, sont les plus âgés et les deux autres les plus imposés des citoyens ayant droit de voter dans l'assemblée de canton „. Le président et les quatre scrutateurs nommaient le secrétaire (art. 5, C. X).

La police de l'assemblée appartenait au président. Nulle force armée ne pouvait être placée près d'elle sans sa réquisition. Ceux qui avaient droit de voter pouvaient seuls y entrer. " Il n'y aura jamais de spectateurs „, ajoutait l'art. 8 de l'arrêté du 19 fructidor an X.

Au jour fixé pour la tenue de l'assemblée, le scrutin s'ouvrait au lever du soleil. Il devait rester ouvert jusqu'à ce que la moitié des citoyens ayant droit de voter eût donné son suffrage. Si les trois quarts des citoyens ayant droit de voter avaient donné leur suffrage, le président pouvait le déclarer fermé six heures après l'ouverture de l'assemblée. A raison des nombreux scrutins que nécessitaient souvent les nominations multiples rentrant dans la compétence des assemblées

(1) Voir dans la Coll. HUYGHE, t. X, p. 211, les formules des différents actes relatifs aux assemblées de canton. Ces formules furent fixées par l'arrêté des Consuls du 4 frimaire an XI.

(2) Un décret impérial du 15 avril 1806 fixa au 1<sup>er</sup> janvier 1808 l'époque du premier renouvellement quinquennal des présidents de canton.

(3) Cfr. sur la présidence des assemblées de canton un avis du Conseil d'Etat en date du 2 frimaire an XI, et sur le remplacement des présidents empêchés l'arrêté des Consuls du 9 nivôse an XI.

cantonales, leur session durait généralement plusieurs jours. Cependant, l'assemblée cantonale ne pouvait jamais se prolonger au delà du terme fixé par la lettre de convocation (1). Si, à ce moment, elle n'avait pas terminé ses opérations, il en devait être tenu compte au Gouvernement.

Le vote était secret. Les électeurs écrivaient leur vote ou le faisaient écrire par un des scrutateurs.

Les choix se faisaient à la majorité absolue (2). Si ce nombre n'était pas atteint au premier tour, il était procédé à un second scrutin, à la majorité absolue également. Le ballottage n'avait lieu qu'au troisième tour, entre les citoyens, en nombre double des places à conférer, qui avaient obtenu le plus de voix.

730. Chaque assemblée de canton nommait au collège électoral d'arrondissement et au collège électoral de département, un nombre de membres proportionné à la population du canton (3) : " les collèges électoraux d'*arrondissement*, disaient les art. 18 et 19 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, ont un membre pour cinq cents habitants domiciliés dans l'arrondissement. Le nombre des membres ne peut néanmoins excéder deux cents, ni être au-dessous de cent vingt. Les collèges électoraux de *département* ont un membre par mille habitants domiciliés dans le département ; et néanmoins ces membres ne peuvent excéder trois cents, ni être au-dessous de deux cents „ (4).

731. Les membres des collèges électoraux étaient nommés à vie (art. 20, C. X). " Il vaudrait mieux, avait dit Truguet au Conseil d'Etat, que les membres des collèges électoraux

(1) Arrêté du 19 fructidor an X, art. 1-22. (Cfr. en outre, un avis du Conseil d'Etat du 29 vendémiaire an XI).

(2) On votait au scrutin de liste. *Ibid.*, art. 9. Il y avait dans la salle de vote autant de boîtes pour recueillir les votes que de fonctions diverses pour lesquelles l'assemblée de canton était chargée de faire des choix.

(3) Voir les tableaux annexés à l'arrêté du 19 fructidor an X. *Bulletin des lois*.

(4) Voir dans la Coll. HUYGHE, t. X, p. 317, le tableau des nominations à faire par les assemblées de canton du département de la Dyle.

fussent nommés à temps qu'à vie... Eh bien ! répliqua le premier Consul, le citoyen Truguet va contre le but qu'il se propose ; car c'est aujourd'hui qu'on y nommera plus d'hommes de la Révolution. Plus on attendra, moins on en aura „ (1).

“ Si un membre d'un collège électoral, disait l'art. 21, est dénoncé au Gouvernement, comme s'étant permis quelque acte contraire à l'honneur ou à la patrie, le Gouvernement invite le collège à manifester son vœu : il faut les trois quarts des voix pour faire perdre au membre dénoncé sa place dans le collège. On perd, ajoutait l'art. 22, sa place dans les collèges électoraux pour les mêmes causes qui font perdre le droit de citoyen. — On la perd également, lorsque, sans empêchement légitime, on n'a point assisté à trois réunions successives. „

Il ne devait être procédé par une assemblée de canton à la nomination des places qui lui appartenaient dans un collège électoral que quand ces places étaient réduites aux deux tiers (art. 35, C. X).

**732.** Les membres du collège électoral de *département* devaient être choisis sur une liste de six cents citoyens les plus imposés du département (art. 26, C. X).

**733.** Les collèges électoraux devaient dresser, jour par jour, procès-verbal de leurs opérations. Une expédition de ces procès-verbaux était envoyée au ministre de l'intérieur, chargé de former d'après ces procès-verbaux les listes des candidats pour le Corps législatif (2).

**734.** DES ÉLECTEURS AU SECOND DEGRÉ : LES COLLÈGES ÉLECTORAUX D'ARRONDISSEMENT ET DE DÉPARTEMENT. — A. *Des collèges électoraux d'arrondissement. Composition.* En dehors des membres nommés par les assemblées de canton (3) au nombre de 120 à 200, les collèges électoraux

(1) Rapporté par THIBAUDEAU, *Mémoires sur le Consulat*, p. 294.

(2) Arrêté du 19 fructidor an X, art. 42 et suiv.

(3) Voir ci-dessus, n° 730.

d'arrondissement pouvaient comprendre un certain nombre de membres nommés par le premier Consul : " Le premier Consul, disait l'art. 27 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, peut ajouter aux collèges électoraux d'arrondissement dix membres pris parmi les citoyens appartenant à la Légion d'honneur, ou qui ont rendu des services... Il n'est point assujetti pour ces nominations à des époques déterminées. "

Sauf la qualité de citoyen, les membres des collèges électoraux d'arrondissement n'étaient tenus de justifier d'aucune condition spéciale d'éligibilité.

On ne pouvait être à la fois membre d'un collège d'arrondissement et d'un collège de département.

Les membres du Corps législatif ne pouvaient assister aux séances du collège électoral dont ils faisaient partie (art. 34, C. X). " Tous les autres fonctionnaires publics, disait l'art. 34 du sénatus-consulte organique du Consulat à vie, ont droit d'y assister et d'y voter. "

**735. *Scrutin*** (1). Le collège électoral ne pouvait s'assembler qu'en vertu d'un acte de convocation émané du Gouvernement, et dans le lieu qui lui était assigné. Il ne pouvait s'occuper que des opérations pour lesquelles il était convoqué, ni continuer ses séances au delà du terme fixé par l'acte de convocation. S'il sortait de ces bornes, le Gouvernement avait le droit de le dissoudre (art. 36, C. X).

Les collèges électoraux ne pouvaient ni directement ni indirectement, sous quelque prétexte que ce fût, correspondre entre eux (art. 37, C. X).

Le premier Consul nommait le président à chaque session (art. 23, C. X).

A chaque session également, le collège électoral nommait deux scrutateurs et un secrétaire (art. 24, C. X).

Le président avait seul la police de l'assemblée (art. 23, C. X).

L'assemblée s'ouvrait au jour et à l'heure fixés par la lettre de convocation.

(1) Voir dans la Coll. HAYEZ, t. XX, pp. 106 et suiv., l'arrêté du 15 pluviôse an XI fixant les formules d'actes relatifs aux collèges électoraux d'arrondissement.

Les électeurs votaient par écrit ; s'ils ne savaient ou ne pouvaient écrire, un des scrutateurs écrivait leur vote.

Les élections se faisaient au scrutin de liste, à la majorité absolue. Il n'y avait lieu à ballottage que si cette majorité n'avait pas été atteinte au second tour. Au ballottage, on ne pouvait voter que pour les citoyens, en nombre double des places à conférer, qui avaient obtenu le plus de voix au second tour.

Les collèges électoraux d'arrondissement n'étaient pas seulement chargés d'élire des candidats pour le Corps législatif ; ils présentaient également des candidats pour le Tribunal et pour le Conseil d'arrondissement (art. 28 et 29, C. X).

La présentation des candidats pour le Corps législatif était réglée comme suit par l'art. 32 du sénatus consulte organique du Consulat à vie : " Les collèges électoraux d'arrondissement présentent à chaque réunion deux citoyens domiciliés dans le département pour former la liste sur laquelle doivent être nommés les membres de la Députation au Corps législatif. Un de ces citoyens doit être pris nécessairement hors du collège qui le présente „

L'arrêté du 19 fructidor an X décida qu'après avoir désigné deux candidats, le collège, par deux scrutins successifs, procéderait à la désignation de deux premiers suppléants et de deux seconds suppléants. Ces suppléants étaient destinés à remplacer éventuellement les candidats qui, désignés par plusieurs collèges électoraux, étaient obligés d'opter pour l'un deux.

Dans les départements où la présentation de deux candidats par chaque collège électoral ne fournissait pas un nombre triple de celui des députés à nommer, chaque collège faisait une élection supplémentaire de deux candidats et de leurs suppléants. Si les noms réunis de la première liste et de la liste supplémentaire excédaient le nombre triple des députés à nommer, il était procédé à leur réduction d'après des règles sur lesquelles nous n'avons pas à insister (1).

736. B. *Des collèges électoraux de département. Composition.* — Nous avons déjà dit que les collèges électoraux de

(1) Voir art. 52 et suiv. de l'arrêté du 19 fructidor an X.

département avaient un membre par mille habitants domiciliés dans le département : néanmoins ces membres ne pouvaient excéder trois cents, ni être au-dessous de deux cents (art. 19, C. X) (1).

Le premier Consul, en vertu de l'art. 27 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, pouvait ajouter à chaque collège électoral de département vingt citoyens, dont dix pris parmi les trente plus imposés du département, et les dix autres soit parmi les membres de la Légion d'honneur, soit parmi les citoyens qui avaient rendu des services. Il n'était point assujetti, pour ces nominations, à des époques déterminées.

Les membres des collèges électoraux de département élus par les assemblées cantonales étaient soumis à une condition spéciale d'éligibilité : ils devaient être pris parmi les six cents citoyens les plus imposés aux rôles des contributions foncière, mobilière et somptuaire et au rôle des patentes. La liste de ces citoyens devait être imprimée (art. 25, C. X) (2).

On ne pouvait être à la fois membre du collège électoral de département et d'un collège électoral d'arrondissement (art. 33, C. X).

Les membres du Corps législatif ne pouvaient assister aux séances du collège électoral dont ils faisaient partie. Tous les autres fonctionnaires publics avaient droit d'y assister (art. 34, C. X) (3).

**737. Scrutin.** Les opérations des collèges électoraux de département étaient soumises aux mêmes règles que celles que nous venons d'exposer pour les collèges électoraux d'arrondissement. Ils ne pouvaient s'assembler qu'en vertu d'un acte de convocation émané du Gouvernement et dans le lieu qui leur était assigné.

Ils ne pouvaient s'occuper que des opérations pour lesquelles ils étaient convoqués, ni continuer leurs séances au delà du terme fixé par l'acte de convocation. S'ils sortaient

(1) Voir plus haut, n° 730.

(2) Cfr. à cet égard l'arrêté du 9 frimaire an XI.

(3) Voir plus haut, n° 734, *in fine*.— De cette manière, il n'y aurait pas de mandat impératif (Cfr. n° 622).

de ces bornes, le Gouvernement avait le droit de les dissoudre (art. 36, C. X). " La dissolution d'un corps électoral, disait l'art. 38 de la constitution, opère le renouvellement de tous ses membres. "

Les collèges électoraux ne pouvaient ni directement ni indirectement, sous quelque prétexte que ce fût, correspondre entre eux (art. 37, C. X).

Le premier Consul nommait le président à chaque session (art. 23, C. X). A chaque session également, le collège électoral nommait deux scrutateurs et un secrétaire (art. 24, C. X).

Le président avait seul la police de l'assemblée (art. 23, C. X).

Celle-ci s'ouvrait au jour et à l'heure fixés par la lettre de convocation.

Les électeurs votaient par écrit. Si un électeur ne savait ou ne pouvait écrire, il faisait écrire son vote par un scrutateur.

Les élections se faisaient au scrutin de liste, à la majorité absolue, avec ballottage au troisième tour.

Les collèges électoraux de département étaient chargés de pourvoir à d'autres élections encore qu'à celles des candidats pour le Corps législatif. Ils présentaient des candidats pour le Sénat et pour le Conseil général de département. Pour le Corps législatif, ils devaient désigner deux citoyens domiciliés dans le département. Un de ces citoyens devait être pris nécessairement hors du collège qui le présentait (art. 32, C. X).

Après avoir désigné ses deux candidats, le collège de département procédait, — comme le collège d'arrondissement, — par deux scrutins successifs, à la désignation de deux premiers suppléants et de deux seconds suppléants. Dans certains cas aussi, il y avait lieu, comme pour les collèges d'arrondissement, à la présentation d'une seconde liste de candidats et de leurs suppléants (1).

Une expédition du procès-verbal des opérations du collège électoral devait être adressée au ministre de l'intérieur pour

(1) Voir plus haut, n° 735, *in fine*.

lui permettre de dresser la liste des candidats présentés par chaque département pour le Corps législatif (1).

738. Le premier Consul attendait de grands avantages de cette constitution des collèges électoraux, dont les membres, avons-nous dit, étaient nommés à vie (2). " Les collèges électoraux, disait-il au Conseil d'État (3), rattachent les grandes autorités au peuple et réciproquement. Ce sont des corps intermédiaires entre les pouvoirs et le peuple, c'est une classification des citoyens, une organisation de la nation (4). Dans cette classification, il fallait combiner les intérêts opposés des propriétaires et prolétaires, éviter les excès également redoutables des uns et des autres. Il fallait appeler dans les collèges les propriétaires, puisque la propriété est la base fondamentale de toute association politique. Il fallait y appeler aussi des non propriétaires, pour ne pas fermer la carrière aux talents et au génie. Il y avait à redouter que les collèges électoraux ne prissent tous les candidats dans leur sein ; c'est pourquoi on leur a imposé l'obligation d'en prendre la moitié au dehors. „

739. *Validation des opérations électorales.* Les contestations auxquelles donnait lieu la validité des *opérations électorales* proprement dites devaient être décidées par le Gouvernement statuant en Conseil d'État (5). Le Gouvernement pouvait ordonner que les opérations seraient recommencées. Il appartenait au Sénat de vérifier si les candidats présentés par les collèges électoraux réunissaient les conditions d'âge, de domicile, etc., requises, comme d'annuler les présentations irrégulières à d'autres points de vue (6).

(1) Voir plus haut, n° 727.

(2) Voir plus haut, n° 731.

(3) THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 290.

(4) Cfr. plus haut, nos 685 et 721.

(5) Art. 10, 41 et 62 de l'arrêté du 19 fructidor an X, et arrêté du 24 vendémiaire an XI. — Cfr. aussi le décret du 13 mai 1806, art. 35.

(6) Cfr. dans la Coll. HUYGHE, t. VI, un sénatus-consulte du 2 février 1808, et t. XVI, pp. 172 et suiv., deux sénatus-consultes du 9 janvier 1813. Cfr. aussi les sénatus-consultes du 21 septembre 1808, du 1er et du 18 avril 1809, etc.

Sous l'Empire, il fut apporté certaines restrictions au droit qu'avait le Gouvernement d'ordonner, en cas d'irrégularités dans les opérations électorales, de nouvelles élections : " Les opérations entières d'un collège électoral, disait l'art. 74 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, et les opérations partielles qui sont relatives à la présentation des candidats au Sénat, au Corps législatif et au Tribunal ne peuvent être annulées pour cause d'inconstitutionnalité que par un sénatus-consulte. „

**740. ELIGIBILITÉ.** En dehors des changements résultant de la suppression des listes de notabilité et de la nécessité pour les candidats au Corps législatif d'être domiciliés dans le département qui les présentait, aucune modification n'intervint, sous le régime du Consulat à vie, dans les conditions d'éligibilité au Corps législatif.

**741. DISSOLUTION DU CORPS LÉGISLATIF.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X accorda au Sénat le droit de dissoudre, sur la proposition du Gouvernement, le Corps législatif et le Tribunal (art. 55 et 56, C. X), qui devaient alors être renouvelés dans tous leurs membres (art. 77, C. X).

### III. — FONCTIONNEMENT DU CORPS LÉGISLATIF

**742.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait donné au Corps législatif un caractère plus accentué de représentation populaire. Il introduisit, par contre, dans son mode de fonctionnement des changements importants en vue d'augmenter l'influence du Gouvernement. Ces modifications, qui portaient surtout sur la tenue des sessions, furent ultérieurement complétées, en ce qui concernait la tenue des séances, par un sénatus-consulte du 28 frimaire an XII. On s'éloignait ainsi de plus en plus de cette rigoureuse séparation des pouvoirs que la constitution de l'an III avait voulu établir (1).

**743. DES SESSIONS.** " Le Gouvernement, disait l'art. 75 du sénatus-consulte organique du Consulat à vie, convoque,

(1) Voir plus haut, nos 28, 40, 59, 60.

ajourne, et proroge le Corps législatif. „ La session ordinaire de l'assemblée ne devait plus désormais, comme jadis, s'ouvrir de *plein droit* au 1<sup>er</sup> frimaire ; elle cessait aussi d'avoir une durée limitée (1).

Aux termes de l'art. 1<sup>er</sup> du sénatus-consulte du 28 frimaire an XII, le premier Consul faisait l'ouverture de chaque session du Corps législatif (2).

744. RÈGLEMENT D'ORDRE INTÉRIEUR. *Des séances.* Les règles nouvelles introduites dans le fonctionnement du Corps législatif par le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII, restreignirent à beaucoup d'égards la faculté qui appartenait à l'assemblée de régler elle-même la tenue de ses séances. Elles portaient surtout sur la constitution du bureau. „ Le premier Consul, disait l'art. 8 de ce sénatus-consulte, nommera le président du Corps législatif, sur une présentation de candidats qui sera faite par le Corps législatif, au scrutin secret et à la majorité absolue. „

Le Corps législatif était admis à présenter quatre candidats. Cette présentation avait lieu „ dans le cours de la session annuelle pour l'année suivante et à l'époque de cette session que le Gouvernement désignait „ (art. 9). Un candidat devait être pris dans chacune des séries, sauf dans la série sortante (art. 10).

Si, au moment de l'ouverture de la session, le premier Consul n'avait pas encore nommé le président, le Corps législatif à sa première séance présentait un cinquième candidat pris dans la série entrante de l'année (art. 11).

Le président logeait au palais du Corps législatif (art. 14). La garde d'honneur était sous ses ordres. Il avait, en cas de vacance, la nomination aux emplois du Corps législatif. Mais il n'avait pas le droit de révoquer les employés.

A l'ouverture de chaque session, le Corps législatif com-

(1) Voir plus haut, n° 617.

(2) Pour la session de l'an XII cependant, on devait encore suivre l'ancien cérémonial, tel que l'avait réglé l'arrêté du 19 brumaire an X: cet arrêté était le premier qui avait donné à l'ouverture de la session une certaine solennité : Cfr. THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 205.

plétait son bureau en nommant quatre vice-présidents et quatre secrétaires, au scrutin secret et à la majorité absolue (art. 16). Ils devaient être renouvelés tous les mois.

Le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII remplaça également la Commission des inspecteurs du palais législatif par quatre *questeurs*, nommés par le premier Consul sur une liste de douze candidats choisis au scrutin secret et à la majorité absolue par le Corps législatif. Deux questeurs étaient renouvelés chaque année, sur une désignation de six membres faite de la même manière (art. 18).

Le président, les vice-présidents et les questeurs formaient le *conseil d'administration du Corps législatif*. Ce conseil arrêtait l'emploi des fonds affectés aux dépenses du Corps, approuvait le compte de ses recettes et de ses dépenses, et répartissait entre les questeurs les fonctions relatives à l'administration et à la police du palais. Le conseil révoquait les employés du Corps législatif (1) (art. 23).

745. *Procédure des délibérations* (2). Aucun changement ne fut apporté dans le mode suivi par le Corps législatif pour l'examen des lois (3). Mais le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII régla le mode suivant lequel le Corps législatif délibérait sur les communications que le Gouvernement jugeait bon de lui faire.

Cette délibération, qui constituait pour le Corps législatif une attribution nouvelle, devait avoir lieu en comité général ou secret. Si l'assemblée désirait quelques renseignements sur la communication que le Gouvernement lui avait faite, elle pouvait, par une délibération préalable, charger son président d'en faire la demande au Gouvernement. Les orateurs du Gouvernement portaient sa réponse. Les délibérations devaient être prises à la majorité des voix, et sans nomination de commission ni de rapporteur. Elles étaient portées au Gouvernement par une députation. Les secrétaires consignaient dans un registre particulier les procès-verbaux des délibérations prises en comité général.

(1) Le président nommait ces employés. Voir plus haut, p. 554.

(2) Sur les *votes*, voir plus haut, n° 620.

(3) Voir plus haut, n° 621.

**746. CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU MANDAT. INCOMPATIBILITÉS, ETC.** (1). Pas plus que la constitution du 22 frimaire an VIII, le sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'avait établi d'incompatibilité formelle entre la qualité de membre du Corps législatif et une autre fonction quelconque (2). Mais un arrêté du 5 germinal an XII décida, par application de la loi du 30 germinal an V (3), qu'il y avait incompatibilité entre les fonctions législatives et celles de membre d'un conseil général de département, d'arrondissement ou de commune.

#### IV. — ATTRIBUTIONS DU CORPS LÉGISLATIF

**747. DIMINUTION DES ATTRIBUTIONS DU CORPS LÉGISLATIF DANS L'ORDRE LÉGISLATIF.** Le Corps législatif ne paya pas seulement d'entraves à son autonomie dans son fonctionnement intérieur, le caractère plus populaire que lui donnait le sénatus-consulte du 16 thermidor an X. Il eut à subir également une notable diminution de ses attributions d'ordre législatif. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua en effet au Gouvernement et au Sénat le règlement d'une série de matières qui nécessitaient, d'après la constitution de l'an VIII, l'intervention du Corps législatif. C'est ainsi que le Sénat, indépendamment du pouvoir de régler " tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécessaire à sa marche „ et d'expliquer " les articles de la constitution qui donnent lieu à différentes interprétations „ (art. 54, C. X), fut investi des attributions suivantes, désormais soustraites à l'intervention du législateur ordinaire : 1<sup>o</sup> le droit de régler la constitution des colonies ; 2<sup>o</sup> le droit de suspendre pour cinq ans les fonctions de jurés dans les départements où cette mesure serait nécessaire ; 3<sup>o</sup> le droit de déclarer, quand les circonstances l'exigeraient, des départements hors de la constitution (4). En toutes ces matières, le Sénat ne pouvait d'ailleurs intervenir que sur l'initiative du Gouvernement (art. 56, C. X).

(1) Sur les immunités, etc., voir plus haut, n<sup>o</sup> 622.

(2) Cfr. ESMEIN, *ouv. citée*, pp. 669 et 671.

(3) Voir plus haut, n<sup>os</sup> 41 et 622.

(4) Art. 54 et 55, C. X. — Voir plus bas, les attributions du Sénat.

Le Corps législatif perdit, d'autre part, au profit du premier Consul, le droit de ratifier les traités de paix et d'alliance (art. 58, C. X). Ce fut la réponse du premier Consul aux difficultés qu'avait rencontrées, en 1801, l'approbation du traité de paix avec la Russie (1). Avant d'être promulgués, les traités devaient être communiqués au Sénat, mais non au Corps législatif. Cette assemblée perdit encore, au profit du premier Consul, le droit de présenter des candidats aux places de sénateur (art. 61, C. X).

748. RAPPORTS AVEC LE GOUVERNEMENT. Par contre, vers la fin du Consulat à vie, le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII augmenta, mais dans une faible mesure et en théorie plus qu'en fait, les attributions du Corps législatif vis-à-vis du Gouvernement. Il décida que lorsque ce dernier jugerait bon de faire à cette assemblée une communication relative à un objet autre que le vote d'une loi, elle pourrait, en comité secret, délibérer sa réponse. Le Corps législatif était même autorisé dans ce cas à demander, par l'intermédiaire de son président des renseignements complémentaires. Le Gouvernement faisait porter sa réponse par ses orateurs habituels, les conseillers d'État. " On se demandait, disait Treilhارد en communiquant au Tribunal le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII, pourquoi, lorsque le Gouvernement communique au Corps législatif un grand événement ou un grand acte d'administration, le Corps législatif ne pouvait pas émettre constitutionnellement une réponse préparée et mûrie dans une délibération légale „ (2).

## § 2. *Le Tribunal*

### I. — COMPOSITION ET FORMATION DU TRIBUNAT

749. COMPOSITION. " A dater de l'an XIII, disait l'art. 76 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, le Tribunal sera

(1) Voir sur ces difficultés, THIERS, *ouv. cité*, t. I, pp. 415 et suiv.; THIBAUDEAU, *Le Consulat et l'Empire*, t. II, pp. 332 et suiv.; et plus bas, n° 789.

(2) Procès-verbal du Tribunal, séance du 1<sup>er</sup> nivôse an XII.

réduit à cinquante membres... Jusqu'à cette réduction, les membres sortants ne seront pas remplacés. »

Le même article augmentait la durée du mandat, portée de cinq à six ans, et décidait que le renouvellement se ferait par moitié tous les trois ans.

**750. ÉLECTION.** Le Sénat conserva le droit de nommer les membres du Tribunal, mais, comme pour le Corps législatif, les choix du Sénat devaient se restreindre désormais entre les candidats présentés par les *collèges électoraux d'arrondissement* (1).

“ Les collèges électoraux d'arrondissement, disait l'art. 29 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, présentent, à chaque réunion, deux citoyens pour faire partie de la liste sur laquelle doivent être choisis les membres du Tribunal. Un au moins de ces citoyens doit être pris nécessairement hors du collège qui le présente. Tous deux peuvent être pris hors du département. ”

Les *collèges électoraux de département* ne présentaient pas de candidats pour le Tribunal.

**751.** Quoique le sénatus-consulte du 16 thermidor an X accordât au Sénat le droit de dissoudre le Tribunal sur la proposition du Gouvernement, les modifications introduites dans l'organisation de cette assemblée n'entraînèrent pas sa dissolution. Le Sénat, après avoir décidé (2) que les vingt tribuns nommés par lui lors du renouvellement du 22 ventôse an X (3) feraient partie des cinquante dont le Tribunal devait se composer en l'an XIII, se borna, par un acte du 17 fructidor (4), à désigner nominativement : d'abord, les vingt tribuns qui sortiraient en l'an XII et les dix tribuns qui sortiraient en l'an XIII ; puis, les cinquante destinés à faire partie du Tribunal à partir du 1<sup>er</sup> vendémiaire an XIII, lesquels furent répartis en deux séries dont l'une devait sortir en l'an XVI et l'autre en l'an XIX.

(1) Voir plus haut, n° 735.

(2) Arrêté du 14 fructidor an X, dans la Coll. HUYGHE, t. X, p. 5.

(3) Voir plus haut, n° 631.

(4) Coll. HUYGHE, t. X, pp. 5 et suiv.

Les tribuns qui n'avaient été réélus pour aucune de ces années, devaient sortir en l'an XI. Pas plus que ceux qui sortaient en l'an XII et en l'an XIII, ils ne devaient être remplacés.

Il résultait de l'ensemble de ces combinaisons que le droit accordé aux *collèges électoraux d'arrondissement* (1) de dresser la liste des candidats pour le Tribunal, ne devait produire pour la première fois ses effets que lors du renouvellement de la série sortante en l'an XVI (2). Mais à cette époque le Tribunal avait vécu.

**752. DISSOLUTION.** L'article 55 du sénatus-consulte du 16 thermidor accordait au Sénat le droit de dissoudre le Tribunal et le Corps législatif. Aux termes de l'article 77, en cas de dissolution, ces assemblées devaient être renouvelées " dans tous leurs membres „ (3).

## II. — LE FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAT SOUS LE CONSULAT A VIE

**753. PERMANENCE. SÉANCES. PROCÉDURE DES DÉLIBÉRATIONS, ETC.** (4). Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'apporta de modifications au fonctionnement du Tribunal qu'en ce qui concernait la procédure des délibérations. Son art. 76 donna un caractère constitutionnel à la règle qui, pour le travail préparatoire, avait substitué aux commissions, nommées pour chaque objet particulier, des *sections permanentes* (5). " Le Tribunal, disait cet article, se divise en sections. „

## III. — LES ATTRIBUTIONS DU TRIBUNAT

**754. PARTICIPATION AU POUVOIR LÉGISLATIF.** En décidant la réduction successive du Tribunal à cinquante membres, le

(1) Voir plus haut, n° 735.

(2) L'an XVI du calendrier républicain correspondait à l'année 1807-1808 du calendrier Grégorien.

(3) Sur la procédure et sur la formule de l'acte de dissolution, voir le sénatus-consulte du 8 fructidor an X (26 août 1802).

(4) Sur les caractères généraux du mandat, les incompatibilités, etc., voir plus haut, n° 641.

(5) Voir plus haut, n° 639.

sénatus-consulte organique du Consulat à vie avait porté une grave atteinte au prestige et à l'autorité de cette assemblée. De branche indépendante du pouvoir législatif, le Tribunal tendait à ne devenir qu'une simple commission législative pour l'examen préparatoire des lois. Le même sénatus-consulte, tout en ne touchant pas en termes exprès aux attributions du Tribunal en matière législative, les avait indirectement réduites. On se rappelle, en effet, qu'il soustrayait au législateur ordinaire pour le confier au Gouvernement et au Sénat, ou même au premier Consul, le règlement d'une série de questions capitales, telles que le régime des colonies, les traités, la suspension de la constitution, etc. (1). Le Tribunal devait dès lors cesser d'en connaître à ce point de vue.

**755. RAPPORTS AVEC LE GOUVERNEMENT.** Quant aux prises que le Tribunal pouvait avoir sur le Gouvernement par l'émission de vœux sur les réformes à introduire et sur les abus à détruire, le régime nouveau n'y changea rien. Le Tribunal ne s'était d'ailleurs jamais permis de ce côté le moindre acte désagréable au Gouvernement. Observons toutefois, qu'en accordant au Corps législatif exclusivement le droit de demander dans certains cas des éclaircissements au Gouvernement, le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (2) vint marquer une fois de plus, de la part du Gouvernement, l'intention d'amoindrir le Tribunal.

**756. ATTRIBUTIONS DIVERSES.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X enlevait au Tribunal, comme il l'avait enlevé au Corps législatif, le droit de présenter des candidats pour les places de sénateur (art. 61, C. X).

### § 3. *Le Sénat conservateur*

#### I. — COMPOSITION ET FORMATION DU SÉNAT

**757. COMPOSITION.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor augmenta les attributions du Sénat, mais il modifia sa com-

(1) Voir plus haut, n° 747.

(2) Voir plus haut, nos 644 et 748.

position et son fonctionnement de manière à placer à divers égards cette assemblée sous la dépendance du Gouvernement.

Le Sénat comprit désormais trois catégories de membres :

1<sup>o</sup> des membres *de droit* : les Consuls (art. 39, C. X), le citoyen désigné pour succéder au premier Consul (art. 45, C. X) et les membres du Grand conseil de la Légion d'honneur (art. 62, C. X).

2<sup>o</sup> des membres *élus par le Sénat*, au nombre de quatre-vingts. Mais tandis que, d'après la constitution de l'an VIII, le nombre de quatre vingts membres ne devait être atteint qu'au bout d'un certain nombre d'années, l'article 61 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X décidait qu'il serait complété dans le courant de l'an XI. Le Sénat ne disposait d'ailleurs pas d'une entière liberté de choix dans l'élection qui lui incombait : le premier Consul présentait des candidats.

3<sup>o</sup> des sénateurs *nommés par le premier Consul*. La constitution n'en précisait pas le nombre. L'article 63 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X fixait cependant une limite maxima : " le nombre des sénateurs ne pourra, disait-il, en aucun cas excéder cent vingt. „ La marge était d'autant plus suffisante pour permettre au premier Consul de s'assurer éventuellement la majorité de l'assemblée, que par un droit de présentation il contribuait à diriger les choix mêmes du Sénat.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor donna aux ministres entrée au Sénat, mais ils n'y avaient voix délibérative que s'ils étaient en même temps sénateurs (art. 65). Le Gouvernement les chargea plus d'une fois de faire à l'assemblée des communications, notamment sur les relations extérieures, sur la conspiration de George, etc.

**758. DE L'ÉLECTION DES SÉNATEURS PAR LE SÉNAT.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor enleva au Tribunat et au Corps législatif le droit (1) de présenter au choix du Sénat des candidats, et il attribua cette prérogative sans partage au premier Consul. Il est vrai que celui-ci était tenu de choisir ses can-

(1) Voir plus haut, nos 623, 7<sup>o</sup> et 642, 7<sup>o</sup>.

didats, au nombre de trois, " sur la liste des citoyens désignés par les collèges électoraux „ (art. 61, C. X). Mais le premier Consul ne devait pas être embarrassé de trouver sur cette liste, fort nombreuse, des hommes sûrs, car l'art. 31 du sénatus-consulte du 16 thermidor voulait qu'à *chacune* de leurs réunions, les *collèges électoraux de département* (1) présentassent deux citoyens pour former cette liste. " Un au moins, ajoutait l'article, doit être nécessairement pris hors du collège qui le présente et tous deux peuvent être pris hors du département. „ Les *collèges électoraux d'arrondissement* ne prenaient aucune part à la formation de la liste des candidats au Sénat.

**759. DES SÉNATEURS NOMMÉS DIRECTEMENT PAR LE PREMIER CONSUL.** Quant aux sénateurs dont la nomination directe lui appartenait, le premier Consul y procédait " sans présentation préalable par les collèges électoraux de département „, parmi " les citoyens distingués par leurs services et leurs talents „ (art. 63, C. X).

**760. ÉLIGIBILITÉ.** Il ne fut rien changé aux conditions d'éligibilité, sauf qu'aucune condition d'âge n'était exigée pour les citoyens qui étaient sénateurs de droit à titre de membres du Grand conseil de la Légion d'honneur (art. 62, C. X).

## II. — FONCTIONNEMENT DU SÉNAT

**761. PERMANENCE DU SÉNAT.** Indépendamment du sénatus-consulte organique du Consulat à vie, deux autres sénatus-consultes, ceux du 12 fructidor an X et du 14 nivôse an XI, introduisirent à cette époque de graves modifications dans le fonctionnement du Sénat afin de le placer davantage encore sous la dépendance du Gouvernement. Celui-ci n'avait donc pas à redouter l'extension de pouvoirs qu'il lui avait fait octroyer. Comme ces actes réglaient souvent jusque dans le détail le mode suivant lequel le Sénat exerçait ses

(1) Voir plus haut, n° 737.

attributions, celui-ci perdait en grande partie le droit d'établir son règlement d'ordre intérieur (1).

Ces sénatus-consultes ne portaient pas directement atteinte au caractère d'assemblée permanente qu'avait le Sénat, et ne le soumettaient pas, comme le Corps législatif, au régime des sessions. Le droit de convoquer le Sénat, ainsi que celui d'indiquer les jours et les heures des séances (2), fut cependant attribué aux Consuls.

**762. RÈGLEMENT D'ORDRE INTÉRIEUR. Séances.** La présidence de l'assemblée fut dévolue aux Consuls, mais le Sénat continua à élire chaque année ses secrétaires, au nombre de deux (3). Quand le premier Consul ne présidait pas, il désignait celui des deux autres Consuls qui devait présider à sa place. Il pouvait également, lorsqu'il s'agissait d'élire des membres du Sénat, des députés au Corps législatif, etc., désigner un sénateur pour présider la séance. Le sénateur désigné prenait le titre de *vice-président*. La durée de ses fonctions était limitée aux séances pour lesquelles il était désigné et il ne siégeait pas au bureau où siégeait le premier Consul, mais " à un bureau placé au-dessous de l'estrade, entre les bureaux des deux sénateurs secrétaires ", (4).

**763.** Le premier Consul ne se contenta pas de dominer le bureau du Sénat. Il voulut également, lorsque l'assemblée reçut la dotation en biens nationaux prévue par l'art. 21 de la constitution de l'an VIII (5), avoir la haute main sur sa Commission administrative. Un sénatus-consulte du 14 nivôse an XI la réorganisa dans ce but. Cette commission dut se

(1) Voir plus haut, n° 651.

(2) Un arrêté des Consuls décida qu'en l'an XI le Sénat se réunirait le 14 et le 28 de chaque mois (Procès-verbal de la séance du 14 vendémiaire an XI, aux *Archives nationales*).

(3) Sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X et sénatus-consulte du 12 fructidor an X.

(4) Sénatus-consulte du 12 fructidor an X, art. 5. — Le président fut généralement désigné pour un mois. Cfr. les *Procès-verbaux du Sénat*, aux *Archives nationales*.

(5) Voir plus haut, n° 658.

composer désormais de deux préteurs, d'un chancelier et d'un trésorier, tous nommés pour six ans par le premier Consul sur la présentation du Sénat, qui, pour chaque place, désignait trois sujets, pris dans son sein. " L'établissement, disait au Sénat le rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet de sénatus-consulte, des quatre grands officiers chargés de l'administration économique et intérieure et nommés pour six ans, prévient les inconvénients attachés au renouvellement trop fréquent des administrateurs „ (1).

Les *préteurs* étaient chargés de tous les détails relatifs à la garde du Sénat, à la police et à l'entretien de son palais, de ses jardins et au cérémonial. Ils avaient sous leurs ordres deux messagers, six huissiers, et six brigades de gardes pour la police du palais et des jardins du Sénat. Le *chancelier* avait sous son administration les archives, les biens du Sénat (2), la surveillance de la bibliothèque, etc. Le *trésorier* était chargé des recettes, des dépenses et de la comptabilité du corps.

Les deux préteurs, le chancelier et le trésorier étaient logés au palais du Sénat. Ils travaillaient avec le premier Consul, au moins une fois par trimestre (3).

Indépendamment des préteurs, du chancelier et du trésorier, le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI créait au sein du Sénat un *Grand conseil d'administration*, présidé par le premier Consul et dont faisaient en outre partie les second et troisième Consuls, les deux secrétaires en exercice et sept sénateurs nommés par le Sénat. Ce conseil devait se réunir au commencement de chaque année. " Dans ce conseil, disait l'art. 21 du sénatus-consulte du 14 nivôse an XI, seront arrêtés les dépenses de toute nature et les traitements qui devront être accordés aux officiers et membres du Sénat. Il fixera aussi les sommes qui seront prises, s'il y a lieu, sur les revenus du Sénat, pour assurer une subsistance honnête aux familles des sénateurs après leur mort. „ Le sénatus-con-

(1) Procès-verbal de la séance du 14 nivôse an XI. *Archives nationales*.

(2) Voir à cet égard les sénatus-consultes du 8 frimaire an XII et du 30 pluviôse an XIII, et plus bas, p. 567, note 3.

(3) Art. 19, sénatus-consulte du 14 nivôse an XI.

sulte du 30 pluviôse an XIII chargea le Grand conseil de statuer sur l'état des biens de la dotation du Sénat qu'il convenait de conserver, sur ceux qu'il fallait vendre ou échanger et sur ceux qu'il fallait concéder à de longues années.

764. *Des votes.* " Les délibérations sur toutes sortes de matières, disait l'art. 3 du sénatus-consulte du 12 fructidor an X, seront toujours prises et les nominations des secrétaires et des commissions toujours faites au scrutin... „ Le secret des votes était donc maintenu.

765. PROCÉDURE DES DÉLIBÉRATIONS ET DES ÉLECTIONS. Lorsque le Sénat devait délibérer sur un projet d'initiative gouvernementale, il nommait au scrutin une commission spéciale pour examiner ce projet, et statuait après avoir entendu les orateurs du Gouvernement et le rapporteur de la commission. Les membres du Sénat pouvaient prendre part à la discussion. " Les orateurs du Gouvernement chargés de présenter et de discuter les projets de sénatus-consulte, disait l'art. 2 du sénatus-consulte du 12 fructidor an X, adressent la parole au Sénat. Les sénateurs l'adressent au Consul. „

766. Ce fut en thermidor an XI que le Sénat eut pour la première fois à procéder à la nomination de membres du Corps législatif sur la présentation des collèges électoraux (1). Il décida, en séance du 9, que l'élection se ferait pour chaque département par un scrutin de liste qui comprendrait autant de noms qu'il y aurait d'élections à faire. La séance d'élection proprement dite continuait, comme précédemment, à être précédée d'une séance où l'on discutait les candidatures présentées (2).

En règle générale, le Sénat ne procédait à l'élection d'une députation législative que lorsque le titulaire de la sénatorerie dont faisait partie le département intéressé était

(1) Voir plus haut, nos 734 et suiv.

(2) Procès-verbal de la séance du 9 thermidor an XI, aux *Archives nationales*.

présent à la séance et pouvait ainsi fournir à l'assemblée des renseignements autorisés sur les candidats (1). Lorsqu'un sénateur avait présidé un Collège électoral, on attendait également sa présence pour élire les députés du département (2).

767. Sauf pour les sénatus-consultes *organiques*, pour lesquels la constitution exigeait la majorité des deux tiers (art. 56, C. X), les délibérations sur toutes sortes de matières étaient toujours prises à la majorité absolue (3).

768. CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU MANDAT. SERMENT. TRAITEMENT. INCOMPATIBILITÉS, ETC. De toutes les modifications introduites sous le Consulat à vie dans le fonctionnement du Sénat, la plus grave, au point de vue de l'indépendance de l'assemblée (4), fut celle qui permettait au Gouvernement de nommer les sénateurs à des fonctions rétribuées. " Les sénateurs, disait l'art. 64 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, pourront être consuls, ministres, membres de la Légion d'honneur, inspecteurs de l'instruction publique et employés dans des missions extraordinaires et temporaires. „ Et comme les emplois à la disposition du Gouvernement n'auraient peut-être pas constitué un appât suffisant à l'ambition des sénateurs, le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI créa tout exprès à leur intention les *sénatoreries*. " Ils furent donc entourés légalement, écrit Thibaudeau, par tous les moyens de séduction „ (5). " Il y aura, disaient les articles 1 à 4 de ce sénatus-consulte, une sénatorerie par arrondissement de tribunal d'appel. Chaque sénatorerie sera dotée d'une maison et d'un revenu annuel en domaines nationaux, de vingt à vingt-cinq mille francs (6). Les sénatoreries seront possédées à vie ; les

(1) Décision du 14 février 1807. *Procès-verbaux du Sénat*, aux *Archives nationales*.

(2) Décision du premier jour complémentaire an XIII. *Ibid.*

(3) Sénatus-consulte du 12 fructidor an X, art. 3.

(4) Voir plus haut, n° 659.

(5) *Mémoires sur le Consulat*, p. 335.

(6) L'arrêté du 18 fructidor an XI désigna dans les divers départements les biens affectés aux sénatoreries, et les sénatus-consultes du 8 frimaire an XII et du 30 pluviôse an XIII réglèrent l'administration de ces biens.

sénateurs qui en seront pourvus seront tenus d'y résider au moins trois mois chaque année. Ils rempliront les missions extraordinaires que le premier Consul jugera à propos de leur donner dans leur arrondissement et ils lui en rendront compte directement „ (1).

Les sénatoreries étaient conférées par le premier Consul sur la présentation du Sénat qui, pour chacune, présentait trois candidats (2).

La sénaterie de Bruxelles eut successivement pour titulaire un futur roi, Joseph Bonaparte, et un ancien directeur, François de Neufchâteau. Celle de Liège fut donnée à l'illustre savant Monge. Ce dernier seul paraît avoir résidé quelquefois au siège de sa sénaterie, le château de Seraing.

769. En exécution de l'art. 22 de la constitution du 22 frimaire an VIII, le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI décidait dans son art. 17 : “ Il est affecté à la dotation du Sénat, pour le traitement des sénateurs, l'entretien et la réparation de son palais et de ses jardins, une somme annuelle de quatre millions, à prendre sur le produit des forêts nationales : cette somme sera versée dans la caisse du Sénat, à compter du 1<sup>er</sup> vendémiaire an XII. „ Il devait en outre être affecté au Sénat des biens nationaux affermés, pour un revenu annuel d'un million, à prendre dans les départements allemands et italiens (3). “ Ces biens, disait l'art. 18, seront administrés par le Sénat, et le revenu en sera versé dans sa caisse. „

### III. — LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT

770. LE SÉNATUS-CONSULTE DU 16 THERMIDOR AN X ET LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT. Assuré désormais de dominer le

(1) Cfr. à cet égard la *Correspondance de Napoléon Ier*, t. X, p. 268, quelques documents dans ROEDERER, *Œuvres*, t. III, pp. 470 et suiv., et, pour la Belgique : LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, pp. 447 et suiv., et t. II, p. 326 ; Coll. HUYGHE, 2<sup>me</sup> série, t. XIII, pp. 113 et 175.

(2) Le Sénat devait présenter à la moitié des sénatoreries en fructidor an XI et à l'autre moitié en germinal an XII.

(3) Voir l'arrêté du 18 fructidor an XI et les sénatus-consultes du 8 frimaire an XII et du 30 pluviôse an XIII, relatifs à l'adminis-

Sénat par les réformes introduites dans son fonctionnement, le premier Consul n'avait pas hésité à donner aux attributions de cette assemblée une extension considérable. Le Sénat reçut, en vertu du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, pour les exercer collectivement avec le Gouvernement : 1<sup>o</sup> le *pouvoir constituant*, et cela dans des termes si larges et si élastiques qu'ils excusaient à l'avance tout empiètement sur le domaine législatif (art. 54) ; 2<sup>o</sup> le droit de régler la constitution des colonies (art. 54) ; 3<sup>o</sup> " deux attributions extraordinaires, comme les qualifie M. Thiers (1), l'une appartenant à la royauté dans la monarchie, l'autre n'appartenant à aucun pouvoir dans un gouvernement régulier „ : la première était la faculté de dissoudre le Corps législatif et le Tribunat ; la seconde, celle de casser les jugements des tribunaux, lorsqu'ils seraient attentatoires à la sûreté de l'État (art. 55). Enfin, le sénatus-consulte organique du Consulat à vie, après avoir décidé que les traités d'alliance et de paix n'auraient plus besoin à l'avenir de l'approbation législative, voulait cependant que le premier Consul, avant de les promulguer, en donnât connaissance au Sénat (art. 58).

771. Le Consulat à vie conserva au Sénat ses pouvoirs électoraux, mais la manière de les exercer, en ce qui concerne les consuls, les sénateurs, les législateurs, les tribuns et les membres du Tribunal de cassation, fut modifiée tant par la suppression des listes de notabilité que par les prérogatives nouvelles accordées au premier Consul et aux collègues électoraux (2).

772. POUVOIR CONSTITUANT. " Il était commode pour le premier Consul, dit M. Thiers (3), d'avoir à côté de soi un pouvoir constituant toujours prêt à créer ce dont on aurait besoin. „ Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua

tration de la dotation du Sénat et des sénatereries. Les biens allemands et italiens furent plus tard aliénés : cfr. les sénatus-consultes de 6 germinal an XIII et du 21 mars 1806.

(1) THIERS, *ouv. cité*, t. I, p. 477.

(2) Cfr. plus haut, nos 727, 738 et 750 ; et plus bas, nos 785 et suiv.

(3) THIERS, *ouv. cité*, t. I, p. 477.

en conséquence au Sénat, comme pouvoir constituant, les prérogatives suivantes : 1° le droit de régler par un sénatus-consulte dit organique, " tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécessaire à sa marche „ (art. 54, n° 2°); 2° le droit "d'expliquer „ également par un sénatus-consulte organique, " les articles de la constitution qui donnent lieu à différentes interprétations „ (art. 54, n° 3°); 3° le droit de suspendre, par un simple (1) sénatus-consulte, " pour cinq ans les fonctions de jurés dans les départements où cette mesure est nécessaire „ (art. 55, n° 1°) (2); 4° " le droit de déclarer, quand les circonstances l'exigent, des départements hors de la constitution „ (art. 55, n° 2°) (3); 5° le droit de priver les personnes arrêtées par ordre du Gouvernement, en cas de conspiration, de la garantie que leur assurait l'art. 46 de la constitution de l'an VIII : " le Sénat, disait l'art. 55 n° 3 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, détermine le temps dans lequel des individus arrêtés en vertu de l'art. 46 de la constitution, doivent être traduits devant les tribunaux, lorsqu'ils ne l'ont pas été dans les dix jours de leur arrestation. „

**773. DE L'EXERCICE DE SES POUVOIRS PAR LE SÉNAT.** Dans l'exercice des pouvoirs qui venaient de lui être attribués, le Sénat ne pouvait agir que sur l'initiative du Gouvernement. La constitution ne donnait à l'assemblée aucun droit d'amendement ni de division. " Les sénatus-consultes organiques et les sénatus-consultes, disait l'art. 56, sont délibérés par le Sénat, sur l'initiative du Gouvernement. „

Pendant le Consulat à vie et au début de l'Empire, le Gouvernement consentit cependant à modifier certains projets de sénatus-consulte à la demande de la commission du Sénat chargée de les examiner et d'en faire rapport à

(1) Voir plus haut, n° 767.

(2) Exemples : sénatus-consultes du 26 vendémiaire an XI, du 15 thermidor an XII, du 27 septembre 1806 et du 10 septembre 1808.

(3) Exemples : sénatus-consultes du 3 avril 1813 et du 1<sup>er</sup> juillet 1813, suspendant pendant trois mois le régime constitutionnel dans la 32<sup>e</sup> division militaire (départements de l'Ems supérieur, des Bouches du Wésér et des Bouches de l'Elbe).

l'assemblée (1). On voit de même au début de l'Empire (2) le Sénat charger officiellement son président de signaler à l'Empereur l'opportunité qu'il y aurait de modifier certaines dispositions du règlement électoral du 19 fructidor an X (3), etc.

774. Le terme de *sénatus-consulte* était réservé aux actes du Sénat délibérés à l'initiative du Gouvernement. " L'acte de nomination d'un membre du Corps législatif, du Tribunal et du Tribunal de cassation, s'intitule *Arrêté*, disait l'art. 59 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X. Les actes du Sénat relatifs à sa police et à son administration intérieure, ajoutait l'art. 60, s'intitulent *Délibérations*. „

## CHAPITRE II

### LE GOUVERNEMENT

#### § 1. *Les Consuls*

##### I. — L'ORGANISATION DES CONSULS

775. ÉLECTION DES CONSULS. Le sénatus-consulte organique du Consulat à vie régla l'élection des Consuls. D'après la constitution de l'an VIII, le Sénat les choisissait librement sur la liste de notabilité nationale. Il devait désormais les choisir sur la présentation des Consuls, d'après des règles qui variaient suivant qu'il s'agissait de la nomination du premier Consul ou du second et du troisième Consul.

Les Consuls étaient élus à vie (art. 39, C. X).

776. *Nomination du premier Consul*. Le premier Consul devait être nommé soit sur la présentation du premier Con-

(1) Cfr. le procès-verbal des séances du 8 fructidor an X, du 30 pluviôse an XIII, du 16 vendémiaire an XIV, etc. *Archives nationales*.

(2) Procès-verbal du 5 thermidor an XII.

(3) Voir plus haut, n° 727.

sul en fonctions, soit sur la présentation des deux autres Consuls. La constitution traçait à cet égard les règles suivantes.

777. Le premier Consul pouvait, lorsqu'il le jugeait convenable, faire procéder de son vivant même à l'élection de son successeur. Il présentait à cet effet au Sénat un premier sujet. Si le candidat présenté par le premier Consul n'était pas nommé, il en présentait un second ; si le second n'était pas accepté, il en présentait un troisième qui était nécessairement nommé.

778. Le premier Consul pouvait aussi déposer aux archives du gouvernement son *vœu* sur la nomination de son successeur pour être présenté au Sénat après sa mort.

La présentation du *vœu* du premier Consul sur la nomination de son successeur devait, aux termes de la constitution, être entourée de solennités diverses. Elle s'exprimait à cet égard comme suit : art. 47 " Dans ce cas, il appelle le second et le troisième Consuls, les ministres, et les présidents des sections du Conseil d'État. En leur présence, il remet au secrétaire d'État le papier scellé de son sceau, dans lequel est consigné son *vœu*. Ce papier est souscrit par tous ceux qui sont présents à l'acte. — Le secrétaire d'État le dépose aux archives du gouvernement, en présence des ministres et des présidents des sections du Conseil d'État „ ; art. 48 " Le premier Consul peut retirer ce dépôt en observant les formalités prescrites dans l'article précédent „ ; art. 49 " Après la mort du premier Consul, si son *vœu* est resté déposé, le papier qui le renferme est retiré des archives du gouvernement par le secrétaire d'État, en présence des ministres et des présidents des sections du Conseil d'État. L'intégrité et l'identité en sont reconnues en présence des second et troisième Consuls. Il est adressé au Sénat par un message du Gouvernement, avec expédition des procès-verbaux qui en ont constaté le dépôt, l'identité et l'intégrité „.

Si le sujet présenté par le premier Consul n'était pas nommé, le second et le troisième Consuls en présentaient chacun un ; en cas de non-nomination, ils en présentaient

chacun un autre, et l'un des deux était nécessairement nommé (art. 50, C. X).

**779.** Si le premier Consul n'avait pas laissé de présentation, les second et troisième Consuls faisaient leurs présentations séparées : " une première, une seconde, disait l'art. 51 du sénatus-consulte du 16 thermidor, et si ni l'une ni l'autre n'a obtenu de nomination, une troisième. Le Sénat nommait nécessairement sur la troisième. "

**780.** Lorsque son successeur n'avait pas été nommé du vivant du premier Consul, la constitution voulait qu'il le fût dans les vingt-quatre heures qui suivraient sa mort. " Dans tous les cas, disait l'art. 52, les présentations et la nomination devront être commencées dans les vingt-quatre heures qui suivront la mort du premier Consul. "

**781. Nomination des second et troisième Consuls.** Les second et troisième Consuls devaient être nommés sur la présentation du premier. " A cet effet, disait l'art. 41 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, lorsque l'une des deux places vient à vaquer, le premier Consul présente au Sénat un premier sujet ; s'il n'est pas nommé, il en présente un second ; si le second n'est pas nommé, il en présente un troisième, qui est nécessairement nommé. "

**782. ÉLIGIBILITÉ.** Les listes d'éligibilité étant supprimées, il suffisait désormais de la qualité de citoyen pour pouvoir être élu Consul. L'art. 64 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X déclara même les sénateurs éligibles aux fonctions de Consul (1).

**783. FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT.** *Situation du citoyen nommé pour succéder au premier Consul.* Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'amena aucune modification dans les règles qui fixaient la situation du second et du troisième Consul vis-à-vis du premier : ils continuèrent à

(1) Voir plus haut, n° 768.

n'avoir que voix consultative. Mais il régla dans les termes suivants la situation du citoyen nommé pour succéder au premier Consul : art. 43 " Le citoyen nommé pour succéder au premier Consul prête serment à la République, entre les mains du premier Consul, assisté des second et troisième Consuls, en présence du Sénat, des ministres, du Conseil d'État, du Corps législatif, du Tribunat, du Tribunal de cassation, des archevêques, des évêques, des présidents d'appel, des présidents des collèges électoraux, des présidents des assemblées de canton, des grands officiers de la Légion d'honneur, et des maires des vingt-quatre principales villes de la République. — Le secrétaire d'État dresse le procès-verbal de la prestation de serment „ ; art. 44 " Le serment est ainsi conçu : — " Je jure de maintenir la constitution, de respecter la liberté des consciences, de m'opposer au retour des institutions féodales, de ne jamais faire la guerre que pour la défense et la gloire de la République, et de n'employer le pouvoir dont je serai revêtu que pour le bonheur du peuple, de qui et pour qui je l'aurai reçu „ ; art. 45 " Le serment prêté, il prend séance au Sénat, immédiatement après le troisième Consul. „

784. PRÉROGATIVES DU GOUVERNEMENT. *Liste civile, etc.* " La loi, disait l'art. 53 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, fixe pour la vie de chaque premier Consul l'état des dépenses du gouvernement. „ C'était marquer une fois de plus, quoique sous une forme discrète, le retour au système monarchique. La loi des finances pour l'an XI (1) fixa à 6 millions de francs la somme destinée à la représentation à Paris du premier Consul, à l'entretien des palais des Tuileries et de St-Cloud ainsi qu'aux voyages du chef de l'Etat. En outre, une somme de 600.000 frs fut affectée à la dépense de chacun des autres Consuls.

Un arrêté du 23 brumaire an X avait créé un gouverneur du palais et décidé que l'un des quatre officiers généraux commandants de la garde consulaire serait constamment de

(1) Loi du 4 germinal an XI. — Cfr. au *Moniteur* du 2 germinal le rapport fait au Tribunat par Fabre (de l'Aude).

service auprès des Consuls, pendant une décade. Après le Consulat à vie, Bonaparte constitua à sa femme un commencement de service d'honneur. Il désigna, dit M. de Lanzaç (1<sup>er</sup> frimaire an XI- 22 novembre 1802), quatre " dames du palais „ choisies à dessein, sinon dans la noblesse historique, qui à cette époque se serait encore dérobée, du moins dans la meilleure société parisienne d'avant la Révolution „ (1). " Lorsque Bonaparte fut premier Consul à vie, écrit Thibaudau, sa Cour se trouva comme son pouvoir sur le même pied que celle d'un roi. On y procéda pas à pas, mais sans relâche. Ce fut l'affaire de deux ans. On compulsa tous les codes de l'étiquette, on consulta les vieux courtisans et les anciens valets. Comment cela était-il ? Comment cela se faisait-il autrefois ? Telle était la question à l'ordre du jour dans l'intérieur du palais, et l'on en revenait toujours aux us et coutumes du bon temps passé „ (2).

## II. — LES ATTRIBUTIONS DU GOUVERNEMENT

**785. ATTRIBUTIONS NOUVELLES.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, complété par ceux du 8 fructidor an X, du 14 nivôse an XI et du 28 frimaire an XII accorda au Gouvernement, et spécialement au premier Consul, une extension de pouvoirs considérable. Il dota en réalité la France d'un gouvernement monarchique, sous des apparences républicaines. Lorsque deux ans plus tard l'Empire fut proclamé, c'est à peine s'il fallut remanier les prérogatives du chef de l'État pour les mettre en harmonie avec l'état de choses nouveau.

Les agrandissements de pouvoirs accordés au Gouvernement se rapportaient à tous les ordres d'institutions.

Dans l'ordre constitutionnel, les Consuls furent investis à l'égard des assemblées, et spécialement du Sénat et du Corps législatif, de prérogatives variées qui multipliaient les points de contact entre le Législatif et l'Exécutif, et plaçaient

(1) *Paris sous Napoléon*, t. III, p. 85. — Cfr. les *Mémoires de Mme de Rémusat*. Paris, 1880.

(2) *Mémoires sur le Consulat*, p. 9.

à divers points de vue le premier sous la dépendance du second (1) : tels le droit de convoquer le Sénat et le Corps législatif ; la présidence du Sénat et le droit de nommer le président du Corps législatif ; le droit de dissoudre le Corps législatif et le Tribunal avec l'assentiment du Sénat ; le droit de nommer des sénateurs ou de présenter des candidats au choix de cette assemblée, etc. Investi du droit de nommer les présidents des assemblées cantonales et des collèges électoraux, le premier Consul pouvait même influencer les élections aux divers degrés (2).

Dans l'*ordre judiciaire*, le premier Consul reçut le droit de faire grâce ; le ministre de la justice, élevé au rang de grand-juge, fut investi à l'égard des tribunaux, des justices de paix et des membres qui les composaient, d'un droit de surveillance et de censure ; les pouvoirs de nomination déjà si étendus que la constitution du 22 frimaire an VIII accordait au premier Consul à l'égard de la magistrature s'étendirent désormais aux juges de paix, et le Sénat ne fut plus admis à nommer les membres du Tribunal de cassation que sur la présentation du chef de l'État.

Dans l'*ordre des relations extérieures*, les traités de paix et d'alliance, conclus par le premier Consul, cessèrent d'avoir besoin de l'approbation du Corps législatif (3).

Enfin, si dans l'*ordre législatif et exécutif* les prérogatives du Gouvernement avaient dès l'an VIII atteint leur plénitude, ou peu s'en faut, elles se trouvèrent encore indirectement renforcées, à partir du Consulat à vie, par l'amoindrissement du Tribunal, comme par le transfert au Sénat d'une série d'attributions enlevées au Corps législatif (4).

**786. RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AVEC LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X multiplia, disions-nous, les rapports entre l'Exécutif et le Législatif. C'est ainsi qu'à l'égard du *Corps législatif*, d'abord,

(1) Voir plus haut, nos 742 et suiv., 761 et suiv.

(2) Voir plus haut, n<sup>os</sup> 729, 734 et 737.

(3) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 747.

(4) Voir plus haut, nos 747, 754, 755, 770 et suiv.

le Gouvernement ne se trouva plus seulement posséder le droit spécial de le convoquer en session extraordinaire mais il fut investi du droit général de convoquer, d'ajourner et de proroger cette assemblée, sans limitation aucune (art. 75, C. X). Avec l'assentiment du Sénat, le Gouvernement pouvait même la dissoudre (art. 55, n° 5°). A partir du sénatus-consulte organique du 28 frimaire an XII, le premier Consul nomma le président du Corps législatif ainsi que les questeurs, et l'ouverture des sessions dut se faire solennellement par le chef du Gouvernement en personne. Le Corps législatif reçut, d'autre part, le droit de délibérer sa réponse aux communications du Gouvernement, avec faculté de lui demander des renseignements complémentaires (1).

Vis-à-vis du *Sénat*, les Consuls acquirent le droit de le présider, de le convoquer et d'indiquer les jours et heures des séances. A partir du sénatus-consulte du 14 nivôse an XI, le premier Consul nomma les préteurs, le chancelier et le trésorier du Sénat. Une partie des sénateurs était directement nommée par le premier Consul, le reste sur sa présentation (2).

Le *Tribunat* conservait vis-à-vis du Gouvernement son droit de contrôle et de remontrance. Mais réduit à cinquante membres, il manquait désormais du prestige nécessaire pour l'exercer avec efficacité, s'il en eût eu la velléité (3).

**787. RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AVEC LE POUVOIR JUDICIAIRE.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X accrut notablement l'influence du Gouvernement, et plus spécialement celle du premier Consul sur l'ordre judiciaire. Les juges de paix cessèrent d'être élus par le corps électoral : les assemblées de canton furent seulement admises à présenter des candidats au choix du premier Consul (art. 8). De même, les membres du Tribunal de cassation furent désormais nommés par le Sénat sur la présentation du premier Consul (art. 85). Moins respectueux encore du principe de la sépa-

(1) Voir plus haut, nos 745 et 748.

(2) Voir plus haut, nos 757 et suiv., 761 et suiv., 768.

(3) Voir plus haut, nos 754-755.

ration des pouvoirs, que la constitution de l'an VIII (1), le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, donna au ministre de la justice la qualité d'un grand-juge et régla ses attributions à cet égard comme suit : " Il y a, disaient les art. 78 et 79, un grand-juge ministre de la justice. Il a une place distinguée au Sénat et au Conseil d'État. Il préside, ajoutaient les art. 80, 81 et 82, le Tribunal de cassation et les tribunaux d'appel, quand le Gouvernement le juge convenable. Il a sur les tribunaux, les justices de paix et les membres qui les composent, le droit de les surveiller et de les reprendre. Le Tribunal de cassation, présidé par lui, a droit de censure et de discipline sur les tribunaux d'appel et les tribunaux criminels; il peut, pour cause grave, suspendre les juges de leurs fonctions, les mander près du grand-juge, pour y rendre compte de leur conduite. "

788. *Droit de grâce.* " Le premier Consul, disait l'art. 86 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, a droit de faire grâce. Il l'exerce après avoir entendu, dans un Conseil privé, le grand-juge, deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État et deux juges du Tribunal de cassation. " Le projet de sénatus-consulte, disait Cornudet au Sénat, relève l'autel de l'humanité à côté du Gouvernement, je veux dire, rétablit le droit de grâce, droit qui existe chez tous les peuples, droit qui serait encore nécessaire quand les jurés et les juges ne seraient pas sujets à l'erreur, droit dont l'absence est une des causes du scandale que présentent souvent les séances des jurés, et lequel fait calomnier cette institution qui nourrira la liberté dans le cœur des citoyens " (2).

789. LES RELATIONS EXTÉRIEURES. L'article 58 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X supprimait, comme nous l'avons déjà dit, l'intervention du Tribunat et du Corps législatif dans l'approbation définitive des traités de paix et d'alliance. Le droit de ratification appartenait désormais sans

(1) Voir plus haut, nos 679, 680 et 742.

(2) Discours reproduit dans la collection de LALLEMENT, *Choix de rapports, opinions, discours*, Paris, 1820, t. XVIII, p. 258.

partage au premier Consul. " Le premier Consul se souvenait, écrit Thibaudeau (1), de ce qui était arrivé au traité avec la Russie (2) et ne voulait pas être exposé à une scène du même genre. „ Avant de ratifier un traité de l'espèce, le premier Consul devait cependant prendre l'avis du Conseil privé, et, avant de le promulguer, il devait en donner connaissance au Sénat.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X n'introduisait aucune règle nouvelle en ce qui concerne les traités de commerce et les déclarations de guerre : les règles anciennes se trouvaient par le fait maintenues (3).

## § 2. *Le Conseil d'État et le Conseil privé*

### I. — LE CONSEIL D'ÉTAT

**790.** COMPOSITION. Le sénatus-consulte du 16 thermidor, tout comme la constitution de l'an VIII, abandonnait au Gouvernement l'organisation du Conseil d'État (4). Son art. 66 décidait toutefois : " les conseillers d'État n'excéderont jamais le nombre de cinquante „, et les art. 67 et 68 ajoutaient : " le Conseil d'État se divise en sections. Les ministres ont rang, séance et voix délibérative au Conseil d'État „. La division en sections, de même que le droit de séance des ministres, résultaient déjà de l'arrêté organique du 5 nivôse an VIII ; il n'y avait donc de nouveau que la voix délibérative accordée aux ministres et la fixation du nombre des membres (5).

**791.** Des modifications plus importantes dans la composition et dans l'organisation du Conseil résultèrent d'un arrêté

(1) *Mémoires sur le Consulat*, p. 478.

(2) Certaines expressions employées dans ce traité, comme celle de *sujets* pour désigner les habitants de la France et de la Russie, avaient été amèrement critiquées au Tribunat. Voir plus haut, n° 748.

(3) Voir plus haut, nos 683 et 684.

(4) Voir plus haut, n° 687.

(5) Les conseillers en service extraordinaire n'étaient pas compris dans le nombre maximum. " Par ce moyen, dit justement Thibaudeau, il devenait réellement indéterminé. „ (*Mémoires sur le Consulat*, p. 337).

du 19 germinal an XI, portant création d'*auditeurs* près des ministres et des sections du Conseil d'État. " Il y aura, disait l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté, auprès des ministres et du Conseil d'État, seize auditeurs destinés, après un certain nombre d'années de service, à remplir des places dans la carrière administrative et dans la carrière judiciaire. Ils seront distribués ainsi qu'il suit : quatre auprès du grand-juge ministre de la justice et de la section de législation ; deux auprès du ministre et de la section des finances ; quatre auprès du ministre et de la section de l'intérieur ; deux auprès du ministre, du directeur-ministre et de la section de la guerre ; deux auprès du ministre et de la section de marine. „

Les auditeurs assistaient aux séances des sections lorsqu'ils avaient un rapport à y faire ; et ils pouvaient assister aux assemblées générales. " Ils y auront séance, disait l'art. 6, sans voix délibérative, et se placeront derrière les conseillers d'État de la section à laquelle ils seront rattachés. Ils n'auront la parole que pour donner les explications qui leur seront demandées. „

**792. FONCTIONNEMENT (1).** Sauf la voix délibérative accordée aux ministres et la présence des auditeurs, le Conseil d'État, tant en sections qu'en assemblée générale, continua à fonctionner comme précédemment.

La mission propre des auditeurs était de développer près les sections, les motifs, soit des propositions de lois ou de règlements faites par les ministres, soit des avis ou décisions qu'ils avaient rendus sur les diverses matières faisant l'objet des rapports soumis par eux au Gouvernement, et dont le renvoi était fait au Conseil. Si la section avait besoin de renseignements ultérieurs, elle les faisait recueillir " dans le département du ministère par l'auditeur : et à cet effet, disait l'art. 5, le ministre ordonnera aux chefs de ses bureaux de donner les communications qui seront demandées „. Les auditeurs du département de la justice étaient spécialement

(1) Sur les prérogatives des conseillers d'État, etc., voir plus haut, n° 692. — Le traitement des auditeurs fut fixé par l'arrêté qui les créait à 2000 francs (art. 8).

chargés auprès du grand-juge, du rapport des demandes de lettres de grâce et de commutation de peine. Celui d'entre eux qui avait fait le rapport accompagnait le grand-juge ministre de la justice au Conseil privé : " il y avait la même séance qu'au Conseil d'Etat „ (1).

**793. ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT.** L'extension considérable des pouvoirs du Sénat entraîna, sous le Consulat à vie, un amoindrissement notable des attributions du Conseil d'Etat. Au lieu d'être rédigés en Conseil d'Etat, comme les propositions de loi, les projets de sénatus-consulte devaient, aux termes de l'art. 57 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, être discutés dans un Conseil privé. Au Conseil d'Etat on avait protesté contre cette disposition. " Comme les sénatus-consultes, répliqua le premier Consul, seront presque toujours relatifs à des mesures qui exigeront le secret, il est impossible d'espérer qu'on le garde dans un Conseil de trente à quarante membres... Le Conseil privé est nécessaire, ajouta-t-il. Des ministres qui ne disent mot au Conseil d'Etat parce qu'il faut une certaine habitude de la parole, parleront au Conseil privé. On y appellera aussi des citoyens instruits dans les matières que l'on voudra traiter „ (2). Il fut cependant décidé que, quoique discutés en un Conseil privé, les sénatus-consultes seraient présentés et défendus au Sénat par des membres du Conseil d'Etat. " C'était, dit Thibaudeau, une petite consolation donnée au Conseil d'Etat pour les pertes qu'il avait faites dans ces nouveaux arrangements „ (3).

Le Conseil d'Etat perdit également au profit du Conseil privé l'examen des traités de paix et d'alliance (4).

**794.** La veille du vote du sénatus-consulte du 16 thermidor, le premier Consul avait déjà tenu à manifester d'une façon éclatante la place nouvelle qu'occupait le Sénat dans les institutions de l'Etat. " A l'audience du corps diplomatique

(1) Art. 7 du règlement du 19 germinal an XI.

(2) THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, pp. 299-300.

(3) *Ibid.*, p. 307.

(4) Voir plus haut, nos 683, 695, 696 et 793.

du 15, écrit Thibaudeau (1), l'étiquette se trouva déjà changée. Le Sénat fut appelé le premier dans le cabinet du premier Consul, les sénateurs se placèrent à sa droite. Le Conseil d'Etat fut appelé ensuite et les conseillers se placèrent à gauche, tandis que jusque là ils avaient à eux seuls et en première ligne occupé la droite et la gauche avant les sénateurs. Ce fut une affaire d'Etat ; des conseillers et surtout Roederer en murmurèrent. Cependant tout cela était désormais dans l'ordre „ (2)

## II. — LE CONSEIL PRIVÉ

**795. COMPOSITION.** Le *Conseil privé* dont l'article 57 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X décidait la création se composait, en principe, “ des Consuls, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'Etat, et de deux grands officiers de la Légion d'honneur „ Par exception et pour l'examen des lettres de grâce (3), le Conseil privé se composait du grand-juge, de deux ministres, de deux sénateurs, de deux conseillers d'Etat et de deux juges du Tribunal de cassation. “ Le premier Consul, continuait l'art. 57, désigne à chaque tenue les membres qui doivent composer le Conseil privé. „

**796. ATTRIBUTIONS.** Les attributions du Conseil privé étaient les suivantes : 1° il rédigeait les projets de *sénatus-consulte organique*, c'est-à-dire ceux relatifs à la constitution de l'Etat ou des colonies, et les projets de *sénatus-consulte ordinaire* quand ils avaient pour objet la suspension des fonctions de jurés ou de la constitution, les droits d'arrestation du Gouvernement, l'annulation des jugements des tribunaux, ou la dissolution du Corps législatif et du Tribunat (art. 54, 55 et 57, C. X) (4) ; 2° il donnait son avis

(1) *Mémoires sur le Consulat*, p. 308.

(2) Voir plus haut, n° 694.

(3) Voir plus haut, nos 788 et 792.

(4) Voir plus haut, nos 770, 772, 773 et 774.

sur la ratification des traités de paix et d'alliance (art. 58, C. X) (1); 3<sup>o</sup> il donnait son avis sur l'octroi des lettres de grâce (2).

§ 3. *Les ministres et les conseillers d'État chargés d'une branche d'administration*

**797. ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES MINISTRES (3).** L'avènement du Consulat à vie n'amena pas de modifications radicales dans l'organisation des ministères ni dans les fonctions des ministres. Signalons toutefois la suppression du ministère de la police (4), dont les attributions furent transportées au département du grand-juge ministre de la justice. Signalons aussi l'article 65 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X donnant aux ministres séance au Sénat, " mais sans voix délibérative, s'ils ne sont sénateurs „, et l'art. 68 leur donnant voix délibérative au Conseil d'État.

**798. LES CONSEILLERS D'ÉTAT.** Pendant le Consulat à vie et sous l'Empire, un certain nombre de conseillers d'État continuèrent comme précédemment, sous l'autorité plutôt nominale des ministres, à être chargés de diverses branches d'administration (5).

(1) Voir plus haut, nos 747, 770 et 793.

(2) Voir plus haut, nos 788 et 793.

(3) Voir plus haut, nos 699 et suiv.

(4) Arrêté du 23 fructidor an X.

(5) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 708. Pour les branches d'administration qui leur furent attribuées et qui varièrent avec les époques, consulter l'*Almanach impérial*.

## LIVRE III

---

# Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sous l'Empire

---

### CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

---

#### LE SÉNATUS-CONSULTE ORGANIQUE DE L'EMPIRE

**799.** LE SÉNATUS-CONSULTE DU 28 FLORÉAL AN XII (1). La découverte de la conspiration de George Cadoudal (pluviôse-ventôse an XII) avait provoqué à Paris, au sein des assemblées législatives, et dans les chefs-lieux de département où les collèges électoraux étaient à ce moment assemblés, un mouvement d'opinion plus ou moins spontané vers les idées de monarchie et d'hérédité. Le premier Consul en profita pour réaliser son rêve d'ambition. " Quand on médite votre perte, lui disait une adresse du Sénat, en date du 6 germinal, c'est à la France qu'on en veut... Ce crime a été tenté ; il peut l'être encore. Nos lois n'ont pas prévu sa vengeance... Toutes nos constitutions, excepté celle de l'an VIII, avaient organisé une Haute Cour, ou un jury national... Mais ce jury national ne suffit pas encore pour assurer en même temps

(1) THIBAudeau, *Le Consulat et l'Empire*, t. IV, pp. 1 et suiv. ; THIERS, *ouv. cité*, t. I, pp. 693 et suiv. ; AULARD, *ouv. cité*, pp. 771 et suiv.

et votre vie et votre ouvrage, si vous n'y joignez pas des institutions tellement combinées, que leur système vous survive. Vous fondez une ère nouvelle, mais vous devez l'éterniser... » — « Vous avez jugé, répondit un message de Bonaparte au Sénat, en date du 5 floréal, l'hérédité de la suprême magistrature nécessaire pour mettre le peuple français à l'abri des complots de nos ennemis et des agitations qui n'attraient d'ambitions rivales ; plusieurs de nos institutions vous ont paru devoir être perfectionnées... Je vous invite à me faire connaître votre pensée tout entière.», Le 13 floréal, le Tribunat émit le vœu formel que Napoléon Bonaparte fût proclamé empereur des Français et que la dignité impériale fût déclarée héréditaire dans sa famille. Le lendemain, le Sénat répondait au message du premier Consul en émettant un vœu analogue et en signalant en même temps les modifications qu'il lui paraissait utile d'apporter à la constitution. Un Conseil privé fut réuni pour délibérer sur ces propositions et les rédiger en articles constitutionnels : le 26 floréal, le sénatus-consulte organique de l'Empire était déposé au Sénat et le 28 cette assemblée l'adoptait, sans discussion, semble-t-il.

800. L'article final (art. 142) du sénatus-consulte du 28 floréal s'exprimait comme suit : « La proposition suivante sera présentée à l'acceptation du peuple, dans les formes déterminées par l'arrêté du 20 floréal an X (1) : « Le peuple veut  
 „ l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe,  
 „ naturelle, légitime et adoptive de NAPOLÉON BONAPARTE, et  
 „ dans la descendance directe, naturelle et légitime de *Joseph*  
 „ *Bonaparte* et de *Louis Bonaparte*, ainsi qu'il est réglé par  
 „ le sénatus-consulte organique de ce jour. »

Le plébiscite eut lieu en prairial et donna 3.572.329 *oui* et 2569 *non* (2).

(1) Voir plus haut, n° 719.

(2) Cfr. le sénatus-consulte du 15 brumaire an XIII et le rapport annexé dans la Coll. HUYGHE, t. I, p. 309 : il y eut dans les départements belges 259.941 *oui* et 112 *non*. — AULARD, *Histoire politique*, pp. 774 et suiv.

**801.** Comme les actes constitutionnels de l'an VIII et de l'an X, celui du 28 floréal an XII était presque exclusivement consacré à l'organisation des grands pouvoirs de l'Etat. Après avoir successivement traité de l'hérédité de la dignité impériale, de la famille impériale, de la régence, des grandes dignités de l'Empire, etc., il s'occupait du Sénat, du Conseil d'Etat, du Corps législatif et du Tribunal, pour apporter à ces institutions les changements nécessaires. Les derniers titres avaient pour objet la Haute Cour impériale et l'ordre judiciaire ainsi que la promulgation des sénatus-consultes et des lois. Sauf la création de la *commission sénatoriale, de la liberté individuelle* et celle de la *commission sénatoriale de la liberté de la presse*, l'acte constitutionnel nouveau, pas plus que les précédents, ne s'occupait de *garanties de droits*. Encore les règles protectrices introduites par lui en matière de presse et d'arrestation n'avaient-elles de libéral que l'apparence. Ajoutons cependant que le serment prêté par l'Empereur lui imposait, entre autres devoirs, celui "... de respecter et de faire respecter les lois du concordat et la liberté des cultes ; de faire respecter l'égalité des droits, la liberté politique et civile „.

**802.** Après l'établissement de l'Empire, la constitution de l'Etat, telle qu'elle résultait des actes constitutionnels combinés du 22 frimaire an VIII, du 16 thermidor an X et du 28 floréal an XII, pour ne citer que les principaux, subit encore des remaniements partiels. Citons spécialement le sénatus-consulte du 19 août 1807 supprimant le Tribunal, celui du 12 octobre 1807 suspendant l'inamovibilité de la magistrature, et celui du 5 février 1813 relatif à la régence de l'Empire, etc.

## CHAPITRE I

## LE POUVOIR LÉGISLATIF

**803.** Au début de l'Empire, le pouvoir législatif resta constitué comme sous le Consulat à vie (1). Lorsqu'il s'agissait de grandes questions politiques ou de régler soit " tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécessaire à sa marche ", soit d' " expliquer les articles de la constitution qui donnent lieu à différentes interprétations ", ce pouvoir appartenait collectivement à l'Empereur et au Sénat. Dans les autres cas, il appartenait — sous le haut contrôle du Sénat — à l'Empereur, au Corps législatif et au Tribunal. Plus tard, en 1807, le Tribunal fut supprimé, et le pouvoir législatif s'exerça dès lors, en matière ordinaire, par l'Empereur et le Corps législatif, sous le haut contrôle du Sénat.

§ 1. *Le Corps législatif*

## I. — COMPOSITION DU CORPS LÉGISLATIF

**804.** COMPOSITION. Les agrandissements successifs du territoire français résultant des conquêtes de l'Empire entraînèrent une augmentation corrélatrice du nombre des membres du Corps législatif (2). On vit bientôt siéger dans cette assemblée les députés des départements génois, toscans, romains, hollandais, hanséatiques, etc.

A côté des conquêtes, une autre cause eut pour effet d'augmenter tout au moins transitoirement le nombre des membres du Corps législatif : la suppression du Tribunal,

(1) Voir plus haut, n° 723.

(2) Voir à cet égard les sénatus-consultes d'annexion : 16 vendémiaire an XIV (Gênes), 24 mai 1808 (Parme, Toscane, etc.), 17 février 1810 (Rome), 13 décembre 1810 (Hollande, villes hanséatiques, etc.), etc.

prononcée par le sénatus-consulte du 19 août 1807. Cet acte décidait, en effet, que les tribuns dont le mandat expirait en 1812 (1) entreraient au Corps législatif et feraient partie de ce Corps jusqu'à l'époque où leurs fonctions auraient dû cesser au Tribunal.

**805.** Aucun changement ne fut apporté à la durée des fonctions législatives, mais le sénatus-consulte organique de l'Empire décida que les membres sortants du Corps législatif pourraient désormais être réélus sans intervalle (art. 78, C. XII).

**806.** La règle du renouvellement annuel du Corps législatif par cinquième ne fut pas modifiée non plus. Elle subit cependant en fait des accrocs assez notables. C'est ainsi qu'un sénatus-consulte du 30 décembre 1809 (2) prorogea d'office la durée des pouvoirs des députés de la cinquième série, qui devaient sortir le 31 décembre 1809. Cette série ne fut renouvelée que le 9 août 1810. La première série, qui sortait le 31 décembre 1811, ne fut renouvelée que les 5-6 janvier 1813. La quatrième série, enfin, dont les pouvoirs expiraient le 31 décembre 1812, les vit successivement proroger deux fois par des sénatus-consultes (3). Et ce ne fut qu'à la fin de 1813 qu'un décret (4) vint prescrire la réunion sans délai des collèges électoraux des deux séries (5) dont les pouvoirs étaient expirés, ainsi que la réunion des collèges électoraux de la cinquième série dont les membres sortaient le 31 décembre 1814.

(1) Voir plus bas, n° 831.

(2) La nécessité de cette prorogation fut considérée comme un de ces cas non prévus par la constitution et nécessaires à sa marche, et qui devaient dès lors être réglés par le Sénat. Cfr. le *procès-verbal* de la séance du Sénat du 23 décembre 1809, aux *Archives nationales*, et plus haut, nos 723 et 772.

(3) Sénatus-consultes du 9 janvier 1813 et du 15 novembre 1813.

(4) Décret du 31 décembre 1813.

(5) Savoir la quatrième série (Escaut et Sambre-et-Meuse) dont les pouvoirs auraient dû normalement expirer le 31 décembre 1812 et la troisième série (Ourthe, Deux-Nèthes et Jemmapes) dont les pouvoirs expiraient le 31 décembre 1813.

## II. — FORMATION DU CORPS LÉGISLATIF

**807. ÉLECTION.** Les députés des départements au Corps législatif continuèrent sous l'Empire à être élus par le Sénat, parmi les candidats présentés par les collèges électoraux (1). Toutefois, la première formation des députations départementales des pays annexés eut lieu sans présentation préalable de candidats (2).

L'élection des candidats continua à se faire par un suffrage à plusieurs degrés. Le corps électoral du second degré — les collèges électoraux — resta, à peu de chose près, composé comme sous le Consulat à vie (3). Le corps électoral du premier degré — les assemblées cantonales — subit au contraire une transformation radicale par l'introduction du suffrage universel (sauf les domestiques à gages). Cette modification avait déjà été annoncée par le sénatus-consulte organique du Consulat à vie (4). Après avoir décidé que pour la première fois les assemblées cantonales se composeraient seulement des notables communaux, ce sénatus-consulte ajoutait dans son article 4 : "... (à partir de l'an XII)... l'assemblée de canton sera composée de tous les citoyens domiciliés dans le canton, et qui y jouissent des droits de citoyen " (5).

Le Gouvernement retarda d'ailleurs assez longtemps la mise à exécution de cette disposition du sénatus-consulte du 16 thermidor an X : ce fut seulement le 17 janvier 1806 qu'un décret impérial vint organiser les assemblées cantonales sur la base du suffrage universel.

(1) Voir plus haut, nos 727 et suiv.

(2) La nomination des députés se faisait alors par voie de sénatus-consulte (voir plus haut, n° 774). Cfr. les sénatus-consultes du 22 février 1806, du 21 septembre 1808, du 19 et du 23 février 1811. Coll. HUYGHE, t. III, p. 359 ; t. VII, p. 197 ; t. XII, pp. 182 et suiv. — La Corse fut soumise à un régime électoral spécial. Cfr. le sénatus-consulte du 19 avril 1811.

(3) Voir plus haut, n° 734.

(4) Voir plus haut, n° 728.

(5) Sur la jouissance des droits de citoyen, voir plus haut, nos 610 et 723.

**808.** L'introduction du suffrage universel dans les assemblées cantonales fut parfaitement illusoire au point de vue de la formation du Corps législatif. Les membres des collèges électoraux que les assemblées cantonales avaient élus, lorsqu'elles ne comprenaient encore que les notables communaux, avaient reçu un mandat à *vie*, et le sénatus-consulte du 16 thermidor avait même décidé que les assemblées cantonales ne pouvaient procéder au remplacement des membres décédés, etc., d'un collège électoral que lorsque ce collège serait réduit aux deux tiers (art. 35). Il en résulta, qu'en règle générale, les listes qui avaient été formées par les notables communaux en l'an XI servirent jusqu'à la fin de l'Empire. En juillet 1813, cependant, dans le département de la Dyle notamment, les assemblées cantonales furent convoquées dans plusieurs cantons pour procéder à des nominations dans les collèges d'arrondissement et dans le collège électoral du département (1).

**809.** LE CORPS ÉLECTORAL DU PREMIER DEGRÉ : LES ASSEMBLÉES CANTONALES. Avaient *droit de vote* dans les assemblées cantonales, depuis leur réorganisation sur la base du suffrage universel : " tous les citoyens (2), disait l'art. 8 du décret du 17 janvier 1806, qui, ayant leur domicile politique (3) dans une des communes du canton, seront inscrits sur le registre civique de l'arrondissement „. Ce registre était tenu par les sous-préfets, d'après les renseignements fournis par les maires.

A quelques détails près, les opérations du scrutin furent réglées par le décret du 17 janvier 1806 comme elles l'étaient précédemment par l'arrêté du 19 fructidor an X. Deux inno-

(1) Coll. HUYGHE, t. XVII, p. 401.

(2) Sur la qualité de citoyen, voir plus haut, nos 610 et 728.

(3) Sur le domicile politique, voir les art. 2 et 6 de la constitution du 22 frimaire an VIII (voir plus haut, n° 610), les art. 4, 16, 18, 19, 27, 28, 30 et 32 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X (voir plus haut, nos 729, 730, 734, 737), et les art. 45, 50 et 99 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII (voir plus bas, n° 810). Cfr. également les art. 1 à 7 du décret du 17 janvier 1806. — On trouvera dans la Coll. HUYGHE, t. III, pp. 330 et suiv., les formules de différents actes relatifs aux assemblées cantonales.

vations toutefois méritent d'être signalées. Avant de voter, les membres de l'assemblée devaient prêter le serment suivant : " Je jure obéissance aux constitutions de l'Empire et fidélité à l'Empereur. „ D'autre part, il n'était plus requis pour la validité des opérations que la moitié des membres de l'assemblée eût pris part au vote. " Trente-six heures après l'ouverture du scrutin, disait l'art. 23 du décret du 17 janvier 1806, quel que soit le nombre des personnes qui auront voté, il sera clos et dépouillé. „

**810. LES ÉLECTEURS DU SECOND DEGRÉ : LES COLLÈGES ÉLECTORAUX DE DÉPARTEMENT ET D'ARRONDISSEMENT.** L'organisation des collèges électoraux ne fut pas radicalement modifiée sous l'Empire, comme l'avait été celle des assemblées cantonales. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII et le règlement organique du 13 mai 1806 (1) introduisirent cependant dans la *composition* de ces collèges et dans leur *fonctionnement* un certain nombre de modifications, dont les principales avaient pour objet d'y renforcer l'influence du Gouvernement.

C'est ainsi que le nombre de leurs membres non élus fut assez notablement accru. D'après l'art. 99 du sénatus-consulte organique de l'Empire, les grands officiers, les commandants et les officiers de la Légion d'honneur étaient de droit membres du collège électoral, soit du département où ils avaient leur domicile, soit de l'un des départements de la cohorte à laquelle ils appartenaient; les simples légionnaires faisaient partie du collège électoral de leur arrondissement. Plus tard, un sénatus-consulte du 22 février 1806 décida que le nombre des premiers ne pouvait dépasser vingt-cinq par collège, et le nombre des seconds, trente, et confia à l'Empereur le soin de faire les désignations individuelles.

Les changements introduits sous l'Empire dans le *fonctionnement* des collèges électoraux concernaient surtout la

(1) Il remplaçait l'arrêté du 19 fructidor an X, en ce qui concerne les collèges électoraux. Voir plus haut, n° 727. — On trouvera les formules d'actes relatifs aux collèges électoraux dans la Coll. HUYGHE, t. IV, pp. 190 et suiv.

présidence de ces assemblées, le serment à prêter par leurs membres, et la suppression des candidats supplémentaires.

L'art. 45 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII décida que chaque titulaire des grandes dignités de l'Empire présiderait un collège électoral de département : le grand-électeur (Joseph Bonaparte) fut chargé de la présidence du collège électoral du département de la Dyle. L'art. 50 décidait de même que chacun des grands officiers de l'Empire présiderait le collège électoral qui lui serait attribué au moment de sa nomination. En cas d'empêchement du titulaire, l'Empereur nommait un vice-président pour le suppléer.

L'art. 56 du sénatus-consulte organique de l'Empire imposait aux membres des collèges électoraux le même serment que celui imposé aux membres des assemblées cantonales (1). D'après l'art. 5 du décret du 13 mai 1806, ce serment devait être adressé par écrit au préfet du département aussitôt après la nomination en qualité de membre du collège électoral.

“ Dans les départements, disait l'art. 27 du décret du 13 mai 1806, où la présentation des deux candidats par collège ne produirait pas un nombre de candidats au moins triple de celui des députés à nommer au Corps législatif, il sera élu, par chaque collège, trois candidats ; il en sera nommé quatre, si la présentation des trois n'est pas suffisante pour former ce nombre triple. „ Le décret du 13 mai 1806 ne prévoyait plus la réduction éventuelle de la liste des candidats effectifs, et il décidait que les *suppléants* ne devaient être appelés à faire partie de la liste des candidats du département que “ si le nombre des doubles emplois (parmi les effectifs) laissait le nombre total des candidats inférieur au triple de celui des places à nommer „ (art.31) (2).

**811. ÉLIGIBILITÉ.** Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII permit aux députés d'être réélus sans intervalle, et celui du 19 août 1807 portant suppression du Tribunal éleva pour l'avenir à quarante ans accomplis l'âge de l'éligibilité (art.10). “ Les

(1) Voir plus haut, n° 809.

(2) Voir plus haut, n° 735, *in fine*.

législateurs d'une nation généreuse et fière, disait l'exposé des motifs fait au Sénat (1), mais ardente et exaltée dans ses sentiments comme dans ses opinions, doivent avoir toute la maturité de l'âge. Les passions doivent se taire dans leur sein. La raison doit seule se faire entendre et inspirer leurs résolutions. Ce n'est qu'à quarante ans que l'on peut être sûr de trouver dans un homme le calme réfléchi garant de la sagesse de sa volonté. Alors il a une épouse, des enfants, un état, une propriété. Il a deux fois une Patrie. C'est par ces considérations que S. M. vous propose de fixer à quarante ans l'âge nécessaire pour être élu au Corps législatif.,

Signalons encore que le président du collège électoral ne pouvait être nommé par ce collège candidat pour une fonction quelconque comme pris hors du collège (2).

**812. LES ÉLECTIONS EN BELGIQUE SOUS LE CONSULAT ET L'EMPIRE (3).** Dans plusieurs départements belges, spécialement dans ceux de l'Ourthe et des Forêts, l'hostilité contre les Français, qui avait caractérisé les élections de l'an V (4), survécut à la chute du Directoire et se manifesta même sous l'Empire. " C'est avec douleur, écrivait le préfet des Forêts dans un rapport sur les élections de l'an IX (5), que j'ai vu s'exécuter un plan combiné depuis longtemps pour l'exclusion des Français. „ — " Point de Français sur les listes de notabilité, écrivait le préfet de l'Ourthe (6), tel est le mot d'ordre du plus grand nombre des hommes qui se croient de l'influence. „ En 1805, dans le département des Forêts, les adversaires de la France avaient encore ouvertement dirigé les élections. " Ces messieurs, dit un rapport de gendarmerie, se sont répandus dans les estaminets où se réunissaient les

(1) Procès-verbal de la séance du 14 août 1807. *Archives nationales*.

(2) Art. 34 du décret du 13 mai 1806.

(3) DE LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, pp. 376 et suiv., et t. II, pp. 200 et suiv.; POULLET, *Quelques notes sur l'esprit public*, pp. 54, 59, 66, 75.

(4) Voir plus haut, n° 24.

(5) Rapport du 19 brumaire an X (10 novembre 1801). POULLET, *ouv. cité*, p. 55; LANZAC, t. I, *ouv. cité*, p. 376.

(6) Rapport du 28 germinal an IX. POULLET, *ouv. cité*, p. 55.

électeurs et là, par des invectives contre le préfet et tout ce qu'ils appellent étrangers (ils désignent par là les anciens Français), ils sont parvenus à leur enlever tous les suffrages „ (1).

Remarquons d'ailleurs que dès l'an XII le Gouvernement, désireux d'assimiler les départements réunis par la douceur plutôt que par la contrainte, avait manifesté lui-même aux préfets le désir de voir “ le choix des collèges électoraux se fixer sur des indigènes plutôt que sur d'anciens Français „ (2).

813. Au début du Consulat à vie, les notables communaux (3) s'étaient assez régulièrement rendus aux *assemblées cantonales*. Ainsi, dans presque tous les cantons du département de la Dyle la majorité absolue des inscrits avait pris part au vote. Dans d'autres départements, le petit nombre des votants empêcha souvent d'aboutir à un résultat. Lorsque après 1806 les assemblées cantonales furent constituées sur la base du suffrage universel, la grande majorité des citoyens inscrits s'abstint de prendre part à leurs travaux. En 1810, par exemple, sur 90.673 citoyens ayant le droit de vote dans le département de la Dyle, il en vint 14.564 aux assemblées. Trois ans plus tard, le préfet du département écrivait : “ A chaque convocation, le nombre des votants diminue „, et son collègue de Liège : “ On ne remarque aucun empressement en faveur de ces sortes de réunions politiques, qui finiront par être abandonnées : le public paraît très indifférent pour l'exercice de cette espèce de droit „ (4). Le décret du 17 janvier 1806 avait donc été sagement inspiré en ne subordonnant plus la validité des scrutins à la présence de la majorité des inscrits.

Les *collèges électoraux d'arrondissement et de département* furent un peu plus fréquentés, tout au moins pendant

(1) Cité dans POULLET, *Quelques notes sur l'esprit public*, p. 67. — Cfr. sur les élections de l'Ourthe en 1808, LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. II, p. 202.

(2) Rapport du préfet de l'Ourthe, du 18 vendémiaire an XII, POULLET, *ouv. cité*, p. 75.

(3) Voir plus haut, n° 612.

(4) Citations de M. DE LANZAC, *ouv. cité*, t. II, p. 201.

les premières séances de leurs sessions. " La plupart des électeurs, écrivait en 1805 le préfet de l'Escaut (1), n'assistaient aux séances que lorsqu'ils savaient que leur voix pouvait être utile à telle personne dont ils connaissaient et appuyaient le désir d'être promue à une place. „ Les premiers choix une fois faits, les séances étaient désertées. C'est ainsi qu'en l'an XI, au troisième tour de scrutin, il n'y avait plus au collège électoral de Sambre-et-Meuse que trente et un votants sur cent quarante et un (2). En 1811, faute du *quorum* exigé (3), le collège électoral du département de la Lys fut dans l'impossibilité de nommer un seul candidat au Conseil général (4).

814. L'esprit qui animait les assemblées cantonales et les collèges électoraux se distingua, surtout après le Concordat, par des tendances très conservatrices et très gouvernementales. " Les assemblées cantonales, écrivait en septembre 1803 le préfet de Jemmappes, avaient appelé dans les collèges électoraux la plupart des citoyens marquants dans le département par leurs propriétés ou par les places qu'ils ont occupées ou occupaient encore. Beaucoup de membres de la ci-devant noblesse en faisaient partie. On était incertain de savoir s'ils se présenteraient aux collèges... Ils ont paru. Bien plus, plusieurs d'entre eux connus précédemment pour des principes opposés non au gouvernement consulaire, mais au régime républicain, ont paru ambitionner les suffrages de l'assemblée et de devenir candidats pour une fonction quelconque. „ Même symptôme dans les Deux-Nèthes : " Les choix sont en général très bons, écrivait le préfet, et se sont réunis sur des propriétaires riches et considérés, sur des hommes de loi et autres personnes de la même classe „ (5).

Sauf dans les départements où l'hostilité aux Français continua à se manifester dans les élections, les efforts des

(1) Citation de M. DE LANZAC, *ouv. cité*, t. I, p. 379.

(2) *Ibid.*, p. 380.

(3) D'après l'art. 17 du décret du 13 mai 1806, le scrutin devait rester ouvert jusqu'à ce que la moitié des membres du collège eût voté.

(4) LANZAC, *ouv. cité*, t. II, p. 202.

(5) Rapports du 29 fructidor an XI et du 13 fructidor an XI, cités dans POULLET, *Quelques notes sur l'esprit public*, p. 59.

préfets réussirent en général à assurer l'élection de personnages " agréables au Gouvernement „. En 1810, dans le département de la Dyle, le préfet remarquait que " tenir de quelque manière que ce soit, et à un titre quelconque au Gouvernement „ est pour les électeurs un motif de préférence. Dans le département des Forêts cependant, les choix gardèrent jusqu'à la fin de l'Empire un caractère assez démocratique. " La généralité des électeurs, disait le préfet, marchent à la voix des huissiers, des porteurs de contraintes, des prêteurs sur gages, dont les basses menées font prévaloir ordinairement ce qu'il y a de plus commun dans le barreau. La ci-devant noblesse, la haute bourgeoisie sont inflexiblement exclues des candidatures. Les sous-préfets sont les seuls qui, lorsqu'il s'agit d'eux-mêmes, triomphent quelquefois de cette habitude populacière „ (1).

815. On se rappelle que d'après le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, la présidence de certains collèges électoraux était confiée à de grands personnages de l'Empire (2). C'est ainsi que le collège électoral du département de la Dyle ressortissait au prince grand-électeur. Joseph Bonaparte vint en cette qualité présider les opérations électorales à Bruxelles en l'an XIII. Quand il fut appelé au trône d'Espagne, ce fut le vice-grand-électeur, prince de Bénévent, qui dut le suppléer dans ces fonctions. La session du collège électoral de la Dyle en 1810 fut, en conséquence, ouverte par Talleyrand. Il y prononça, dit M. de Lanzac (3), " une allocution adulatrice, qui ne trahissait ni les ressentiments du ministre disgracié, ni les visées du dignitaire mécontent „.

Les grands personnages de l'Empire ne se souciaient guère souvent de leurs fonctions présidentielles. C'est ainsi qu'il fallut la volonté formelle de l'Empereur pour amener le maréchal Brune à venir présider à Gand, en 1807, le collège de l'Escaut. " Débarqué en Flandre, d'assez méchante humeur, dit encore M. de Lanzac, il y trouva un collège électoral

(1) Rapport du 5 février 1811. LANZAC, *ouv. cité*, t. II, p. 203.

(2) Voir plus haut, n° 810.

(3) *Ouv. cité*, t. II, p. 203.

clairsemé, désuni, dont les opérations menaçaient de traîner en longueur. Son impatience n'y tint pas : à deux reprises, après des ballottages qui avaient à ses yeux le grand tort de retarder la fin de la session, il admonesta les électeurs avec une brusquerie toute militaire et leur enjoignit de s'accorder un peu mieux dans leurs votes : malgré tout, il lui fallut prolonger son séjour jusqu'au 11 (1). Les détails de cette présidence peignent bien les mœurs politiques de l'époque » (2).

### III. — LE FONCTIONNEMENT DU CORPS LÉGISLATIF

**816.** L'Empire ayant donné au Corps législatif le droit d'examen et de discussion des lois que les combinaisons de Siéyès lui avaient refusé, les règles relatives au fonctionnement de cette assemblée furent assez notablement modifiées, spécialement par le sénatus-consulte qui supprimait le Tribunat (19 août 1807). A la fin de l'Empire, le sénatus-consulte du 15 novembre 1813 modifia une dernière fois le système de nomination du président.

**817.** DES SESSIONS. Les principes fondamentaux qui réglaient la tenue des sessions ne furent pas modifiés. Leur ouverture, toutefois, se fit avec plus de solennité que jadis, en vertu d'une décision qui remontait au Consulat à vie : l'Empereur la faisait en personne (3). Les sessions se firent d'ailleurs de plus en plus courtes (4). En 1812, il n'y eut pas de session du tout.

(1) La session s'était ouverte le 1<sup>er</sup> novembre.

(2) LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. II, p. 204.

(3) Sénatus-cons. du 28 frimaire an XII, art. 1 et suiv. : les règles nouvelles ne furent appliquées pour la première fois que sous l'Empire. — Voir aussi le sénatus-cons. organ. du 15 nov. 1813.

(4) A partir de l'an XI, les arrêtés ou décrets de convocation et de clôture fixèrent aux sessions la durée suivante :

an XI, du 1<sup>er</sup> vent. au 8 prair. Arr. 10 niv. et 7 prair. an XI ;  
 an XII, du 15 niv. au 3 germ. Arr. 2 frim. et 2 germ. an XII ;  
 an XIII, du 1<sup>er</sup> frim. au 15 vent. Décr. 25 vend. et 15 vent. an XIII ;  
 1806, du 1<sup>er</sup> mars au 12 mai. Décr. 6 niv. an XIV et 5 mai 1806 ;  
 1807, du 16 août au 18 sept. Décr. 1<sup>er</sup> juill. et 15 sept. 1807 ;  
 1808, du 25 octob. au 31 déc. Décr. 14 sept. et 14 déc. 1808 ;

**818.** RÈGLEMENT D'ORDRE INTÉRIEUR. *Des séances.* Le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII décida, en suite du droit d'examen et de discussion qui venait d'être rendu au Corps législatif, que les séances de cette assemblée se distingueraient à l'avenir en séances ordinaires et en comités généraux.

Les *séances ordinaires* étaient composées des membres du Corps législatif, des orateurs du Conseil d'Etat, et, jusqu'à la suppression du Tribunat, des orateurs du Tribunat. Elles continuaient à être publiques. Mais au lieu de trois orateurs, le Tribunat en envoyait six : deux par section.

Les *comités généraux* n'étaient composés que des membres du Corps législatif. Ils étaient tantôt publics, tantôt secrets.

Le Corps législatif se formait en comité général : 1° sur l'invitation du président pour les affaires intérieures du corps, 2° sur une demande faite au président et signée par cinquante membres. " Dans ces deux cas, disait l'art. 83 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, le comité général est secret, et les discussions ne doivent être ni imprimées ni divulguées. "

Le Corps législatif pouvait également se former en comité général, sur la demande des orateurs du Conseil d'Etat spécialement autorisés à cet effet. " Dans ce cas, disait le même article, le comité général est nécessairement public. "

**819.** Le sénatus-consulte organique du 15 novembre 1813 modifia les règles relatives à la formation du bureau : le président du Corps législatif devait désormais être nommé par l'Empereur, sans présentation de candidats par le corps.

1809, du 1<sup>er</sup> déc. 1809 au 22 jan. 1810. Déc. 30 oct. 1809 et 19 jan. 1810;  
1810, du 1<sup>er</sup> février au 21 avril. Déc. 22 janv. et 19 avril 1810;  
1811, du 16 juin au 25 juill. Déc. 17 avril, 31 mai et 19 juillet;  
1813, du 14 fév. au 25 mars. Déc. 3 et 9 janv., du 4 fév. et 22 mars.

En 1812, il n'y eut pas de session. A la fin de 1813, une session extraordinaire fut convoquée. Elle s'ouvrit le 19 décembre (décrets du 25 octobre et du 29 novembre), mais un décret du 31 décembre 1813 prononça l'ajournement du Corps législatif.

**820. Procédure des délibérations (1).** Avant la suppression du Tribunal déjà, la procédure des délibérations du Corps législatif avait été modifiée comme conséquence du droit que l'Empire lui avait accordé d'examiner et de discuter les lois en séance de comité général. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII prit des précautions diverses pour empêcher que les prérogatives nouvelles ne tournassent trop facilement à l'échec des projets du Gouvernement : aucune délibération ne pouvait être prise dans les comités généraux ; après la clôture de la discussion de la loi par les membres du Corps législatif, la délibération devait être ajournée au lendemain en séance ordinaire ; le jour où le Corps législatif devait voter sur le projet de loi, il devait entendre, dans la même séance, le résumé que faisaient les orateurs du Conseil d'Etat ; pour mettre, enfin, obstacle à ce que les discussions traînaient en longueur, l'art. 86 du sénatus-consulte décida : " la délibération d'un projet de loi ne peut dans aucun cas être différée de plus de trois jours au delà de celui qui avait été fixé pour la clôture de la discussion. „

**821.** Après la suppression du Tribunal, le Corps législatif fut chargé de l'examen préalable des lois par l'intermédiaire de commissions formées dans son sein. La procédure des délibérations fut dès lors réglée comme suit. Lorsqu'un orateur du Conseil d'Etat avait lu au Corps législatif un projet de loi et en avait exposé les motifs, ce projet était renvoyé à l'examen d'une des trois commissions formées au sein de l'assemblée. En cas de discordance d'opinions entre la section du Conseil d'Etat qui avait rédigé le projet de loi et la commission compétente du Corps législatif, l'une et l'autre devaient se réunir en conférence sous la présidence de l'archichancelier de l'Empire ou de l'architrésorier, suivant la nature des objets à examiner. Cet examen préalable terminé, le projet était discuté devant le Corps législatif. Si les conseillers d'Etat et les membres de la commission du Corps législatif étaient du même avis, le président de la

(1) Sur la procédure à suivre dans la rédaction des adresses, voir le décret du 25 février 1809.

commission était entendu, après que l'orateur du Conseil d'Etat eut exposé devant le Corps législatif les motifs de la loi. Lorsque la commission se décidait contre le projet de loi, tous les membres de la commission avaient la faculté d'exposer devant le Corps législatif les motifs de leur opinion.

**822. Des commissions.** " Les sections du Tribunal, disait l'art. 87 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, sont les seules commissions du Corps législatif, qui ne peut en former d'autres que dans le cas énoncé art. 113... (dénonciation des ministres, etc.). „ Cette règle fut changée par le sénatus-consulte du 19 août 1807 qui supprimait le Tribunal. " A l'avenir, disait son art. 1<sup>er</sup>, et à compter de la fin de la session qui va s'ouvrir, la discussion préalable des lois qui est faite par les sections du Tribunal, le sera, pendant la durée de chaque session, par trois commissions du Corps législatif, sous le titre, — la première, de commission de législation civile et criminelle ; — la seconde, de commission d'administration intérieure ; — la troisième, de commission des finances. „

Ces commissions étaient composées de sept membres. En règle générale, ces membres devaient être nommés par le Corps législatif, au scrutin secret et à la majorité absolue des voix (art. 2). La commission de législation devait, autant qu'il serait possible, comprendre quatre juriconsultes (art 3). Par exception, les membres des commissions pouvaient être désignés par l'Empereur (1). " Lorsque les circonstances, disait l'art. 8 du sénatus-consulte du 19 août 1807, donneront lieu à l'examen de quelque projet d'une importance particulière, il sera loisible à l'Empereur d'appeler, dans l'intervalle de deux sessions, les membres du Corps législatif nécessaires pour former les commissions, lesquelles procéderont de suite à la discussion préalable du projet ; ces commissions se trouveront nommées pour la session prochaine. „

Le président des commissions était toujours nommé par l'Empereur, soit parmi leurs membres, soit parmi les autres membres du Corps législatif (art. 2).

(1) Voir, par exemple, les décrets du 16 septembre 1808 et du 24 janvier 1810. *Archives parlementaires*.

Les commissions délibéraient " séparément et sans assistants " (art. 2). Elles ne nommaient pas de rapporteurs. Si elles admettaient le projet de loi, leur président était entendu par le Corps législatif ; si elles se décidaient contre le projet, tous les membres de la commission avaient la faculté d'exprimer leur manière de voir devant le Corps législatif.

**823.** Cette discordance d'opinions n'eut guère l'occasion de se manifester. Car le Gouvernement, après la suppression du Tribunal, traita les commissions du Corps législatif comme il avait traité jadis les sections du Tribunal : il leur communiqua officieusement les projets de loi et s'efforça de réaliser l'accord entre les sections du Conseil d'Etat et les commissions du Corps législatif, avant la présentation officielle des projets à ce dernier (1).

**824. CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU MANDAT. Serment. Incompatibilités, etc.** (2). " Les membres du Corps législatif..., disait l'art. 56 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, prêtent serment en ces termes : " Je jure obéissance aux " constitutions de l'Empire et fidélité à l'Empereur. "

Aucune loi nouvelle n'intervint sous l'Empire pour régler la question des incompatibilités. Mais un avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1811 déclara abrogée toute incompatibilité entre l'exercice des fonctions législatives et celles de membres des cours et des tribunaux et de leurs parquets respectifs : " Considérant, disait cet avis, que les règles établies par les lois antérieurement rendues ne peuvent plus être appliquées aujourd'hui ; que ces règles ont été faites à une époque où les séances du Corps législatif n'étaient pas périodiques ; qu'alors les juges étaient nommés seulement pour cinq ans ;... est d'avis qu'il n'y a pas lieu de remplacer pour la durée de l'exercice de leurs fonctions au Corps légis-

(1) Voir plus haut, nos 621, 639-640. — En parcourant aux *Archives parlementaires* les débats du Corps législatif, on se rendra compte du caractère sommaire que revêtit sous l'Empire la discussion des lois.

(2) Sur les immunités, etc., voir plus haut, n° 622, et plus bas, n° 873.

latif, les membres des cours et tribunaux ou de leurs parquets, qui y ont été, ou seront nommés députés; qu'ils doivent être suppléés pour leur service judiciaire, comme en cas de maladie ou absence par congé. »

#### IV. — LES ATTRIBUTIONS DU CORPS LÉGISLATIF

**825. ATTRIBUTIONS D'ORDRE LÉGISLATIF. MANIÈRE DE LES EXERCER.** Les sénatus-consultes relatifs aux constitutions de l'Empire ne portèrent guère (1) atteinte aux attributions d'ordre législatif du Corps législatif. Mais ils transformèrent radicalement les conditions dans lesquelles il exerçait ses prérogatives à cet égard. Celui du 28 floréal an XII permit, en séance de comité général, l'examen et la discussion des projets de loi par les membres du Corps législatif eux-mêmes, tandis qu'auparavant ces membres se bornaient à entendre les orateurs du Conseil d'État et du Tribunal. Celui du 19 août 1807 chargea les commissions du Corps législatif de l'examen préalable. Par le moyen des conférences avec les sections du Conseil d'État, ces commissions pouvaient demander et obtenir l'amendement des projets dans le sens des vues du Corps législatif (2).

**826.** En rendant à l'assemblée législative le travail préparatoire et le droit de discuter, les sénatus-consultes de l'Empire avaient rompu nettement avec les combinaisons de Siéyès (3). Bonaparte n'avait d'ailleurs jamais beaucoup goûté la division entre des assemblées différentes des fonctions propres à toute chambre législative. Dès l'an X, il songeait à la réforme achevée en 1807. « Si les collèges électoraux (créés à cette époque), disait-il, sont bien composés et animés d'un bon esprit, on s'occupera d'une meilleure organisation du Corps législatif. Car ces sourds-muets sont ridicules.

(1) L'art. 133 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII décida cependant que l'organisation de la Haute Cour devait être décrétée par un sénatus-consulte au lieu de l'être par une loi, comme le voulait l'art. 73 de la constitution du 22 frimaire an VIII.

(2) Voir plus haut, nos 640 et 820-823.

(3) Voir plus haut, nos 605, 621, 738 et 820.

C'est de l'invention de Siéyès. Il n'y a de bon que les deux chambres. Nous avons déjà le Sénat „ (1). — “ Le Corps législatif, disait l'exposé des motifs fait au Sénat du sénatus-consulte du 19 août 1807, n'entend que les conseillers d'État et les tribuns, et s'il peut en comité général écouter les observations de ses membres, ces observations sont sans résultat, parce qu'il n'a point de moyens constitutionnels de les faire parvenir au trône. C'est au corps intermédiaire, au Tribunal placé entre le Conseil d'État et le Corps législatif que ce droit de représentation appartient... Peu de lois ont été présentées au Corps législatif qui n'eussent reçu de leur communication au Tribunal quelque amélioration remarquable. Mais les travaux du Tribunal ne sont-ils pas restés trop étrangers au Corps législatif ? Ne faut-il pas restituer à ce corps la part qu'il peut en réclamer ? N'est-il pas convenable d'appeler les membres de l'assemblée législative eux-mêmes à discuter les grands intérêts sur lesquels ils prononcent, à examiner l'étendue des sacrifices annuels demandés à la propriété par le Gouvernement, à vérifier l'usage qu'il en a fait (2) ? D'ailleurs, ajoutait encore l'exposé, par le fait qu'il représente plus directement les départements, le Corps législatif connaît mieux les besoins du pays. „

827. Si, en droit, les attributions du Corps législatif ne furent pas modifiées sous l'Empire, en fait l'Empereur prit de plus en plus l'habitude de se passer de son intervention. Il légiféra par voie de sénatus-consulte ou à coup de décrets. C'est ainsi qu'en 1805, lors de la guerre contre l'Autriche, le contingent fut décrété par un sénatus-consulte. La classe à lever comprenait, — à cause du changement du calendrier — des jeunes gens appartenant à un exercice de quinze mois (22 septembre 1805 au 31 décembre 1806). Cette circonstance ainsi que l'urgence servirent de prétexte pour enlever au Corps législatif — qui n'était pas en session — une de ses

(1) THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 315.

(2) L'exposé des motifs du sénatus-consulte du 19 août 1807 est reproduit dans le procès-verbal de la séance du Sénat en date du 14 août 1807 (*Archives nationales*), ainsi que dans les *Archives parlementaires*.

attributions les plus normales : les levées d'hommes. Dans la suite, cette attribution ne lui fut plus restituée, et les contingents continuèrent à être levés en vertu de sénatus-consultes (1). A plusieurs reprises, l'Empereur porta atteinte au droit du Corps législatif de consentir l'impôt. Ce droit était cependant garanti par un texte formel de la constitution (art. 45, C. VIII) (2). Le monopole des tabacs, par exemple, fut définitivement institué par un simple décret. En 1813, l'Empereur créa de sa propre autorité trente centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres, plus deux décimes additionnels sur le sel et un décime sur toutes les taxes indirectes et les octrois (3). En 1814, le décret du 9 janvier établit d'office, dans les mêmes conditions, le budget de 1814, en doublant les contributions mobilière et des portes et fenêtres et en portant à cinquante les centimes additionnels à l'impôt foncier (4).

**§ 28. ATTRIBUTIONS DIVERSES.** Le sénatus-consulte du 28 floreal an XII transforma en simple faculté de dénonciation le droit d'accusation qui appartenait au Corps législatif à l'égard des ministres (5). Ce droit de dénonciation pouvait même s'exercer à l'égard d'autres agents du Gouvernement. " Les ministres et les conseillers d'Etat chargés d'une partie quelconque d'administration publique peuvent, disait l'art. 110 du sénatus-consulte, être dénoncés, s'ils ont donné des ordres contraires aux constitutions et aux lois de l'Empire. Peuvent également être dénoncés, ajoutait l'art. 111 : 1<sup>o</sup> les capitaines généraux des colonies, les préfets coloniaux, les commandants des établissements français hors du continent, les administrateurs généraux, lorsqu'ils ont prévariqué ou

(1) Voir plus bas, le livre VII consacré à la force publique.

(2) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 622. Il était garanti également par le serment de l'Empereur. Cfr. plus bas, n<sup>o</sup> 860.

(3) Décret du 11 novembre 1813. Cfr. également le décret du 9 décembre 1809, etc.

(4) STOURM, *Le Budget*, p. 40. — Cfr. plus bas, le livre VI consacré aux finances publiques.

(5) Voir plus haut, n<sup>os</sup> 623, 626 et 703.

abusé de leur pouvoir ; 2° les généraux de terre ou de mer qui ont désobéi à leurs instructions ; 3° les préfets de l'intérieur qui se rendent coupables de dilapidation ou de concussion. „ Enfin, le Corps législatif pouvait pareillement dénoncer les ministres ou agents de l'autorité, lorsqu'il y avait eu, de la part du Sénat, déclaration de fortes présomptions de détention arbitraire ou de violation de la liberté de la presse (1).

**829. RAPPORTS DU CORPS LÉGISLATIF AVEC LE GOUVERNEMENT.** Quant au droit de faire parvenir au Gouvernement une adresse à l'occasion d'une communication de celui-ci, le Corps législatif n'osa s'en servir que pour s'associer aux flatteries qui de toutes parts et en toutes circonstances s'adressaient à l'Empereur. Une seule fois, dans le désarroi de la fin de 1813, il voulut profiter de sa prérogative pour faire entendre quelques vérités utiles et pour demander, au nom de la France, la prompte conclusion de la paix : il fut immédiatement ajourné (2).

**830.** Lorsque le Tribunal fut supprimé et que le droit d'examen préalable des lois fut transféré au Corps législatif, il fut expressément déclaré que le droit de contrôle qui appartenait aux tribuns sur la marche de l'administration, ne passait pas au Corps législatif. „ Un projet de sénatus-consulte qui va vous être présenté (3), disait au Sénat le prince archichancelier de l'Empire, tend à faire cesser l'institution du Tribunal et à placer dans le Corps législatif l'exercice des *seules* fonctions tribunicienes dont l'usage puisse se concilier avec l'ensemble de nos constitutions „ (4).

(1) Voir plus bas, nos 843 et suiv.

(2) Décret du 31 décembre 1813. — Cfr. THIERS, *ouv. cité*, t. V, pp. 249 et suiv.

(3) Celui du 19 août 1807.

(4) Procès-verbal de la séance du Sénat du 14 août 1807. *Archives nationales*.

§ 2. *Le Tribunal sous l'Empire*

**831. ORGANISATION.** Avant sa suppression par le sénatus-consulte du 19 août 1807, l'organisation du Tribunal avait été modifiée une dernière fois. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII décida que les fonctions de ses membres duraient dix ans au lieu de six (art. 88) (1). Le renouvellement par moitié était maintenu. Il devait avoir lieu tous les cinq ans.

Les membres en fonctions devaient sans élection nouvelle profiter, dans une certaine mesure, de l'augmentation de la durée du mandat (2). " Le premier renouvellement, disait l'art. 89, aura lieu, pour la session de l'an XVII (3), conformément au sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X., Il est vrai qu'à cette époque le Tribunal avait vécu. Mais le sénatus-consulte du 19 août 1807 décida que les membres du Tribunal qui faisaient partie de la série à renouveler en 1812 (4) entreraient au Corps législatif et feraient partie de ce corps jusqu'à l'époque où leurs fonctions devaient cesser au Tribunal.

**832. FONCTIONNEMENT.** Le sénatus-consulte du 28 floréal apporta de graves modifications au fonctionnement du Tribunal. Elles concernaient surtout la nomination du bureau et la procédure des délibérations.

(1) Voir plus haut, n° 749.

(2) En thermidor an XII déjà, parmi les 50 membres qui avaient été désignés pour faire partie du Tribunal en l'an XIII (voir plus haut, n° 751), il n'y en avait plus, par suite de décès, etc., que 43 en fonctions. Pour remplacer les manquants, l'idée fut émise au Sénat de proroger les pouvoirs des tribuns qui devaient sortir en l'an XIII. Cfr. *le procès-verbal* de la séance du Sénat du 5 thermidor an XII (*Archives nationales*). — Il semble qu'on se soit arrêté à ce parti, car six des dix tribuns qui devaient sortir en l'an XIII figurent à l'*Almanach impérial* de 1806 comme faisant encore partie de cette assemblée à cette époque.

(3) L'an XVII aurait, sans la suppression du calendrier républicain, correspondu à l'année 1808-1809.

(4) Primitivement, c'est-à-dire avant que la durée du mandat n'eût été portée à dix ans, cette série aurait dû sortir en l'an XIX (1810-1811). — Voir plus haut, n° 751.

833. *Bureau et questure.* Le Tribunal perdit le droit de nommer son président. “ Le président du Tribunal, disait l’art. 90 du sénatus-consulte, est nommé par l’Empereur, sur une présentation de trois candidats faite par le Tribunal, au scrutin secret et à la majorité absolue. „ Ses fonctions duraient deux ans (art. 91). Le même sénatus-consulte substitua aux inspecteurs de la salle élus par l’assemblée deux *questeurs* nommés par l’Empereur, “ sur une liste triple de candidats choisis par le Tribunal au scrutin secret et à la majorité absolue „ (art. 92). Un des questeurs était renouvelé chaque année. Les questeurs exerçaient les mêmes attributions que celles confiées aux questeurs du Corps législatif par le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII (1).

834. *Procédure des délibérations* (2). Les règles suivies par le Tribunal dans l’examen des *projets de loi* furent complètement bouleversées. “ En aucun cas, disait l’art. 97 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, les projets de loi ne peuvent être discutés par le Tribunal en assemblée générale. „ Seul le travail préparatoire était maintenu au profit de ce corps. Il se faisait dans les trois sections entre lesquelles le Tribunal devait, aux termes de l’art. 76 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, confirmé par l’art. 93 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, se diviser : section de la législation ; section de l’intérieur ; section des finances.

“ Chaque section, disait l’art. 96, discute séparément et en assemblée de section, les projets de loi qui lui sont transmis par le Corps législatif. Deux orateurs de chacune des trois sections portent au Corps législatif le vœu de leur section et en développent les motifs. „

Le président de chaque section était désigné par le président du Tribunal sur une liste de trois membres, formée par la section. Les fonctions de président duraient un an.

En privant le Tribunal du droit de discuter en assemblée générale les projets de loi et en transportant ce droit au Corps

(1) Voir plus haut, nos 634 et 744.

(2) Voir aux *Archives parlementaires*, t. VIII, p. 394, les dispositions ajoutées le 29 frimaire an XIII au règlement d’ordre intérieur.

législatif siégeant en comité général, l'Empereur semble avoir voulu dès l'an XII préparer les voies à la réorganisation du Corps législatif telle qu'elle devait aboutir en 1807 (1), car l'opposition du Tribunal n'était vraiment plus à craindre à cette époque. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII avait, en effet, donné une consécration officielle aux conférences officieuses qui se tenaient précédemment entre les sections du Conseil et celles du Tribunal. « Lorsque, disait l'art. 95, les sections respectives du Conseil d'État et du Tribunal demandent à se réunir, les conférences ont lieu sous la présidence de l'archi-chancelier de l'Empire ou de l'archi-trésorier, suivant la nature des objets à examiner. »

835. Les délibérations du Tribunal en assemblée générale ne furent d'ailleurs pas supprimées complètement : l'art. 97 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII les maintenait pour l'exercice des fonctions tribunicienes étrangères à l'ordre législatif. Mais on sait quel modeste usage le Tribunal faisait de ces attributions (2).

836. ATTRIBUTIONS. Les attributions d'*ordre législatif* (3) du Tribunal ne furent pas plus modifiées sous l'Empire que ne l'avaient été celles du Corps législatif. Mais elles furent autrement exercées. Le vœu d'adoption ou de rejet, au lieu d'émaner de l'assemblée générale après une discussion publique des lois, n'émanait plus que des sections confinées à un simple travail d'examen préparatoire, chaque section votant séparément et discutant à huis clos. Au lieu de branche indépendante du pouvoir législatif, le Tribunal était presque réduit au rôle de commission du Corps législatif. Il en résulte qu'en supprimant le Tribunal, le sénatus-consulte du 19 août 1807 modifia plutôt en droit qu'en fait les rouages du pouvoir législatif. On se rappellera, en effet, qu'en vertu de ce sénatus-consulte le travail préparatoire, dans l'examen des lois,

(1) Voir plus haut, nos 804, 821-823 et 826.

(2) Voir plus haut, n° 645.

(3) Sur les autres attributions qui ne furent pas modifiées en droit, voir plus haut, nos 754-755.

était désormais confié aux commissions à créer dans le sein du Corps législatif, et que les membres du Tribunal dont le mandat n'expirait qu'en 1812 étaient appelés à faire partie du Corps législatif jusqu'à cette époque (1).

### § 3. *Le Sénat*

#### I. — ORGANISATION DU SÉNAT

**837. COMPOSITION.** L'Empire introduisit dans la composition du Sénat deux règles nouvelles destinées à y faire prévaloir davantage encore l'influence du Gouvernement. Aux membres du Grand conseil de la Légion d'honneur que le Consulat à vie avait élevés de plein droit à la dignité de sénateur, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ajouta : 1° les princes français ayant atteint leur dix-huitième année ; 2° les titulaires des grandes dignités de l'Empire (2). Il décida, d'autre part, qu'il n'y aurait plus de limite maxima (3) au nombre des citoyens " que l'Empereur jugerait convenable d'élever à la dignité de sénateur „ (art. 57, C. XII).

**838. ÉLECTION.** Les sénateurs à la nomination du Sénat continuèrent à être nommés " sur la présentation de candidats choisis par l'Empereur sur les listes formées par les collèges électoraux de *département* „ (art. 57, C. XII). " Toutes les fois, disait l'art. 98 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qu'un collège électoral de département est réuni pour la formation de la liste des candidats au Corps législatif, les listes de candidats pour le Sénat sont renouvelées. — Chaque renouvellement rend les présentations antérieures de nul effet „ (4).

(1) Voir plus haut, n° 804.

(2) A partir de l'Empire d'ailleurs, et sauf la disposition transitoire de l'art. 36 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, le Grand conseil de la Légion d'honneur ne comprit plus d'autres membres que les grands dignitaires de l'Empire. Cfr. plus bas, n° 870, et, plus haut, nos 685 et suiv.

(3) Voir plus haut, n° 757. — En fait, l'Empereur ne dépassa guère la limite qu'avait fixée le sénatus-consulte du 16 thermidor an X.

(4) Cfr. plus haut, n° 758.

**839. ÉLIGIBILITÉ.** L'art. 100 du sénatus-consulte organique de l'Empire introduisit une règle nouvelle en ce qui concerne l'éligibilité des candidats présentés par les collèges électoraux : " Les préfets, disait-il, et les commandants militaires des départements ne peuvent être élus candidats au Sénat par les collèges électoraux des départements dans lesquels ils exercent leurs fonctions. „

## II. — LE FONCTIONNEMENT DU SÉNAT SOUS L'EMPIRE

**840. PERMANENCE DU SÉNAT.** L'Empire maintint au Sénat son caractère d'assemblée permanente. D'importantes modifications furent néanmoins introduites dans son fonctionnement par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII. Elles concernaient principalement la présidence de l'assemblée, la procédure des délibérations et la création des commissions permanentes de la liberté individuelle et de la liberté de la presse.

**841. RÉGLEMENT D'ORDRE INTÉRIEUR. Séances.** L'Empereur ou un grand dignitaire de l'Empire, désigné par lui, pouvait présider les séances du Sénat. Il y avait, en outre, un président en titre. " Le président du Sénat est nommé par l'Empereur, disait l'art. 58 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, et choisi parmi les sénateurs. Ses fonctions durent un an. „ Aux termes de l'art. 59, c'était le président du Sénat qui convoquait l'assemblée, soit sur un ordre du propre mouvement de l'Empereur, soit sur la demande, ou des commissions sénatoriales créées pour veiller au respect de la liberté individuelle et de la liberté de la presse, ou d'un sénateur dénonçant à l'assemblée un décret du Corps législatif, ou d'un officier du Sénat (1) pour les affaires intérieures du corps. Le président devait rendre compte à l'Empereur des convocations faites sur la demande des commissions ou d'un sénateur, de leur objet, et des résultats des délibérations du corps (art. 59, C. XII).

(1) Voir plus haut, n° 763.

842. PROCÉDURE DES DÉLIBÉRATIONS. L'Empire avait conféré au Sénat une attribution nouvelle : il pouvait, dans les six jours qui suivaient l'adoption d'une loi par le Corps législatif, exprimer l'opinion *qu'il n'y avait pas lieu à promulguer la loi* (art. 71, C. XII). Des règles de procédure spéciales entouraient l'exercice de cette attribution. Il fallait une dénonciation formelle et motivée du décret du Corps législatif par un sénateur (art. 70, C. XII) et " trois lectures du décret dans trois séances tenues à des jours différents „ (art. 71, C. XII).

843. *Des commissions sénatoriales de la liberté individuelle et de la liberté de la presse.* En vue de remplir la mission de contrôle qui appartenait au Sénat à l'égard des actes des ministres intéressant la liberté de la presse ou la liberté individuelle (1), le sénatus-consulte du 28 floréal an XII créa dans le sein de l'assemblée deux commissions spéciales dites *commission sénatoriale de la liberté individuelle* et *commission sénatoriale de la liberté de la presse*. Elles étaient composées de sept membres, nommés par le Sénat et choisis dans son sein. Un membre de chacune des commissions cessait ses fonctions tous les quatre mois (2).

844. Les ministres devaient donner connaissance à la commission sénatoriale de la liberté individuelle des arrestations ordonnées par eux conformément à l'art. 46 de la constitution, lorsque les personnes arrêtées n'étaient pas traduites devant les tribunaux dans les dix jours de leur arrestation (3). La commission pouvait également être saisie par les intéressés, par leurs parents ou leurs représentants.

Lorsque la commission estimait que la détention n'était pas justifiée par l'intérêt de l'Etat, elle invitait le ministre qui avait ordonné l'arrestation, à faire mettre en liberté la personne détenue, ou à la renvoyer devant les tribunaux

(1) Voir plus haut, n° 828, et plus bas, n° 851.

(2) Le sort réglait l'ordre de sortie. Procès-verbal de la séance du Sénat du 14 vendémiaire an XIII. *Archives nationales*.

(3) Voir plus haut, n° 677.

ordinaires. Si, après trois invitations consécutives, renouvelées dans l'espace d'un mois, la personne détenue n'était pas mise en liberté ou renvoyée devant les tribunaux ordinaires, la commission demandait une assemblée du Sénat. Il appartenait alors à ce corps de rendre, le cas échéant, la déclaration suivante : " Il y a de fortes présomptions que N. est détenu arbitrairement. „ Après cette déclaration, le Corps législatif pouvait mettre en œuvre la responsabilité ministérielle (art. 112, C. XII).

**845.** Les auteurs, imprimeurs ou libraires qui se croyaient fondés à se plaindre d'empêchements mis à l'impression ou à la circulation d'un ouvrage, avaient un droit de recours auprès de la *commission sénatoriale de la liberté de la presse*. Dans l'exercice de ses attributions, cette commission suivait une procédure analogue à celle qui vient d'être exposée pour la commission de la liberté individuelle. Si le Sénat rendait cette déclaration : " Il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse a été violée „, il appartenait au Corps législatif de mettre en jeu la responsabilité du ministre qui avait donné les ordres arbitraires.

Il importe d'ailleurs de signaler que " les ouvrages qui s'impriment et se distribuent par abonnement et à des époques périodiques „, c'est-à-dire les journaux et les revues n'étaient pas compris dans les attributions de la commission sénatoriale de la liberté de la presse (art. 64, C. XII).

**846. PRÉROGATIVES, ETC. (1).** Après la création de la noblesse de l'Empire, les membres du Sénat portèrent de plein droit pendant leur vie le titre de *comte*. Lorsqu'ils justifiaient d'un certain revenu, le titre était transmissible à leur descendance directe et légitime, naturelle ou adoptive, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture. Ils pouvaient aussi instituer en faveur de leur fils aîné ou puîné un majorat auquel était attaché le titre de *baron* (2). Les " délits personnels „ commis

(1) Voir plus haut, nos 658 et 768. — Sur les incompatibilités, cfr. l'avis du Conseil d'Etat du 16 juillet 1811 et une décision du Sénat en date du 14 juin 1811 (*Procès-verbaux cités, Archives nationales*).

(2) Voir plus bas, n° 873, et p. 632, note 1.

par des sénateurs étaient de la compétence de la Haute Cour impériale (art. 101, C. XII).

### III. — LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT SOUS L'EMPIRE

**847. MODIFICATIONS AUX ATTRIBUTIONS DU SÉNAT.** L'hérédité de la couronne impériale faisait perdre au Sénat le droit d'élire le chef de l'Etat (1). Mais à d'autres points de vue, l'avènement de l'Empire augmenta les attributions du corps. Le haut contrôle que le Sénat exerçait, comme gardien de la constitution, sur les actes du pouvoir législatif reçut une certaine extension : l'assemblée fut admise à examiner à d'autres points de vue que celui de leur stricte constitutionnalité les lois décrétées par le Corps législatif et à émettre, à la suite de cet examen, l'avis qu'il n'y avait pas lieu pour l'Empereur de les promulguer. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII accorda, en outre, au Sénat un droit de contrôle sur les actes des ministres intéressant la liberté individuelle ou la liberté de la presse.

**848. DROIT D'EXAMEN DES LOIS.** Le droit d'examiner les lois à d'autres points de vue que celui de leur constitutionnalité était réglé comme suit par le sénatus-consulte organique de l'Empire : art. 69 " Les projets de loi décrétés par le Corps législatif sont transmis, le jour même de leur adoption, au Sénat et déposés dans ses archives „ ; art. 70 " Tout décret rendu par le Corps législatif peut être dénoncé au Sénat par un sénateur, 1° comme tendant au rétablissement du régime féodal ; 2° comme contraire à l'irrévocabilité des ventes des domaines nationaux ; 3° comme n'ayant pas été délibéré dans les formes prescrites par les constitutions de l'Empire, les règlements et les lois ; 4° comme portant atteinte aux prérogatives de la dignité impériale et à celles du Sénat „ ; art. 71 " Le Sénat dans les six jours qui suivent l'adoption du projet de loi, délibérant sur le rapport d'une commission spéciale, et après avoir entendu trois lectures du décret dans trois séances tenues à des jours différents,

(1) Sauf en cas de vacance du trône. — Voir plus haut, nos 659 et 775 et plus bas, n° 863.

peut exprimer l'opinion qu'il n'y a pas lieu à promulguer la loi. — Le président porte à l'Empereur la délibération motivée du Sénat » ; art. 72 " L'Empereur, après avoir entendu le Conseil d'Etat, ou déclare par un décret son adhésion à la délibération du Sénat, ou fait promulguer la loi » ; art. 73 " Toute loi dont la promulgation, dans cette circonstance, n'a pas été faite avant l'expiration du délai de dix jours, ne peut plus être promulguée si elle n'a été de nouveau délibérée et adoptée par le Corps législatif. "

849. En accordant au Sénat ce droit d'examen des lois décrétées par le Corps législatif, l'Empereur, qui méditait sans doute déjà la suppression du Tribunat, voulait peut-être jeter les premiers jalons d'une réforme qui eût donné au Sénat comme le rôle d'une chambre haute vis-à-vis de l'assemblée législative populaire. On se rappelle qu'en opposition avec les combinaisons de Siéyès, il avait dit un jour : " Il n'y a de bon que les deux chambres " (1).

850. Le droit nouveau accordé au Sénat par les articles que nous venons de citer, ne remplaçait d'ailleurs pas la prérogative que le Sénat tenait de la constitution de l'an VIII (art. 21 et 37) et en vertu de laquelle il lui appartenait de maintenir ou d'annuler tous les actes (même les décrets du Corps législatif) qui lui étaient déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou par le Gouvernement (2). Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII rappelait même en termes formels que cette attribution était conservée au Sénat (art. 70, *in fine*).

851. DROITS DE CONTRÔLE DU SÉNAT A L'ÉGARD DES MINISTRES. En exposant la création au sein du Sénat de deux commissions permanentes, la *commission sénatoriale de la liberté individuelle* et la *commission sénatoriale de la liberté de la presse*, nous avons déjà mentionné le droit de contrôle que l'Empire avait accordé à ce corps à l'égard des actes des

(1) Voir plus haut, n° 826.

(2) Voir plus haut, nos 659 et 660.

ministres qui pouvaient intéresser la liberté de la presse et la liberté individuelle (1).

Lorsque ces commissions avaient vainement invité le ministre à révoquer les ordres donnés par lui en contradiction avec l'une ou l'autre de ces libertés, le Sénat devait être saisi de l'affaire et rendre, s'il y avait lieu, la déclaration : " Il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse a été violée „ ou " il y a de fortes présomptions que N. est détenu arbitrairement „ (2). Cette déclaration mettait le Corps législatif en état de prononcer contre les ministres une dénonciation en règle (3).

**852. EMPIÈTEMENTS DU SÉNAT SUR LE DOMAINE DU POUVOIR LÉGISLATIF ORDINAIRE.** Le tableau des attributions du Sénat sous l'Empire serait incomplet, si l'on ne rappelait qu'à côté des prérogatives nouvelles dont il fut régulièrement investi, le Sénat en avait usurpé une série d'autres qui ne lui appartenaient à aucun titre. Ce fut surtout au détriment du Corps législatif que l'Empereur provoqua de la part du Sénat ces usurpations de pouvoirs. Déjà nous avons eu l'occasion de signaler qu'à partir de 1805, les levées de conscrits furent décrétées par des sénatus-consultes et non plus par des lois. Il en fut de même de la réorganisation de la garde nationale(4), des modifications aux règles du recrutement de l'armée de mer (conscription maritime) (5), de la création et de l'organisation des régiments de gardes d'honneur (6), etc. Remarquons que les sénatus-consultes relatifs aux modifications à apporter aux constitutions de l'Empire comprenaient souvent aussi, accessoirement, le règlement de questions qui appartenaient, en vertu de dispositions constitutionnelles formelles, au domaine du législateur ordinaire (7).

(1) Voir plus haut, nos 843 et suiv.

(2) Sur l'usage que le Sénat fit de cette prérogative, voir plus bas le livre IV consacré à l'ordre judiciaire et le livre VIII consacré aux libertés publiques.

(3) Voir plus haut, n° 828.

(4) Sénatus-consultes du 2 vendémiaire an XIV.

(5) Sénatus-consultes du 13 décembre 1810 et du 19 février 1811.

(6) Sénatus consulte du 3 avril 1813.

(7) Exemples : le sénatus-consulte du 5 juin 1810 décidant que le département des Bouches de l'Escaut sera du ressort de la Cour

**853. DE L'EXERCICE DE SES ATTRIBUTIONS PAR LE SÉNAT.** Loin de se servir avec indépendance et fermeté des pouvoirs que la constitution ou le chef de l'Etat lui reconnaissait, le Sénat ne fit que témoigner vis-à-vis de l'Empereur d'un asservissement de plus en plus caractérisé. Il semble d'ailleurs que pour remplir son devoir dans cette assemblée, il ne suffisait pas d'être au-dessus des moyens de séduction si variés dont Napoléon avait eu l'art d'entourer ses membres, il fallait encore être prêt à braver au besoin les menaces et les dangers personnels. Parlant de la commission formée au Sénat pour examiner le projet de sénatus-consulte relatif à l'annexion des Etats romains, le comte de Mérode raconte dans ses *Souvenirs* : " Trois sénateurs français, formant une majorité dont l'Empereur était sûr, le prince Corsini et mon père composaient cette commission. Mon père, avant de se rendre à cette assemblée, avait consulté le célèbre abbé Frayssinous, homme sage dont l'avis fut que la conscience ne permettait pas de voter cette spoliation. En conséquence, mon père énonça un vote négatif, et le prince Corsini se joignit à lui (1). Mon père, d'après tant d'autres exemples du règne de Napoléon, convaincu que cette résistance le mènerait au donjon de Vincennes, avait dans sa poche un rouleau de cinquante napoléons, pour pourvoir à ses premiers besoins „ (2). Le Sénat ayant adopté le projet, Mérode ne fut pas inquiet. " Contre l'attente de mon père, continue le fils, il ne lui arriva rien de fâcheux, l'Empereur ne lui parla jamais de cette affaire „ (3).

impériale de Bruxelles (cfr. plus haut, n° 623, 4°); le sénatus-consulte du 13 décembre 1810 relatif à l'annexion de la Hollande et créant une Cour impériale à La Haye (cfr. plus haut, *ibid.*); le sénatus-consulte du 19 avril 1811 relatif à la Corse, à ses collèges électoraux, etc.; le sénatus-consulte du 27 avril 1811 qui créait le département de la Lippe, etc.

(1) D'après MADELIN, *La Rome de Napoléon*, p. 286, Corsini aurait émis un vote affirmatif.

(2) *Souvenirs du comte de Mérode-Westerloo*, Bruxelles, 1864, t. I, p. 254.

(3) *Ibid.*, p. 255.

## CHAPITRE II

## LE GOUVERNEMENT SOUS L'EMPIRE

854. “ Le gouvernement de la République, disait l'art. 1<sup>er</sup> du sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français. La justice se rend au nom de l'Empereur par les officiers qu'il institue. Napoléon Bonaparte, ajoutait l'art. 2, premier Consul actuel de la République, est Empereur des Français. »

Le sénatus-consulte réglait ensuite tout ce qui concernait l'hérédité de la couronne, la famille impériale, la régence, les grandes dignités et les grands officiers de l'Empire, ainsi que les serments.

§ 1. *L'Empereur*

## I. — ORGANISATION DE LA DIGNITÉ IMPÉRIALE

855. L'EMPEREUR. *Hérédité de la dignité impériale.* En vertu des articles 3, 4, 5 et 6 du sénatus-consulte, l'hérédité de la couronne était établie d'après les principes de la loi salique, c'est-à-dire, de mâle en mâle par ordre de primogéniture. Napoléon n'ayant pas d'enfants et ne paraissant pas destiné à en avoir, le sénatus-consulte lui donna — mais à lui seul — la faculté d'adoption, et l'organisa avec les formes solennelles et les conditions du droit romain (1). “ La dignité impériale, disait l'art. 3, est héréditaire dans la descendance directe, naturelle et légitime de NAPOLÉON BONAPARTE, de mâle en mâle par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. NAPOLÉON BONAPARTE, ajoutait l'art. 4, peut adopter les

(1) Sur les difficultés que le règlement de la question de l'hérédité engendra au sein de la famille Bonaparte, il faut lire l'ouvrage si documenté de M. MASSON, *Napoléon et sa famille*, t. II, pp. 319 et suiv.

enfants ou petits-enfants de ses frères, pourvu qu'ils aient atteint l'âge de dix-huit ans accomplis, et que lui même n'ait point d'enfants mâles au moment de l'adoption. Ses fils adoptifs entrent dans la ligne de sa descendance directe. Si, postérieurement à l'adoption, il lui survient des enfants mâles, ses fils adoptifs ne peuvent être appelés qu'après les descendants naturels et légitimes. L'adoption est interdite aux successeurs de NAPOLÉON BONAPARTE et à leurs descendants. „

Tout acte d'adoption devait être fait en présence des titulaires des grandes dignités de l'Empire, reçu par le secrétaire d'Etat et transmis aussitôt au Sénat pour être transcrit sur ses registres et déposé dans ses archives. Faute de transcription sur les registres du Sénat avant le décès de l'Empereur, l'acte d'adoption " était nul et de nul effet „ (art. 31, C. XII).

856. " A défaut d'héritier naturel et légitime ou d'héritier adoptif de NAPOLÉON BONAPARTE, disait l'art. 5 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, la dignité impériale est dévolue à *Joseph Bonaparte* et à ses descendants naturels et légitimes, par ordre de primogéniture, et de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. „

" A défaut de *Joseph Bonaparte* et de ses descendants mâles, ajoutait l'art. 6, la dignité impériale est dévolue et déférée à *Louis Bonaparte* et à ses descendants naturels et légitimes, par ordre de primogéniture, et de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance „ (1).

857. *Minorité de l'Empereur. Régence.* " L'Empereur, disait l'art. 17 du sénatus-consulte organique de l'Empire, est mineur jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis ; pendant sa minorité, il y a un régent de l'Empire. „

Après le mariage de l'Empereur avec l'archiduchesse Marie-Louise et la naissance du roi de Rome, l'organisation

(1) Sur l'exclusion de Jérôme et Lucien, voir THIERS, *ouv. cité*, t. I, p. 707, et surtout MASSON, *Napoléon et sa famille*, *loc. cit.* — Jérôme rentra en grâce en 1806 et devint *prince français*.

donnée à la régence par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII fut notablement modifiée par celui du 5 février 1813.

Si l'Empereur n'avait pas disposé de la régence, l'Impératrice-mère réunissait de plein droit à la garde de son fils mineur la régence de l'Empire (1).

A défaut de l'Impératrice, la régence, si l'Empereur n'en avait autrement disposé, appartenait au premier prince du sang, et, à son défaut, à l'un des autres princes français dans l'ordre de l'hérédité de la couronne (2). S'il n'existait aucun prince du sang habile à exercer la régence, elle était déferée de droit au premier des princes grands dignitaires de l'Empire, en fonctions au moment du décès de l'Empereur, dans l'ordre suivant : d'abord, l'archichancelier de l'Empire ; à son défaut, l'archichancelier d'Etat ; etc. (3).

**858.** En principe, l'Impératrice-régente ou le prince régent exerçaient, pour l'Empereur mineur, toute la plénitude de l'autorité impériale. Par exception à ce principe, seule l'Impératrice-régente pouvait nommer aux grandes dignités et aux grands offices de l'Empire et de la couronne qui étaient ou qui deviendraient vacants durant sa régence.

D'après l'art. 23 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, aucun sénatus-consulte organique (4) ne pouvait être rendu pendant la régence, ni avant la fin de la troisième année qui suivait la majorité de l'Empereur.

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII créait un *Conseil de régence* dont la composition fut définitivement fixée par les art. 19 à 23 du sénatus-consulte du 5 février 1813. Ce Conseil était présidé par l'Impératrice-régente ou par le régent et devait comprendre, indépendamment du premier prince du sang, les princes du sang, oncles de l'Empereur (5),

(1) Art. 1<sup>er</sup> du sénatus-consulte du 5 février 1813.

(2) Art. 3 du même sénatus-consulte.

(3) Voir l'art. 4 du même sénatus-consulte.

(4) Voir plus haut, nos 767, 772-774.

(5) S'il n'existait qu'un prince oncle de l'Empereur, ou s'il n'en existait pas du tout, un ou deux princes français, les plus proches parents de l'Empereur, avaient entrée au Conseil de régence. Art. 20 du sénatus-consulte du 5 février 1813.

et les princes grands dignitaires de l'Empire, ainsi que les personnes que l'Empereur aurait jugé bon d'y ajouter soit par des lettres patentes, soit par son testament. Dans certaines matières, comme le mariage de l'Empereur, les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance ou de commerce, etc., ce Conseil de régence *décidait*, à la majorité absolue des voix ; dans d'autres, il n'avait que voix consultative. Le Conseil de régence exerçait les fonctions de Conseil privé pour les recours en grâce et la rédaction des sénatus-consultes (1).

**859. Absence de l'Empereur. Régence de l'Impératrice (2).**

Au moment de partir pour la campagne de 1813, l'Empereur, par lettres patentes du 30 mars 1813 (3), confia à l'Impératrice et reine le titre de *régente*, " pour en exercer les fonctions, disait-il, en conformité de nos intentions et de nos ordres, tels que nous les aurons fait transcrire sur le livre d'Etat, entendant qu'il soit donné connaissance aux princes grands dignitaires et à nos ministres desdits ordres et instructions, et qu'en aucun cas l'Impératrice ne puisse s'écarter de leur teneur dans l'exercice des fonctions de régente „

Les lettres patentes précisaient, en outre, comme suit les attributions déléguées à l'Impératrice pendant l'absence de l'Empereur : " Voulons que l'Impératrice-régente préside en notre nom, le Sénat, le Conseil d'Etat, le Conseil des ministres et le Conseil privé, notamment pour l'examen des recours en grâce, sur lesquels nous l'autorisons à prononcer, après avoir entendu les membres dudit Conseil privé. Toutefois, notre intention n'est point que, par suite de la présidence conférée à l'Impératrice-régente, elle puisse autoriser par sa signature, la présentation d'aucun sénatus-consulte, ou proclamer aucune loi de l'Etat, nous référant à cet égard, au contenu des ordres et instructions mentionnés ci-dessus „ (4).

(1) Voir plus haut, nos 795-796.

(2) Cfr. MASSON, *Joséphine impératrice et reine*, Paris, 1899 ;  
ID., *L'Impératrice Marie-Louise*, Paris, 1902.

(3) Cfr. aussi les lettres patentes du 2 novembre 1813.

(4) *Pasinomie*, à sa date.

**860. Prerogatives impériales. Serment. Liste civile.** L'Empereur devait, en vertu des art. 52 et 53 du sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, dans les deux ans qui suivaient son avènement ou sa majorité " prêter serment au peuple français sur l'Évangile „, selon la formule suivante : " Je jure de maintenir l'intégrité du territoire de la République, de respecter et faire respecter les lois du Concordat et la liberté des cultes ; de respecter et de faire respecter l'égalité des droits, la liberté politique et civile, l'irrévocabilité des ventes des biens nationaux ; de ne lever aucun impôt, de n'établir aucune taxe qu'en vertu de la loi ; de maintenir l'institution de la Légion d'honneur ; de gouverner dans la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire du peuple français „.

**861.** Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII s'était référé, pour ce qui concernait le règlement de la *liste civile*, aux dispositions arrêtées par la Constituante en faveur de Louis XVI par le décret des 26 mai- 1<sup>er</sup> juin 1791 dont les art. 1 et 4, expressément rappelés par le sénatus-consulte, étaient ainsi conçus : art. 1<sup>er</sup> " Il sera payé par le Trésor public une somme de vingt-cinq millions pour la dépense du Roi et de sa maison „ ; art. 4 " Le Roi aura la jouissance des maisons, parcs et domaines énoncés dans le décret qui suit „. Indépendamment du Louvre et des Tuileries, ce second décret réservait au Roi les maisons, parcs, etc., de Versailles, Marly, Meudon, St-Germain-en-Laye, St-Cloud, Rambouillet, Compiègne, Fontainebleau, etc. (1).

" L'Empereur, disait l'art. 16 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, visite les départements : en conséquence, des palais impériaux sont établis aux quatre points principaux

(1) Voir, en outre, le sénatus-consulte du 30 janvier 1810 relatif à la dotation de la couronne, celui du 1<sup>er</sup> mai 1812 réunissant divers immeubles au domaine de la couronne, et celui du 14 avril 1813 relatif à un échange entre le domaine de la couronne et le domaine impérial. — Le domaine de la couronne était distinct du domaine privé de l'Empereur. Il y avait, en outre, un domaine extraordinaire (Voir plus bas, livre VI : Les finances publiques).

de l'Empire. Ces palais sont désignés et leurs dépendances déterminées par une loi „ (1).

**862.** Le sénatus-consulte du 28 floréal ne s'expliquait pas sur les immunités de l'Empereur. Mais celui-ci avait évidemment hérité du privilège de l'irresponsabilité dont jouissaient les Consuls (2).

**863. VACANCE DU TRÔNE.** Si l'Empereur Napoléon ne laissait ni héritier naturel et légitime, ni héritier adoptif, et si ses frères Joseph et Louis mouraient sans laisser d'héritiers naturels et légitimes, le trône devait être considéré comme vacant. Il fallait, dans ce cas, procéder à l'élection d'un Empereur. “ Un sénatus-consulte organique, disait l'art. 7 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, proposé au Sénat par les titulaires des grandes dignités de l'Empire et soumis à l'acceptation du peuple nommé l'Empereur, et règle dans sa famille l'ordre de l'hérédité, de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. „

**864.** L'art. 8 du même sénatus-consulte réglait comme suit le gouvernement de la République pendant la durée de la vacance du trône : “ Jusqu'au moment où l'élection du nouvel Empereur est consommée, les affaires de l'Etat sont gouvernées par les ministres qui se forment en Conseil de gouvernement, et qui délibèrent à la majorité des voix. Le secrétaire d'Etat tient le registre des délibérations. „

**865. LA FAMILLE IMPÉRIALE.** *Les princes français.* La constitution impériale abandonnait à l'Empereur Napoléon le soin de régler l'organisation de la famille impériale : “ NAPO-LÉON BONAPARTE, disait son art. 14, établit par des statuts auxquels ses successeurs sont tenus de se conformer, 1<sup>o</sup>... les

(1) Voir à cet égard les décrets du 21 janvier 1806 et du 18 avril 1808 et le sénatus-consulte du 1<sup>er</sup> mai 1812, art. 2.

(2) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 669. — “ Le régent, disait l'art. 25 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, n'est pas personnellement responsable des actes de son administration. „

devoirs des individus de tout sexe, membres de la famille impériale, envers l'Empereur... » (1).

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII réglait la situation des membres de la famille impériale dans l'Etat. D'après son art. 9, les membres de la famille impériale dans l'ordre de l'hérédité pouvaient seuls porter le titre de *Princes français*.

Le fils aîné de l'Empereur portait le titre de *Prince impérial* (art. 9, C. XII). « Le prince impérial, disait l'art. 7 du sénatus-consulte du 17 février 1810 relatif à l'annexion des Etats de Rome à l'Empire, porte le titre et reçoit les honneurs de Roi de Rome » (2).

Les princes français étaient membres du Sénat et du Conseil d'Etat, lorsqu'ils avaient atteint leur dix-huitième année. Ils ne pouvaient se marier sans l'autorisation de l'Empereur. « Le mariage d'un prince français, disait l'art. 12 du sénatus-consulte du 28 floréal, fait sans l'autorisation de l'Empereur, emporte privation de tout droit à l'hérédité, tant pour celui qui l'a contracté que pour ses descendants. Néanmoins, s'il n'existe point d'enfant de ce mariage, et qu'il vienne à se dissoudre, le prince qui l'avait contracté recouvre ses droits à l'hérédité. »

Le mode d'éducation des princes français devait être réglé par un sénatus-consulte (art. 10, C. XII).

Les princes français *Joseph* et *Louis Bonaparte* et à l'avenir les fils puînés naturels et légitimes de l'Empereur devaient recevoir une rente apanagère d'un million, réglée suivant les art. 1, 10, 11, 12 et 13 du décret du 21 décembre 1790 (art. 15, C. XII). L'Empereur pouvait fixer le douaire de l'Impératrice et l'assigner sur la liste civile. Les successeurs de l'Empereur ne pouvaient rien changer aux dispositions qu'il aurait faites à cet égard (art. 15, C. XII). Mais des sénatus-consultes ultérieurs modifièrent ces dispositions (3).

(1) Voir dans la *Pasinomie* le statut du 30 mars 1806. Cfr. MASSON, *Napoléon et sa famille*, t. III, pp. 181 et suiv.

(2) Cfr. MASSON, *Napoléon et son fils*, Paris, 1904, et WELSCHINGER, *Le Roi de Rome*, Paris, 1898.

(3) Voir sur les apanages et le douaire, les sénatus-consultes du 30 janvier et du 13 décembre 1810.

Les membres de la famille impériale étaient, à raison de leurs " délits personnels ", justiciables de la Haute Cour impériale (art. 101, C. XII).

**866. LE PALAIS IMPÉRIAL (1).** Le sénatus-consulte du 28 floréal chargeait l'Empereur Napoléon d'établir, par des statuts auxquels ses successeurs seraient tenus de se conformer, " une organisation du Palais impérial conforme à la dignité du trône et à la grandeur de la nation " (art. 14).

" La cour, dit M. Thiers, fut organisée avec toute la pompe de l'ancienne monarchie française, et plus d'éclat que la cour impériale d'Allemagne " (2).

**867. LES GRANDS DIGNITAIRES ET LES GRANDS OFFICIERS DE L'EMPIRE.** " En entrant si complètement dans les idées monarchiques, dit M. Thiers (3), il fallait placer près de ce nouveau trône un entourage de grandes dignités, qui lui servissent d'ornement et d'appui. Il fallait, de plus, songer à ces ambitions secondaires, qui s'étaient rangées volontairement au dessous d'une ambition supérieure, l'avaient poussée au faite des grandeurs, et devaient en recevoir, à leur tour, le prix de leurs services privés et publics. "

Talleyrand avait en conséquence imaginé d'emprunter à l'empire germanique quelques-unes de ses grandes dignités, et proposé, d'accord d'ailleurs avec le premier Consul, la création de six grandes charges, " correspondant, dit encore M. Thiers, non pas aux divers offices de la domesticité impériale, mais aux diverses attributions du Gouvernement " (4). — " Les grandes dignités de l'Empire sont, disait l'art. 32 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, celles de grand-

(1) Pour les noms des personnages de la cour et leurs emplois, voir l'*Almanach impérial*. — Sur la maison militaire de l'Empereur, voir plus bas, livre VII : La force publique.

(2) THIERS, *ouv. cité*, t. I, p. 714. Cfr. MASSON, *Napoléon chez lui — La Journée de l'Empereur aux Tuileries*; ID., *La Maison de l'Empereur* (en cours de publication); LANZAC DE LABORIE, *Paris sous Napoléon*, t. III, pp. 77 et suiv.

(3) *Ouv. cité*, t. I, p. 707.

(4) *Ibid.*, t. I, p. 708.

électeur, — d'archichancelier de l'Empire, — d'archichancelier d'Etat, — d'architrésorier, — de connétable, — de grand-amiral. »

Les sénatus-consultes organiques du 2 février 1808 et du 2 mars 1809 érigeaient, en outre, en grande dignité de l'Empire le Gouvernement général des départements au delà des Alpes ainsi que celui des départements de la Toscane (1). Quand Joseph et Louis furent devenus rois, un décret du 9 août 1807 nomma un vice-grand-électeur (Talleyrand) et un vice-grand-connétable (Berthier).

868. Les fonctions des titulaires des grandes dignités de l'Empire étaient presque exclusivement honorifiques. Ils avaient sans doute une certaine surveillance générale de la portion du gouvernement à laquelle leur titre avait rapport, mais sans autorité proprement dite et sans responsabilité. C'est ainsi que le *grand-électeur*, aux termes de l'art. 39 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, faisait les fonctions de chancelier pour la convocation du Corps législatif, des collèges électoraux et des assemblées de canton ; qu'il portait à la connaissance de l'Empereur les réclamations formées par les collèges électoraux ou par les assemblées de canton pour la conservation de leurs prérogatives ; qu'il présentait les députations solennelles du Sénat, du Conseil d'Etat, du Corps législatif etc., lorsqu'elles étaient admises à l'audience de l'Empereur ; etc., etc. La dignité de grand-électeur fut confiée à Joseph Bonaparte.

L'*archichancelier de l'Empire* faisait les fonctions de chancelier pour la promulgation des sénatus-consultes organiques et des lois ; il était présent au travail annuel dans lequel le grand-juge ministre de la justice rendait compte à l'Empereur des abus qui pouvaient s'être introduits dans l'administration de la justice ; il présidait la Haute Cour

(1) Voir plus haut, n° 715. Lors de l'institution en l'an XIII du gouvernement général des départements au delà des Alpes (voir plus haut, n° 715), Louis Bonaparte, qui était grand dignitaire de l'Empire, en qualité de connétable, avait été désigné pour ce poste, mais il n'en exerça jamais les fonctions. — Cfr. Masson, *Napoléon et sa famille*, t. IV, pp. 440 et suiv.

impériale ; il présentait les députations solennelles et les membres des cours de justice admis à l'audience de l'Empereur ; etc., etc. (art. 40, C. XII). La dignité d'archichancelier de l'Empire fut confiée à Cambacérès, second Consul.

L'*archichancelier d'Etat* faisait les fonctions de chancelier pour la promulgation des traités de paix et d'alliance et pour les déclarations de guerre ; il était présent au travail annuel dans lequel le ministre des relations extérieures rendait compte à l'Empereur de la situation politique de l'Etat ; il présentait les ambassades extraordinaires et les ambassadeurs et ministres français et étrangers. Réservée en l'an XII, la dignité d'archichancelier d'Etat fut donnée plus tard à Eugène de Beauharnais (1).

L'*architrésorier* était présent au travail annuel dans lequel les ministres des finances et du trésor public rendaient à l'Empereur les comptes des recettes et des dépenses de l'Etat, et exposaient leurs vues sur les besoins des finances de l'Empire ; il arrêta tous les ans le grand livre de la dette publique ; il présentait les députations de la comptabilité nationale et des administrations de finances admises à l'audience de l'Empereur ; etc. (art. 42). La dignité d'*architrésorier* fut donnée au troisième consul, Lebrun.

Le *connétable* était présent au travail annuel dans lequel le ministre de la guerre et le directeur de l'administration de la guerre rendaient compte à l'Empereur des dispositions à prendre pour compléter le système de défense des frontières, l'entretien, la réparation et l'approvisionnement des places ; il était gouverneur des écoles militaires ; il pouvait, dans certains cas, présider les conseils de guerre ; il présentait les officiers généraux, les colonels, etc., aux audiences de l'Empereur ; etc., etc. (art. 43, C. XII). La dignité de connétable fut conférée à Louis Bonaparte.

Le *grand-amiral*, enfin, était présent au travail annuel dans lequel le ministre de la marine rendait compte à l'Empereur de l'état des constructions navales, des arsenaux et des approvisionnements ; il pouvait, dans certains cas, présider la cour martiale ; il présentait les amiraux, vice-amiraux,

(1) 12 pluviôse an XIII.

etc., admis aux audiences de l'Empereur ; etc., etc. (art. 44, C. XII). Réservee en l'an XII, la dignité de grand-amiral fut conférée à Murat, le 12 pluviôse an XIII.

Les grands dignitaires de l'Empire exerçaient enfin auprès de l'Empereur des fonctions que Napoléon devait régler par un statut auquel ses successeurs ne pouvaient déroger que par un sénatus-consulte (art. 47, C. XII) (1).

**869.** Nommés par l'Empereur, les grands dignitaires de l'Empire étaient inamovibles (2). Ils jouissaient des mêmes honneurs que les princes français et prenaient rang immédiatement après eux (art. 33 et 34, C. XII). Ils avaient un traitement égal au tiers de la somme affectée aux princes (art. 46, C. XII) (3). Ils étaient, à raison de leurs délits personnels, justiciables de la Haute Cour impériale.

Après la création de la noblesse impériale, ils portèrent le titre de *Prince* et d'*Altesse sérénissime*. Suivant le majorat qu'ils constituaient en faveur de leur fils aîné ou puîné, ceux-ci pouvaient revendiquer le titre de *duc*, de *comte* ou de *baron* de l'Empire (4).

**870.** Si les grands dignitaires de l'Empire n'exerçaient comme tels que des fonctions principalement honorifiques, ils occupaient cependant dans l'Etat, à raison de leur entrée au Sénat et au Conseil d'Etat, une situation éminente qui pouvait leur assurer une influence réelle sur la marche des affaires. Ils présidaient le Sénat ou le Conseil d'Etat lorsque l'Empereur les désignait à cette fin. Ils formaient le Grand

(1) Le statut impérial du 30 mars 1806 (voir plus haut, n° 865) soumettait les grands dignitaires aux mêmes règles de discipline que les princes français (art. 41).

(2) " Si par un ordre de l'Empereur, disait l'art. 51 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, ou par toute autre cause que ce puisse être, un titulaire d'une grande dignité de l'Empire ou un grand-officier vient à cesser ses fonctions, il conserve son titre, son rang, ses prérogatives, et la moitié de son traitement : il ne les perd que par un jugement de la Haute Cour impériale. "

(3) Voir plus haut, n° 865.

(4) Décret du 1<sup>er</sup> mars 1808 concernant les titres.

conseil de l'Empereur. Ils étaient membres du Conseil privé et composaient le Grand conseil de la Légion d'honneur (art. 36, C. XII). Chaque titulaire des grandes dignités de l'Empire, enfin, présidait un collège électoral de département (1).

871. En dessous des grands dignitaires de l'Empire, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII instituait les *grands officiers de l'Empire*, les uns civils, les autres militaires. " Les grands officiers de l'Empire, disait l'art. 48, sont : *Premièrement*, des maréchaux de l'Empire, choisis parmi les généraux les plus distingués. — Leur nombre n'excède pas celui de seize. — Ne font point partie de ce nombre les maréchaux de l'Empire qui sont sénateurs. — *Secondement*, huit inspecteurs et colonels généraux de l'artillerie et du génie, des troupes à cheval et de la marine. — *Troisièmement*, des grands officiers civils de la couronne, tels qu'ils seront institués par les statuts de l'Empereur. „ Les chambellans, maîtres de cérémonies, etc., rentraient dans cette dernière catégorie. Un décret du 19 mars 1811 créa deux nouvelles places de grand officier militaire de l'Empire, l'une sous le titre d'*inspecteur général des côtes de la mer de Ligurie*, et l'autre sous le titre d'*inspecteur général des côtes de la mer du Nord*.

Les places des grands officiers étaient inamovibles (2).

Chacun des grands officiers de l'Empire présidait un collège électoral qui lui était spécialement affecté au moment de sa nomination (3).

Les délits personnels commis par les grands officiers étaient justiciables de la Haute Cour impériale (art. 101, C. XII).

(1) Le grand-électeur présidait le collège électoral de département séant à Bruxelles ; l'archichancelier de l'Empire, celui séant à Bordeaux ; l'archichancelier d'Etat, celui séant à Nantes ; l'architrésorier, celui séant à Lyon ; le connétable présidait à Turin et le grand-amiral à Marseille (art. 45, C. XII). Cfr. plus haut, nos 810 et 815.

(2) Cfr. cependant l'art. 51 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII reproduit plus haut, p. 626, note 2.

(3) Voir plus haut, nos 810 et 815.

## II. — LES ATTRIBUTIONS DE L'EMPEREUR

**872. ATTRIBUTIONS DE L'EMPEREUR.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait organisé sous des apparences républicaines un véritable gouvernement monarchique. Lors de l'établissement de l'Empire, il ne fut par conséquent pas nécessaire d'apporter des changements importants aux attributions du chef de l'État.

Comme héritier du gouvernement consulaire, l'Empereur, dans l'*ordre législatif*, possédait déjà à titre exclusif l'initiative des sénatus-consultes et des lois (1). Il présidait le Sénat et en nommait les officiers (2). D'accord avec cette assemblée, l'Empereur pouvait dissoudre le Corps législatif et le Tribunat (3). Il réglait les sessions du Corps législatif, nommait son président et les questeurs (4), etc., etc. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ajouta à ces prérogatives la nomination du président et des questeurs du Tribunat.

Dans l'*ordre exécutif*, l'Empereur nommait les ministres, les conseillers d'État, les agents diplomatiques, les membres des administrations locales, etc. (5). Il désignait les membres du Conseil privé, et conférait les grades dans l'armée (6). Il faisait, en Conseil d'Etat, les règlements pour l'exécution des lois, et statuait, en Conseil d'Etat également, sur les conflits d'attributions et sur le contentieux administratif (7). Chargé de pourvoir à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, il disposait de la force armée et possédait des pouvoirs exceptionnels d'arrestation (8). Les traités de paix et d'alliance conclus par lui n'avaient pas besoin de recevoir l'approbation législative: il suffisait qu'ils fussent communiqués au Sénat (9).

(1) Voir plus haut, nos 606, 621, 643, 661, 662, 696, 723, 773.

(2) Voir plus haut, nos 762 et suiv.

(3) Voir plus haut, nos 741, 752, 770.

(4) Voir plus haut, nos 742, 744.

(5) Voir plus haut, n° 676.

(6) Voir plus haut, n° 795.

(7) Voir plus haut, nos 680, 693 et suiv.

(8) Voir plus haut, nos 677, 772, 842 et suiv., 851.

(9) Voir plus haut, nos 770, 796. — Les déclarations de guerre et les traités de commerce n'avaient pas été formellement soustraits

L'Empereur promulgua les sénatus-consultes et les lois (1). Il présidait le Grand conseil de la Légion d'honneur (2); etc., etc. A ces prérogatives, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ajouta le droit de nommer les grands dignitaires et

à la compétence du pouvoir législatif (cfr. plus haut, n° 789). En fait, l'Empereur fit la guerre et promulgua les traités de commerce sans l'intervention du pouvoir législatif. — Au nombre des considérants de l'acte de déchéance décrété par le Sénat le 3 avril 1814, on lit : " Considérant que Napoléon Bonaparte a entrepris une suite de guerres en violation de l'art. 50 de l'acte des constitutions du 22 frimaire an VIII... ", (voir plus haut, n° 684). Il convient de remarquer cependant que l'art. 20 du sénatus-consulte du 30 janvier 1810 parlait de l'Empereur " exerçant le droit de paix et de guerre ", et que le sénatus-consulte du 5 février 1813 soumettait, en cas de régence, les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce à un régime légal uniforme (cfr. plus haut, n° 858).

(1) Voir plus haut, nos 673, 674 et 850. — " L'Empereur, disait l'art. 137 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, fait sceller et fait promulguer les sénatus-consultes organiques, les sénatus-consultes, les actes du Sénat, les lois. — Les sénatus-consultes organiques, les sénatus-consultes, les actes du Sénat sont promulgués au plus tard le dixième jour qui suit leur émission. "

D'après l'art. 140, la promulgation était ainsi conçue :

" N. (*le prénom de l'Empereur*), par la grâce de Dieu et les constitutions de la République, Empereur des Français, à tous présents et à venir, SALUT. — Le Sénat, après avoir entendu les orateurs du Conseil d'Etat, a décrété ou arrêté, et nous ordonnons ce qui suit : (*Et s'il s'agit d'une loi*) Le Corps législatif a rendu, le ... (*la date*), le décret suivant, conformément à la proposition faite au nom de l'Empereur, et après avoir entendu les orateurs du Conseil d'Etat et des sections du Tribunat, le ... — Mandons et ordonnons que les présentes, revêtues des sceaux de l'Etat, insérées au Bulletin des lois, soient adressées aux cours, aux tribunaux et aux autorités administratives, pour qu'ils les inscrivent dans leurs registres, les observent et les fassent observer, et le grand-juge, ministre de la Justice, est chargé d'en surveiller la publication. "

Après la suppression du Tribunat, l'expression " de la République " disparut de la formule de promulgation.

(2) Voir plus haut, nos 685 et suiv. — A côté de la Légion d'honneur, l'Empire institua l'*Ordre impérial de la Réunion* " destiné à récompenser les services rendus par tous nos sujets dans l'exercice des fonctions judiciaires ou administratives et dans la carrière des armes ", (art. 2 du décret d'institution, en date du 18 octobre 1811). L'*Ordre des Trois Toisons d'Or*, créé le 15 août 1809 pour les héros de la *Grande Armée*, ne fut pas organisé définitivement.

les grands officiers de l'Empire (art. 33) (1). Après la création de la noblesse impériale, l'Empereur conféra les titres et le droit de constituer des majorats (2).

Dans l'*ordre judiciaire*, l'Empereur nommait les juges. Ses commissaires près les tribunaux exerçaient l'action publique pour la poursuite des crimes et des délits. Il avait le droit de grâce (3); etc., etc. Le sénatus-consulte du 28 floreal an XII ajouta à ces attributions le droit de nommer les présidents de la Cour de cassation, des cours d'appel et des cours de justice criminelle (art. 135).

Dans l'*ordre religieux*, enfin, l'Empereur nommait les archevêques et les évêques, etc.

**873. LA NOBLESSE IMPÉRIALE (4).** Après la paix de Tilsitt (1807), Napoléon fit un pas de plus dans la poursuite du dessein qui le préoccupa dès son avènement de constituer au sein de la République des groupements organiques capables de servir de point d'appui au régime issu de la Révolution. Déjà par la création de la Légion d'honneur et par la constitution des collèges électoraux, dont les membres étaient à vie, il avait essayé de réagir contre la politique de l'Assemblée constituante qui ne voulait reconnaître dans l'Etat " que le corps social et des individus „ (5). L'établissement de la noblesse impériale par le décret du 1<sup>er</sup> mars 1808 concernant les titres (6) répondit aux mêmes vues. Cette institution devait, en outre, contribuer à l'éclat et à la consolidation de la dynastie impériale.

(1) Voir plus haut, nos 867-871.

(2) Sénatus-consulte du 14 août 1806, art. 5; décrets du 1<sup>er</sup> mars 1808. — Voir ci-après, n° 873.

(3) Voir plus haut, nos 785, 788, 796. — Le premier Consul (et plus tard l'Empereur) exerça aussi le droit d'amnistie qu'aucun texte de loi ne lui reconnaissait. Cfr. les arrêtés ou décrets du 1<sup>er</sup> frimaire et du 18 prairial an XII, du 25 mars, du 24 avril et du 9 décembre 1810.

(4) Cfr. CAMPARDON, *Liste des membres de la noblesse impériale*.

(5) Voir plus haut, n° 738.

(6) Voir, en outre, le décret du 4 juin 1809. — En même temps que le décret concernant les titres, il fut rendu le 1<sup>er</sup> mars 1808 un décret concernant les majorats.

Lors des changements survenus dans le midi de l'Europe après la paix de Presbourg, l'Empereur, par une série de décrets du 30 mars 1806 avait érigé dans les royaumes d'Italie, des deux Siciles, etc., un certain nombre de duchés grands fiefs de l'Empire comme ceux de Dalmatie, de Rovigo, de Vicence, de Bassano, de Cadore, etc., tous pourvus de riches dotations, en biens nationaux principalement, et les avait distribués aux premiers personnages civils ou militaires de son entourage immédiat. Quelques mois après, le sénatus-consulte du 14 août 1806 conférait à l'Empereur le droit d'étendre ces institutions au territoire de l'Empire français proprement dit. " Quand S. M. le jugera convenable, disait l'art. 5 de ce sénatus-consulte, soit pour récompenser de grands services, soit pour exciter une utile émulation, soit pour concourir à l'éclat du trône, elle pourra autoriser un chef de famille à substituer ses biens libres pour former la dotation d'un titre héréditaire que S. M. érigerait en sa faveur, réversible à son fils aîné, né ou à naître, et à ses descendants en ligne directe, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture. „

En conséquence de la faculté qui lui était ainsi octroyée, l'Empereur rendit le décret du 1<sup>er</sup> mars 1808 concernant les titres. Ce décret créait les titres de *prince* et d'*altesse sérénissime*, de *duc*, de *comte*, de *baron* et de *chevalier*. L'occupation des plus hauts emplois dans l'Etat donnait de plein droit à leur titulaire la possession de l'un ou l'autre de ces titres. Les grands dignitaires étaient *princes* et leurs fils aînés *ducs*, lorsque leur père instituait en leur faveur un majorat de deux cent mille francs ; les ministres, les sénateurs, les conseillers d'Etat à vie, les présidents du Corps législatif, les archevêques étaient *comtes* ; les présidents des collèges électoraux de département, les présidents des cours de justice, les procureurs généraux, etc., étaient *barons* ; tous les membres de la Légion d'honneur, enfin, avaient le droit de porter le titre de *chevalier*. En justifiant de certaines conditions de fortune et en créant des majorats, les possesseurs des titres de duc, de comte ou de baron pouvaient rendre leur titre, ou un titre inférieur, transmissible à leurs

filz aîné ou puîné (1). En justifiant d'un revenu de trois mille francs, le *chevalier de l'Empire*, à titre de sa qualité de membre de la Légion d'honneur, pouvait également obtenir que son titre fût transmissible à sa descendance par ordre de primogéniture (2).

L'Empereur pouvait enfin accorder les titres qu'il jugeait convenables aux généraux, préfets, officiers civils et militaires qui se distinguaient par les services rendus à l'Etat.

### § 2. *Le Grand conseil de l'Empereur et le Conseil privé*

874. Le sénatus-consulte organique de l'Empire créait un *Grand conseil de l'Empereur*, dont il ne définissait pas les attributions : " Les grands dignitaires de l'Empire, disait l'art. 36, forment le Grand conseil de l'Empereur. „

875. Le Conseil privé créé par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X était maintenu, avec sa composition et ses attributions antérieures, mais les grands dignitaires de l'Empire en faisaient désormais partie. Pendant une régence, les fonctions du Conseil privé étaient exercées par le Conseil de régence (3).

### § 3. *Le Conseil d'Etat*

#### I. — ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT

876. COMPOSITION. *Les conseillers d'Etat*. L'innovation capitale introduite dans l'organisation du Conseil d'Etat par l'Empire fut la création en 1806 des *maîtres de requête*. Avant cette époque, quelques règles nouvelles avaient été décrétées quant aux *membres du Conseil* proprement dits. L'institution des *auditeurs* fut également réorganisée.

(1) Voir sur la constitution des majorats, les décrets du 1<sup>er</sup> mars 1808, du 4 juin 1809, du 3 mars 1810, du 24 août et du 22 décembre 1812. — Le titre de comte exigeait un revenu de trente mille francs et celui de baron un revenu de quinze mille francs, dont le tiers devait être affecté à la dotation du majorat.

(2) La même faveur fut étendue aux membres de l'Ordre de la Réunion (cfr. plus haut, p. 629, note 2). Décret du 12 mars 1813.

(3) Art. 24 et 25 du sénatus-consulte du 5 février 1813.

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII introduisit, à titre de *membres de droit* dans le Conseil d'Etat, les princes français et les titulaires des grandes dignités de l'Empire. Un décret impérial, en date du 8 avril 1813, stipula en outre : " Lorsque nous présiderons notre Conseil d'Etat, les maréchaux de l'Empire et grands officiers de la couronne qui nous y auront accompagné en vertu de nos ordres, y siégeront parmi les membres dudit Conseil, et après les présidents des sections. Ils prendront part à la discussion des affaires, et donneront leur avis comme les autres membres du Conseil. „

877. L'article 77 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII apporta une atténuation à la règle que les conseillers d'Etat étaient révocables à volonté (1). " Lorsque, disait-il, un membre du Conseil d'Etat a été porté pendant cinq années sur la liste des membres du Conseil en service ordinaire, il reçoit un brevet de conseiller d'Etat à vie. Lorsqu'il cesse d'être porté sur la liste du Conseil d'Etat en service ordinaire ou extraordinaire, il n'a droit qu'au tiers du traitement de conseiller d'Etat. Il ne perd son titre et ses droits que par un jugement de la Haute Cour impériale, emportant peine afflictive ou infamante. „

878. *Les maîtres de requête*. Ce fut le décret du 11 juin 1806 qui créa les *maîtres de requête*. Ils étaient principalement chargés du rapport des affaires contentieuses.

Tout comme les conseillers d'Etat, ils se distinguaient, suivant la liste arrêtée par l'Empereur le premier de chaque trimestre, en *maîtres de requête en service ordinaire* et en *maîtres de requête en service extraordinaire*.

879. *Les auditeurs*. L'institution des *auditeurs* fut plusieurs fois remaniée. L'Empereur avait été si satisfait de cette création, qu'il n'avait pas tardé à multiplier les auditeurs près les sections du Conseil d'Etat et à en placer près de diverses administrations (2). Le décret du 11 juin 1806 décida

(1) Voir plus haut, n° 688.

(2) Décret du 27 octobre 1808 créant neuf auditeurs près la direction des ponts et chaussées; décret du 26 déc. 1809 (voir n° 880); etc.

que les *auditeurs* seraient également distribués en service ordinaire et en service extraordinaire.

880. Le décret du 26 décembre 1809 réorganisa complètement le service des auditeurs. Les auditeurs en *service ordinaire* devaient désormais se diviser en deux classes.

La *première classe* comprenait les auditeurs remplissant près des ministres et des sections du Conseil les fonctions que nous avons précédemment indiquées (1). Il y en avait quarante, distribués comme suit : huit, auprès du grand-juge ministre de la justice, et de la section de législation ; huit auprès du ministre des finances, du ministre du trésor public et de la section des finances ; dix auprès du ministre et de la section de l'intérieur ; deux auprès du ministre des cultes et de la section de l'intérieur ; huit auprès du ministre de la guerre, du ministre-directeur de l'administration de la guerre, et de la section de la guerre ; quatre auprès du ministre et de la section de la marine. Trimestriellement, quelques-uns de ces auditeurs étaient chargés du service de la *commission des pétitions*, de celle de *haute police* et de celle du *contentieux* (2).

La *seconde classe* comprenait les auditeurs attachés au ministère de la police générale, aux préfets de la Seine et de police, et aux diverses administrations. Ils étaient au nombre de cent vingt distribués comme suit : auprès du ministre de la police, douze (3) ; auprès du directeur général des revues et de la conscription, six ; auprès de l'administration des ponts et chaussées, douze (4) ; auprès de celle de l'enregistrement et des domaines, douze ; auprès de celle des douanes, douze ; auprès de celle des bois et forêts, huit ; auprès de celle des droits réunis, huit ; auprès de celle des vivres, douze ; auprès de celle des postes, huit ; auprès de celle de la loterie, quatre ; auprès du conseil des prises, quatre ; auprès du conseil des mines, six ; auprès de la

(1) Voir plus haut, n° 792.

(2) Art. 10, décret du 26 décembre 1809.

(3) Leurs fonctions étaient réglées par le décret du 21 janvier 1810.

(4) Leurs fonctions étaient déterminées par le décret du 27 octobre 1808.

caisse d'amortissement, quatre ; auprès de l'administration des poudres, quatre ; auprès du préfet du département de la Seine, quatre ; auprès du préfet de police, quatre (1). Le décret du 5 février 1810 plaça six auditeurs près du directeur général de la librairie. Ces auditeurs remplissaient près de ces administrations les fonctions infiniment variées que déterminaient, soit les arrêtés organiques de ces administrations, soit des décrets particuliers. Le décret du 26 décembre 1809, dans son article 13, ajoutait : " Les auditeurs non attachés aux sections feront le service des voyages pour nous apporter le portefeuille de notre Conseil, lorsque les auditeurs attachés aux sections ne pourront y suffire. „

Les *auditeurs en service extraordinaire* étaient placés auprès des préfets des départements. " Il sera placé, disait l'art. 15 du décret du 26 décembre 1809, près du préfet de chaque département un auditeur qui aura le titre et qui fera les fonctions de sous-préfet de l'arrondissement du chef-lieu. Il y aura de plus, ajoutait l'art. 16, un auditeur, en service extraordinaire, auprès des préfets de chacun des départements dont l'état est joint au présent décret „ (2).

**881.** Le décret du 26 décembre 1809 réglait aussi " les capacités et conditions requises pour obtenir le titre d'auditeur „. " Le titre d'auditeur, disait l'art. 1<sup>er</sup> du décret, ne sera confié désormais qu'à ceux qui seront âgés de vingt ans au moins, qui auront satisfait au devoir de la conscription, qui jouiront d'une pension assurée par leurs parents, ou d'un revenu de six mille francs au moins. Dans trois ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1810, ajoutait l'art. 2, ceux qui aspireront au titre d'auditeur devront, en outre, être licenciés en droit ou licenciés ès-sciences, et subir, avant leur prestation de serment, un examen de capacité devant trois membres de notre Conseil d'Etat nommés par nous. „

**882.** Une nouvelle classification des auditeurs fut faite par le décret du 7 avril 1811. Les auditeurs placés près des

(1) Voir sur leurs fonctions, le décret du 21 janvier 1810.

(2) L'arrêté du 26 décembre 1809 énumérait leurs fonctions.

préfets des départements furent désormais compris parmi les auditeurs en service ordinaire, dont le nombre fut porté à 350. Les auditeurs en *service ordinaire* étaient divisés en trois classes, qui se différenciaient par le taux du traitement et l'importance des prérogatives honorifiques. La première classe se composait de soixante auditeurs attachés aux ministres et au Conseil, et de vingt auditeurs remplissant les fonctions de sous-préfets d'arrondissement des chefs-lieux de préfecture. La seconde classe se composait de soixante auditeurs placés près des administrations et de trente auditeurs ff. de sous-préfets. La troisième classe se composait de soixante-huit auditeurs près des administrations, de septante-huit auditeurs ff. de sous-préfets et de trente-quatre auditeurs placés près des préfets d'un certain nombre de départements (1).

On n'était promu d'une classe à une autre qu'après un certain nombre d'années de service. La liste des auditeurs de chacune des classes était arrêtée par l'Empereur tous les ans, au mois de janvier.

Les auditeurs en *service extraordinaire* étaient également divisés en trois classes. Nul ne pouvait à l'avenir passer d'une classe à une autre sans y avoir été promu par un décret spécial. Mais les auditeurs qui, au moment de la promulgation du décret du 7 avril 1811, exerçaient des fonctions administratives, judiciaires ou diplomatiques, devaient être regardés comme étant de première classe.

883. Dans les dernières années de l'Empire, lorsque, suivant l'expression de M. Aulard (2), Bonaparte de bon despote devint mauvais despote, l'Empereur imposa à un certain nombre de nos compatriotes l'acceptation de places d'auditeurs au Conseil. " Il se fit présenter, dit M. de Lanza (3), une liste de jeunes Belges susceptibles d'être nommés auditeurs au Conseil d'Etat, et enjoignit à Cambacérès de prendre des renseignements sur leur compte : " En nommant ces jeunes

(1) Voir pour le détail de la répartition, les états joints au décret.

(2) AULARD, *Hist. polit.* citée, p. 719.

(3) *Ouv. cité*, t. II, p. 172.

„ gens auditeurs, lui écrivit-il, j'ai deux buts : d'abord d'attacher „ les Belges au Gouvernement et de ne pas les laisser se con- „ sidérer comme étrangers à la France, ensuite de mettre en „ place des gens qui, par leur fortune, pourront soutenir leur „ rang „ (1). Dans l'ancienne France, l'Empereur en agit de même avec les familles royalistes qui ne voulaient pas servir spontanément son gouvernement. Il distribua dans les mêmes conditions des brevets de sous-lieutenant. Mais ces procédés contribuèrent plus à discréditer le régime qu'à le populariser (2).

**884. FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT.** Le Conseil d'Etat continua à délibérer sous les deux formes que nous avons précédemment indiquées : en assemblée générale et en sections. Le décret du 11 juin 1806 créa, en outre, dans le sein du Conseil une *commission du contentieux* et une *commission de haute police administrative* ; et celui du 20 septembre 1806, une *commission des pétitions*.

**885. Des sections du Conseil d'Etat.** Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII avait divisé le Conseil en six sections : „ Le Conseil d'Etat, disait l'art. 76, se divise en six sections, savoir : section de la législation, section de l'intérieur, section des finances, section de la marine, et section du commerce. „ Cette dernière, qui était nouvelle, semble n'avoir pas été effectivement établie (3).

Les auditeurs près les diverses administrations (4) pouvaient être appelés aux séances des sections (5) toutes les fois que les présidents le jugeaient convenable (6).

(1) *Correspondance de Napoléon I*, t. XX, p. 136.

(2) *Souvenirs du comte de Mérode Westerlo*, t. I, pp. 255-256, 282-283 ; LANZAC, *ouv. cité*, t. II, pp. 160 et suiv. ; Poullet, *Quelques notes citées*, pp. 100 et suiv.

(3) Cfr. l'*Almanach impérial*, années 1805 et suiv., et Aucoc, *Le Conseil d'Etat avant et depuis 1789*.

(4) Voir plus haut, nos 879 et 880.

(5) Décret du 16 décembre 1809, art. 8.

(6) Quelques conseillers en service ordinaire n'étaient rattachés à aucune section.

**886. Des assemblées générales.** D'après l'art. 37 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, le Conseil d'Etat était présidé par l'Empereur. " Lorsque l'Empereur ne préside pas, il désigne, ajoutait cet article, celui des titulaires des grandes dignités de l'Empire qui doit présider. "

L'Empereur, en 1813, délégua même, comme nous l'avons dit, l'Impératrice-régente pour présider le Sénat, le Conseil d'Etat, le Conseil privé, etc. " Toutes ces présidences, écrit le chancelier Pasquier, n'étaient qu'une vaine représentation, à en juger du moins par celle du Conseil d'Etat. Quand nous la voyions paraître et s'asseoir à la place de l'Empereur, avec sa dame d'honneur derrière elle, nous avions tous le sourire sur les lèvres. Le sérieux avec lequel l'archichancelier avait l'air de la consulter et de prendre ses ordres sur toutes choses, n'était pas fait pour atténuer cette impression " (1).

Lorsque le Conseil d'Etat délibérait sur les projets de loi ou sur les règlements d'administration publique, les deux tiers des membres du Conseil en service ordinaire devaient être présents, et le nombre total des conseillers d'Etat présents ne pouvait être moindre de vingt-cinq (2).

Les maîtres de requête prenaient séance au Conseil d'Etat après les conseillers d'Etat. Ils pouvaient prendre part à la discussion de toutes les affaires qui y étaient portées. Dans les affaires contentieuses, la voix du rapporteur était même comptée (3). Quant aux auditeurs, leur droit de séance aux assemblées générales était réglé comme suit par l'art. 12 du décret du 11 juin 1806 : " Les auditeurs qui seront nommés à l'avenir n'assisteront aux séances du Conseil d'Etat, quand nous les présiderons, qu'après deux années d'exercice, et lorsque nous croirons devoir leur accorder cette distinction pour récompenser leur zèle " (4).

(1) *Mémoires cités*, t. II, p. 67.

(2) Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, art. 75.

(3) Art. 6, 7, 8 du décret du 11 juin 1806.

(4) Cette règle fut maintenue par le décret du 26 décembre 1809, art. 8. Elle avait été motivée par l'augmentation considérable du nombre des auditeurs.

**887. Commission des pétitions.** “ Quoique, disait le préambule (1) du décret du 20 septembre 1806, l'organisation de tous les pouvoirs publics assure à tous nos sujets les moyens de présenter leurs demandes et d'obtenir justice, nous avons considéré qu'ils peuvent désirer, dans certains cas étrangers à la marche ordinaire de l'administration, de faire arriver leurs réclamations jusqu'à nous. „ Il était en conséquence créé au sein du Conseil d'Etat une commission composée de deux conseillers, de quatre maîtres de requête et de quatre auditeurs. Cette commission devait être renouvelée tous les trois ans. “ Son service, disait l'art. 3 du décret, sera réglé de manière qu'il y ait trois fois par semaine, depuis dix heures du matin jusqu'à midi, en notre palais impérial des Tuileries, l'un desdits conseillers d'Etat, deux maîtres de requête et deux auditeurs, lesquels seront chargés de recevoir les pétitions et d'entendre les pétitionnaires. „ La commission examinait ensuite les pétitions; celles qui paraissaient devoir faire l'objet d'une décision spéciale de l'Empereur lui étaient apportées une fois par semaine par l'un des conseillers d'Etat.

**888. Commission du contentieux.** La commission du contentieux, présidée par le grand-juge ministre de la justice, était composée de six maîtres de requête et de six auditeurs. Elle faisait l'instruction et préparait le rapport de toutes les affaires contentieuses sur lesquelles le Conseil d'Etat avait à prononcer, soit que ces affaires eussent été introduites sur le rapport d'un ministre, soit qu'elles l'eussent été à la requête des parties intéressées (2).

**889. Commission de la haute police administrative.** Lorsqu'il y avait lieu de faire examiner par le Conseil d'Etat la conduite de quelque fonctionnaire inculpé, le rapport ou les dénonciations et les pièces étaient renvoyées à une commission composée du président de l'une des sections du

(1) Non inséré dans la *Pasinomie*. Voir le *Bulletin des lois*, quatrième série, n° 118.

(2) Sur la procédure, voir art. 24 et suiv. du décret du 11 juin 1806.

Conseil et de deux conseillers d'Etat. Lorsque l'inculpé était entendu par la commission, un auditeur était chargé de faire le procès-verbal de l'interrogatoire.

890. *Des avocats au Conseil d'Etat.* " Il y aura, disait l'art. 33 du décret du 11 juin 1806, des avocats en notre Conseil, lesquels auront seuls le droit de signer les mémoires et requêtes des parties en matières contentieuses de toute nature. "

Ils étaient nommés par l'Empereur sur une liste de candidats présentés par le grand-juge.

891. *Prérogatives. Traitements. Immunités.* Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII déclara les *conseillers d'Etat* justiciables de la Haute Cour impériale, à raison de leurs délits personnels (art. 101). Leurs fonctions mêmes ne donnaient lieu à aucune responsabilité (1).

Le décret du 11 juin 1806 attribuait aux *maîtres de requête* en activité, un traitement équivalent au cinquième de celui des conseillers d'Etat.

Les *auditeurs* en service auprès des ministres et des sections jouissaient d'un traitement annuel de deux mille francs sur les fonds affectés aux dépenses du Conseil d'Etat. Les autres auditeurs en service ordinaire, outre le traitement dont ils jouissaient, dans le cadre des administrations auxquelles ils étaient rattachés, reçurent, à partir du décret du 26 décembre 1809, sur les fonds du Conseil d'Etat, un traitement de cinq cents francs.

Les auditeurs, à quelque classe et à quelque service qu'ils appartenissent, jouissaient, en vertu du décret du 26 décembre 1809, de divers privilèges honorifiques : ils prêtaient serment entre les mains de l'Empereur, ils étaient présentés à Sa Majesté, ils étaient admis dans ses palais conformément à l'usage (2). Le décret du 26 décembre 1809 décidait, en outre, que le quart des sous-préfectures qui viendraient à vaquer

(1) Sur les traitements, etc., voir plus haut, nos 692 et 873.

(2) Voir aussi décret du 1<sup>er</sup> juin 1811.

leur serait réservé. Il en était de même des places de secrétaires d'ambassade et de légation (1).

892. La réorganisation du 7 avril 1811 (2) réserva aux seuls auditeurs de première classe la plénitude des privilèges honorifiques dont nous avons parlé.

Les traitements des auditeurs en service ordinaire des deux premières classes restèrent fixés à deux mille francs. Les auditeurs de toute classe ff. de sous-préfet recevaient le traitement de sous-préfet. Les auditeurs de troisième classe placés près des administrations jouissaient d'un traitement de mille francs, sur les fonds de ces administrations. Ceux placés près des préfets jouissaient d'un traitement de cinq cents francs, sur les fonds des préfetures.

## II. — LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

893. ATTRIBUTIONS NOUVELLES. Les attributions constitutionnelles du Conseil d'Etat dans l'ordre législatif et exécutif ne furent pas modifiées sous l'Empire. Mais l'habitude prise par l'Empereur de légiférer par voie de sénatus-consultes porta toutefois une atteinte indirecte aux prérogatives du Conseil d'Etat. On se rappelle, en effet, que si les sénatus-consultes étaient portés et défendus au Sénat par des orateurs du Conseil d'Etat, ils étaient rédigés en Conseil privé. Par contre, les attributions du Conseil, en matière de *contentieux administratif*, ne firent que grandir. " On réduisit peu à peu le Conseil d'Etat, écrit Thibaudeau (3), à n'être plus qu'un tribunal supérieur du contentieux administratif où les ministres et les conseillers à département dédaignaient de paraître. Que le Conseil d'Etat perdit de sa considération, c'était un petit malheur, mais en perdant de ses attributions, c'était encore, toutes faibles qu'elles étaient, une gêne de plus dont le pouvoir s'affranchissait. "

Le décret du 11 juin 1806 attribua au Conseil d'Etat la

(1) Décrets du 31 mars 1806 et du 26 décembre 1809.

(2) Voir plus haut, n° 882.

(3) *Mémoires sur le Consulat*, p. 335.

connaissance en premier et dernier ressort " de toutes contestations ou demandes relatives aux marchés passés avec nos ministres, avec l'intendant de notre maison (1), ou en leur nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs, pour notre service personnel ou celui de nos maisons „ Précédemment, ces contestations relevaient de la comptabilité nationale (2).

Le décret du 11 juin 1806 attribua encore formellement au Conseil d'Etat la juridiction de cassation à l'égard des décisions de la comptabilité nationale et du conseil des prises. Après la création de la cour des comptes, le Conseil d'Etat continua à exercer à l'égard des arrêts de cette cour les pouvoirs de cassation qu'il possédait vis-à-vis des décisions de la comptabilité nationale en cas de contravention à la loi ou de violation des formes (3).

Le décret du 11 juin 1806 octroya enfin au Conseil d'Etat une attribution à beaucoup d'égards nouvelle : la connaissance " des affaires de haute police administrative „ lorsqu'elles lui étaient renvoyées par un ordre exprès de l'Empereur.

**894. DE L'EXERCICE DE SES ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT.** En même temps qu'il grandissait la situation du Conseil d'Etat comme tribunal administratif, l'Empire tint à entourer de garanties l'exercice de ses attributions à cet égard. Un décret du 22 juillet 1806 (4) astreignit la commission du contentieux et l'assemblée générale à suivre dans l'instruction, l'examen et la décision des contestations qui lui étaient déférées, un ensemble de formes imitées à divers égards de la procédure judiciaire.

La procédure devant le Conseil d'Etat était essentiellement écrite. Il n'y avait pas de plaidoyer oral, ni de publicité des séances.

(1) Voir le décret du 12 juillet 1807 sur l'instruction des affaires concernant la liste civile.

(2) DARESTE, *La justice administrative en France*, Paris, 1898, p.166.

(3) Loi du 16 septembre 1807, art. 17.

(4) Complété notamment par celui du 12 juillet 1807, cité plus haut, note 1.

895. DE LA HAUTE POLICE ADMINISTRATIVE. A partir du décret du 11 juin 1806, le Conseil d'Etat ne fut plus seulement investi du droit d'autoriser les poursuites judiciaires contre les agents du gouvernement (autres que les ministres) (1), il reçut à leur égard de véritables pouvoirs de juridiction disciplinaire. " Le Conseil d'Etat, disait l'art. 22 du décret, pourra prononcer qu'il y a lieu à réprimander, censurer, suspendre ou même destituer le fonctionnaire. „ La commission de haute police faisait l'instruction des affaires. Elle ne pouvait être saisie qu'en vertu des ordres de l'Empereur (2). Lorsqu'elle concluait à l'application de peines disciplinaires, elle faisait rapport au Conseil. " La décision du Conseil d'Etat, disait l'art. 13 du décret, sera soumise à notre approbation. „ Le préfet de la Seine, Frochot, dont la conduite avait été entachée de faiblesse lors de la conspiration du général Malet, fut destitué, conformément à l'avis du Conseil d'Etat, mais à la suite d'une procédure un peu différente de celle organisée par le décret du 11 juin 1806. L'Empereur avait invité les diverses sections du Conseil à examiner, chacune en particulier, la conduite du préfet, et à lui communiquer leur délibération sur le parti à prendre à son égard (3).

#### § 4. Les ministres

896. ORGANISATION. *Nouveaux ministères.* L'organisation des ministères ne subit pas de modifications essentielles sous l'Empire. Quelques départements nouveaux furent cependant créés. Un décret du 21 messidor an XII éleva au rang de département ministériel l'administration des cultes confiée, comme nous l'avons dit, depuis vendémiaire an X, à un

(1) Voir plus haut, n° 693. — Des arrêtés ou décrets particuliers autorisèrent certaines administrations, comme celle des monnaies, celle des douanes, etc., à traduire directement devant les tribunaux, sans passer par le Conseil d'Etat, les agents qui leur étaient subordonnés : 10 et 29 thermidor an XI, etc.

(2) Cfr. le décret du 9 août 1806.

(3) PASSY, *Frochot, préfet de la Seine*, Paris, 1867, pp. 543-549 ; *Mémoires du chancelier Pasquier*, t. II, pp. 47-48.

conseiller d'Etat (1). Un autre décret du même jour rétablit le ministère de la police (2). Un décret du 22 juin 1811, enfin, institua un ministère des manufactures et du commerce, mais le premier titulaire n'en fut nommé que le 16 janvier 1812 (3).

Notons également que dès l'avènement de l'Empire le secrétaire d'Etat fut considéré comme ayant rang et exerçant les fonctions de ministre. Le contreseing d'un ministre chargé d'une branche d'administration n'était plus indispensable dès lors pour l'observation de l'art. 55 de la constitution du 22 frimaire an VIII (4) : celle du ministre-secrétaire d'Etat suffisait. En règle générale, elle figure seule au bas des décrets impériaux.

**897. Responsabilité.** Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII maintint le principe de la responsabilité judiciaire des ministres et l'étendit même aux conseillers d'Etat chargés d'une partie quelconque d'administration publique. Mais la procédure destinée à mettre cette responsabilité en jeu fut gravement modifiée. " Les ministres, disait l'art. 110, ou les conseillers d'Etat chargés d'une partie quelconque d'administration publique, peuvent être dénoncés par le Corps législatif, s'ils ont donné des ordres contraires aux constitutions et aux lois de l'Empire. Le Corps législatif, ajoutait l'art. 112, dénonce pareillement les ministres ou agents de l'autorité, lorsqu'il y a eu, de la part du Sénat, *déclaration de fortes présomptions de détention arbitraire ou de violation de la liberté de la presse.* "

Cette dénonciation ne pouvait être arrêtée par le Corps législatif que sur la réclamation de cinquante de ses membres, ou sur la demande du Tribunat (art. 113, C. XII). Elle devait être discutée en comité secret. L'Empereur nommait trois conseillers d'Etat pour donner à l'assemblée les éclair-

(1) Voir plus haut, n° 704.

(2) Voir plus haut, n° 797.

(3) Un décret du 21 janvier 1812 précisa l'organisation et les attributions du département.

(4) Voir plus haut, n° 704. -- Cfr. l'art. 101 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.

cissements désirables sur les faits de la dénonciation. Si le Corps législatif se prononçait contre le ministre mis en cause, l'acte de dénonciation était transmis au Procureur général près la Haute Cour impériale, qui examinait s'il y avait lieu à poursuites. Lorsque les conclusions de ce magistrat étaient défavorables aux poursuites, elles étaient soumises à l'appréciation de la Haute Cour.

En cas de poursuites, le Procureur général dressait l'acte d'accusation et le communiquait à un commissaire de la Haute Cour chargé de faire l'instruction. Sur le rapport de ce commissaire, la mise en accusation proprement dite était prononcée par une commission d'accusation composée de douze membres pris dans la Haute Cour. " Si les douze commissaires, disait l'art. 125, jugent qu'il y a lieu à accusation, le commissaire rapporteur rend une ordonnance conforme, décerne les mandats d'arrêt et procède à l'instruction. „ Si cette commission estimait au contraire qu'il n'y avait pas lieu à accusation, il en était référé par le rapporteur à la Haute Cour elle-même, chargée de prononcer définitivement.

Les débats et le jugement avaient lieu en public (art. 128).

Il semble que la Haute Cour avait à certains égards un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la peine à infliger à l'accusé reconnu coupable. Les art. 130 et 131 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII disaient en effet : " La Haute Cour impériale ne peut prononcer que des peines portées par le code pénal. — Elle prononce, s'il y a lieu, la condamnation aux dommages et intérêts civils. Lorsqu'elle acquitte, elle peut mettre ceux qui sont absous, sous la surveillance ou à la disposition de la haute police de l'Etat, pour le temps qu'elle détermine. „

Les arrêts rendus par la Haute Cour qui prononçaient une condamnation à une peine afflictive ou infamante, ne pouvaient être exécutés que lorsqu'ils avaient été signés par l'Empereur (art. 132, C. XII).

**898. ATTRIBUTIONS.** Le Consulat et l'Empire ne modifièrent pas les attributions générales des ministres. Il semble cependant que les sénatus-consultes du 16 thermidor an X et du 28 floréal an XII ont eu pour effet de grandir la situation

des ministres dans l'Etat, comme conséquence fatale de l'accroissement des pouvoirs du premier Consul ou de l'Empereur et de l'amointrissement des assemblées. Si les ministres continuaient à rester étrangers au Corps législatif (1) et au Tribunat, ils firent désormais partie, avec voix délibérative, du Conseil d'Etat, et ils prirent siège au Sénat, mais sans voix délibérative, s'ils n'étaient pas en même temps sénateurs. L'Empereur les chargea même souvent de communications à faire à cette assemblée au nom du Gouvernement. " Dans l'ordre de notre hiérarchie constitutionnelle, disait le *Moniteur* du 15 décembre 1808, le premier représentant de la nation est l'Empereur et ses ministres, organes de ses décisions ; la seconde autorité représentante est le Sénat ; la troisième est le Conseil d'Etat, qui a de véritables attributions législatives ; le Corps législatif a le quatrième rang „. " Ainsi, conclut M. Dupriez, les ministres s'identifient avec la personne même de l'Empereur... „ Mais " ce sont moins des conseillers de l'Empereur que des agents d'exécution ; on leur demande moins des avis et des conseils que des renseignements. La constitution ne les a pas réunis en un conseil plus ou moins organisé... „ (2) Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII décrétait même en termes formels, nous l'avons vu, que les titulaires des grandes dignités de l'Empire formaient le Grand conseil de l'Empereur (art. 36) (3).

(1) A l'ouverture des sessions, le ministre de l'intérieur présentait au Corps législatif un rapport sur la situation de la République ou de l'Empire. On trouvera ces rapports aux *Archives parlementaires*.

(2) DUPRIEZ, *Les ministres etc.*, t. II, p. 293.

(3) Voir plus haut, n° 874. — L'Empereur conféra quelquefois le titre, purement honorifique, de ministre d'Etat à de hauts fonctionnaires.

## LIVRE III

---

### Les Tribunaux

---

**899. LES RÉFORMES DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE.** Le Consulat et l'Empire donnèrent aux tribunaux leur organisation moderne. Non seulement les bases fondamentales sur lesquelles repose l'ordre judiciaire actuel remontent à cette époque, mais les textes mêmes qui les ont établies et développées sont, dans une large mesure, restés en vigueur jusqu'aujourd'hui.

Les principes de l'organisation nouvelle rompaient d'ailleurs nettement, en plusieurs points capitaux, avec ceux que la Révolution, à ses débuts surtout, avait cherché à faire prévaloir. Autant la Constituante, par préjugé contre les Parlements, avait amoindri les organes du pouvoir judiciaire, autant le Consulat et l'Empire cherchèrent à en assurer l'autorité et le prestige. La transformation de l'organisation judiciaire fut l'œuvre de trois étapes. Le sénatus-consulte organique du Consulat décennal confia la nomination des juges au Gouvernement, leur donna un mandat à vie, rendit au ministère public l'exercice de l'action publique et rétablit les tribunaux d'appel. Le sénatus-consulte organique du Consulat à vie organisa " la hiérarchie dans l'ordre judiciaire dont l'influence, disait le *Moniteur* du 18 thermidor an X, est si grande sur le maintien des propriétés et le bonheur des citoyens „ (1). Le Code d'instruction criminelle, enfin, et la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation de l'ordre judiciaire et l'administration de la justice, précisèrent

(1) Cité par THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 302.

et achevèrent ces réformes dans le détail, supprimèrent les tribunaux criminels et réunirent de nouveau dans le sein des cours impériales la justice civile et la justice répressive.

Les diverses étapes de cette transformation coïncidèrent avec un renouvellement partiel du personnel judiciaire. En l'an VIII et en 1811, les membres des tribunaux reçurent une institution nouvelle qui permit au Gouvernement d'écarter du sanctuaire de la justice les éléments indignes qui avaient pu s'y introduire. En 1807, un sénatus-consulte autorisa le Gouvernement à procéder à une épuration générale de la magistrature.

## CHAPITRE I

### LA JUSTICE CIVILE

#### § 1. *Les juges de paix* (1)

**900. ORGANISATION.** La réorganisation des justices de paix au début du Consulat fut l'œuvre de la loi du 8 pluviôse et des deux lois du 29 ventôse an IX.

La loi du 8 pluviôse réduisit de près de moitié le nombre de ces juridictions. Il y en avait plus de six mille. L'art. 1<sup>er</sup> de la loi décréta qu'il y aurait désormais " pour tout le territoire européen de la République, trois mille justices de paix au moins, et trois mille six cents au plus ». La loi du 8 pluviôse an IX supprima, en outre, les juges de paix spéciaux des villes, superfétation inutile, qui n'avait d'ailleurs pas été introduite dans les départements belges (2).

(1) HIVER, *ouv. cité*, pp. 448, 484 et suiv. — Voir plus haut, n<sup>os</sup> 95 et suiv.

(2) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 96. — Dans les départements réunis, les justices de paix étaient moins nombreuses que dans l'ancienne France, même sans tenir compte des juges de paix spéciaux des villes. Sur les cantons supprimés, voir les arrêtés de frimaire à ventôse an X, reproduits dans la Coll. HUYGHE, t. VII et t. VIII.

Aux termes de l'art. 3 de la même loi, " la population moyenne d'un arrondissement de justice de paix (1) devait être de dix mille habitants : elle ne pouvait dépasser quinze mille „. " Le nombre beaucoup trop considérable des justices de paix, disait une circulaire du préfet de la Dyle, en date du 14 prairial an X, en multipliant dans ces places les sujets peu dignes de les occuper, en écartait la considération et la confiance „ (2).

L'une des lois du 29 ventôse an IX supprima les assesseurs des juges de paix. " Avec un peu de réflexion, disait au Corps législatif le conseiller d'Etat Berlier (3), on sentira que l'établissement dont il s'agit est plus nuisible qu'utile. En effet : considère-t-on les assesseurs comme conciliateurs concurremment avec les juges de paix ? Un seul en cette matière fait souvent mieux que plusieurs ; c'est un point d'expérience. Peut-on les considérer comme juges ? Sans doute, en général, la pluralité des juges est une garantie pour les citoyens ; mais quels juges peut-on apercevoir dans la personne de deux assesseurs pris dans chaque point de la République, même dans le plus petit village... Voyons enfin ce qui se passe aujourd'hui : combien de temps perdu, combien d'audiences manquant par la difficulté de réunir des assesseurs non salariés... „

En cas de maladie, absence ou autre empêchement du juge de paix, ses fonctions devaient, aux termes de la même loi du 29 ventôse an IX (4), être remplies par un suppléant. Cette loi décidait, en conséquence, que chaque juge de paix aurait deux suppléants.

Une loi du 28 floréal an X confia au premier Consul la nomination du greffier.

(1) Un arrêté du 9 fructidor an IX décida que les arrondissements de justice de paix continueraient à porter le nom de *cantons*, qu'ils avaient porté jusqu'à ce jour.

(2) Circulaire reproduite par extrait dans ERNST, *L'organisation judiciaire du département de l'Ourthe de 1799 à 1803* (mercuriale du 1<sup>er</sup> octobre 1879, p. 36). — Cfr. LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, p. 380.

(3) *Moniteur*, an IX, séance du 29 ventôse.

(4) L'autre loi du 29 ventôse an IX (n° 594 dans le *Bulletin des lois*) était relative à l'élection des juges de paix.

901. *Costume* (1). Lorsque, le 2 nivôse an XI, la robe fut rendue aux magistrats, les juges de paix furent autorisés à porter le même costume que les juges des tribunaux de première instance.

902. NOMINATION. En vertu de la constitution de l'an VIII, les juges de paix étaient directement élus par les citoyens du canton (art. 60) (2). L'élection se faisait à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au scrutin de ballottage. Le ballottage ne pouvait porter que sur les six citoyens qui, au premier tour, avaient réuni le plus de voix.

Les deux suppléants du juge de paix, désignés par *premier* et *second*, étaient de droit les deux citoyens ayant réuni le plus grand nombre de suffrages après le juge de paix (3). En cas de vacance, démission ou autrement, le premier suppléant succédait de plein droit au juge, si la place vaquait un an au plus avant l'expiration de son mandat. Dans le cas contraire, les électeurs étaient convoqués (4).

Le mandat des juges de paix et de leurs suppléants était de trois ans.

903. Après le Consulat à vie, les règles relatives à la nomination des juges de paix furent changées. L'art. 8 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua la nomination du juge de paix et de ses suppléants au premier Consul, qui devait choisir entre deux citoyens désignés à cette fin, pour chaque place, par l'assemblée de canton (5).

Le même sénatus-consulte porta à dix ans la durée du mandat des juges de paix et de leurs suppléants (art. 9).

Le règlement électoral du 19 fructidor an X décida que les juges élus en l'an IX se renouvelleraient par cinquième,

(1) Sur le traitement, voir plus haut, n° 97.

(2) Voir la loi du 29 ventôse an IX relative au mode d'élection des juges de paix, ainsi que celle du 13 ventôse an IX relative aux élections pour la notabilité. Cfr. plus haut, n° 611.

(3) Seconde loi du 29 ventôse an IX, art. 4.

(4) Loi du 28 floréal an X, art. 1.

(5) Sur l'organisation des assemblées cantonales à partir de l'an X, voir plus haut, nos 728 et suiv., 808 et suiv.

suivant le mode de nomination introduit par le Consulat à vie. A cette fin, les divers cantons de justice de paix devaient être répartis en cinq séries par les ministres de l'intérieur et de la justice " de telle manière, disait un avis du Conseil d'Etat en date du 29 vendémiaire an XI, qu'une partie seulement des juges de paix d'un arrondissement ou d'un département pourra être comprise dans l'indication du cinquième à renouveler „. Grâce à cette combinaison, le renouvellement du premier cinquième, qui eut lieu en l'an XI (1), porta sur les magistrats les moins dignes et les moins capables.

**904. ÉLIGIBILITÉ.** D'après la constitution de l'an VIII, les juges de paix auraient dû être choisis parmi les notables communaux. Mais les listes de notabilité étaient déjà abolies lors du renouvellement de l'an XI. Il suffit dès lors, pour être élu candidat aux fonctions de juge de paix, de la qualité de citoyen et de l'âge de trente ans (2).

**905. ATTRIBUTIONS.** La constitution de l'an VIII, sans entrer dans le détail des attributions des juges de paix se bornait à mettre en relief leur rôle essentiel : " Leur principale fonction consiste, disait l'art. 60, à concilier les parties, qu'ils invitent, dans le cas de non conciliation, à se faire juger par des arbitres. „

Les fonctions des juges de paix en matière répressive subirent, en conséquence, d'importantes modifications (3). Ils cessèrent, en vertu de la loi du 7 pluviôse an IX, d'être officiers principaux en matière de police judiciaire. " Cette loi en assignant au substitut du commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel, la recherche et la poursuite

(1) Art. 89 du règlement électoral du 19 fructidor an X. — Sur les élections en Belgique, qui furent assez disputées dans plusieurs cantons, voir LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, pp. 380-381, et plus haut, nos 812 et suiv.

(2) Cfr. le décret du 9 décembre 1811. — Cfr. également plus haut, nos 99 et 611.

(3) Voir plus bas, nos 977 et suiv.

des délits, ne confond plus, disait le préfet de la Dyle (1), dans la même personne le juge sévère et le magistrat conciliateur : elle rend celui-là tout entier à ses douces et fraternelles fonctions. „

Au point de vue de la juridiction contentieuse, en matière civile, comme au point de vue de la juridiction gracieuse, les juges de paix conservèrent en règle générale leurs attributions d'autrefois (2). Notons toutefois que l'établissement des conseils de prud'hommes leur enleva, dans les localités où il en fut établi, la connaissance des petits différends entre maîtres et ouvriers.

### § 2. *Les tribunaux de première instance* (3)

**906. ORGANISATION.** La constitution de l'an VIII s'exprimait en termes fort laconiques au sujet des juridictions civiles supérieures aux justices de paix. " En matière civile, disait l'art. 61, il y a des tribunaux de première instance et des tribunaux d'appel. La loi détermine l'organisation des uns et des autres, leur compétence, et le territoire formant le ressort de chacun. „

La première loi d'organisation judiciaire fut décrétée dès le 27 ventôse an VIII. Elle supprimait les tribunaux civils de département et les remplaçait par les *tribunaux de première instance* : " il sera établi un tribunal de première instance, disait l'art. 6, par arrondissement communal. „ Pour le département de la Seine toutefois, il ne devait y avoir qu'un seul tribunal de première instance, établi à Paris (art. 40). La seconde loi d'organisation judiciaire, celle du 20 avril 1810, conserva aux tribunaux de première instance leur organisation antérieure.

**907. Composition.** Les tribunaux de première instance se composaient, suivant la population, de trois, quatre, sept ou

(1) Circulaire citée dans ERNST, *mercuriale citée*, p. 37.

(2) Voir plus haut, n° 103. — Sur l'appel de leurs décisions, voir plus bas, n° 917.

(3) HIVER, *ouv. cité*, pp. 488 et suiv.

dix juges, et de deux, trois, quatre ou cinq suppléants, d'un commissaire du Gouvernement et d'un greffier. Le tribunal de la Seine avait vingt-quatre juges et douze suppléants (1). Dans les tribunaux composés de sept juges ou plus, il y avait un ou plusieurs substituts du commissaire du Gouvernement (2).

A partir de l'Empire et en vertu du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, les commissaires du Gouvernement prirent le titre de procureurs impériaux (art. 136, C. XII).

La loi du 7 pluviôse an IX plaça près des tribunaux de première instance, à côté du commissaire du Gouvernement et de ses substituts, un second agent du pouvoir exécutif, dit *magistrat de sûreté*, qui était un substitut du commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel. Le magistrat de sûreté fut supprimé par la loi du 20 avril 1810 (art. 42).

Un décret du 16 mars 1808 créa près des cours d'appel les juges-auditeurs, lesquels, en dehors des fonctions qu'ils exerçaient à la cour, pouvaient être envoyés par l'Empereur dans les tribunaux de première instance pour y faire le service (3). La loi du 20 avril 1810 donna aux juges-auditeurs près les cours d'appel le titre de conseillers-auditeurs, et tout en leur conservant leurs attributions, décida, en outre, la création de juges-auditeurs (4) qui seraient à la disposition

(1) Les art. 8, 9, 10, 11, 13 et 40 de la loi du 27 ventôse an VIII précisaient la composition de chaque tribunal en particulier. — La loi du 20 avril 1810, art. 35 et suiv., abandonna, au contraire, dans une large mesure au Gouvernement le soin de fixer la composition de chaque tribunal : le décret impérial du 18 août 1810 arrêta en conséquence de nouveaux tableaux. — Cfr. en outre, la note 4 ci-dessous.

(2) Voir sur la composition des divers tribunaux, les tableaux annexés à la loi du 27 ventôse an VIII, et, après 1810, les tableaux annexés au décret impérial cité dans la note précédente.

(3) Voir un exemple dans MÜLLER, *La cour d'appel de Liège*, Liège, 1903, p. 14.

(4) " Les tribunaux placés dans les villes les moins peuplées, disait l'art. 36 de la loi du 20 avril 1810, et où il y a le moins d'affaires seront composés de trois juges, dont deux, autres que le président, pourront être juges-auditeurs, et de trois suppléants. " — Le décret du 22 mars 1813 organisa le corps des juges-auditeurs.

du ministre de la justice, mais seulement pour le service des tribunaux de première instance.

**908. *Division en sections.*** D'après la loi du 27 ventôse an VIII, les tribunaux composés de sept juges se divisaient en deux sections, et ceux composés de dix juges en trois sections. L'ordre du service dans chaque tribunal devait être établi par un règlement du tribunal, soumis à l'approbation du Gouvernement (1). La fixation du nombre des sections et de l'ordre du service fut, plus tard, abandonnée au Gouvernement qui pouvait même, si les circonstances l'exigeaient, créer des sections temporaires (2).

Les jugements des tribunaux de première instance ne pouvaient être rendus par moins de trois juges.

Le chef de l'État choisissait, tous les trois ans, parmi les juges de chaque tribunal, un président, et, dans les tribunaux qui se divisaient en sections, un ou plusieurs vice-présidents. La première nomination n'en était faite que pour un an. Les présidents et vice-présidents étaient rééligibles.

**909. *Fonctions des juges suppléants et des juges-auditeurs.*** Aux termes de l'art. 12 de la loi du 27 ventôse an VIII, les suppléants n'avaient pas de fonctions habituelles : ils étaient uniquement nommés pour remplacer momentanément, selon l'ordre de leur nomination, soit les juges, soit les commissaires du Gouvernement. L'art. 41 de la loi du 20 avril 1810 leur donna le droit d'assister à toutes les audiences, avec voix consultative : " en cas de partage, ajoutait l'article, le plus ancien aura voix délibérative „.

(1) Voir, par exemple, à la *Pasinomie*, l'arrêté consulaire du 6 floréal an X portant approbation du règlement pour le service du tribunal de la Seine.

(2) " Il sera fait, disait l'art. 1042 du Code de procédure civile (1806), tant pour la taxe des frais que pour la police et discipline des tribunaux, des règlements d'administration publique. Dans trois ans au plus tard, les dispositions de ces règlements qui contiendraient des mesures législatives seront présentées au Corps législatif en forme de loi. „ Cfr. le règlement général du 30 mars 1808 et la loi du 20 avril 1810, art. 38-39, ainsi que le décret d'exécution du 18 août 1810 et les tableaux y annexés.

La création des juges-auditeurs, en 1808, annihila en partie les juges suppléants. Les auditeurs ayant l'âge requis pour avoir voix délibérative, devaient en effet être appelés avant les suppléants pour remplacer les juges empêchés ou absents (1).

Les juges-auditeurs âgés de vingt-cinq ans accomplis devaient faire le service du tribunal, en toute matière, simultanément et concurremment avec les autres juges. Avant cet âge, ils avaient simplement voix consultative. Ils pouvaient cependant être nommés rapporteurs des délibérés, s'ils avaient assisté à toutes les audiences de la cause, et ils avaient, dans ce cas, voix délibérative (2).

“ Dans les avenues du sanctuaire de la justice, disait Treilhard (3) en présentant la loi du 20 avril, et sous les yeux des magistrats qui auront honoré leur état, se formera, contre la perversité et la mauvaise foi, une milice destinée à combattre sans relâche ces ennemis éternels de la société. Ils n'auront que voix consultative tant qu'ils n'auront pas encore atteint l'âge requis pour avoir voix délibérative ; leur inexpérience ne pourra pas alarmer, puisque leur avis ne concourra pas à la décision ; mais introduits dans le secret des délibérations, ils entendront des hommes instruits, ils seront témoins de leurs discussions... ; ils apprendront à démêler les pièges trop souvent tendus à la justice par l'astuce et par l'intérêt ; et lorsqu'enfin viendra le moment où leur voix comptera pour une décision, ils auront déjà acquis des titres à cette confiance dont il est si nécessaire que le juge soit investi. „

Après deux années d'exercice, les juges-auditeurs devaient être nommés conseillers-auditeurs (4). Un tiers des places vacantes de la magistrature était réservé à ces derniers.

(1) Décret du 18 août 1810, art. 14, et HIVER, *ouv. cité*, p. 471.

(2) Loi du 20 avril 1810, art. 13, décret du 22 mars 1813, art. 9 et 10.

(3) *Moniteur*, 1810, p. 409.

(4) Voir les dispositions prises par le décret du 22 mars 1813, art. 13 et suiv., pour le cas où il n'y aurait pas eu de places disponibles.

910. *Traitements.* Suivant l'importance des localités où les tribunaux étaient établis, les juges avaient un traitement de 1000, 1200 (1), 1500 (2), 1800 (3), 2400 fr. (4). Les présidents avaient un supplément de moitié en sus ; les vice-présidents un supplément du quart en sus. Les commissaires du Gouvernement avaient le même traitement que les présidents ; leurs substituts, le même traitement que les juges.

“ La moitié du traitement fixe des présidents, vice-présidents et autres juges, disait l'art. 19 de la loi organique du 27 ventôse an VIII, sera mise en masse et distribuée en droit d'assistance : le suppléant qui remplacera un juge aura son droit d'assistance. ”

La loi du 27 ventôse an VIII avait annoncé une augmentation des traitements après la paix générale. Le décret du 30 juin 1806 réalisa cette promesse, et releva les traitements dans une proportion variable : les traitements de 1000 et de 1200 fr. furent augmentés d'un quart, et les autres d'un cinquième, d'un sixième ou d'un huitième. Au lieu d'un supplément de moitié, les procureurs impériaux et les présidents reçurent dans les grandes villes (5) un supplément du double ; à Bruxelles, Bordeaux, Marseille, Gênes, Turin, Lyon et Rouen, leur traitement fut même fixé à six mille francs.

Les juges-auditeurs n'avaient pas de traitement, mais ils prenaient part dans la distribution des droits d'assistance, lorsqu'ils avaient siégé en qualité de suppléant d'un juge titulaire (6).

911. *Costume.* Modifié une première fois par l'arrêté du 24 germinal an VIII, qui supprimait le panache du chapeau (7),

(1) Courtrai, Louvain, Malines, Mons, Namur, Tournai, par exemple.

(2) Bruges, Strasbourg.

(3) Anvers, Bruxelles, Gand, Liège, Lille.

(4) Bordeaux, Lyon, Marseille. — Les juges du tribunal de la Seine avaient 3500 fr.

(5) Anvers, Gand, Liège, Mayence, Lille, etc.

(6) Décret du 22 mars 1813, art. 11. Cfr. aussi le décret du 30 janvier 1811, art. 15.

(7) Voir plus haut, n° 111. — Cfr., en outre, le décret du 29 messidor an XII.

le costume des juges le fut une seconde fois par l'arrêté du 2 nivôse an XI qui rendait enfin l'ancienne robe à la magistrature, savoir : la simarre, la toge, la toque, etc.

912. *Vacances* (1). Les vacances des tribunaux de première instance étaient fixées du 15 fructidor au 15 brumaire, et, après le retour au calendrier grégorien, du 1<sup>er</sup> septembre au 1<sup>er</sup> novembre. Pendant leur durée, les tribunaux composés d'une seule section devaient donner une audience par décade, et ceux qui en comptaient plusieurs autant d'audiences qu'il y avait de sections. Le décret du 30 mars 1808 décréta pour le service des vacations la formation d'une chambre *ad hoc*, dite chambre des vacations.

913. *Discipline*. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, le décret du 30 mars 1808, la loi du 20 avril 1810 et les décrets d'exécution soumettent soit les membres des tribunaux individuellement, soit les tribunaux comme corps à une action disciplinaire qui s'exerçait, suivant les cas, par le grand-juge ministre de la justice, par la Cour de cassation, par les cours d'appels, par les tribunaux eux-mêmes, etc. (2).

914. *NOMINATION*. Aux termes de l'art. 41 de la constitution de l'an VIII, le premier Consul nommait les juges des tribunaux de première instance, " sans pouvoir les révoquer ". Il nommait également les commissaires du Gouvernement et pouvait les révoquer à volonté. L'art. 92 de la loi du 27 ventôse an VIII compléta les droits de nomination du Gouvernement en lui confiant la nomination des greffiers.

" Les juges, disait l'art. 68 de la constitution, autres que les juges de paix, conservent leurs fonctions toute leur vie, à moins qu'ils ne soient condamnés pour forfaiture ou qu'ils ne soient pas maintenus sur les listes d'éligibles. (3) "

(1) Arrêté consulaire du 5 fructidor an VIII ; décrets du 10 février 1806, du 30 mars 1808 et du 18 août 1810.

(2) Sur cette matière, qui est fort compliquée, voir les *PANDECTES BELGES*, verbo *Discipline judiciaire*. Cfr., en outre, plus haut, n° 787, et plus bas, nos 916, 919, 921 et 938.

(3) Le cas d'infirmités empêchant l'exercice des fonctions fut réglé par un décret du 2 octobre 1807.

“ L'état futur des juges, disait une circulaire du ministre de la justice (1), aura désormais la stabilité qui leur assure l'indépendance, la considération et la tranquillité d'esprit qu'exige l'exercice de leurs honorables fonctions. ”

La suppression des listes d'éligibilité en l'an X (2) avait rendu, de fait, les juges inamovibles. Cette conséquence contrariait d'autant plus le Gouvernement qu'au début du Consulat, dans la hâte du premier moment, des personnes avaient été nommées dans la magistrature dont le passé, le caractère, ou la conduite étaient de nature à nuire à son prestige. L'Empereur y pourvut par le sénatus-consulte du 12 octobre 1807, d'après lequel il devait, dans le courant de décembre 1807, être “ procédé à l'examen des juges qui se seraient signalés par leur incapacité, leur inconduite et des déportements dérogeant à la dignité de leurs fonctions .. Cet examen était confié à une commission de dix sénateurs nommés par l'Empereur. Saisie par un rapport du grand-juge, la commission devait peser les faits articulés. Elle pouvait demander au grand-juge, soit des éclaircissements complémentaires, soit la comparution personnelle des intéressés. L'Empereur statuerait définitivement sur les propositions de révocation formulées par la commission. Dès le 24 mars 1808, un décret, inséré au *Moniteur*, révoqua, d'après le rapport de cette commission, 68 présidents et juges, tant d'appel que de première instance, et un second décret, en date du même jour, mais non publié, décida que le grand-juge demanderait leur démission à 94 magistrats : à défaut pour eux de satisfaire à cette demande, le ministre devait proposer leur destitution (3). La réorganisation de la magistrature en 1811 fournit au Gouvernement une nouvelle occasion d'écarter de la magistrature les personnes qui n'étaient pas dignes d'en faire partie.

Le sénatus-consulte du 12 octobre 1807 ne se borna pas à prendre à l'égard des magistrats nommés jusqu'à cette date,

(1) Circulaire du 7 nivôse an VIII, reproduite par ERNST, *mercure citée*, pp. 13-15.

(2) Voir plus haut, n° 721.

(3) Voir sur ce décret MARTIN-SARZEAUD, *Recherches sur l'inamovibilité de la magistrature*, Paris, 1883, pp. 423 et 534.

les mesures que je viens d'esquisser ; il en prit également à l'égard de ceux qui seraient nommés dans l'avenir : " Considérant, disait son préambule, que pour l'avenir il est nécessaire qu'avant d'instituer les juges d'une manière irrévocable la justice de Sa Majesté l'Empereur et Roi soit parfaitement éclairée sur leurs talents, leur savoir et leur moralité, afin qu'aucune partie de leur conduite ne puisse altérer, dans l'esprit des justiciables, la confiance et le respect dus au ministère du poste dont ils sont investis „, le sénatus-consulte décréta que les provisions instituant les juges à vie, ne leur seraient désormais délivrées " qu'après cinq années d'exercice de leurs fonctions, si, à l'expiration de ce délai, Sa Majesté l'Empereur et Roi reconnaissait qu'ils méritent d'être maintenus dans leur place „.

915. *Destitution. Suspension.* Nommés à vie, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, les juges ne pouvaient être *destitués* que s'ils étaient condamnés pour forfaiture. En vertu de la constitution du 16 thermidor an X, ils pouvaient, pour cause grave, être *suspendus* de leurs fonctions par le Tribunal de cassation. La loi du 20 avril 1810 accorda des droits de suspension provisoire aux tribunaux eux-mêmes à l'égard de leurs membres, ainsi qu'aux cours impériales, avec droit de recours au ministre de la justice.

916. *Éligibilité.* Tandis que l'art. 4 de la loi du 27 ventôse an VIII fixait d'une manière générale à 30 ans l'âge requis pour les fonctions judiciaires, celle du 16 ventôse an XI (7 mars 1803) abaissa cet âge à 25 ans pour les juges, suppléants, commissaires et greffiers, et à 21 ans pour les substituts, et celle du 20 avril 1810, à 27 ans accomplis pour les présidents.

Sous l'empire de la constitution de l'an VIII, les juges des tribunaux de première instance et les commissaires du Gouvernement devaient être pris dans la liste des notables communaux ou dans celle des notables départementaux (art. 67, C. VIII) (1). Aucune condition spéciale de capacité professionnelle n'était exigée.

(1) Voir plus haut, nos 611 et suiv.

A partir de la loi du 22 ventôse an XII sur la réorganisation des écoles de droit, des principes plus rigoureux prévalurent. Cette loi décidait qu'à dater du 1<sup>er</sup> vendémiaire an XVII les candidats aux fonctions judiciaires devaient justifier du diplôme de licencié en droit. La loi du 20 avril 1810 exigea, outre le diplôme, que le candidat eût suivi le barreau pendant deux ans, après avoir prêté serment à la cour impériale (art. 62). Exception était faite à la nécessité du diplôme pour les avoués, après dix ans d'exercice. De même le Gouvernement pouvait pendant dix ans — à partir de la publication de la loi du 22 ventôse an XII — dispenser de la représentation des diplômes les individus qui auraient exercé des fonctions législatives, administratives ou judiciaires (1).

Nous exposerons plus loin les conditions d'éligibilité requises des juges-auditeurs, créés en 1808 et auxquels la loi du 20 avril 1810 donna le titre de conseillers-auditeurs. Quant aux juges-auditeurs dont la création date du 20 avril 1810 et l'organisation du décret du 22 mars 1813, ils devaient être âgés de 21 ans révolus, avoir satisfait aux lois de la conscription, être licenciés en droit, et, sauf dispense particulière, avoir fait un an de stage comme avocat. Aucune condition de fortune n'était exigée d'eux, comme des juges-auditeurs (conseillers-auditeurs) près les cours d'appel.

**917. ATTRIBUTIONS DES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE.**  
Le Consulat et l'Empire confèrent aux tribunaux de première instance des attributions différentes à plusieurs égards de celles reconnues aux tribunaux civils de département du régime précédent. C'est ainsi que, d'après la loi du 27 ventôse an VIII, ils ne devaient plus connaître seulement des matières civiles, mais furent chargés en outre directement d'une partie de la juridiction répressive : " ils connaîtront également, disait son art. 7, des matières correctionnelles „. C'est ainsi encore que des lois et arrêtés divers accordèrent aux tribunaux des attributions disciplinaires à l'égard des avocats et des officiers ministériels. La loi du 20 avril 1810,

(1) Loi du 22 ventôse an XII, art. 27 et 28.

enfin, conféra aux tribunaux de première instance des pouvoirs disciplinaires à l'égard des juges qui en faisaient partie (1).

Dans les lieux où il n'y avait pas de tribunaux de commerce, les tribunaux de première instance continuèrent à connaître de toutes les matières de commerce. De même, l'appel des jugements rendus en premier ressort par les juges de paix continua à être porté devant eux. Notons enfin qu'indépendamment de leurs attributions comme juges civils ou correctionnels, les membres des tribunaux de première instance étaient appelés individuellement à participer, dans les conditions que nous aurons à déterminer, à l'administration de la justice criminelle.

918. Au point de vue de la *juridiction civile*, les tribunaux de première instance perdirent, sous le Consulat et l'Empire, plusieurs des attributions que la loi des 16-24 août 1790 avait reconnues aux tribunaux civils de département : c'est ainsi qu'ils cessèrent de connaître des appels des jugements rendus par les tribunaux de commerce ; ils cessèrent également d'être juges d'appel les uns à l'égard des autres (2). Quant aux litiges dont la connaissance n'appartenait ni aux juges de paix ni aux tribunaux de commerce et qui relevaient dès lors des tribunaux de première instance, ils continuèrent à en connaître dans les conditions fixées par la loi des 16-24 août 1790 (3).

919. Aux termes de la loi du 20 avril 1810, les tribunaux de première instance pouvaient prononcer contre le juge qui compromettait la dignité de son caractère l'une des peines disciplinaires suivantes : la censure simple, la censure avec réprimande, la suspension provisoire. Toute peine disciplinaire devait être confirmée par la cour impériale, et celles de la censure avec réprimande ou de la suspension provisoire devaient être approuvées par le ministre de la justice (art. 49 et suiv.).

Le président du tribunal avait à l'égard de ses membres un droit d'avertissement.

(1) Ils avaient aussi un droit de surveillance sur les juges de paix (art. 83, C. X).

(2) Art. 22 de la loi du 27 ventôse an VIII.

(3) Voir plus haut, n° 118.

**920. DE L'APPEL DES JUGEMENTS RENDUS PAR LES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE.** L'appel des jugements rendus en premier ressort en matière civile par les tribunaux de première instance était porté devant le tribunal d'appel (1).

**921. DES FONCTIONS DU COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT.** Quoique les tribunaux de première instance eussent reçu une part de la juridiction répressive, les commissaires du Gouvernement et leurs substituts restèrent pendant les premières années du Consulat et de l'Empire, comme précédemment, étrangers à l'exercice de l'action publique pour la poursuite des crimes et des délits. Cet exercice appartenait à un autre agent du Gouvernement, le magistrat de sûreté, que la loi du 8 pluviôse an IX avait établi près des tribunaux de première instance. Mais après la suppression des magistrats de sûreté (2), leurs fonctions, en matière répressive, passèrent aux procureurs impériaux et à leurs substituts.

En matière civile, les commissaires du Gouvernement près les tribunaux et leurs substituts conservèrent leurs fonctions traditionnelles (3).

Les tribunaux exerçaient, soit d'office, soit sur la réquisition du ministère public, leurs pouvoirs disciplinaires à l'égard des juges qui compromettaient la dignité de leur caractère (4).

### § 3. *Les tribunaux d'appel* (5) (*cours d'appel, cours impériales*)

**922. ORGANISATION.** L'existence de tribunaux supérieurs chargés en matière civile d'une juridiction d'appel, se trouvait consacré par la constitution elle-même. " La loi, disait son art. 61, déterminera leur organisation, leur compétence, et le territoire formant le ressort de chacun. "

(1) Sur l'appel des jugements correctionnels, voir plus bas, n° 988.

(2) Voir plus haut, n° 907.

(3) Voir plus haut, n° 121. — Cfr. le décret du 30 mars 1808, art. 79 et suiv., ainsi que la loi du 20 avril 1810, art. 45 et suiv.

(4) Voir plus haut, nos 913 et 919.

(5) HIVER, *ouv. cité*, pp. 508 et suiv.

La loi du 27 ventôse an VIII décida qu'il y aurait vingt-neuf tribunaux d'appel. Elle en fixa le siège et le ressort. " On s'est appliqué, disait au Corps législatif le conseiller d'État Emery, à placer le siège des tribunaux d'appel dans les villes où il y avait autrefois des cours supérieures ou de grands tribunaux. C'était là qu'étaient réunis plus d'hommes capables de remplir l'objet de la nouvelle institution ; c'était là aussi qu'il y avait plus de pertes à réparer. „ Dans les départements réunis, Bruxelles et Liège devinrent le siège de tribunaux d'appel. Le tribunal d'appel établi à Bruxelles comprenait dans son ressort les départements de la Dyle, de la Lys, de l'Escaut, des Deux-Nèthes et de Jemmapes ; celui qui siégeait à Liège avait juridiction dans les départements de l'Ourthe, de Sambre-et-Meuse et de la Meuse Inférieure(1). Le département des Forêts ressortissait, avec ceux de la Moselle et des Ardennes, au tribunal d'appel de Metz.

923. A partir de l'Empire et en vertu du sénatus-consulte du 28 floréal an XII (art. 136), les tribunaux d'appel prirent la dénomination de *cours d'appel*. La loi du 20 avril 1810 les qualifia de *cours impériales*.

924. Les agrandissements successifs du territoire français provoquèrent plus tard l'établissement de nouveaux tribunaux d'appel : il en fut établi notamment à Gênes, à Rome, à La Haye, à Hambourg, etc.

925. *Composition*. Les tribunaux d'appel se composaient d'un nombre de juges qui variait suivant leur importance : la loi du 27 ventôse an VIII attribuait aux moins importants d'entre eux douze, treize ou quatorze juges ; aux plus importants, de vingt à trente-trois juges. Celui de Liège en avait treize, celui de Bruxelles trente et un.

Il y avait près de chaque tribunal d'appel un commissaire du Gouvernement et un greffier. Dans les tribunaux compo-

(1) Le décret du 3 pluviôse an XIII ajouta à ce ressort le département de la Roer, et le sénatus-consulte organique du 27 avril 1811 y ajouta encore le département de la Lippe.

sés de vingt juges au moins, il y avait un ou deux substitués du commissaire du Gouvernement.

L'Empire donna aux commissaires du Gouvernement la qualification de *procureurs généraux impériaux* (art. 136, C. XII), et aux juges le titre de *conseillers de Sa Majesté dans les cours impériales* (1).

926. Après la suppression des tribunaux criminels, dont les attributions passaient en partie aux cours impériales, le nombre des conseillers et substitués fut augmenté. Il appartenait au Gouvernement de le fixer pour chaque cour (2) : la loi du 20 avril 1810 se bornait à dire que le nombre des conseillers ne pouvait être inférieur à 20 ni supérieur à 60 (art. 4).

La loi du 20 avril 1810 décidait également que les substitués du procureur général impérial créés pour le service des audiences des cours impériales porteraient le titre d'*avocats généraux* (3).

927. Un décret du 16 mars 1808 décréta qu'il y aurait près de chaque cour d'appel un corps de juges-auditeurs : " quatre au moins, six au plus „. La loi du 20 avril 1810 leur donna le titre de *conseillers-auditeurs*.

928. *Division en sections ou chambres*. Les tribunaux d'appel composés de 20 à 30 juges se divisaient, au vœu de la loi du 27 ventôse an VIII, en deux sections ; ceux composés de trente et un juges, en trois sections. L'ordre du service dans chaque tribunal devait être établi par un règlement du tribunal, soumis à l'approbation du Gouvernement (4).

(1) Loi du 20 avril 1810, art. 1.

(2) Voir à cet égard le décret du 6 juillet 1810.

(3) Cfr. sur les fonctions des avocats généraux, le décret du 29 avril 1811.

(4) Loi du 27 ventôse an VIII, art. 27. — Voir un résumé du règlement du tribunal d'appel de Liège dans ERNST, *L'organisation judiciaire du département de l'Ourthe de 1799 à 1803* (mercuriale du 15 octobre 1879), pp. 20-21, et un résumé du règlement de la cour d'appel dans ERNST, *La cour de Liège sous Napoléon I*, p. 16 (mercuriale du 15 octobre 1880). — Cfr. aussi le décret du 30 mars 1808, cité plus haut, p. 654, note 2.

Plus tard, le Code de procédure civile et la loi du 20 avril 1810 abandonnèrent à des règlements d'administration publique la mission de diviser les cours impériales en sections ou chambres et d'y régler l'ordre du service (1). Le décret du 6 juillet 1810 autorisait le Gouvernement, si le besoin du service l'exigeait pour l'expédition des affaires civiles, à créer une chambre temporaire.

Les jugements des tribunaux d'appel ne pouvaient être rendus par moins de sept juges (2).

Le premier Consul choisissait tous les trois ans, parmi les juges de chaque tribunal, un président, et, dans les tribunaux qui se divisaient en sections, un ou deux vice-présidents. La première nomination n'en était faite que pour un an. Les présidents et vice-présidents étaient toujours rééligibles.

A partir de l'Empire et en vertu du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, les présidents devaient être nommés à vie par l'Empereur. Ils pouvaient être choisis hors des cours qu'ils devaient présider (art. 136, C. XII). Les présidents des cours d'appel divisées en sections prirent le titre de *premiers présidents*, et les vice-présidents le titre de *présidents*.

**929. Fonctions des conseillers-auditeurs.** Les juges-auditeurs, qualifiés plus tard de conseillers-auditeurs, avaient séance avec les autres juges, immédiatement après eux, et ils portaient le costume des juges, à l'exception de la ceinture.

Ils pouvaient être chargés des enquêtes, des interrogatoires et autres actes d'instruction appartenant au ministère des juges, et suppléer les procureurs généraux, pourvu qu'ils eussent atteint l'âge de vingt-deux ans accomplis. Ils pouvaient aussi suppléer les juges, s'ils avaient atteint l'âge de trente ans (de vingt sept ans, après 1810) (3).

D'après l'art. 6 du décret du 16 mars 1808, la carrière de

(1) Cfr. à cet égard le décret du 6 juillet 1810.

(2) A partir de l'Empire, les jugements des tribunaux d'appel durent s'intituler ARRÊTS (art. 134, C. XII).

(3) Décret du 16 mars 1808, art. 4; loi du 20 avril 1810, art. 12; décret du 6 juillet 1810, art. 13 et suiv.

la magistrature judiciaire et de la magistrature administrative était ouverte aux juges-auditeurs. A cet effet, le tiers des places qui venaient à vaquer dans chaque cour d'appel, tribunal de première instance ou conseil de préfecture leur était réservé, " sans néanmoins, ajoutait le décret, que l'ancienneté suffise pour les obtenir ; nous réservant de choisir ceux qui nous seraient indiqués comme ayant mérité cette distinction... „

**930. Traitements.** Les juges d'appel avaient, suivant l'importance des localités où les tribunaux étaient établis, un traitement de 2000, 2400, 3000 (1), 3600 (2), 4000, 5000 fr. (3).

Les présidents avaient un supplément de moitié en sus ; les vice-présidents, un supplément du quart en sus.

Les commissaires du Gouvernement avaient le même traitement que les présidents, et leurs substituts le même traitement que les juges.

La moitié du traitement fixe des présidents, des vice-présidents et des autres juges faisant le service au tribunal d'appel devait être mise en masse et distribuée en droits d'assistance (4).

La loi du 27 ventôse avait annoncé une augmentation des traitements après la paix générale. Réalisant cette promesse, le décret du 20 juin 1806 releva, dans de fortes proportions, les traitements des premiers présidents et des procureurs généraux ; il releva aussi, mais dans une proportion moindre (et seulement dans les cours où ils étaient inférieurs à 3000 fr.), les traitements des juges, des seconds présidents et des substituts des procureurs. Les conseillers qui recevaient 2000 devaient recevoir désormais 2500, et ceux qui avaient un traitement de 2400 recevraient 3000 fr. Le

(1) Metz, par exemple.

(2) A Bruxelles et à Liège, par exemple.

(3) A Paris. Art. 50, loi du 27 ventôse an VIII.

(4) Loi du 27 ventôse an VIII, art. 30. — Sur l'application, voir les décrets du 30 mars 1808, art. 11 et suiv., et du 30 janvier 1810, art. 27 et suiv.

décret du 30 janvier 1811 releva une seconde fois certains traitements (1).

Les juges-auditeurs (plus tard conseillers-auditeurs) avaient un traitement fixé au quart de celui des juges de la cour d'appel à laquelle ils étaient rattachés (2).

931. *Costume.* Modifié une première fois par un arrêté du 24 germinal an VIII, le costume le fut une seconde fois par l'arrêté du 2 nivôse an XI (3) qui rendit aux tribunaux d'appel la toge de laine (noire ou rouge, suivant la solennité de la réunion). Cet événement fit sensation, et lorsque " ce costume antique et vénérable „ fut porté pour la première fois, les commissaires du Gouvernement tinrent à en souligner le rétablissement par une allocution de circonstance. " J'ai cru, disait le commissaire près le tribunal d'appel de Liège, qu'en ce jour où beaucoup de citoyens se sont empressés de se réunir dans cet auditoire pour y voir l'appareil du costume que le Gouvernement a réglé pour l'ordre judiciaire, mon soin particulier devait être de leur faire apercevoir en peu de mots le but de ce règlement auquel nous sommes nécessités de nous conformer. Il est, citoyens, dans l'ordre des convenances d'une sage prévoyance que, dans le temple de la justice, on remarque cet appareil de la majesté de la République ; cet appareil, qui imprime à tout citoyen qui entre dans ses portiques le respect qu'il doit aux magistrats dépositaires de la puissance de la nation et exerçant ses jugements ; cet appareil, qui rappelle au fonctionnaire public qui en est décoré, ce qu'il est, ce qu'il se doit, l'excellence des fonctions qui lui sont confiées, la dignité dont il doit les environner ; en en mot, la dignité de son état „ (4).

(1) Les premiers présidents et procureurs généraux avaient désormais un traitement de 36.000 fr., à Paris ; de 30.000 fr., à Rome ; de 25.000 fr., à Bordeaux, etc. ; de 20.000 fr., à Turin, Florence, Bruxelles, etc. ; et de 15.000 fr., à Liège, etc. Les traitements des conseillers ne furent pas augmentés.

(2) Art. 8 du décret du 16 mars 1808. — Sur leur participation au fonds d'assistance, voir le décret du 30 janvier 1811, art. 51, et l'avis du Conseil d'Etat en date du 27 février 1811.

(3) Complété par les décrets du 29 messidor an XII et du 6 janvier 1811.

(4) Allocution reproduite dans ERNST, *L'organisation*, etc., pp. 26-29.

932. *Vacances* (1). Les vacances des tribunaux d'appel étaient soumises aux mêmes règles que celles des tribunaux de première instance.

933. *Discipline*. Le grand-juge ministre de la justice, la cour de cassation, les premiers présidents des cours impériales et les cours avaient, soit à l'égard de leurs membres individuellement, soit à l'égard des cours comme corps, et d'après des distinctions dans le détail desquelles nous ne pouvons entrer ici, des droits de surveillance et de discipline dont nous avons déjà signalé l'existence (2).

934. *NOMINATION*. Les juges des tribunaux d'appel étaient, comme les juges de première instance, nommés par le premier Consul, et plus tard, par l'Empereur.

Ils devaient, aux termes de l'art. 68 de la constitution de l'an VIII, conserver leurs fonctions toute leur vie (3), à moins qu'ils ne fussent condamnés pour forfaiture ou rayés des listes de notabilité départementale. Mais le sénatus-consulte du 12 octobre 1807 porta au principe de la nomination à vie les graves accrocs que nous avons expliqués à propos de l'organisation des tribunaux de première instance (4).

Les commissaires du Gouvernement et leurs substituts (5) ainsi que les greffiers (6) étaient nommés et révoqués à volonté par le Gouvernement.

Les juges-auditeurs (conseillers-auditeurs) étaient également nommés par l'Empereur, mais sur présentation de la cour d'appel qui désignait pour chaque place vacante trois candidats (7).

(1) Voir plus haut, n° 912.

(2) Voir l'observation faite plus haut, p. 657, note 2. — Cfr. plus haut, nos 787 et 899 et plus bas, n° 938.

(3) Sur la manière de procéder à l'égard de ceux que des infirmités rendaient incapables de remplir leurs fonctions, voir le décret du 20 octobre 1807.

(4) Voir plus haut, n° 915.

(5) Constitution de l'an VIII, art. 41.

(6) Loi du 27 ventôse an VIII, art. 92.

(7) Décret du 16 mars 1808, art. 2. — Voir un exemple de présentation dans MÜLLER. *La cour d'appel de Liège*, pp. 89-90.

935. *Destitution. Suspension.* Les juges d'appel ne pouvaient être *destitués* que s'ils étaient condamnés pour forfaiture. Ils pouvaient, en vertu de l'art. 82 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, pour cause grave, être *suspendus* de leurs fonctions par le Tribunal de cassation. La loi du 20 avril 1810 accorda aux cours elles-mêmes le droit de suspendre provisoirement, sous l'approbation du ministre de la justice, un conseiller qui compromettrait la dignité de son caractère.

936. *Éligibilité.* Fixé d'une manière générale à 30 ans, en vertu de l'art. 4 de la loi du 27 ventôse an VIII, l'âge requis pour les fonctions judiciaires fut, en ce qui concerne les substituts des commissaires du Gouvernement, abaissé à 25 ans, par la loi du 16 ventôse an XI, et, en ce qui concerne les juges, abaissé à 27 ans, par la loi du 20 avril 1810 (1).

Tant que les listes d'éligibles furent en vigueur, les juges d'appel et les commissaires placés près d'eux devaient être choisis dans la liste des notables départementaux (art. 67, C. VIII) (2).

Plus tard, la loi du 22 ventôse an XII sur la réorganisation des écoles de droit et la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation de l'ordre judiciaire exigèrent des candidats aux fonctions de juge, de commissaire du Gouvernement ou de greffier dans les tribunaux d'appel, les conditions de diplôme et de pratique que nous avons précédemment exposées en ce qui concerne les juges de première instance (3).

937. Pour pouvoir être présenté par une cour d'appel comme juge-auditeur, le candidat devait, en vertu du décret du 16 mars 1808, avoir été reçu avocat, suivi le barreau pendant deux ans au moins et posséder en propre ou en pension assurée par ses parents un revenu annuel de trois mille francs au moins. La loi du 20 avril 1810 décida que nul ne serait nommé aux fonctions de conseiller-auditeur

(1) Pour les greffiers, l'âge fut abaissé à 25 ans par la loi du 16 ventôse an XI et relevé à 27 par la loi du 20 avril 1810.

(2) Voir plus haut, nos 611 et suiv.

(3) Voir plus haut, n° 915.

près une cour impériale, s'il n'avait exercé pendant deux ans celles de juge-auditeur dans un tribunal. Mais le corps des juges-auditeurs n'ayant été organisé qu'en 1813, l'application de cette règle fut forcément ajournée (1).

**938. ATTRIBUTIONS DES TRIBUNAUX D'APPEL.** Aux termes de la loi du 27 ventôse an VIII, les tribunaux d'appel avaient des attributions exclusivement civiles. " Ils statueront, disait l'art. 22, sur les appels des jugements de première instance rendus en matière civile par les tribunaux d'arrondissement, et sur les appels des jugements de première instance rendus par les tribunaux de commerce. „

Après la suppression des tribunaux criminels, en vertu du Code d'instruction criminelle et de la loi du 20 avril 1810, les cours impériales furent, en outre, directement investies d'une part de la juridiction répressive.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X accorda aux tribunaux d'appel un droit de surveillance sur les tribunaux de première instance. Des lois et des décrets divers leur accordèrent, enfin, une juridiction disciplinaire non seulement sur leurs propres membres, mais encore sur les juges des tribunaux de première instance, ainsi que sur les avocats et les officiers ministériels (2).

**939. VOIES DE RECOURS.** " La justice est rendue souverainement par les cours impériales, disait l'art. 7 de la loi du 20 avril 1810 ; leurs arrêts, quand ils sont revêtus des formes prescrites à peine de nullité, ne peuvent être cassés que pour une contravention expresse à la loi. „

**940. FONCTIONS DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT OU DES PROCUREURS GÉNÉRAUX ET DE LEURS SUBSTITUTS.** Jusqu'à la suppression des tribunaux criminels, les commissaires du Gouvernement près les tribunaux d'appel et, après eux, les procureurs généraux et leurs substituts restèrent, comme

(1) Cfr. l'avis du Conseil d'Etat en date du 18 août 1811, et l'art. 12 du décret du 22 mars 1813.

(2) Voir plus haut, nos 787, 899, 913, 915, 919 et 933 ; et plus bas, nos 964, 966, 970, 973, 974, etc.

précédemment (1), étrangers à l'exercice de l'action publique. Leur mission était de veiller à la régularité du service, à l'observation des lois, etc. Le décret du 30 mars 1808 leur traça de nouveaux devoirs à cet égard : " tous les ans, disait l'art. 101, à la rentrée de nos cours d'appel, chambres réunies, il sera fait, par notre procureur général, un discours sur l'observation des lois et le maintien de la discipline „ (art. 101) (2). Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait déjà attribué aux commissaires du Gouvernement près les tribunaux d'appel un pouvoir de surveillance à l'égard des commissaires près les tribunaux de première instance (art. 84).

941. La suppression des tribunaux criminels (3) entraîna pour les procureurs généraux un notable accroissement d'attributions. " Les procureurs généraux exerceront, disait l'art. 45 de la loi du 20 avril 1810, l'action de la justice criminelle dans toute l'étendue de leur ressort ; ils veilleront au maintien de l'ordre dans tous les tribunaux ; ils auront la surveillance de tous les officiers de police judiciaire et officiers ministériels du ressort. „

942. *Discipline.* Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X plaçait les commissaires du Gouvernement près les tribunaux d'appel sous la surveillance des commissaires du Gouvernement près le Tribunal de cassation (art. 84). " Les officiers du ministère public, ajoutait la loi du 20 avril, dont la conduite est répréhensible seront rappelés à leur devoir par le procureur général du ressort ; il en sera rendu compte au grand-juge, qui, suivant la gravité des circonstances, leur fera faire par le procureur général les injonctions qu'il jugera nécessaires, ou les mandera près de lui. (4) „

(1) Voir plus haut, n° 121.

(2) Voir, en outre, sur les discours de rentrée, la loi du 20 avril 1810, art. 8, et le décret du 6 juillet 1810, art. 33 et suiv. — Cfr. le procureur général VAN SCHOOR, *mercuriale* du 15 octobre 1886, et les sources citées par lui, ainsi que LÉON LOSSEAU, *Bibliographie des discours prononcés en Belgique aux audiences et séances solennelles*, Liège, 1893.

(3) Voir plus haut, n° 899.

(4) Art. 60.

Les cours impériales, d'assises ou spéciales étaient tenues d'instruire le grand-juge ministre de la justice, toutes les fois que les officiers du ministère public exerçant leurs fonctions près de ces cours s'écartaient du devoir de leur état et en compromettaient l'honneur, la délicatesse et la dignité. Les tribunaux de première instance devaient de même instruire le premier président et le procureur général de la cour impériale des reproches qu'ils se croiraient en droit de faire aux officiers du ministère public exerçant dans l'étendue de l'arrondissement, soit auprès de ces tribunaux, soit auprès des tribunaux de police (1).

#### § 4. *Les tribunaux de commerce* (2)

943. ORGANISATION. L'organisation des tribunaux de commerce ne fut modifiée que sous l'Empire, en vertu du *Code de commerce*, décrété le 14 septembre 1807 (3). La législation nouvelle abandonnait à un règlement d'administration publique le soin de déterminer " le nombre des tribunaux de commerce et les villes, disait l'art. 615 du Code, qui seront susceptibles d'en recevoir par l'étendue de leur commerce et de leur industrie „. Le décret du 6 octobre 1809, rendu en exécution de cette disposition, porta à quatorze le nombre de ces juridictions dans les départements réunis. Les villes où il en fut nouvellement établi étaient Courtrai, St-Nicolas et Verviers.

L'arrondissement de chaque tribunal de commerce devait être le même que celui du tribunal civil dans le ressort duquel il était placé ; s'il se trouvait plusieurs tribunaux de commerce dans le ressort d'un seul tribunal civil, le décret d'érection désignait les cantons qui faisaient partie de l'arrondissement de chacun d'eux.

(1) Art. 61 et 62 de la loi du 20 avril 1810.

(2) Voir plus haut, nos 122 et suiv. — HIVER, *ouv. cité*, pp. 505 et suiv.

(3) Cfr. l'art. 2 de la loi du 27 ventôse an VIII. — Une loi du 19 nivôse an XIII établit un tribunal de commerce à Bruges.

944. *Composition.* " Chaque tribunal de commerce, disait l'art. 617 du Code de commerce, sera composé d'un juge-président, de juges et de suppléants. Le nombre des juges ne pourra pas être au-dessous de deux, ni au-dessus de huit, non compris le président. Le nombre des suppléants sera proportionné au besoin du service. Le règlement d'administration publique fixera, pour chaque tribunal, le nombre des juges et celui des suppléants „ (1). Près de chaque tribunal de commerce, il y avait un greffier.

Les jugements devaient, comme jadis, être rendus par trois juges au moins.

945. *Traitement. Costume.* Aux termes de l'art. 628 du Code de commerce, les fonctions des juges de commerce étaient " seulement honorifiques „. Le décret du 6 octobre 1809 décida que les membres des tribunaux de commerce porteraient dans l'exercice de leurs fonctions, et dans les cérémonies publiques, la robe de soie noire avec des parements de velours.

946. *NOMINATION.* Le Code de commerce maintint le système électif. Sur le vu des procès-verbaux d'élection, l'Empereur conférait au président et aux juges l'*institution* proprement dite. L'assemblée électorale devait, aux termes de l'art. 618 du Code, " être composée de commerçants notables et principalement des chefs des maisons les plus anciennes et les plus recommandables par la probité, l'esprit d'ordre et d'économie „. Elle ne comprenait plus seulement, comme jadis, les commerçants de la ville où siégeait le tribunal (2), mais les commerçants notables de tout l'arrondissement (art. 619). La liste des notables était dressée par le préfet, sous l'approbation du ministre de l'intérieur.

L'élection se faisait au scrutin individuel, à la pluralité absolue des suffrages ; et lorsqu'il s'agissait d'élire le président, l'objet spécial de cette élection devait, comme auparavant, être annoncé avant d'aller au scrutin (art. 621).

(1) Voir le décret du 6 octobre 1809, rectifié par celui du 10 novembre 1810. Coll. HUYGHE, t. XI, p. 250.

(2) Voir plus haut, n° 124.

947. Tout commerçant pouvait être nommé juge ou suppléant, s'il était âgé de trente ans et s'il exerçait le commerce avec honneur et distinction depuis cinq ans (1). Le président devait être âgé de quarante ans, et ne pouvait être choisi que parmi les anciens juges (art. 620) (2).

Le mandat des président, juges et suppléants continua à être de deux ans, avec renouvellement par moitié tous les ans (art. 622). Le président et les juges ne pouvaient rester plus de deux ans en place, ni être réélus qu'après un an d'intervalle (art. 623).

Le greffier était nommé par l'Empereur (art. 624).

948. ATTRIBUTIONS. Sauf le contentieux des prises, attribué à un *Conseil des prises* par la loi du 26 ventôse an VIII (3), les tribunaux de commerce continuèrent à connaître, comme précédemment, de toutes les affaires de commerce. Les art. 631 et suiv. du Code de commerce précisèrent à nouveau leur compétence. Ils jugeaient en dernier ressort toutes les demandes dont le principal n'excédait pas la valeur de 1000 fr., et " toutes celles, disait l'art. 639, où les parties justiciables de ces tribunaux, et usant de leurs droits, avaient déclaré vouloir être jugées définitivement et sans appel „.

Après la création des conseils de prud'hommes, les tribunaux de commerce furent investis de la juridiction d'appel à l'égard de celles de leurs décisions qui étaient rendues en premier ressort.

949. APPEL DE LEURS DÉCISIONS. En vertu de la loi du 27 ventôse an VIII, l'appel des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux de commerce était déféré aux tribunaux d'appel.

(1) Les commerçants retirés étaient éligibles. Avis du Conseil d'Etat du 2 février 1808.

(2) Cfr. à cet égard l'avis du Conseil d'Etat en date du 21 décembre 1810.

(3) Cfr. plus haut, n° 126. — Voir sur le *Conseil des prises* les arrêtés du 6 germinal an VIII et du 7 ventôse an XII, les décrets du 25 janvier 1807 et du 8 novembre 1810.

### § 5. Les conseils de prud'hommes

950. ORGANISATION. Une loi du 18 mars 1806 avait décidé l'établissement à Lyon d'un conseil de prud'hommes dont elle réglait la composition et les fonctions. Le mode de nomination des membres du conseil devait être fixé par un règlement d'administration publique (1). La loi permettait, en outre, au Gouvernement d'établir un conseil de prud'hommes dans d'autres villes de fabrique, s'il le jugeait convenable : la composition de ces conseils pouvait être différente selon les lieux, mais leurs attributions devaient être les mêmes (2). Le 11 juin 1809, le Gouvernement décréta sur le mode de nomination des conseils, un règlement général qui précisait en même temps les détails d'exécution de la loi organique. Un avis du Conseil d'Etat en date du 20 février 1810 donna une nouvelle rédaction à ce règlement.

Comme beaucoup de règlements de l'époque (3), ce règlement avait déjà empiété sur les attributions du pouvoir législatif. Des empiètements plus importants résultèrent des décrets du 3 août et du 5 septembre 1810 qui vinrent préciser à plusieurs égards et étendre à d'autres les pouvoirs de juridiction des conseils de prud'hommes.

951. Il ne fut établi dans les départements belges sous l'Empire que deux conseils de prud'hommes : celui de Gand érigé par un décret du 28 août 1810, et celui de Bruges érigé par un décret du 1<sup>er</sup> mars 1813. Leur ressort coïncidait avec celui du tribunal de commerce des mêmes villes (4).

(1) Voir le décret du 3 juillet 1806 portant règlement sur le mode de nomination des membres destinés à composer le conseil de prud'hommes de la ville de Lyon. Ce règlement fut modifié par un décret du 8 novembre 1810.

(2) Cfr. les décrets du 20 juin (Rouen) et du 27 septembre 1807 (Nîmes), du 2 février (Avignon) et du 1<sup>er</sup> avril 1808 (Aix-la-Chapelle), du 7 août 1810 (Roubaix), etc. *Bulletin des lois* et Coll. HUYGHE, t. V, VI, VII, XI, etc.

(3) Voir plus haut, n° 827.

(4) Coll. HUYGHE, t. XI, p. 24, et t. XVII, p. 56.

**952. Composition.** Les conseils de prud'hommes se composaient de cinq à quinze membres dont les uns devaient être pris parmi les marchands-fabricants et les autres " parmi les chefs d'atelier, contre-maitres ou principaux ouvriers ". C'était une des prescriptions formelles de la loi du 18 mars 1806 que la majorité des membres appartint au groupe patronal. " Afin de remplacer, disait l'art. 18 du décret du 11 juin 1809, les prud'hommes qui viendraient à mourir ou à donner leur démission pendant l'exercice de leurs fonctions, il sera nommé deux suppléants " : l'un d'eux devait être choisi parmi les patrons, l'autre parmi les ouvriers.

Le conseil choisissait, tous les ans, un président et un vice-président. Un secrétaire, nommé à la majorité absolue et révoqué à la majorité des deux tiers par les membres du conseil, devait " avoir soin des papiers et tenir la plume pendant les séances " (1).

**953. Fonctionnement.** Dans l'exercice de leurs attributions, les conseils de prud'hommes siégeaient tantôt en bureau particulier, tantôt en bureau général. Le *bureau particulier* se composait de deux membres, un patron et un ouvrier. Le *bureau général*, dont tous les membres faisaient partie, ne pouvait prendre de délibérations que dans une séance où les deux tiers au moins de ses membres se trouvaient présents (2).

**954. Traitement.** Les fonctions des prud'hommes patrons étaient, aux termes de l'art. 30 de la loi du 18 mars 1806, purement gratuites. La loi organique et les décrets d'exécution ne s'expliquaient pas sur l'indemnité qui aurait pu être allouée aux prud'hommes ouvriers.

**955. NOMINATION.** Les prud'hommes étaient nommés par élection, dans une assemblée générale des patrons et ouvriers, présidée par le préfet ou par un fonctionnaire désigné

(1) Art. 25 du règlement général du 11 juin 1809 (rédaction du 20 février 1810).

(2) Sur la procédure, voir le règlement du 11 juin 1809, rédaction du 20 février 1810.

par lui. Pour pouvoir faire partie de l'assemblée électorale, les *patrons* devaient exercer depuis six ans dans leur état. Les faillis étaient exclus. Quant aux *ouvriers*, ils ne faisaient partie de l'assemblée électorale que s'ils avaient, depuis six ans, la qualité de " contre-maitres, chefs d'atelier ou principaux ouvriers ", s'ils savaient lire et écrire et s'ils n'étaient pas " rétentionnaires de matières données à employer par les ouvriers ".

Pour la première année de la création du conseil, la liste des votants devait être dressée par les maires. Dans la suite, on ne devait être admis à voter que si l'on s'était fait inscrire sur un registre *ad hoc* ouvert à l'hôtel de ville. Nul ne pouvait être inscrit que sur la présentation de sa patente. Les réclamations sur le droit d'assistance à l'assemblée étaient tranchées par le préfet avec recours au Conseil d'Etat.

L'élection avait lieu au scrutin individuel, à la majorité absolue des suffrages.

**956. Éligibilité.** Pour pouvoir être élu prud'homme, il fallait réunir les conditions requises pour être admis dans l'assemblée électorale et être âgé de 30 ans. Indépendamment de ces conditions générales, les membres du conseil devaient appartenir à l'une ou l'autre des professions prévues par les décrets d'érection. C'est ainsi que des neuf membres du conseil de prud'hommes de Bruges, quatre devaient appartenir à l'industrie de la fabrication d'étoffes de laine, trois à la fabrication des toiles de lin, et deux à diverses autres industries.

Le mandat des prud'hommes avait une durée de trois ans. Ils se renouvelaient par tiers tous les ans.

**957. ATTRIBUTIONS.** Les conseils de prud'hommes avaient des attributions variées. Les unes avaient un caractère purement administratif et se rattachaient à l'exécution des lois et règlements relatifs à la police de l'industrie. Nous n'avons pas à y insister. Les autres avaient un caractère judiciaire.

Comme autorités judiciaires (1), les conseils de prud'

(1) Voir la loi du 18 mars 1806, art. 6 et suiv., et le décret du 3 août 1810.

hommes étaient d'abord institués " pour terminer, disait l'art. 6 de la loi du 18 mars 1806, par la voie de conciliation, les petits différends qui s'élèvent journellement soit entre des fabricants et des ouvriers, soit entre des chefs d'atelier et des compagnons ou apprentis ". A cet effet, le *bureau particulier*, composé d'un patron et d'un ouvrier, tenait tous les jours une séance.

958. Si le bureau particulier n'était pas parvenu à concilier les parties, il les renvoyait devant le bureau général. Celui-ci, en vertu du décret du 3 août 1810, tranchait la contestation, quelle que fût la quotité de la somme dont elle était l'objet. En vertu de la loi originaire, le conseil n'aurait pu trancher les contestations que lorsque la *demande* ne dépassait pas la somme de soixante francs.

Les jugements des prud'hommes étaient définitifs et sans appel, si la *condamnation* n'excédait pas cent francs en capital et accessoires. Au-dessus de cent francs, les décisions étaient sujettes à l'appel devant le tribunal de commerce, et, à défaut de tribunal de commerce, devant le tribunal civil de première instance.

959. Les conseils de prud'hommes avaient également une juridiction disciplinaire, que le décret du 3 août 1810 réglait comme suit : " Tout délit, disait l'art. 4, tendant à troubler l'ordre et la discipline de l'atelier, tout manquement grave des apprentis envers leurs maîtres pourront être punis par les prud'hommes d'un emprisonnement qui n'excédera pas trois jours, sans préjudice de l'exécution de l'art. 19, titre V de la loi du 22 germinal an XI (1) et de la concurrence des officiers de police et des tribunaux. "

#### § 6. *Les avocats et les officiers ministériels* (2)

960. Parallèlement aux réformes introduites dans l'organisation judiciaire, le Consulat et l'Empire donnèrent une

(1) Voir plus bas, n° 985.

(2) HIVER, *ouv. cité*, pp. 539 et suiv. ; DUCHAINE et PICARD, *Manuel pratique de la profession d'avocat en Belgique*, Bruxelles, 1869 ;

organisation nouvelle à la défense devant les tribunaux ainsi qu'aux officiers ministériels. La loi du 27 ventôse an VIII rétablit les avoués ; celle du 25 ventôse an XI réorganisa le notariat ; celle du 22 ventôse an XII rétablit l'ordre des avocats ; des dispositions diverses enfin s'occupèrent des huissiers.

961. LES AVOCATS. Lors de la discussion au Tribunat de la loi du 27 ventôse an VIII, un membre de cette assemblée avait demandé pourquoi cette loi, muette sur le rétablissement du barreau, ne donnait pas au moins l'espoir de son rétablissement prochain : " Cet antique barreau, disait-il (1), dont les débris sont maintenant dispersés, qui les réunira ? Dans quelle perspective le montrera-t-on à la jeunesse ardente et pleine d'émulation ? Y entrera-t-elle sans épreuves, sans stage, sans les règles de cette discipline sévère qui fit du barreau un exemple vivant de délicatesse et de talent ? „ Il fut satisfait à ce vœu par la loi du 22 ventôse an XII sur les écoles de droit. Aux termes des art. 24, 29, 31 et 38 de cette loi, nul ne pouvait, à partir du 1<sup>er</sup> vendémiaire an XVII, exercer les fonctions d'avocat près les tribunaux sans avoir justifié du diplôme de licencié en droit. Avant d'entrer en fonctions, les avocats devaient prêter le serment *de ne rien dire ou publier, comme défenseurs ou conseils, de contraire aux lois, aux règlements, aux bonnes mœurs, à la sûreté de l'État et à la paix publique, et de ne jamais s'écarter du respect dû aux tribunaux et aux autorités publiques.* Un tableau des avocats devait être dressé, et un règlement d'administration publique devait déterminer la formation de ce tableau et la discipline du barreau.

962. Ce règlement fut seulement décrété le 14 décembre 1810. Le préambule du décret motivait dans les termes suivants le rétablissement de l'ordre : " Lorsque nous nous occupons, disait-il, de l'organisation de l'ordre judiciaire et des moyens d'assurer à nos cours la haute considération qui

DUVIVIER, *Le rétablissement de l'ordre des avocats sous Napoléon I*, dans la *Belgique judiciaire*, t. XL (1882), p. 1, etc.

(1) Cité par HIVER, *ouv. cité*, d'après le *Moniteur*, p. 754.

leur est due, une profession dont l'exercice influe puissamment sur la distribution de la justice, a fixé nos regards ; nous avons en conséquence ordonné le rétablissement du tableau des avocats, comme un des moyens les plus propres à maintenir la probité, la délicatesse, le désintéressement, le désir de la conciliation, l'amour de la vérité et de la justice, un zèle éclairé pour les faibles et les opprimés, bases essentielles de leur état. »

963. En dehors de la condition du serment (1), le règlement subordonnait, pour l'avenir, l'inscription des licenciés en droit sur le tableau des avocats, à un stage de trois ans, c'est-à-dire, disait l'art. 15, à " une fréquentation assidue aux audiences ". Les avoués licenciés ayant postulé trois ans, qui voulaient quitter leur état et prendre celui d'avocat, étaient, à titre d'exception, dispensés du stage.

La profession d'avocat était déclarée incompatible avec toutes les places de l'ordre judiciaire, sauf celle de suppléant, avec les fonctions de préfet et de sous-préfet, avec celles de greffier, de notaire et d'avoué, avec les emplois à gage et ceux d'agent comptable, avec toute espèce de négoce. Étaient exclues de la profession d'avocat toutes personnes faisant le métier d'agent d'affaires.

964. A la tête de l'ordre des avocats, il y avait un bâtonnier et un conseil de discipline. Ces autorités étaient nommées dans des conditions peu compatibles avec l'indépendance de l'ordre. Le *bâtonnier*, en effet, était nommé par le procureur général près la cour d'appel, parmi les membres du conseil. Les membres du conseil de discipline étaient également nommés par lui, mais sur une liste double de candidats choisis par leurs confrères à la pluralité des

(1) La formule du serment était désormais ainsi conçue (art. 14) : " Je jure obéissance aux constitutions de l'empire et fidélité à l'Empereur, de ne rien dire ou publier de contraire aux lois, aux règlements, aux bonnes mœurs, à la sûreté de l'État et de la paix publique ; de ne jamais m'écarter du respect dû aux tribunaux et aux autorités publiques ; de ne conseiller ou défendre aucune cause que je ne croirai pas juste en mon âme et conscience. "

suffrages, „ parmi les deux tiers plus anciens dans l'ordre du tableau „ (art. 19).

Le conseil de discipline était chargé „ de veiller à la conservation de l'honneur de l'ordre des avocats, de maintenir les principes de probité et de délicatesse qui font la base de leur profession ; de réprimer ou de faire punir par voie de discipline, les infractions et les fautes .. „ de porter une attention particulière sur les stagiaires, etc., etc. (art. 23). Suivant l'exigence des cas, le conseil pouvait avertir, censurer, réprimander, interdire pendant un temps qui ne pouvait excéder une année, exclure ou rayer du tableau.

La voie de l'appel était ouverte à l'intéressé à la cour impériale.

Dans les sièges où le nombre des avocats n'excédait pas celui de vingt, les fonctions du conseil étaient remplies par le tribunal. Pour l'interdiction et la radiation, le tribunal devait demander l'avis par écrit du bâtonnier.

Les fautes de discipline commises ou découvertes à l'audience pouvaient être réprimées par les tribunaux eux-mêmes (1).

965. Le conseil de discipline devait pourvoir à la défense des indigents par l'établissement d'un bureau de consultation gratuite, qui se tenait une fois par semaine. Les causes trouvées justes par ce bureau étaient envoyées par lui au conseil de discipline, qui les distribuait aux avocats par tour de rôle.

966. Le titre final du décret de 1810 concernait les *droits* et les *devoirs* des avocats. En vertu de ses dispositions, les avocats pouvaient, dans les cas déterminés par la loi, être appelés à suppléer les juges et les officiers du ministère public (2).

Quant aux devoirs des avocats, ils étaient longuement rappelés, tant les abus avaient été grands avant le rétablissement de l'ordre (3). „ Nous défendons expressément aux avocats, disaient les art. 36, 37 et 38 du décret, de signer des

(1) Décret du 30 mars 1808, art. 103.

(2) Loi du 22 ventôse an XII, art. 30.

(3) Dans certaines cours, les traditions de délicatesse s'étaient, semble-t-il, maintenues. Cfr. les documents cités par ERNST, *mercatoriale citée*, pp. 38-40.

consultations, mémoires et écritures qu'ils n'auraient pas faits ou délibérés ; leur faisons pareillement défense de faire des traites pour leurs honoraires, ou de forcer les parties à reconnaître leurs soins avant les plaidoiries, sous les peines de réprimande pour la première fois, et d'exclusion ou radiation en cas de récidive. Les avocats exerceront librement leur ministère pour la défense de la justice et de la vérité, nous voulons en même temps qu'ils s'abstiennent de toute supposition dans les faits, de toute surprise dans les citations, et autres mauvaises voies, même de tous discours inutiles et superflus. Leur défendons de se livrer à des injures et personnalités offensantes envers les parties ou leurs défenseurs, d'avancer aucun fait grave contre l'honneur et la réputation des parties, à moins que la nécessité de la cause ne l'exige, et qu'ils n'en aient charge expresse et par écrit de leurs clients ou des avoués de leurs clients ; le tout à peine d'être poursuivis ainsi qu'il est dit dans l'art. 371 du Code pénal. Leur enjoignons pareillement de ne jamais s'écarter, soit dans leurs discours, soit dans leurs écrits, ou de toute manière quelconque, du respect dû à la justice ; comme aussi de ne point manquer aux justes égards qu'ils doivent à chacun des magistrats devant lesquels ils exercent leur ministère. Si un avocat, ajoutait l'art. 39, dans ses plaidoiries ou dans ses écrits, se permettait d'attaquer les principes de la monarchie et les constitutions de l'empire, les lois et les autorités établies, le tribunal saisi de l'affaire prononcera sur-le-champ, sur les conclusions du ministère public, l'une des peines portées par l'art. 25 ci-dessus ; sans préjudice des poursuites extraordinaires, s'il y a lieu. Enjoignons à nos procureurs et à ceux qui en font les fonctions, de veiller, à peine d'en répondre, à l'exécution du présent article. „

**967. LES AVOUÉS.** Le rétablissement des avoués, qui n'avait pas abouti sous le Directoire, fut décrété dès le début du Consulat. " Il sera établi, disait l'art. 93 de la loi du 27 ventôse an VIII, près le tribunal de cassation, près chaque tribunal d'appel, près chaque tribunal criminel (1), près de

(1) Cfr. la loi du 29 pluviôse an IX.

chacun des tribunaux de première instance, un nombre fixe d'avoués, qui sera réglé par le Gouvernement, sur l'avis du tribunal auquel les avoués devront être attachés. Les avoués, ajoutait l'art. 94, auront exclusivement (1) le droit de postuler et de prendre des conclusions dans le tribunal pour lequel ils seront établis : néanmoins, les parties pourront toujours se défendre elles-mêmes, verbalement et par écrit, ou faire proposer leur défense par qui elles jugeront à propos „ (2).

Après le rétablissement de l'ordre des avocats, en vertu de la loi du 22 ventôse an XII, les avoués *licenciés* restèrent investis de la faculté, dans les affaires où ils occupaient, “ de plaider et écrire... concurremment et contradictoirement avec les avocats „.

Sauf le respect des droits acquis, cette faculté fut retirée en 1812 aux avoués des cours impériales et des tribunaux de chef-lieu (3).

968. Les avoués étaient nommés par le premier Consul, sur la présentation du tribunal près lequel ils exerçaient leur ministère.

969. La loi du 22 ventôse an XII établit des conditions d'aptitude. “ Nul ne pourra, disait l'art. 26, être reçu avoué près les tribunaux, s'il n'a suivi le cours de législation criminelle et de procédure civile et criminelle, subi un examen devant les professeurs et, s'il n'en rapporte attestation visée d'un inspecteur général. Jusqu'à cette époque, il suffira de justifier de cinq ans de cléricature chez un avoué ou homme de loi. Le Gouvernement pourra, ajoutait l'art. 28, pendant dix ans à compter de la publication de la loi, dispenser de la représentation des diplômes les individus qui auront exercé des fonctions législatives, administratives ou judiciaires „.

(1) Sur la sanction de ce droit exclusif, voir le décret du 19 juillet 1810.

(2) Sur les émoluments des avoués, voir le tarif décrété le 16 février 1807.

(3) Décret du 2 juillet 1812, qui exceptait cependant les demandes incidentes de nature à être jugées sommairement et tous les incidents relatifs à la procédure.

Le décret du 6 juillet 1810 exigea des conditions plus rigoureuses pour les avoués près des cours impériales (art. 115) : ils devaient, indépendamment du cours d'études, justifier " de cinq années de cléricature chez un avoué „.

970. Un décret du 13 frimaire an IX (1) donna à l'institution des avoués une organisation. Une *chambre des avoués*, chargée, aux termes du décret, de " la mission de représenter tous les avoués du tribunal collectivement, sous le rapport de leurs droits et intérêts communs „, était investie d'attributions disciplinaires, de pouvoirs d'administration intérieure, etc. Elle devait former dans son sein un bureau de consultation gratuite pour les citoyens indigents. Les membres de la chambre étaient élus par les avoués.

Les avoués étaient, en outre, soumis à la juridiction disciplinaire des cours et tribunaux près lesquels ils exerçaient ainsi qu'à la surveillance du procureur général (2).

971. LES NOTAIRES (3). Une loi du 25 ventôse an XI réorganisa le notariat (4). Elle accorda au Gouvernement le droit de déterminer, dans les limites qu'elle fixait, le nombre des notaires. Elle lui accorda aussi le droit de nommer à ces fonctions. " Le concours, disait l'exposé des motifs, est encore une de ces idées brillantes que l'on peut caresser lorsque l'on rêve une théorie, mais qui, réalisées, ont été reconnues injustes, inefficaces, et ne donnant, au lieu de l'évaluation exacte qu'elle promettait, qu'une vague et très incertaine probabilité... Combien d'individus pleins d'instruction mais aussi chez qui la timidité est égale à la modestie, donnent facilement dans la solitude du cabinet la solution des questions les plus difficiles, mais qui, transportés dans une assemblée publique et devant des juges, ne répondent

(1) Voir, en outre, l'arrêté du 2 thermidor an X et le décret du 17 juillet 1806.

(2) Décret du 30 mars 1808. Voir plus haut, p. 654, note 2, et n° 917.

(3) HIVER, *ouv. cité*, pp. 546-548; RUTGEERTS, *Commentaire sur la loi du 25 ventôse an XI*, etc., 2<sup>me</sup> édit., Louvain, 1866.

(4) L'exposé des motifs de la loi, par Réal, est reproduit dans la *Pasinomie*, t. XII, pp. III et suiv.

qu'avec peine aux questions les plus simples „ (1). La loi voulait d'ailleurs que le Gouvernement restreignît ses choix parmi les candidats qui justifieraient d'un stage dans une étude de notaire. En règle générale, le temps de travail prescrit devait être de six années entières, dont une au moins en qualité de premier clerc.

972. La loi distinguait les notaires en trois classes. Ceux des villes où était établi le tribunal d'appel exerçaient leurs fonctions dans l'étendue du ressort de ce tribunal; ceux des villes où il n'y avait qu'un tribunal de première instance les exerçaient dans l'étendue du ressort de ce tribunal; ceux des autres communes, enfin, dans l'étendue du ressort de la justice de paix. Cette distinction, dans la pensée du législateur, devait avoir pour effet de rendre efficace l'obligation de la résidence et d'empêcher entre notaires une concurrence fâcheuse tout à la fois au prestige de la profession et à l'intérêt des justiciables. “ Le notaire d'une campagne, disait Réal (2), où il ne se présente qu'un nombre très borné, et pour ainsi dire qu'une seule espèce d'affaires, n'aura point les talents et l'expérience exigée pour les transactions difficiles et compliquées qui ont lieu habituellement entre les habitants des grandes communes „ (3).

973. La loi du 25 ventôse décréta, enfin, la création, par arrondissement judiciaire, d'une *chambre des notaires*, in-

(1) *Pasinomie*, t. XII, p. XII.

(2) *Pasinomie*, t. XII, p. VII.

(3) “ Dans un an, disait l'art. 1 d'un décret du 24 prairial an XI, les actes publics dans les départements de la ci-devant Belgique, dans ceux de la rive gauche du Rhin,... devront tous être écrits en langue française. Pourront, néanmoins, ajoutait l'art. 2, les officiers publics... écrire à mi-marge de la minute française la traduction en idiome du pays, lorsqu'ils en seront requis par les parties. „ Les actes sous seing privé pouvaient être écrits “ dans l'idiome du pays „, mais on devait y joindre une traduction française, si on les présentait à l'enregistrement. — Plus tard, dans les départements hollandais, romains, hanséatiques, etc., l'Empire se montra moins hostile à l'usage de la langue nationale. Cfr. les décrets des 18 octobre, 8 et 29 novembre 1810; 4 juillet et 28 décembre 1811 : Coll. *НУЧЕНЕ*, t. XI, XIII et XIV.

vestie entre autres d'attributions disciplinaires. Son organisation fut l'objet du décret du 2 nivôse an XII (1). Rappelons également que les notaires, comme officiers ministériels, étaient soumis à la juridiction disciplinaire des tribunaux de première instance et à la surveillance du procureur général (2).

974. LES HUISSIERS (3). La loi du 27 ventôse an VIII attribua au premier Consul la nomination des huissiers près les tribunaux de première instance, d'appel et criminels. Ces juridictions jouissaient d'un droit de présentation. La loi du 28 floréal an X décida que chaque juge de paix nommerait un huissier au moins et deux au plus. Il devait, en règle générale, les choisir parmi ceux qui avaient déjà été reçus par les tribunaux de première instance, d'appel, etc., pourvu qu'ils résident dans le ressort de la justice de paix. Le décret du 14 juin 1813 établit dans chaque arrondissement une seule corporation d'huissiers, parmi lesquels chaque juridiction choisissait ses audienciers. Cette corporation avait à sa tête une *chambre de discipline*. Le décret du 30 mars 1808 avait déjà soumis les huissiers à la surveillance du procureur général et à la juridiction disciplinaire des tribunaux (4).

## CHAPITRE II

### LES JURIDICTIONS RÉPRESSIVES (5)

975. Pendant les premières années du Consulat et de l'Empire, l'organisation de la justice répressive resta, dans son ensemble, et sauf les modifications introduites au début du Consulat par la loi du 7 pluviôse an IX, soumise aux dis-

(1) Voir, en outre, le décret du 4 avril 1806.

(2) Voir plus haut, nos 917 et 941.

(3) HIVER, *ouv. cité*, p. 545.

(4) Voir plus haut, p. 654, note 2, et nos 917 et 941.

(5) HIVER, *ouv. cité*, pp. 445 et suiv., 497 et suiv. ; ESMEIN, *Histoire de la procédure criminelle*, pp. 451 et suiv. ; SAROT, *Les tribunaux répressifs de la Manche*, t. 1, pp. 259 et suiv.

positions du Code du 3 brumaire an IV. Mais, plus tard, la mise en vigueur du Code d'instruction criminelle et du Code pénal ouvrit une ère nouvelle dans l'histoire de cette organisation.

**Section I. — L'ORGANISATION DE LA JUSTICE RÉPRESSIVE  
AVANT LA MISE EN VIGUEUR  
DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE (1811)**

**976. LES RÉFORMES DU CONSULAT.** Les réformes introduites dans la justice répressive au début du Consulat ne se rapportèrent pas seulement à l'organisation des tribunaux, elles concernèrent également la recherche, la poursuite et l'instruction préliminaire des crimes et des délits. La loi du 7 pluviôse an IX notamment consacra l'adoption des principes suivants : 1<sup>o</sup> les officiers du ministère public près les tribunaux criminels et leurs substituts reprirent leurs prérogatives traditionnelles, en ce qui concernait l'exercice de l'action publique pour la poursuite des crimes et des délits ; 2<sup>o</sup> le secret s'introduisit, dans une certaine mesure, dans l'*instruction préalable*, plus nettement séparée que jadis de la poursuite ; 3<sup>o</sup> la procédure intermédiaire, enfin, cessa d'être orale.

*§ 1. De la recherche et de la constatation des infractions  
et de l'instruction préalable*

**977. RECHERCHE ET POURSUITE DES DÉLITS ET DES CRIMES.** Tandis que sous le Consulat et l'Empire la *recherche des contraventions* (1) resta soumise aux règles anciennes, il en fut autrement de la *recherche et de la poursuite des crimes et des délits*. L'art. 63 de la constitution de l'an VIII

(1) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 137. Le *maire* remplissait les fonctions exercées jadis par l'agent municipal. Dans les communes où il était établi un tribunal de simple police, le commissaire de police était chargé des fonctions du ministère public, précédemment attribuées au commissaire du Directoire près l'administration municipale.

avait réuni les fonctions d'accusateur public à celles de commissaire du pouvoir exécutif près le tribunal criminel. L'ancien ministère public reparaissait ainsi dans son intégrité à l'audience des tribunaux criminels. " Mais, dit M. Esmein (1), il était plus important encore de le reconstituer à la base et de lui rendre la poursuite. „ Ce fut l'œuvre de la loi du 7 pluviôse an IX : " Le commissaire du Gouvernement faisant les fonctions d'accusateur public près le tribunal criminel, disait l'art. 1<sup>er</sup> de cette loi, aura, près du tribunal civil de chaque arrondissement communal du département, un substitut chargé de la recherche et de la poursuite de tous les délits dont la connaissance appartient soit aux tribunaux de police correctionnelle, soit aux tribunaux criminels.,,

978. *Rôle des magistrats de sûreté.* C'était ce substitut, souvent appelé magistrat de sûreté, qui dorénavant devait recevoir les dénonciations et les plaintes et mettre l'action publique en mouvement. Les juges de paix et officiers de gendarmerie conservaient bien le droit de recevoir aussi les plaintes et les dénonciations et de dresser les procès-verbaux relatifs aux crimes et aux délits, mais à titre d'auxiliaires du substitut, rôle qu'ils ont toujours gardé depuis. Il en était de même des maires et adjoints ainsi que des commissaires de police (art. 4).

979. " Soit que la sévérité des fonctions criminelles, disait Thiessé au Tribunal (2), ne s'allie pas naturellement au ministère pacifique dont les juges de paix sont principalement chargés, soit que leur isolement au milieu d'un petit canton ne leur permette pas de suivre au delà de ce canton des ramifications qui leur échappent, soit enfin qu'indépendants du Gouvernement ils ne recherchent ou dissimulent les délits que sous l'influence des passions qui depuis dix années nous agitent, toujours est-il vrai de dire qu'on ne trouve maintenant dans la police de sûreté ni cet ensemble de

(1) ESMEIN, *Histoire de la procédure criminelle* citée, p. 451.

(2) Compte-rendu de la séance du Tribunal du 27 nivôse an IX, dans le *Moniteur*.

mouvement, ni cette unité d'action sans lesquels on espérait vainement le retour du calme et de la tranquillité » (1).

« L'idée principale de ce projet, disait l'exposé des motifs (2) de la loi du 7 pluviôse an IX, est de distinguer la poursuite d'avec le jugement, de confier tout ce qui tient à l'une, à des agents du Gouvernement, et tout ce qui tient à l'autre, à des hommes qui en soient indépendants. Nous croyons cette distinction fondée sur la nature des choses et les principes les plus purs de la liberté. Le Gouvernement étant spécialement chargé de veiller au maintien de l'ordre public doit être investi de tout le pouvoir nécessaire pour rechercher et faire punir les délits qui le troublent. C'est donc à des agents choisis par lui et soumis uniquement à son impulsion que l'exercice de ce pouvoir doit être confié. Mais là doit s'arrêter l'action du Gouvernement. Tout ce qui est décision, soit en question de fait, soit en question de droit, doit être placé en dehors de son influence et laissé à des hommes que l'on puisse regarder comme indépendants. » Confier à des agents du Gouvernement la recherche et la poursuite des infractions, c'est, disait encore l'exposé des motifs, assurer en cette manière « activité, énergie, unité ».

980. *Mandats d'amener et de dépôt.* En même temps que le droit de recherche et de poursuite, le droit d'arrestation fut réglé à nouveau. Sauf dans trois cas exceptionnels, les juges de paix et les officiers de gendarmerie perdirent le droit de décerner les mandats d'amener (3). Les cas exceptionnels où ils pouvaient *faire saisir* le prévenu étaient les suivants : 1<sup>o</sup> lorsqu'il y avait flagrant délit ; 2<sup>o</sup> lorsqu'il y avait accusation par la rumeur publique ; 3<sup>o</sup> lorsque, s'agissant d'un délit comportant peine afflictive, il y avait des indices suffisants (4). L'officier de police judiciaire qui, dans

(1) Cfr. plus haut, nos 138, 146 et 147.

(2) Compte-rendu de la séance du Corps législatif du 17 nivôse an IX, dans le *Moniteur* du 20 nivôse.

(3) Ils perdirent d'une façon absolue le droit de décerner le mandat d'arrêt. Cfr. le n<sup>o</sup> 982.

(4) Dans les deux premiers cas, les maires, adjoints et commissaires de police avaient le même droit. Cfr. les arrêtés du 12 messi-

ces cas, avait ordonné l'arrestation était tenu de faire conduire l'inculpé devant le magistrat de sûreté dans le plus bref délai possible.

Sauf les cas spéciaux que nous venons d'indiquer, l'arrestation provisoire des inculpés était désormais confiée exclusivement au magistrat de sûreté, qui pouvait décerner soit le *mandat d'amener*, soit un mandat nouveau que la loi créait. " Le substitut, disait l'art. 7 de la loi, décernera contre le prévenu un *mandat de dépôt*, sur l'exhibition duquel le prévenu sera reçu et gardé dans la maison d'arrêt établie près le tribunal d'arrondissement. „ Mais dans les vingt-quatre heures après avoir lancé le mandat de dépôt, le substitut devait avertir le directeur du jury, qui prenait aussitôt " communication de l'affaire „ et était " tenu d'y procéder dans le plus court délai „ (art. 7).

**981. L'INSTRUCTION PAR LE DIRECTEUR DU JURY.** L'instruction proprement dite appartenait dès lors exclusivement (1) au directeur du jury (2). " L'idée qui domine dans le projet, disait Thiessé, rapporteur de la loi au Tribunal (3), c'est l'idée d'une partie publique poursuivante et d'un juge d'instruction, avec une distribution nette des fonctions... Il serait oppressif et contradictoire que le magistrat de sûreté prit la moindre part à l'instruction comme aux jugements; c'est dans l'indépendance du pouvoir judiciaire que ces attributions doivent être placées. „

L'instruction devenait en partie *secrète*. " Les témoins, disait l'art. 9 de la loi, indiqués par le substitut ou par la partie plaignante, seront appelés sur la citation du directeur du jury, et entendus par lui séparément et hors de la pré-

dor an VIII, art. 37, et du 5 brumaire an XI, art. 33. — Cfr., en outre, plus bas, n° 1005.

(1) Voir plus haut, n° 979.

(2) " Aucun acte de procédure et d'instruction, disait toutefois l'art. 12 de la loi du 7 pluviôse an IX, ne sera fait par le directeur du jury, sans avoir entendu le substitut du commissaire près le tribunal criminel. „

(3) Séance du Tribunal du 27 nivôse an IX, dans le *Moniteur*, p. 481.

sence du prévenu „ “ Dans les premiers moments, expliquait le rapporteur (1), la situation du témoin en présence de l'accusé est pénible, et il a besoin de calme et de confiance pour déposer ce qu'il sait dans le sein du magistrat. „

“ Le prévenu, ajoutait l'art. 10, sera également amené par son ordre, et interrogé par lui, avant d'avoir eu communication des charges et dépositions : lecture lui en sera donnée après son interrogatoire ; et, s'il le demande, il sera de suite interrogé de nouveau. „

Le directeur du jury pouvait charger les juges de paix et les officiers de gendarmerie de tout acte d'instruction et de procédure pour lequel il ne jugeait pas son déplacement nécessaire (art. 14).

**982. DU RÈGLEMENT DE LA COMPÉTENCE ET DU RENVOI DES INculpÉS DEvANT LA JURIDICTION DE JUGEMENT. *Mandat d'arrêt.*** L'instruction terminée, la procédure se déroulait comme précédemment. Le directeur du jury communiquait le dossier au substitut qui, dans les trois jours, devait donner ses conclusions par écrit. Le directeur du jury rendait ensuite “ une ordonnance par laquelle, disait l'art. 15, suivant les différents cas, la nature et la gravité des preuves, il met le prévenu en liberté ou le renvoie devant le tribunal de simple police ou devant le tribunal de police correctionnelle, ou devant le jury d'accusation. L'ordonnance, dans ce dernier cas, porte toujours mandat d'arrêt contre le prévenu, lequel peut cependant être mis en liberté, dans les cas et selon les formes déterminés par la loi „ (2).

Lorsque l'ordonnance du directeur du jury n'était pas conforme aux réquisitions, l'affaire était soumise au tribunal qui statuait en la chambre du conseil, après avoir entendu le magistrat de sûreté et le directeur du jury. Le commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel pouvait déférer cette décision au tribunal criminel, qui statuait également en la chambre du conseil.

(1) Séance du Tribunal du 27 nivôse an IX, dans le *Moniteur*, p. 481.

(2) Voir plus haut, n° 148, *in fine*.

**983. CONTRÔLE ET SURVEILLANCE DE LA POLICE JUDICIAIRE.** Le commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel ayant hérité des attributions de l'accusateur public (art. 63, C. VIII), la surveillance de la police judiciaire passa, par le fait, dans ses attributions. Au lieu de s'exercer par l'intermédiaire d'un fonctionnaire élu, cette surveillance était désormais placée entre les mains d'un agent du Gouvernement.

### § 2. *Les tribunaux de police*

**984. LES TRIBUNAUX DE POLICE.** Sous le Consulat et pendant les premières années de l'Empire, les juges de paix restèrent, sauf dans les cas exceptionnels que nous signalons ci-dessous, investis de la juridiction de simple police (1).

Je n'ai pas à revenir ici sur la réorganisation dont l'institution des juges de paix fut l'objet en vertu des lois du 8 pluviôse et du 29 ventôse an IX (2). Il convient toutefois de signaler l'art. 12 de la loi du 28 floréal an X, en vertu duquel il n'y avait plus qu'un seul tribunal de police dans les villes qui renfermaient plusieurs justices de paix. Chaque juge de paix y siégeait à tour de rôle pendant trois mois. Dans les mêmes villes, il y avait un greffier spécial pour le tribunal de police, afin de réunir en un même dépôt toutes les minutes des jugements (3).

A partir du Consulat (4), les fonctions du ministère public près les tribunaux de police furent remplies par les commissaires de police, dans les lieux où il en était établi, et dans les autres, par les adjoints au maire.

**985. JURIDICTION DE POLICE DES MAIRES, etc.** La loi du 13 germinal an XI relative aux manufactures, fabriques, etc. enleva aux tribunaux de police la connaissance de certaines infractions pour l'attribuer aux autorités administratives. " Toutes les affaires de simple police, disait son art. 19, entre

(1) Voir plus haut, nos 152-154.

(2) Voir plus haut, n° 900.

(3) CARNOT, *De l'instruction criminelle*, édition de Bruxelles 1831, t. II, p. 142.

(4) Seconde loi du 27 ventôse an VIII, art. 1.

les ouvriers et apprentis, les manufacturiers, fabricants et artisans, seront portées, à Paris, devant le préfet de police; devant les commissaires généraux de police dans les villes où il y en a d'établis; et, dans les autres lieux, devant le maire ou un des adjoints. Ils prononceront sans appel les peines applicables aux divers cas, selon le Code de police municipale „ (1).

La loi du 29 floréal an X chargea de même les conseils de préfecture de statuer sur les contraventions en matière de grande voirie.

### § 3. *Les tribunaux correctionnels*

**986. ORGANISATION.** La loi du 27 ventôse an VIII avait supprimé, comme nous l'avons déjà dit, les tribunaux correctionnels du régime précédent (2) et confié leurs attributions en matière répressive aux tribunaux de première instance. Je n'ai pas à revenir ici sur leur organisation qui a été exposée précédemment. Je me bornerai à signaler l'art. 3 de l'arrêté du 5 fructidor an VIII disant : “ les sections auxquelles les matières de police correctionnelle sont exclusivement dévolues dans quelques tribunaux d'arrondissement, tels que celui de Paris, n'ont point de vacances „.

**987. PROCÉDURE ET COMPÉTENCE.** La procédure devant les tribunaux de première instance statuant en matière correctionnelle continua à se dérouler suivant les règles anciennes (3).

Aucun principe nouveau non plus ne vint régler leur compétence. En fait cependant, à partir de la loi du 25 frimaire an VIII, les tribunaux correctionnels connurent d'une série d'infractions précédemment déférées à la justice criminelle. C'est que cette loi avait abaissé au niveau des peines correctionnelles le châtement qui les frappait (4). “ L'expérience,

(1) Voir plus haut, n° 133.

(2) Voir plus haut, nos 155 et suiv., et 917.

(3) Voir plus haut, n° 157.

(4) Notons cependant que la loi permettait d'élever à quatre ans la durée de l'emprisonnement correctionnel pour les délits qu'elle visait. Cfr. plus haut, n° 198.

disait son préambule, a fait sentir la nécessité d'établir une plus juste proportion entre les peines et certains délits ; ce défaut de proportion est trop souvent une cause d'impunité (1), l'impunité est elle-même une source de délits contre lesquels l'intérêt social réclame un prompt remède. „

**988. VOIES DE RECOURS.** L'appel des jugements des tribunaux correctionnels était, comme par le passé, jugé par les tribunaux criminels.

§ 4. *Les tribunaux criminels (cours de justice criminelle).*

**989. ORGANISATION (2).** L'existence de tribunaux particuliers pour la justice criminelle se trouvait consacrée par un texte formel de la constitution de l'an VIII : " En matière de délits emportant peine afflictive ou infamante, disait son art. 62, un premier jury admet ou rejette l'accusation : si elle est admise, un second jury reconnaît le fait ; et les juges formant un tribunal criminel appliquent la peine. „ La loi du 27 ventôse an VIII, en même temps qu'elle remplaçait les tribunaux civils de département et les tribunaux correctionnels par les tribunaux de première instance, donna une organisation nouvelle aux tribunaux criminels. Elle leur conserva toutefois les deux éléments dont ils se composaient depuis la Révolution : *le tribunal proprement dit et le jury* (3).

Il y avait, comme jadis, un tribunal criminel par département, siégeant en règle générale au chef-lieu même du département (4).

A partir de l'Empire, les tribunaux criminels prirent le titre de *cours de justice criminelle* (art. 136, C. XII).

**990. Composition du tribunal criminel.** Le tribunal criminel comprenait un président, deux juges, un commissaire

(1) Le préambule visait ici l'indulgence du jury, indulgence provoquée par la sévérité de la peine.

(2) HIVER, *ouv. cité*, pp. 519 et suiv.

(3) Sur la suspension du jury, voir plus haut, nos 623, 627, 642, 670 et 772, et plus bas, nos 1001 et 1010.

(4) Voir le tableau annexé à la loi du 27 ventôse an VIII.

du Gouvernement (qui réunissait à ses attributions anciennes celles de l'accusateur public) et un greffier. Il y avait, en outre, deux juges suppléants, et, dans les villes où le Gouvernement le croyait utile, un substitut du commissaire (1).

Le président était choisi tous les ans par le premier Consul parmi les juges du tribunal d'appel. Il était toujours rééligible. A partir du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, il fut nommé à vie (art. 134).

Nommés par le premier Consul (art. 41, C. VIII), les simples juges étaient attachés d'une façon exclusive et permanente au tribunal, et non plus empruntés temporairement, comme jadis, au tribunal civil. Les conditions d'éligibilité et la durée de leurs fonctions étaient soumises aux mêmes règles que celles qui régissaient les tribunaux d'appel.

A partir de l'Empire, le commissaire du Gouvernement prit le titre de *procureur général impérial* (art. 136, C. XII).

**991. Formation du jury.** Les préfets avaient, dans le régime consulaire et en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, hérité des attributions des administrations départementales. La formation de la liste des citoyens appelés éventuellement à faire partie du jury se trouvait par le fait dévolue à des agents du pouvoir exécutif. " Il ne doit pas y avoir ici de méprise, disait un tribun lors de la discussion de la loi du 28 pluviôse Si l'intention du Gouvernement a été pour l'affirmative, nous devons espérer qu'il retirera son projet, car si vous donnez aux agents du Gouvernement le droit de former des listes de jurés, l'institution est anéantie, et la liberté civile en danger ; si le Gouvernement nomme les jurés, il n'y a pas de raison pour qu'il ne nomme pas les membres des tribunaux à chaque affaire ; et alors nous avons des commissions et des chambres ardentes au lieu de tribunaux constitutionnels. „

Le Gouvernement se rendit à ces raisons, et une loi du 6 germinal an VIII (2) confia aux juges de paix le rôle pré-

(1) Sur la composition du tribunal de la Seine, voir les art. 52 et suiv. de la loi du 27 ventôse an VIII, et l'art. 1 de la loi du 28 germinal an XI.

(2) Voir l'arrêté d'exécution en date du 7 pluviôse an IX.

pondérant dans la formation de la liste des jurés. Tous les trois mois, ces magistrats dressaient, à raison de trois par mille habitants, une liste des citoyens qu'ils estimaient aptes à remplir les fonctions de juré. Le sous-préfet réduisait aux deux tiers les listes dressées par les juges de paix. Le préfet, à son tour, par la voie du sort, en présence du conseil de préfecture, réduisait de moitié les listes envoyées par les sous-préfets et dressait en conséquence la liste générale qui devait servir pour le jury de jugement. La liste des *jurés spéciaux* était dressée dans les mêmes conditions (1).

La formation du tableau du jury de jugement ne subit pas de modifications, sauf qu'une loi du 6 germinal an VIII accorda au commissaire du Gouvernement le droit d'exercer ses récusations sur la liste des jurés spéciaux comme sur celle des jurés ordinaires.

**992. Traitement. Costume. Vacances.** Les traitements des membres des tribunaux criminels étaient les mêmes que ceux des membres des tribunaux d'appel. En 1806, ils furent augmentés, comme les autres, mais dans une proportion moindre (2). Le costume des juges criminels était également le même que celui des juges d'appel.

Les tribunaux criminels n'avaient pas de vacances (3). Leurs fonctions étaient d'ailleurs peu absorbantes.

**993. PROCÉDURE (4).** La loi du 7 pluviôse an IX, qui avait introduit de si importantes modifications dans la recherche, la poursuite et l'instruction des délits et des crimes, apporta quelques modifications également dans *la procédure des mises en accusation*.

La constitution de l'an VIII, on l'a vu (5), avait maintenu

(1) Voir plus haut, n° 162.

(2) Pour le détail, voir les art. 28-30 et 37-39 de la loi du 27 ventôse an VIII et le décret du 20 juin 1806.

(3) Arrêté du 5 fructidor an VIII.

(4) Il ne fut rien changé aux fonctions des divers éléments composant le tribunal criminel (cfr. plus haut, n° 164), sauf que le commissaire du Gouvernement réunissait à ses attributions celles de l'accusateur public (art. 63, C. VIII).

(5) Voir plus haut, n° 989.

l'institution du jury d'accusation. La composition de ce jury continua (sauf l'intervention des juges de paix, sous-préfets et préfets dans la formation des listes des jurés) (1), à être réglée comme précédemment. Après la création des magistrats de sûreté, les fonctions qu'exerçait près du jury le commissaire du Gouvernement près le tribunal de première instance, passèrent à ces magistrats qui étaient des substitués du commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel (2). Devenu dans toute la force du terme la partie poursuivante, le magistrat de sûreté fut même chargé de dresser l'acte d'accusation, au lieu et place du directeur du jury, confiné à sa mission d'instruction.

La loi du 7 pluviôse an IX modifia également le fonctionnement du jury d'accusation. La partie plaignante ou dénonciatrice ne pouvait plus être entendue par lui et les témoins n'étaient plus appelés devant lui : le jury statuait sur pièces.

La *procédure d'instruction définitive* ne subit pas de modification (3).

### § 5. La Haute Cour

**994.** LA HAUTE COUR, SOUS LA CONSTITUTION DE L'AN VIII. La constitution de l'an VIII consacrait le principe de l'existence d'une Haute Cour pour juger, " sans appel et sans recours en cassation „, le ministre mis en jugement par un décret du Corps législatif (4). " La Haute Cour, disait son art. 74, est composée de juges et de jurés. Les juges sont choisis par le tribunal de cassation, et dans son sein ; les jurés sont pris dans la liste nationale (5) : le tout suivant les formes que la loi détermine. „

(1) Voir plus haut, n° 991.

(2) Voir plus haut, nos 977 et 978.

(3) Voir plus haut, n° 168. — La *compétence* du tribunal criminel resta la même. Cfr. toutefois l'observation faite plus haut, n° 987, et plus bas, nos 1001 et suiv., ce qui concerne la compétence des tribunaux extraordinaires.

(4) Voir plus haut, n° 703.

(5) Voir plus haut, n° 612.

995. *La Haute Cour impériale (art. 101-133, C. XII). Organisation.* Avant que la loi prévue par la constitution du 22 frimaire an VIII ne fut décrétée, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII avait décidé la création d'une Haute Cour impériale. Il déterminait en même temps les principes fondamentaux de son organisation, de sa compétence et de sa procédure. "Un sénatus-consulte particulier, disait son art. 133, contient le surplus des dispositions relatives à l'organisation et à l'action de la Haute-Cour impériale „ (1).

La Haute Cour se composait des princes, des grands dignitaires et des grands officiers de l'Empire, du grand-juge ministre de la justice, des soixante plus anciens sénateurs, des six présidents des sections du Conseil d'État, des quatorze plus anciens conseillers d'État et des vingt plus anciens membres de la Cour de cassation. Il y avait, en outre, auprès de la Haute Cour impériale, un procureur général et un greffier en chef, nommés à vie par l'Empereur (art. 104-106, C. XII).

Le siège de la Haute Cour était dans le Sénat. Elle était présidée par l'archichancelier de l'Empire.

996. *Compétence.* D'après l'art. 101 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, la Haute Cour connaissait : " 1° des délits personnels commis par des membres de la famille impériale, par des titulaires des grandes dignités de l'Empire, par des ministres et par le secrétaire d'État, par de grands officiers, par des sénateurs, par des conseillers d'État ; — 2° des crimes, attentats et complots contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État, la personne de l'Empereur et celle de l'héritier présomptif de l'Empire ; — 3° des délits de responsabilité d'office commis par les ministres et les conseillers d'État chargés spécialement d'une partie d'administration publique ; — 4° des prévarications et abus de pouvoir, commis, soit par des capitaines généraux des colonies, des préfets coloniaux et des commandants des établissements français hors du continent, soit par des administrateurs généraux employés extraordinairement, soit par des généraux de terre ou de mer ; sans préjudice, à l'égard de ceux-ci,

(1) Ce sénatus-consulte ne fut jamais décrété.

des poursuites de la juridiction militaire, dans les cas déterminés par les lois ; — 5° du fait de désobéissance des généraux de terre ou de mer qui contreviennent à leurs instructions ; — 6° des concussion et dilapidations dont les préfets de l'intérieur se rendent coupables dans l'exercice de leurs fonctions ; — 7° des forfaitures ou prises à partie qui peuvent être encourues par une cour d'appel, ou par une cour de justice criminelle, ou par les membres de la Cour de cassation ; — 8° des dénonciations pour cause de détention arbitraire et de violation de la liberté de la presse.

997. PROCÉDURE. La Haute Cour était saisie par son procureur général, qui mettait l'action publique en mouvement, soit sur la dénonciation des autorités auxquelles la constitution attribuait le droit de dénoncer (tel le Corps législatif, en ce qui concernait les ministres, etc.) (1), soit sur la plainte des parties lésées (2). " Le procureur général, disait l'art. 105 du sénatus-consulte, exerce le ministère public, étant assisté de trois tribuns, nommés chaque année par le Corps législatif, sur une liste de neuf candidats présentés par le Tribunat, et de trois magistrats que l'Empereur nomme aussi, chaque année, parmi les officiers des cours d'appel ou de justice criminelle. Lorsqu'il y a dénonciation ou plainte, ajoutait l'art. 121, le procureur général, de concert avec les tribuns et les trois magistrats officiers du parquet, examine s'il y a lieu à poursuites. — La décision lui

(1) Voir plus haut, n° 897, ainsi que les art. 110, 111, 112, 118 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII. — " Les magistrats de sûreté, disait l'art. 109, et les directeurs du jury sont tenus de s'arrêter, et de renvoyer, dans le délai de huitaine, au procureur général près la Haute Cour impériale, toutes les pièces de la procédure, lorsque, dans les délits dont ils poursuivent la réparation, il résulte, soit de la qualité des personnes, soit du titre de l'accusation, soit des circonstances, que le fait est de la compétence de la Haute Cour impériale. Néanmoins les magistrats de sûreté continuent à recueillir les preuves et les traces du délit. „

(2) Quelquefois il agissait d'office : " La Haute Cour impériale, disait l'art. 108, ne peut agir que sur les poursuites du ministère public dans les délits commis par ceux que leur qualité rend justiciables de la Cour impériale. „

appartient ; l'un des magistrats du parquet peut être chargé par le procureur général, de diriger les poursuites. — Si le ministère public estime que la plainte ou la dénonciation ne doit pas être admise, il motive les conclusions sur lesquelles la Haute Cour impériale prononce, après avoir entendu le magistrat chargé du rapport. „ Si la Cour rejetait les conclusions, le ministère public était tenu de continuer les poursuites.

**998.** En cas de poursuites, le ministère public dressait l'acte d'accusation et le communiquait à un commissaire, désigné par le président de la Haute Cour et dans son sein, pour faire l'instruction et le rapport. Douze commissaires, également désignés dans la Haute Cour par son président, se prononçaient sur ce rapport. “ S'ils jugent, disaient les art. 125 et 126, qu'il y a lieu à accusation, le commissaire-rapporteur rend une ordonnance conforme, décerne les mandats d'arrêt et procède à l'instruction. Si les commissaires estiment au contraire qu'il n'y a pas lieu à accusation, il en est référé par le rapporteur à la Haute Cour impériale qui prononce définitivement. „

**999.** La Haute Cour impériale ne pouvait juger à moins de soixante membres. “ Dix de la totalité des membres qui sont appelés à la composer peuvent, disait l'art. 127, être récusés sans motifs déterminés par l'accusé, et dix par la partie publique. L'arrêt est rendu à la majorité absolue des voix. „ Les débats et le jugement devaient avoir lieu en public et les accusés, s'ils ne présentaient pas de défenseurs, devaient en être pourvus d'office (art. 128-129, C. XII).

**1000.** Les arrêts de la Haute Cour impériale n'étaient soumis à aucun recours (art. 132) (1).

(1) Cfr. plus haut, n° 897. — La Haute Cour ne fut jamais réunie. — Voir dans l'*Almanach impérial* les noms des personnes qui en faisaient partie.

### § 6. *Les tribunaux extraordinaires* (1)

1001. Sous le Consulat et l'Empire, il y eut, comme dans la période précédente, des accusés qui se trouvèrent privés des garanties de droit commun. Une loi du 18 pluviôse an IX créa des tribunaux spéciaux pour réprimer le brigandage, et d'autres lois en érigèrent pour le crime de faux. Lorsque l'empire de la constitution était suspendu dans un département, c'était encore à des tribunaux spéciaux, voire même à des commissions militaires, que les délinquants étaient déférés (2). De même, lorsqu'un sénatus-consulte avait suspendu les opérations du jury, la juridiction criminelle était déferée à un tribunal spécial. Notons, enfin, que des personnes étrangères à l'armée continuèrent à être déférées, tantôt en conformité des lois, tantôt illégalement, à des juridictions militaires, voire même à des commissions militaires.

1002. LES TRIBUNAUX CRIMINELS SPÉCIAUX POUR BRIGANDAGE, ETC. (LOI DU 18 PLUVIÔSE AN IX). *Organisation* (3). L'établissement du Consulat n'avait pas supprimé le fléau du brigandage; il continuait même à désoler un grand nombre de départements. La justice ordinaire était impuissante pour le réprimer et la justice militaire était sans compétence légale, car la loi du 28 nivôse an VI n'ayant pas été renouvelée, les coupables ne pouvaient être poursuivis devant les tribunaux militaires que lorsqu'ils tombaient sous l'application de la loi du 30 prairial an III en qualité de rebelles (4). Le premier Consul passa outre : il envoya des colonnes mobiles parcourir les pays infestés, et chargea des commissions militaires de juger les prisonniers (5). " Les juges en habits de guerre qui les composaient, ne craignaient pas les accusés, dit M. Thiers ; ils rassuraient les témoins chargés de déposer et

(1) ESMEIN, *ouv. cité*, pp. 471 et suiv.

(2) Voir par exemple la loi du 23 nivôse an VIII et l'arrêté consulaire du 26 nivôse an VIII, et plus bas, n° 1002.

(3) ESMEIN, *ouv. cité*, pp. 468 et suiv. ; HIVER, *ouv. cité*, pp. 449 et suiv., 529 et suiv.

(4) Voir plus haut, n° 185.

(5) Cfr. l'arrêté du 29 frimaire an IX.

souvent ces témoins n'étaient que les soldats eux-mêmes qui avaient arrêté les brigands et les avaient pris les armes à la main. „ Seulement, cette répression, irrégulière au fond et singulièrement expéditive, donna lieu à de graves abus (1). Les colonnes mobiles commirent souvent autant d'excès que les brigands eux mêmes. De là, la loi du 18 pluviôse an IX destinée à régulariser la répression et à l'entourer de garanties.

Cette loi, que le Tribunal n'admit que par 49 voix contre 41 (2), permettait au Gouvernement d'établir, dans les départements où il le jugeait nécessaire, un tribunal criminel spécial composé en partie de militaires, et chargé, sans assistance de jurés, de la répression des crimes qu'elle indiquait. Une série d'arrêtés successifs établirent ces tribunaux dans trente-deux départements (3). A partir de l'an XII, ces tribunaux prirent le nom de *cours de justice criminelle spéciales*.

**1003. Composition.** Le tribunal criminel spécial créé par la loi du 18 pluviôse an IX se composait du président et des deux juges du tribunal criminel (4) ; de trois militaires ayant au moins le grade de capitaine, et de deux citoyens ayant les qualités requises pour être juges : “ Ces derniers, disait l'art. 2 de la loi organique, ainsi que les trois militaires, seront désignés par le premier Consul. „ Le commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel et le greffier du même tribunal remplissaient les fonctions de ministère public et de greffier près le tribunal spécial.

Le tribunal spécial ne pouvait juger qu'en nombre pair, à huit, ou à six juges au moins.

**1004. COMPÉTENCE.** Dans certains cas, c'était la *qualité des accusés*, dans d'autres, la *nature du crime* qui déterminait la

(1) Cfr. ROCQUAIN, *L'état de la France*, etc., pp. 5, 6, 15, 19, 69-70, 126, 146-147, 170, 252-253, 262-263, etc.

(2) Au Corps législatif, elle fut adoptée par 192 voix contre 88.

(3) Voir dans la Coll. HUYGHE, t. V, p. 118, un décret du 12 décembre 1806 établissant des tribunaux criminels spéciaux dans les départements de l'Escaut et des Deux-Nèthes.

(4) Voir plus haut, n° 990.

compétence du tribunal spécial. C'est ainsi qu'il connaissait, d'une part, des crimes quelconques commis par les vagabonds et gens sans aveu, ou par les repris de justice non réhabilités; et d'autre part, " contre toutes personnes „ (art. 8 et suiv.) des vols sur les grandes routes ou avec violences, voies de fait et autres circonstances aggravantes du délit; des vols dans les campagnes, lorsqu'il y avait effraction ou lorsque le crime avait été accompli avec port d'armes ou par une réunion de deux personnes au moins; du crime d'incendie; du crime de fausse monnaie; des rassemblements séditieux; du crime d'embauchage (1); des assassinats préparés par des rassemblements armés; etc., etc. Il connaissait également des faits de vagabondage et d'évasion des condamnés. Il connaissait, enfin, mais en concurrence avec les tribunaux ordinaires, des assassinats prémédités. Aucun de ces crimes, on le voit, n'avait un caractère politique.

**1005. PROCÉDURE.** Le commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel devait poursuivre " d'office et sans délai „ tous les crimes attribués au tribunal spécial. Les officiers de gendarmerie et tous autres officiers de police judiciaire avaient pour la recherche et la constatation de ces crimes les pouvoirs les plus étendus. Dans les trois jours de leur capture, les accusés devaient être transportés dans la prison du siège du tribunal. L'instruction était faite par un juge commis par le tribunal, et celui-ci jugeait sa compétence sans appel. Ce jugement, signifié dans les vingt-quatre heures à l'accusé, devait être, dans le même délai, adressé au ministre de la justice pour être soumis à la Cour de cassation, qui devait nécessairement en prendre connaissance et statuer toutes affaires cessantes. Ce recours du reste ne suspendait ni l'instruction, ni le jugement mais seulement l'exécution.

L'instruction définitive se faisait avec les garanties ordinaires de publicité, d'oralité et de contradiction (art. 28). " Le débat étant terminé, disait l'art. 29, le tribunal jugera le fond en dernier ressort et sans recours en cassation. „

(1) Voir cependant plus bas, n° 1016.

**1006. LES TRIBUNAUX CRIMINELS SPÉCIAUX EN MATIÈRE DE FAUX (1).** La loi du 23 floréal an X (13 mai 1802) attribua d'une manière générale, dans chaque département, la connaissance de " tout crime de faux, en écritures publiques ou privées, ou d'emploi fait d'une pièce qu'on savait être fausse „ à un tribunal spécial, composé de six juges statuant sans l'intervention du jury. Dans les villes où il y avait un tribunal criminel et un tribunal civil de première instance, le président et deux juges de chacun de ces tribunaux formaient le tribunal spécial. Dans les lieux où il n'y avait qu'un tribunal criminel, le tribunal spécial se composait des président, juges et suppléants de ce tribunal, qui devaient s'adjoindre, pour compléter le nombre de six juges, un ou plusieurs hommes de loi pris parmi ceux que le premier Consul désignait à cet effet.

**1007.** Indépendamment de sa compétence en matière de faux, ce tribunal spécial — mais seulement dans les départements où il n'y avait pas de tribunaux spéciaux institués en exécution de la loi du 18 pluviôse an IX — connaissait : 1<sup>o</sup> du crime de fausse monnaie ; 2<sup>o</sup> du crime d'incendie de granges, meules de blé et autres dépôts de grains ; et 3<sup>o</sup> (en vertu d'une loi du 13 floréal an XI) du crime de contrebande avec attroupement et port d'armes.

**1008.** La poursuite, l'instruction et le jugement étaient soumis aux règles que nous avons exposées relativement aux tribunaux criminels spéciaux institués par la loi du 18 pluviôse an IX.

**1009. LE TRIBUNAL CRIMINEL DE LA SEINE ÉRIGÉ EN TRIBUNAL CRIMINEL SPÉCIAL POUR CERTAINS CRIMES DE FAUX (2).** Une loi du 2 floréal an XI, complétée par celle du 23 ventôse an XII, décida que pendant cinq ans le tribunal criminel du

(1) HIVER, *ouv. cité*, p. 530.

(2) Une loi du 28 germinal an XI avait déjà chargé le tribunal criminel de la Seine de connaître de tous les crimes commis dans les colonies contre la sûreté des colonies, contre le Gouvernement, etc. Il devait se former à cette fin en tribunal spécial.

département de la Seine connaîtrait; " exclusivement à tous autres tribunaux et contre toutes personnes „, de tous les crimes de faux, soit en effets nationaux, soit pour les pièces de comptabilité intéressant le trésor public, soit sur les billets de la Banque de France, etc.

Ce tribunal devait à cette fin se former en tribunal spécial et procéder conformément aux lois du 18 pluviôse an IX et du 23 floréal an X.

Une loi du 17 septembre 1807 prorogea pour un nouveau délai de trois ans la compétence spéciale accordée au tribunal criminel de la Seine par la loi du 2 floréal an XI.

**1010. TRIBUNAUX SPÉCIAUX EN CAS DE SUSPENSION DU JURY.** Lorsque dans un département les opérations du jury avaient été déclarées suspendues, la juridiction criminelle devait être exercée par un tribunal spécial. C'est ainsi que le sénatus-consulte du 26 vendémiaire an XI (1) qui suspendait, pour deux ans, les fonctions du jury dans une série de départements, décida que les tribunaux criminels y seraient organisés conformément à la loi du 23 floréal an X relative à la procédure pour crime de faux, mais " sans préjudice du pourvoi en cassation „. Après la découverte de la conspiration de George, le sénatus-consulte du 8 ventôse an XII suspendit également pour deux ans les fonctions du jury " pour le jugement des crimes de trahison, d'attentat contre la personne du premier Consul, et autres contre la sûreté intérieure et extérieure de la République „, et en attribua la connaissance à des tribunaux criminels organisés suivant les principes de la loi du 23 floréal an X.

### § 7. *Les tribunaux militaires et maritimes*

#### A. — LES TRIBUNAUX MILITAIRES (2)

**1011. LES TRIBUNAUX MILITAIRES.** A côté des *conseils de guerre* et des *conseils de revision permanents*, qui furent

(1) Voir en outre les sénatus-consultes du 15 thermidor an XII, du 27 septembre 1806 et du 10 septembre 1808.

(2) Voir les sources indiquées plus haut, p. 133, note 3.

maintenus, le Consulat et l'Empire créèrent les *conseils de guerre spéciaux* et les *conseils de guerre extraordinaires*. Il y eut encore également des *commissions militaires*.

**1012. LES CONSEILS DE GUERRE PERMANENTS.** Le Consulat et l'Empire conservèrent aux conseils de guerre permanents l'*organisation* que leur avait donnée la loi du 13 brumaire an V (1). Mais des lois et des décrets divers réduisirent à plusieurs points de vue leur compétence, soit au profit des tribunaux criminels spéciaux, soit au profit des conseils de guerre spéciaux, soit au profit des commissions militaires. C'est ainsi que la loi du 18 pluviôse an IX transporta aux tribunaux criminels spéciaux, la connaissance de la plupart des crimes commis par des personnes étrangères à l'armée que des lois diverses avaient précédemment attribuées à la juridiction militaire : le crime d'embauchage, par exemple, les soulèvements armés visés par la loi du 1<sup>er</sup> vendémiaire an IV, etc. C'est ainsi encore que l'arrêté du 19 vendémiaire an XII qui créait les conseils de guerre spéciaux enleva, comme nous allons le voir à l'instant, aux conseils de guerre permanents une partie de leur juridiction sur les militaires. Par contre, un arrêté consulaire du 17 pluviôse an VIII étendit la juridiction des conseils de guerre à toutes les infractions commises par les prisonniers de guerre étrangers, " excepté, disait-il, les cas de révolte à main armée auxquels cas ils seront jugés par des commissions militaires „ (2).

**1013.** L'art. 77 de la loi du 27 ventôse an VIII ouvrit aux citoyens non militaires ou non assimilés aux militaires par les lois à raison de leurs fonctions, un recours en cassation contre les jugements des tribunaux militaires de terre et de

(1) Sauf quelques détails qui furent modifiés par les décrets du 16 février 1807 et du 24 janvier 1812. Voir plus haut, nos 182 et suiv. et plus bas, n° 1013, ainsi que l'avis du Conseil d'État du 7 ventôse an XIII. Cfr. LE GRAVEREND, *Traité de la législation criminelle*, t. IV, p. 232.

(2) Le décret du 17 frimaire an XIV déféra, dans tous les cas, les prisonniers de guerre aux commissions militaires. — V. plus bas, n° 1016.

mer, mais seulement pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir (1).

**1014. CONSEILS DE GUERRE SPÉCIAUX.** Lorsqu'un sous-officier ou un soldat était accusé de désertion, il devait, aux termes de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (2), être immédiatement traduit devant un conseil de guerre spécial, qui était dissous dès qu'il avait prononcé sur le délit pour lequel il avait été convoqué.

Le conseil de guerre spécial était composé de sept membres et d'un rapporteur nommés " par le commandant d'armes ou du lieu, et à l'armée, par le général de brigade sous les ordres duquel sera le corps de l'accusé „ (art. 18).

La procédure était publique, rapide et sommaire. L'accusé était entendu, mais il n'était pas assisté d'un défenseur.

Les jugements des conseils de guerre spéciaux n'étaient sujets " ni à appel, ni à cassation, ni à révision „ (3).

**1015. CONSEILS DE GUERRE EXTRAORDINAIRES.** Le décret du 1<sup>er</sup> mai 1812 réglait l'organisation des conseils de guerre extraordinaires, dont la mission était de juger les généraux ou commandants d'une troupe armée qui avaient capitulé dans des conditions déshonorantes ou criminelles (4).

**1016. LES COMMISSIONS MILITAIRES (5).** Une série d'arrêtés consulaires ou de décrets impériaux attribuèrent à des commissions militaires le jugement de certaines infractions particulières. C'est ainsi que le décret du 17 messidor an XII consacra l'existence de commissions militaires pour le juge-

(1) Voir plus haut, nos 186-188. — LE GRAVEREND, *ouv. cité*, t. IV, p. 252.

(2) Complété par le décret du 4 janvier 1814. *Pasinomie*, 2<sup>me</sup> série, p. 11.

(3) Cfr. l'avis du Conseil d'Etat du 4 juillet 1813.

(4) Auparavant déjà, des commissions militaires extraordinaires avaient été créées pour un objet analogue : cfr. l'arrêté du 3 frimaire an VIII.

(5) Sur l'organisation de ces commissions, voir les décrets qui les créent, et, en outre, l'avis du Conseil d'Etat du 7 ventôse an XIII et les deux décrets du 17 frimaire an XIV.

ment de tous les prévenus d'*embauchage* et d'*espionnage* ; que celui du 17 frimaire an XIV (1) rendit justiciables de commissions militaires les délits quelconques commis par les *prisonniers de guerre* ; etc. (2). Rappelons, enfin, que sous le Consulat et l'Empire, certaines personnes, comme le duc d'Enghien, furent déférées à des commissions militaires en dehors de toute disposition légale ou réglementaire (3).

#### B. — LES TRIBUNAUX MARITIMES (4)

**1017.** Les tribunaux maritimes créés par l'Assemblée constituante ne furent réorganisés que sous l'Empire. Un décret du 5 germinal an XII avait cependant créé des *conseils de guerre maritimes spéciaux*, chargés de connaître de la désertion.

La réorganisation des tribunaux maritimes fut l'œuvre des décrets du 22 juillet et du 22 novembre 1806. Le premier réorganisait l'administration de la justice à *bord des vaisseaux* ; le second s'occupait de celle qui s'exerçait dans les *ports*.

Indépendamment des *conseils de guerre maritimes spéciaux*, maintenus avec leur organisation antérieure par le décret du 22 juillet, les juridictions maritimes comprenaient désormais : à bord, les *conseils de justice* et les *conseils de guerre maritimes* ; et dans les ports et arsenaux : les *tribunaux maritimes*. Pour la police des bagnes, etc., il y avait, en outre, des *tribunaux maritimes spéciaux*.

**1018.** CONSEILS DE GUERRE MARITIMES SPÉCIAUX. Aux termes du décret du 5 germinal an XII (26 mars 1804) complété par le décret du 1<sup>er</sup> floréal an XII, les officiers mariniers, les matelots et novices accusés de désertion devaient être jugés par un *conseil de guerre maritime spécial*, composé de sept juges : savoir, un capitaine de vaisseau ou de frégate, prési-

(1) Voir aussi l'avis du Conseil d'Etat du 4 mai 1812.

(2) Voir aussi plus haut, nos 1001 et 1002.

(3) WELSCHINGER, *Le duc d'Enghien*, Paris, 1888.

(4) LE GRAVEREND, *ouv. cité*, t. IV, p. 255.

dent, quatre lieutenants et deux enseignes. Un lieutenant de vaisseau faisait les fonctions de rapporteur et de commissaire du Gouvernement, et un agent comptable, celles de greffier.

Les membres du conseil étaient, suivant les circonstances, nommés par le préfet maritime ou par l'officier général ou supérieur commandant les forces navales. Tout conseil de guerre maritime spécial était dissous dès qu'il avait prononcé sur le délit pour le jugement duquel il avait été convoqué.

Il était exclusivement compétent pour connaître du crime de désertion et des circonstances aggravantes du crime.

**1019.** CONSEILS DE JUSTICE ET CONSEILS DE GUERRE MARITIMES. Aussitôt que les marins étaient à la mer et pendant qu'ils y restaient, ils étaient justiciables : pour les infractions les moins graves, des *conseils de justice* ; et pour les infractions punies des galères ou de la mort, des *conseils de guerre maritimes*.

**1020.** Les *conseils de justice* se composaient de cinq membres, savoir : le capitaine du vaisseau ou du bâtiment sur lequel était embarqué le prévenu, président, et quatre juges, pris autant que possible parmi les officiers embarqués à son bord. Un agent comptable faisait les fonctions de greffier.

L'intervention du jury était supprimée.

L'affaire était instruite sommairement, mais publiquement et oralement.

**1021.** Les *conseils de guerre maritimes* se composaient de huit juges au moins, y compris le président, âgés de vingt-cinq ans accomplis, et nommés parmi les officiers généraux et les plus anciens capitaines de vaisseau ou de frégate. Il y avait, en outre, un rapporteur, faisant fonctions de ministère public, et un greffier.

Les membres du conseil et le rapporteur étaient nommés par l'Empereur, lorsqu'il s'agissait de juger un officier ; dans les autres cas, par le préfet maritime ou le commandant en chef des forces navales.

Les *conseils de guerre* connaissaient de toutes les infrac-

tions commises par les officiers et de celles commises par les autres personnes embarquées sur les vaisseaux lorsque ces infractions excédaient, à raison de la gravité de la peine, la compétence des conseils de justice.

La procédure était publique, orale, contradictoire. Le prévenu pouvait choisir son défenseur " dans toutes les classes de citoyens présents sur les lieux „, mais sans retarder les procédures.

Les jugements devaient être exécutés dans les vingt-quatre heures.

Aucun recours proprement dit ne pouvait s'exercer. Mais dans certains cas, il pouvait être sursis à l'exécution des jugements entraînant la mort civile ou naturelle, et fait appel à la clémence de l'Empereur.

**1022. LA JUSTICE RÉPRESSIVE MARITIME DANS LES PORTS ET ARSENAUX.** En remplacement des *cours martiales maritimes* (1), le décret du 12 novembre 1806 créait dans les ports de Brest, Toulon, Rochefort et Lorient des *tribunaux maritimes*.

Ils se composaient de huit juges, y compris le président, d'un commissaire rapporteur et d'un greffier. Le président devait être un contre-amiral ou l'officier le plus élevé en grade et le plus ancien. Les juges devaient être deux capitaines de vaisseau, deux commissaires de la marine, un ingénieur de la marine et deux membres du tribunal de première instance de l'arrondissement.

L'Empereur nommait le rapporteur et le greffier dont les fonctions étaient permanentes ; le préfet maritime désignait le président et les autres membres du tribunal, à l'exception des juges du tribunal de première instance, appelés à siéger suivant l'ordre du tableau. Les tribunaux maritimes étaient dissous dès qu'ils avaient prononcé sur le délit pour le jugement duquel ils avaient été convoqués.

Lorsque la nécessité s'en faisait sentir, il pouvait, dans les autres ports et arsenaux, être établi des tribunaux maritimes

(1) Voir plus haut, n° 193.

composés, autant que possible, comme ceux institués par le décret (1).

Les tribunaux maritimes connaissaient de *toutes les infractions commises dans les ports et arsenaux qui étaient relatives à leur police et leur sûreté*, même si les auteurs ou complices n'étaient pas gens de guerre ou attachés au service de la marine. Quant aux équipages des bâtiments en armement, ils étaient soumis à leur juridiction, pour les délits relatifs au service maritime commis jusqu'au moment de la mise en rade. Il en était de même au désarmement, depuis la rentrée dans le port jusqu'au licenciement.

La procédure était orale, publique, contradictoire. Le prévenu était assisté d'un défenseur.

Un recours en revision était ouvert pour violation des formes prescrites ou fausse application des lois pénales. Il était statué sur ce recours par un tribunal, composé d'un nouveau président et de nouveaux juges (2).

**1023.** Le décret du 12 novembre 1806 créait, enfin, des *tribunaux maritimes spéciaux*, pour juger les infractions aux ordonnances et règlements concernant la police des chiourmes et des bagnes et tous les délits y relatifs (3).

**1024.** Les décrets du 22 juillet et du 12 novembre 1806 renvoyaient pour la qualification des délits et le taux de la peine à la législation antérieure, c'est-à-dire au *Code des vaisseaux*, décrété par la loi du 21 août 1790, et aux dispositions pénales édictées par la loi du 20 septembre 1791 ainsi qu'aux modifications de détail qu'elles avaient subies depuis. Aux délits non prévus par ces lois, il fallait appliquer les lois pénales ordinaires (4).

(1) Pour les détails, voir le titre VII du décret.

(2) Sur le recours en cassation, voir plus haut, n° 1013.

(3) Voir pour leur organisation, etc., le titre VIII du décret.

(4) Décret du 12 novembre 1806, art. 50, et avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1811.

**Section II. — L'ORGANISATION DE LA JUSTICE RÉPRESSIVE  
DEPUIS LA  
MISE EN VIGUEUR DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE (1)**

**1025. MISE EN VIGUEUR DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE.**  
La mise en vigueur du Code d'instruction criminelle décrété le 27 novembre 1808, avait été ajournée par un décret du 2 février 1809 au 1<sup>er</sup> janvier 1810, époque où le Gouvernement estimait que les autorités judiciaires dont le Code nécessitait l'existence seraient organisées. Cette organisation ayant subi des retards, la mise en vigueur du Code fut d'abord prorogée au 1<sup>er</sup> janvier 1811 (2) puis définitivement fixée, " dans l'étendue du ressort de chaque cour impériale „ en vertu d'un décret du 23 juillet 1810, au jour de l'installation de cette cour (3).

**1026. LES RÉFORMES DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE.**  
A côté de réformes dans l'organisation des tribunaux, parmi lesquelles la suppression des cours de justice criminelle, remplacées par les cours d'assises, et l'attribution aux cours impériales d'une participation à la juridiction répressive, le Code d'instruction criminelle consacra et étendit, dans la procédure de poursuite et d'instruction, les réformes dont les premiers jalons avaient été posés par la loi du 7 pluviôse an IX. Maintenu entre les mains d'agents du pouvoir exécutif, centralisée sous la haute direction du procureur général près la cour impériale, l'œuvre de la recherche et de la poursuite des infractions fut plus rigoureusement séparée encore qu'en l'an IX de l'œuvre de l'information préalable, centralisée de son côté entre les mains du juge d'instruction. L'introduction du secret dans la procédure d'instruction reçut des applications nouvelles, au point de ressusciter presque en-

(1) Sur les travaux préparatoires du Code, voir le substantiel résumé d'ESMEIN, *ouv. cité*, pp. 482 et suiv.

(2) Décret du 17 décembre 1809.

(3) Cfr. le décret du 25 novembre 1810. — La cour de Liège fut installée le 20 mai 1811. Voir sur la solennité de cette installation : ERNST, *La cour de Liège sous Napoléon Ier*, pp. 34-51.

tièrement à ce point de vue le système de l'ordonnance criminelle de 1670. Enfin, l'intervention du jury d'accusation fut supprimée dans la procédure intermédiaire. Le magistrat chargé de l'instruction proprement dite perdit, en conséquence, la qualification de directeur du jury pour s'appeler désormais juge d'instruction.

§ 1. *De la recherche et de la poursuite des délits et des crimes et de l'information préalable* (1)

**1027.** RECHERCHE ET POURSUITE DES CRIMES ET DES DÉLITS (2). Chargés désormais, sous la direction du procureur général près la cour impériale (3), de la recherche et de la poursuite des crimes et des délits, les procureurs impériaux et leurs substituts succédaient, dans le système du Code d'instruction criminelle, aux magistrats de sûreté et étaient assistés à cet égard par les mêmes auxiliaires que précédemment (4). Mais la mission des procureurs impériaux fut plus strictement confinée à l'œuvre de la recherche et de la poursuite : sauf le cas de flagrant crime et les cas assimilés, les procureurs impériaux ne faisaient aucun acte d'instruction ; ils perdaient de même le droit de délivrer le mandat de dépôt (5).

**1028.** INSTRUCTION. *Droit d'arrestation* (6). Sauf les cas de flagrant crime, etc., où le procureur impérial et ses auxiliaires pouvaient délivrer un mandat d'amener, la délivrance des

(1) CARNOT, *De l'instruction criminelle*, t. I, pp. 171 et suiv. ; LE GRAVEREND, *ouv. cité*, t. I, pp. 156 et suiv.

(2) Sur la recherche et la poursuite des contraventions, voir plus haut, nos 137 et 977, et plus bas, nos 1034 et suiv.

(3) Cfr. plus haut, nos 907 et 921. — Dans le système précédent, les magistrats de sûreté étaient des substituts non du procureur général près la cour d'appel, mais des substituts du procureur général près la cour de justice criminelle du département, dont la suppression avait été décrétée par le Code et par la loi du 20 avril 1810.

(4) Voir plus haut, nos 977 et suiv.

(5) Sauf le cas exceptionnel de l'art. 100 du Code d'instr. crim.

(6) Code d'instruction criminelle, art. 91 et suiv., 113 et suiv.

mandats appartenait désormais en principe au juge d'instruction. Le Code mettait à sa disposition les *mandats de comparution, d'amener, de dépôt et d'arrêt*.

Lorsque l'inculpé était domicilié et que le fait était de nature à ne donner lieu qu'à une peine correctionnelle, le juge d'instruction *pouvait*, au lieu de décerner un mandat d'amener, ne décerner contre l'inculpé qu'un *mandat de comparution*. Simple citation à comparaître, le mandat de comparution ne donnait lieu à aucune contrainte et l'inculpé devait être interrogé *de suite*. Le *mandat d'amener* devait être décerné contre toute personne inculpée d'un crime. En cas de mandat d'amener, le juge devait interroger dans les vingt-quatre heures. Après l'interrogatoire, si l'inculpé n'avait pas entièrement dissipé les inculpations dont il était l'objet, le juge décernait un mandat de dépôt ou d'arrêt. Le *mandat de dépôt* avait un caractère provisoire.

Lorsque le fait n'emportait qu'une peine correctionnelle, la chambre du conseil du tribunal *pouvait* ordonner la mise en liberté provisoire du prévenu moyennant caution.

**1029. Du secret de l'instruction (1).** L'audition des témoins par le juge d'instruction devait avoir lieu secrètement ; le prévenu ne pouvait y assister, fût-il détenu lorsqu'elle avait lieu. Chaque témoin déposait séparément, en présence du juge seul et de son greffier ; et les dépositions n'étaient communiquées aux inculpés que si le juge l'estimait convenable. Dans la très grande généralité des devoirs auxquels elle donnait lieu, l'instruction n'avait aucun caractère contradictoire.

**1030. DU RÈGLEMENT DE LA COMPÉTENCE ET DU RENVOI DES INculpÉS DEVANT LA JURIDICTION DE JUGEMENT.** Le règlement de la compétence n'était plus abandonné à la décision du magistrat instructeur. Lorsque l'instruction était terminée, le juge, après communication du dossier au procureur impérial pour être par lui requis par écrit, faisait rapport à la chambre du conseil, qui décidait. Elle pouvait rendre une ordonnance

(1) Code d'instruction criminelle, art. 61-90.

de non-lieu, ou prononcer le renvoi de l'inculpé devant les juridictions répressives inférieures. Si le fait avait le caractère d'un crime, la chambre du conseil ordonnait l'envoi des pièces au procureur général, chargé de poursuivre la mise en accusation.

La chambre du conseil devait être composée de trois juges au moins, y compris le juge d'instruction. En matière criminelle, son contrôle était plutôt nominal que réel, observe justement M. Esmein, car il suffisait d'une seule voix, celle du juge d'instruction, pour que les pièces fussent transmises au procureur général et que la chambre des mises en accusation fût saisie.

Le ministère public pouvait, en cas de décision de non-lieu, en appeler à la chambre de la cour impériale chargée des mises en accusation (1).

**1031. CONTRÔLE ET SURVEILLANCE DE LA POLICE JUDICIAIRE.** Aux termes de l'art. 9 du Code d'instruction criminelle, la police judiciaire s'exerçait " sous l'autorité des cours impériales „.

" Tous les officiers de police judiciaire, même les juges d'instruction, disait d'autre part l'art. 279 du Code, sont soumis à la surveillance du procureur général. „ Ce magistrat pouvait, en cas de négligence, *avertir* les coupables, et, en cas de récidive, les *dénoncer* à la cour.

Celle-ci pouvait leur enjoindre d'être plus exacts à l'avenir, et les condamner aux frais tant de la citation que de l'expédition et de la signification de l'arrêt.

**1032. CONTRÔLE DE L'ACTION PUBLIQUE.** Plus efficace était le contrôle auquel était soumis l'exercice de l'action publique. Les procureurs impériaux, tout en étant dépositaires directs de l'action publique dans leur arrondissement, n'étaient, aux termes de la loi du 20 avril 1810, que les substituts du procureur général. Celui-ci avait la haute direction de l'exercice de l'action publique dans le ressort de la cour (2). " Les pro-

(1) Art. 135 du Code d'instruction criminelle.

(2) Voir la loi du 20 avril 1810, art. 45 et suiv.

cureurs impériaux, disait l'art. 27 du Code, seront tenus d'exécuter ses ordres relativement à tous actes de police judiciaire. »

Quant à la direction suprême de la recherche et de la poursuite des infractions, elle appartenait au grand-juge ministre de la justice (1). « C'est, disait Treilhard en présentant le projet de Code au Corps législatif, par cette communication active du procureur impérial avec le procureur général et du procureur général avec le ministre, que peuvent être connus les abus qui se glissent dans les institutions, la tiédeur qui s'empare des personnes, l'insouciance qu'on peut pardonner à un particulier, mais qui est un vice dans le magistrat. »

La cour d'appel elle-même, enfin, exerçait sur le ministère public, un contrôle de caractère exceptionnel sans doute, mais dont l'Empereur personnellement avait tenu à l'investir : « La cour impériale pourra, disait l'art. 11 de la loi du 20 avril 1810, toutes les chambres assemblées, entendre les dénonciations qui lui seraient faites par un de ses membres, de crimes et de délits : elle pourra mander le procureur général pour lui enjoindre de poursuivre à raison de ces faits, ou pour entendre le compte que le procureur général lui rendra des poursuites qui seraient commencées » (2).

**1033. DU RÔLE DES PRÉFETS EN MATIÈRE DE POLICE JUDICIAIRE.** Quelque nombreuses que fussent les garanties qui entouraient désormais l'exercice de l'action publique, l'Empereur, en vue de renforcer encore les moyens mis à la disposition du Gouvernement pour assurer la répression des infractions, demanda que les préfets eussent également une certaine action sur la police judiciaire (3). « Les préfets des départements et le préfet de police à Paris, disait l'art. 10 du Code d'instruction criminelle, pourront faire personnelle-

(1) Code d'instruction criminelle, art. 274.

(2) Sur l'application, voir les art. 63, 64 et 65 du décret du 6 juillet 1810.

(3) ESMEIN, *ouv. cité*, p. 537.

ment ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir... »

### § 2. Des tribunaux de police (1)

1034. Le Code d'instruction criminelle introduisit une réforme importante dans l'organisation de la juridiction de simple police. Tout en maintenant en cette matière les attributions des juges de paix, il institua, à côté du tribunal de juge de paix, une juridiction parallèle, celle du maire.

#### I. — LES JUGES DE PAIX COMME JUGES DE POLICE

1035. ORGANISATION. COMPÉTENCE, PROCÉDURE. Aucun principe nouveau ne fut établi par le Code d'instruction criminelle, ni dans l'organisation ni dans les attributions des juges de paix comme juges de simple police. Le taux des peines applicables aux infractions dont ils avaient à connaître fut cependant légèrement relevé. Tout fait qui, d'après les dispositions du Code pénal, pouvait donner lieu soit à quinze francs d'amende ou au-dessous, soit à cinq jours d'emprisonnement ou au-dessous, devait désormais être considéré comme *contravention de police* (2).

Parmi les contraventions de police, les unes étaient *exclusivement* de la connaissance du juge de paix (3), les autres pouvaient indifféremment être jugées soit par le juge de paix, soit par le maire.

(1) Outre les commentaires de CARNOT et de LE GRAVEREND, souvent cités déjà, voir FAUSTIN HÉLIE, *ouv. cité*, t. III, pp. 43 et suiv.

(2) Art. 137 du Code d'instruction et art. 464 et suiv. du Code pénal.

(3) L'art. 139 les énumérait. C'étaient, par exemple, les contraventions commises dans la commune chef-lieu du canton, les injures verbales, certaines contraventions forestières, les contraventions commises dans les autres communes du canton par des personnes non domiciliées dans ces communes, les contraventions donnant lieu à une demande en dommages-intérêts dont le montant excédait quinze francs, etc. — Cfr. plus bas, n° 1037.

La procédure continua à être dominée par les principes de l'oralité et de la publicité. Les inculpés pouvaient être assistés d'un avocat.

**VOIES DE RECOURS.** Les jugements rendus par les juges de paix en matière de police pouvaient être attaqués par la voie de l'appel, lorsqu'ils prononçaient un emprisonnement ou lorsque les amendes, restitutions et autres réparations civiles excédaient la somme de cinq francs, outre les dépens. Les jugements rendus en dernier ressort pouvaient être déférés à la Cour de cassation (1).

## II. — LE TRIBUNAL DU MAIRE

**1036. ORGANISATION.** L'attribution à l'autorité communale d'une partie de la juridiction répressive, conformément au système de l'Assemblée constituante auquel on avait renoncé en l'an IV, fut due à l'opinion personnelle de l'Empereur : " Il est indispensable, disait-il au Conseil d'État, de donner aux maires le pouvoir de réprimer les délits, tels, par exemple, que les délits champêtres, et de ne pas envoyer la partie chercher au loin un juge de paix. Quand des événements imprévus obligent le maire à faire un règlement, il faut qu'il puisse en punir les infractions... Au reste, il ne s'agit de faire juger par la municipalité que les petits délits qui troublent la tranquillité des citoyens : les affaires graves doivent être portées devant les tribunaux. Ce système n'est pas nouveau : c'était celui de l'Assemblée constituante. „ — " Si les parties, disait un conseiller d'État, sont obligées de se transporter au loin pour obtenir justice, elles aimeront mieux souffrir en silence le tort qu'elles auront éprouvé. C'est ce qui arrive depuis la réduction des juges de paix. Il n'y a plus de police rurale, parce qu'on ne trouve plus d'autorité sur les lieux. On ne peut donc se dispenser de donner une petite juridiction aux municipalités... „ (2).

Dans l'organisation de la juridiction des maires, le Code

(1) Art. 172 et 177 du Code d'instruction criminelle.

(2) Citations empruntées à FAUSTIN HÉLIE, *Traité de l'instruction criminelle*, édition de Bruxelles, 1869, t. III, p. 15.

s'écarta cependant des vues de l'Empereur, qui aurait voulu que *tous* les maires eussent une juridiction, mais une juridiction réduite aux contraventions *les moins graves*. Seuls, les maires des communes non chefs-lieux de canton reçurent une juridiction répressive. " Le motif de proximité, disait Treilhard au Corps législatif, qui a déterminé à établir le maire juge de police ne subsistant plus dans les communes chefs-lieux de canton, on a dû laisser la connaissance exclusive des contraventions qui s'y commettent aux juges de paix qui doivent y résider. „

Le ministère public était exercé auprès du maire par l'adjoint ; en l'absence de l'adjoint, par un membre du conseil municipal désigné à cet effet par le procureur impérial. Il y avait un greffier.

Le Code d'instruction criminelle n'abrogeait pas les règles spéciales établies par la loi du 28 germinal an XI pour la répression des contraventions commises dans les ateliers, etc. (1).

**1037. COMPÉTENCE.** Les maires connaissaient, concurremment avec les juges de paix, des contraventions commises dans leurs communes, lorsque les coupables avaient été pris en flagrant délit, ou bien lorsqu'ils étaient domiciliés dans la commune, ou enfin, lorsque les témoins résidaient dans la commune. Ils ne pouvaient connaître des contraventions, même commises dans leurs communes, dont la connaissance était exclusivement réservée aux juges de paix (2).

**1038. VOIES DE RECOURS.** Les jugements des maires pouvaient être frappés d'appel devant le tribunal correctionnel, ou déferés à la Cour de cassation dans les mêmes conditions que ceux des juges de paix.

(1) Voir plus haut, n° 985.

(2) Voir plus haut, n° 1035.

## § 2. Les juridictions répressives en matière correctionnelle

### I. — LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE (1)

**1039. ORGANISATION.** Le Code d'instruction criminelle n'introduisit pas de modifications dans l'organisation des tribunaux de première instance, chargés, comme on l'a vu, depuis l'an VIII (2) de connaître, sous le titre de tribunaux correctionnels, de la répression en matière de *délits*. Signalons toutefois qu'en vertu du décret du 18 août 1810 contenant règlement sur l'organisation des tribunaux, lorsqu'un tribunal de première instance se composait de plusieurs chambres, l'une d'elles devait connaître principalement ou exclusivement des affaires de police correctionnelle. " Les chambres de service pour les matières correctionnelles, disait l'art. 36 du même décret, n'auront point de vacances ; il en sera de même des juges d'instruction. „

**1040. COMPÉTENCE.** Les mêmes principes que précédemment continuèrent à régler la compétence des tribunaux de première instance en matière correctionnelle. Outre " les *délits* dont la peine excède cinq jours d'emprisonnement et quinze francs d'amende „, ils connaissaient, en vertu de l'art. 179 du Code d'instruction criminelle, de toutes les infractions en matière forestière poursuivies à la requête de l'administration.

Les tribunaux correctionnels des chefs-lieux de département, autres que ceux établis au siège d'une cour d'appel avaient, en outre, la juridiction d'appel en matière correctionnelle.

**1041. PROCÉDURE.** La procédure devant les tribunaux correctionnels continua, sous le Code d'instruction criminelle, à être dominée par les grands principes introduits à la Révolution de l'oralité, de la publicité et de la contradiction des débats.

(1) FAUSTIN HÉLIE, *ouv. cité*, t. III, pp. 180 et suiv.

(2) Voir plus haut, n° 917.

1042. VOIES DE RECOURS. Au lieu d'être déféré comme précédemment aux tribunaux criminels de département, dont la suppression avait été décrétée par le Code d'instruction criminelle, l'appel des jugements rendus en première instance par les tribunaux correctionnels fut désormais soumis à des règles nouvelles que nous allons indiquer.

## II. — LA JURIDICTION D'APPEL EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

1043. TRIBUNAUX EXERÇANT LA JURIDICTION D'APPEL. AUX termes du Code d'instruction criminelle, les appels des jugements rendus en police correctionnelle devaient être portés des tribunaux d'arrondissement au tribunal du chef-lieu du département. Les appels des jugements rendus en police correctionnelle par le tribunal de première instance établi au chef-lieu du département, devaient être portés au tribunal du chef-lieu du département le plus voisin et appartenant au ressort de la même cour impériale (1). Ils étaient portés à la cour impériale elle-même, lorsque la distance de cette cour n'était pas plus forte que celle du chef-lieu d'un autre département (2).

La cour impériale jugeait également les appels des décisions rendues par les tribunaux de première instance du département où elle avait son siège.

Lorsque les tribunaux correctionnels du chef lieu de département statuaient comme juges d'appel, ils devaient se prononcer au nombre de cinq juges au moins, et c'était le procureur criminel impérial qui remplissait près d'eux les fonctions du ministère public (3).

(1) Jamais cependant les tribunaux du chef-lieu de département ne pouvaient être respectivement juges d'appel de leurs jugements.

(2) En fait, grâce à la combinaison de ces règles, l'appel des tribunaux de chef-lieu était dans la plupart des cas porté à la cour impériale. Cependant, le tribunal de Gand jugeait les appels de celui de Bruges, le tribunal d'Anvers ceux de Middelbourg et de Bois-le-Duc. — Consulter les tableaux annexés au décret du 18 août 1810.

(3) Loi du 20 avril 1810, art. 40, et Code d'instruction criminelle, art. 237.

1044. Le Code d'instruction criminelle porta à deux mois (art. 205) le délai dans lequel le ministère public près la juridiction d'appel devait notifier son recours. Pour le surplus, il n'introduisit pas d'innovations capitales dans la procédure précédemment établie.

1045. RECOURS EN CASSATION. La partie civile, le prévenu, la partie publique et les personnes civilement responsables pouvaient se pourvoir en cassation.

#### § 4. *Les cours d'assises* (1)

1046. ORIGINE. L'organisation toute nouvelle que le Code d'instruction criminelle donna aux juridictions chargées de la justice criminelle avait fait l'objet de laborieuses discussions au sein du Conseil d'État. Deux questions surtout avaient été examinées, tranchées d'abord, puis remises en discussion : maintiendrait-on la procédure par jurés ? réunirait-on dans les mêmes mains la justice civile et la justice criminelle ? L'Empereur était partisan de cette réunion : il demandait la suppression des tribunaux criminels de département, dont il voulait transporter les attributions aux cours impériales. Il y avait là tout à la fois une simplification et un accroissement de dignité pour la magistrature.

La combinaison soulevait toutefois des objections d'ordre pratique. C'était peut-être compromettre l'institution du jury, dont la majorité du Conseil d'État demeurait partisan. " Jusque là, dit M. Esmein, la réunion des jurés dans chaque département avait toujours été un principe, et elle était passée dans les mœurs. Vouloir porter au chef-lieu de la cour toutes les affaires criminelles du ressort, c'était rendre impossible le service du jury, déjà obtenu à grand'peine. „ Le système offrait un autre danger. " C'était aussi, continue M. Esmein, dans un avenir prochain la substitution de la procédure écrite à la procédure orale, le transport des témoins au chef-lieu de la cour devenant trop difficile et trop coûteux „ (2).

(1) FAUSTIN HÉLIE, *ouv. cité*, t. III, pp. 331 et suiv.

(2) ESMEIN, *ouv. cité*, p. 516.

Après avoir agité un certain nombre de combinaisons, on finit par trouver la solution du problème. Il fut décidé que la justice criminelle serait réunie à la justice civile, mais que pourtant les jurés de chaque département s'assembleraient, au chef-lieu de département. On conciliait les deux principes en substituant au tribunal criminel permanent des assises, présidées par un membre de la cour d'appel siégeant avec des assesseurs, pris soit parmi les membres de la cour, soit parmi ceux du tribunal de première instance.

**1047. ORGANISATION.** Aux termes du Code d'instruction, les assises pour l'exercice de la juridiction criminelle devaient se tenir dans chaque département, et autant que possible au chef-lieu (1).

La tenue des assises avait lieu tous les trois mois, ou plus souvent si le besoin l'exigeait.

Le jury étant maintenu, la juridiction répressive en matière criminelle comprenait, comme précédemment, un élément judiciaire, la cour, et un élément non judiciaire, les jurés.

**1048. Composition de la cour proprement dite.** Dans le département où siégeait la cour impériale, la cour se composait (2) d'un président et de quatre assesseurs choisis parmi les membres de la cour impériale, du procureur général ou d'un de ses substituts, et du greffier de la cour.

Dans les autres départements, elle se composait d'un président pris dans la cour impériale, de quatre assesseurs pris parmi les président et juges les plus anciens du tribunal de première instance du lieu de la tenue des séances, d'un substitut du procureur général impérial, qui portait le titre de procureur impérial criminel, et du greffier du tribunal de première instance.

La cour impériale pouvait cependant déléguer un ou plusieurs de ses membres pour compléter le nombre des quatre juges de la cour d'assises.

En principe, aux termes de la loi du 20 avril 1810, il appar-

(1) Voir à cet égard l'avis du Conseil d'Etat du 6 août 1811.

(2) Code d'instruction criminelle, art. 251 et suiv.

tenait au premier président de désigner le président de la cour d'assises ainsi que les membres de la cour qui devaient remplir les fonctions d'assesseurs. La nomination du président et des conseillers qui devaient tenir les assises pouvait néanmoins être extraordinairement faite par le grand-juge ministre de la justice.

**1049. Formation du jury (1).** Le Code d'instruction criminelle rendit aux préfets la mission de former la liste générale des personnes appelées à faire éventuellement partie du jury. Ces fonctionnaires dressaient cette liste chaque fois qu'ils en étaient requis par le président de la cour d'assises. La réquisition devait être faite quinze jours au moins avant chaque session.

Les jurés devaient être pris : 1<sup>o</sup> parmi les membres des collèges électoraux ; 2<sup>o</sup> parmi les trois cents citoyens les plus imposés, domiciliés dans le département ; 3<sup>o</sup> parmi les fonctionnaires de l'ordre administratif à la nomination de l'Empereur ; 4<sup>o</sup> parmi les docteurs et licenciés des facultés, les membres de l'Institut, et autres sociétés savantes ; 5<sup>o</sup> parmi les notaires ; 6<sup>o</sup> parmi les banquiers, négociants, etc., payant patente de l'une des deux premières classes ; 7<sup>o</sup> parmi les employés des administrations jouissant d'un traitement de quatre mille francs au moins. Avec l'autorisation du ministre, le préfet pouvait placer sur la liste d'autres personnes que celles appartenant à ces diverses catégories.

Nul ne pouvait remplir les fonctions de juré s'il n'avait trente ans accomplis et s'il ne jouissait des droits politiques et civils. Il y avait incompatibilité entre les fonctions de juré et celles de ministre des cultes, de ministre, préfet, sous-préfet, juge, membre du parquet, etc.

“ Sa Majesté impériale, disait l'art. 391 du Code d'instruction criminelle, se réserve de donner aux jurés qui auront montré un zèle louable des témoignages honorables de sa satisfaction. „

(1) Sur la suspension des fonctions du jury, voir plus haut, nos 772, 1001, 1010, et plus bas, n<sup>o</sup> 1062.

**1050.** La liste dressée par le préfet devait comprendre soixante noms. Le président de la cour d'assises la réduisait à 36 noms.

C'est dans cette liste de 36 noms, qu'était pris le jury de jugement, nécessairement composé de douze membres. Il se formait le jour même de la réunion des assises, et pour chaque affaire, par voie de tirage au sort.

A mesure que les noms des jurés sortaient de l'urne, l'accusé, premièrement, et le procureur général, ensuite, pouvaient récuser tels jurés qu'ils jugeaient à propos. " Les récusations, disait l'art. 400 du Code, s'arrêteront lorsqu'il ne restera que douze jurés. "

L'accusé ni le procureur général ne pouvaient exposer leurs motifs de récusation.

Le jury de jugement était formé à l'instant où étaient sortis de l'urne douze noms de jurés non récusés.

**1051.** *Fonctions respectives des divers éléments composant la cour d'assises.* Le Code d'instruction criminelle n'apporta aucun changement de principe aux attributions respectives de la cour, du jury et du ministère public. Le président conserva son pouvoir discrétionnaire. Mais l'Empereur tint à entourer la fonction de président de cour d'assises d'un éclat tout particulier. Un décret impérial du 27 février 1811 décidait que le président devait être logé au palais de justice, à l'hôtel de ville ou dans une maison particulière et meublée, désignée à l'avance. Une brigade de gendarmerie allait l'attendre, à son arrivée, à cent pas au delà des portes de la ville et l'escortait, à son départ, à la même distance. Le maire et ses adjoints le recevaient au haut de l'escalier de la maison qui lui y était destinée et l'y installaient ; il était reçu dans l'intérieur de son appartement par le tribunal en corps. Il avait à sa porte une sentinelle. Les corps militaires lui faisaient visite par un officier supérieur et un officier de chaque grade ; tous les officiers de gendarmerie lui rendaient visite. Il faisait lui-même la visite au préfet qui la lui rendait dans les vingt-quatre heures.

Pour mettre les présidents à même de supporter ces

écrasants honneurs, dit M. Hiver (1), il leur était accordé, pour chaque trimestre pendant lequel ils présidaient, une indemnité égale au quart de leurs appointements en province, et au huitième à Paris (2).

**1052. PROCÉDURE. Phase des mises en accusation.** Le Code d'instruction criminelle introduisit dans cette phase de la procédure une innovation capitale : le jury d'accusation fut supprimé et son rôle dévolu à une section de la cour impériale, spécialement chargée de connaître des mises en accusation (3).

On avait pensé d'abord qu'un sénatus-consulte était nécessaire pour la suppression du jury d'accusation dont l'existence était prévue par la constitution même (4). Mais on passa outre sur l'observation de Treilhard : " Les constitutions, dit-il, ordonnent qu'il y aura un jury d'accusation, mais elles ne défendent pas de le placer dans un tribunal „ (5).

La chambre des mises en accusation était saisie par le procureur général, auquel la chambre du conseil devait, comme nous l'avons vu, en cas d'inculpation de crime, renvoyer les pièces (6).

La procédure, qui se déroulait en la chambre du conseil, était écrite et secrète, conformément à ce qui avait déjà été établi par la loi du 7 pluviôse an IX.

La chambre des mises en accusation obtint toutefois un pouvoir qui n'appartenait pas au jury d'accusation, celui d'examiner la qualification à donner au fait. Si le fait avait été mal qualifié par la chambre du conseil, la chambre des mises en accusation pouvait annuler l'ordonnance de cette chambre et en rendre une autre : ordonner, par exemple, le renvoi de l'affaire au tribunal correctionnel ou au tribunal de police.

Lorsque la chambre des mises en accusation rendait un

(1) HIVER, *ouv. cité*, p. 522.

(2) Décret du 30 janvier 1811 sur les dépenses de l'ordre judiciaire.

(3) Art. 218 du Code d'instruction, et art. 2 de la loi du 20 avril 1810.

(4) Voir plus haut, n° 989.

(5) Cité par ESMEIN, *ouv. cité*, p. 526.

(6) Voir plus haut, n° 1030.

arrêt de renvoi devant la cour d'assises, il y avait lieu pour le procureur général de dresser l'acte d'accusation. Jadis cet acte précédait la mise en accusation.

1053. *Phase de l'instruction définitive.* " Si, écrit M. Esmein (1), après la procédure devant les juridictions d'instruction, on considère les débats devant les juridictions de jugement, le contraste est complet. On passe de l'obscurité au plein jour. La procédure était secrète, écrite, tournée tout entière du côté de l'accusation et ne laissant même pas à la défense le droit de contradiction : ici tout est publicité, débats oraux, libre défense et pleine discussion. D'un côté, ce sont les traditions de l'ordonnance de 1670 ; d'autre part, les principes proclamés par l'Assemblée constituante et mis en œuvre dans les lois de l'époque intermédiaire. "

Deux modifications d'une certaine importance sont toutefois à signaler. L'une concernait le système des questions posées au jury, qui était beaucoup simplifié. Au lieu d'une série de questions, il ne devait, en règle, être posé au jury qu'une seule question dont la formule visait à la fois l'élément matériel et l'élément moral de l'infraction et comprenait tout le contenu de l'acte d'accusation. " La question résultant de l'acte d'accusation, disait l'art. 337 du Code, sera posée en ces termes : " L'accusé est-il coupable d'avoir commis tel  
„ meurtre, tel vol ou tel autre crime, avec toutes les circon-  
„ stances comprises dans le résumé de l'acte d'accusation ? „

Cette disposition avait pour but de supprimer la question intentionnelle, dont l'expérience avait montré les inconvénients. " La nécessité de poser la question intentionnelle, disait le conseiller d'État Faure, en présentant la loi, eût seule suffi pour donner lieu, en diverses occasions, à l'impunité du crime. Dès que celui qui a commis une action défendue par la loi n'a pu ignorer que cette action était défendue, n'est-il pas absurde d'interroger les jurés sur l'intention qui l'a déterminé ? Combien de fois n'est-il pas arrivé que le jury, ne sachant comment résoudre une question si étrange, a

(1) ESMEIN, *ouv. cité*, p. 539.

donné le scandale de faire rentrer dans la société celui qui devait en être exclu à jamais ?... »

L'expérience n'allait pas tarder à montrer les inconvénients de la question complexe posée en vertu de l'art. 337. Il pouvait arriver, en effet, que les jurés fussent d'accord avec l'accusation sur le fait mais non sur toutes les circonstances ; dans ce cas, ils devaient répondre en faisant des distinctions (art. 345). C'était justement cette analyse, hors de leur portée bien souvent, que les lois antérieures, dit M. Esmein, avaient sagement voulu leur éviter (1).

La seconde modification concernait la formation de la décision du jury. C'était le chef du jury, qui, en la chambre de ses délibérations, recueillait de vive voix l'opinion des jurés. Précédemment, les jurés ignoraient quel avis avaient émis leurs collègues. « La décision du jury, disait l'art. 347 du Code, se formera pour ou contre l'accusé à la majorité, à peine de nullité. En cas d'égalité de voix, l'avis favorable à l'accusé prévaudra. »

La délibération terminée, le jury rentrait dans l'auditoire et le chef du jury en faisait connaître le résultat.

« Si, disait l'art. 351, l'accusé n'est déclaré coupable du fait principal qu'à une simple majorité, les juges délibéreront entre eux sur le même point ; et si l'avis de la minorité des jurés est adopté par la majorité des juges, de telle sorte qu'en réunissant le nombre des voix, ce nombre excède celui de la majorité des jurés et de la minorité des juges, l'avis favorable à l'accusé prévaudra. »

Hors ce cas spécial, établi par le Code comme conséquence de la réduction de la majorité requise pour la formation des décisions, et le cas, déjà admis précédemment, où la cour était unanimement d'avis que les jurés s'étaient trompés au fond, la décision du jury continuait à ne pouvoir être soumise à aucun recours.

**1054. COMPÉTENCE DE LA COUR D'ASSISES.** La compétence de la cour d'assises était exclusivement restreinte aux faits

(1) Voir les modifications apportées aux art. 337 et 345 par la loi belge du 15 mai 1838.

qualifiés crimes par la loi (1). Les autres attributions des tribunaux criminels avaient passé ailleurs (2).

**1055. VOIES DE RECOURS.** Le recours en cassation était ouvert à l'accusé comme au ministère public. Mais dans le cas d'acquiescement, l'annulation de l'ordonnance qui l'avait prononcé ne pouvait être poursuivie par le ministère public que dans l'intérêt de la loi et sans préjudicier à la partie acquittée (3).

#### § 5. Les tribunaux spéciaux (4)

**1056. LES TRIBUNAUX SPÉCIAUX.** Les tribunaux criminels spéciaux devaient, aux termes de la loi du 18 pluviôse an IX, être supprimés deux ans après la paix (art. 31). Mais le Code d'instruction criminelle et la loi du 20 avril 1810 les firent entrer dans le système judiciaire comme institutions permanentes ou autorisées sous le titre de *cours spéciales ordinaires* et de *cours spéciales extraordinaires*. Un décret du 18 octobre 1810 créa, en outre, des *cours prévôtales de douanes* et des *tribunaux ordinaires de douanes*.

**1057. LES COURS SPÉCIALES ORDINAIRES (5).** *Organisation et composition.* Destinées à remplacer les tribunaux criminels spéciaux créés par la loi du 18 pluviôse an IX, les cours spéciales se distinguaient des cours d'assises par deux traits

(1) Art. 221 du Code d'instruction criminelle. — Bon nombre de crimes d'ailleurs continuaient à être déférés à des juridictions spéciales : cfr. plus bas, nos 1056 et suiv.

(2) Voir plus haut, nos 172, 993, 1031 et 1043 ; Code d'instr. crim., art. 479 et suiv.

(3) En 1813, un sénatus-consulte du 28 août, fondé sur l'art. 55, § 4 de la constitution du 16 thermidor an X (voir plus haut, no 770), annula la déclaration du jury de la Dyle en faveur du maire d'Anvers, Werbrouck, accusé devant la cour d'assises de dilapidation, et décréta que l'accusé serait renvoyé devant une autre cour impériale qui prononcerait sans jury. — Voir sur cette affaire, THYS, *Un drame judiciaire en 1813*, Anvers, 1901.

(4) Sur la Haute Cour et les trib. militaires, voir nos 995 et 1011.

(5) Art. 557 et suiv. du Code d'instruction criminelle ; CARNOT, *De l'instruction criminelle*, Bruxelles, 1832, t. VI, pp. 214 et suiv. ; LE GRAVEREND, *ouv. cité*, t. IV, pp. 81 et suiv.

essentiels. Elles statuaient sans l'intervention du jury et comprenaient dans leur sein un élément militaire.

Il y avait une cour spéciale par département (1). Elle se composait 1<sup>o</sup> du président de la cour d'assises ; 2<sup>o</sup> des quatre juges formant, avec le président, la cour d'assises ; de trois militaires ayant au moins le grade de capitaine. Dans les départements où siégeait la cour impériale, le procureur général ou l'un de ses substituts y remplissait les fonctions du ministère public ; dans les autres départements, ces fonctions étaient exercées par le procureur criminel. Les fonctions de greffier étaient remplies par le greffier de la cour impériale ou du tribunal de première instance. Les membres militaires étaient nommés chaque année par l'Empereur. Ils avaient trois suppléants. Ils devaient être âgés de trente ans au moins et étaient empruntés au corps de la gendarmerie (2).

**1058.** Les cours spéciales ordinaires ouvraient leur session le surlendemain de la clôture des cours d'assises de leurs arrondissements respectifs (3). Elles pouvaient, en cas de nécessité, être convoquées en session extraordinaire.

D'après le Code d'instruction criminelle, les cours spéciales ne pouvaient juger qu'au nombre de huit juges, mais le décret du 6 juillet 1810 leur permit de juger, soit au nombre de six, soit au nombre de huit juges.

**1059. COMPÉTENCE.** La compétence des cours spéciales s'établissait, soit par la *qualité des personnes*, soit par la *nature du crime*. Elles connaissaient, aux termes de l'art. 553 du Code d'instruction criminelle, des " crimes commis par des vagabonds, gens sans aveu et par des condamnés à des

(1) La cour spéciale du département de la Seine était organisée par des règles spéciales : voir la loi du 20 avril 1810, art. 32. Elle ne comprenait pas d'élément militaire. " Indépendamment des attributions communes à toutes les cours spéciales ordinaires et extraordinaires, elle conservera, disait l'art. 33 de la loi du 20 avril, toutes les attributions dont est actuellement investie la cour criminelle de la Seine... „ — Cfr. plus haut, n<sup>o</sup> 1009.

(2) Loi du 20 avril 1810, art. 24.

(3) Décret du 6 juillet 1810.

peines afflictives ou infamantes. Le crime de rébellion armée à la force armée, ajoutait l'art. 554, celui de contrebande armée (1), le crime de fausse monnaie et les assassinats s'ils ont été préparés par des attroupements armés, seront jugés par les mêmes juges et dans les mêmes formes. »

**1060. Procédure.** La cour spéciale était saisie, comme la cour d'assises, par un arrêt de renvoi de la chambre des mises en accusation. Cet arrêt était transmis à la Cour de cassation qui devait en prendre connaissance, *toutes affaires cessantes*, afin de se prononcer sur la compétence.

Sauf l'absence du jury, la procédure des débats se déroulait comme à la cour d'assises. Notons toutefois que dans la délibération de la cour les juges militaires devaient opiner les premiers en commençant par le plus jeune. Le jugement se formait à la majorité.

**1061. Voies de recours.** Aucun recours n'était admis contre les arrêts rendus par les cours spéciales. Mais, disait l'art. 595 du Code d'instruction criminelle, " la cour après la prononciation de l'arrêt, pourra, pour des motifs graves, recommander l'accusé à la commisération de l'Empereur ».

**1062. LES COURS SPÉCIALES EXTRAORDINAIRES (2).** Une cour spéciale extraordinaire devait, aux termes de l'art. 27 de la loi du 20 avril 1810, remplacer la cour d'assises dans les départements dans lesquels le jury n'avait pas été établi ou avait été suspendu. Elle se composait de huit membres pris dans la cour impériale.

Il pouvait également être créé une cour spéciale extraordinaire " lorsque, ajoutait l'art. 28, la multiplicité de certains crimes sur quelque point de l'Empire exigera des voies de répression plus actives et qu'en conséquence Sa Majesté jugera convenable d'y établir une cour spéciale extraordinaire ». Ses attributions devaient être fixées par un règlement

(1) Voir plus bas, n° 1064.

(2) LE GRAVEREND, *ouv. cité*, t. IV, pp. 104 et suiv.

d'administration publique, mais elles ne pouvaient être faites que pour un an seulement (art. 29) (1).

**1063.** L'instruction et le jugement dans les cours spéciales extraordinaires étaient soumis aux mêmes règles que dans les cours spéciales ordinaires : " néanmoins, disait l'art. 31 de la loi du 20 avril 1810, leurs arrêts définitifs seront sujets au recours en cassation, et, en conséquence, ils ne seront pas précédés d'un arrêt de compétence. "

**1064.** LES COURS PRÉVÔTALES DE DOUANES ET LES TRIBUNAUX ORDINAIRES DE DOUANES. " Il sera établi, disait l'art. 1<sup>er</sup> du décret du 18 octobre 1810, jusqu'à la paix générale, des cours prévôtales des douanes, dans les lieux et dans les arrondissements déterminés dans l'état annexé au présent. " La cour prévôtale établie à Valenciennes comprenait dans son ressort les directions des douanes d'Anvers et de Dunkerque.

Ces cours étaient composées d'un président grand-prévôt des douanes, de huit assesseurs au moins, d'un procureur général, d'un greffier, et du nombre d'huissiers nécessaires à leur service. Les grands-prévôts devaient siéger en épée.

" Elles connaîtront exclusivement à tous autres tribunaux, disait l'art. 5 du décret, tant du crime de contrebande à main armée que du crime d'entreprise de contrebande, contre les chefs de bande, conducteurs ou directeurs de réunions de fraudeurs, contre les entrepreneurs de fraude, les assureurs, les intéressés et leurs complices dans les entreprises de fraude ; elles connaîtront également des crimes et des délits des employés des douanes dans leurs fonctions. "

Les arrêts définitifs des cours prévôtales, rendus après un jugement de compétence confirmé par la cour de cassation, n'étaient pas sujets au recours en cassation.

**1065.** Le même décret érigeait les tribunaux ordinaires de douanes. " Il sera établi, disait l'art. 7, sur toutes les frontières occupées par les lignes de nos douanes, des tribu-

(1) Voir à titre d'exemple le décret du 10 avril 1812.

naux auxquels est attribuée la connaissance de toutes les affaires relatives à la fraude des droits de douanes qui ne donneraient lieu qu'à la confiscation, à l'amende ou à de simples peines correctionnelles. »

Ces tribunaux se composaient d'un président, de quatre assesseurs, d'un procureur impérial, d'un greffier et des huissiers nécessaires à leur service.

Les jugements rendus par les tribunaux de douanes étaient susceptibles d'appel devant les cours prévôtales.

Un décret du 29 novembre 1810 établit un tribunal de douanes à Anvers, qui ressortissait en appel à la cour prévôtale de Valenciennes.

**1066.** L'instruction préliminaire des crimes et délits de la compétence des cours et des tribunaux de douanes était confiée soit au président grand-prévôt, soit au magistrat délégué par lui, et, en l'absence de délégation, à l'un des membres du tribunal de douanes.

### Section III. LE SYSTÈME PÉNAL ET LE RÉGIME DES PRISONS

#### § 1. *Le système pénal*

**1067.** LES RÉFORMES DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE. *Le Code pénal de 1810.* Sauf quelques réformes de détail, comme l'abaissement, par la loi du 25 frimaire an VIII que nous avons déjà signalée (1), de la peine comminée contre certains délits et le rétablissement, par la loi du 23 floréal an X (2), sous le nom de *flétrissure*, de la peine de la marque, le système pénal antérieur fut maintenu jusqu'en 1810. A cette époque, un nouveau Code pénal fut décrété par le Corps législatif pour remplacer la loi des 19-22 juillet sur la police correctionnelle etc. et le Code pénal du 25 septembre

(1) Voir plus haut, n° 987.

(2) La flétrissure était applicable aux récidivistes, en matière criminelle. — La loi du 23 floréal an X établissait, en outre, des tribunaux spéciaux pour le crime de faux : cfr. plus haut, n° 1006.

1791 (1), que le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV avait, en grande partie, maintenus en vigueur (2).

Décrété le 12 février 1810, le nouveau Code pénal devait entrer en vigueur en même temps que le nouveau Code d'instruction criminelle (3).

1068. " Le Code pénal de 1810, dit M. Garraud (4), est une œuvre tout à la fois de réaction et de reconstitution. Il a pour base les principes de l'école utilitaire et pour but l'intimidation. Les idées de justice sont sacrifiées à l'intérêt réel ou prétendu de la société. Aussi trouve-t-on dans le Code des incriminations injustes, telles que le délit de non-révélation de complot, des assimilations exagérées, telles que celles de la tentative au délit consommé, du complice à l'auteur principal. Dans l'organisation des peines, nous rencontrons la peine de mort et les peines perpétuelles prodiguées, des châtiments excessifs, des mutilations barbares, des peines injustes par leurs conséquences, telles que la confiscation générale et la mort civile. "

A d'autres points de vue, l'œuvre du législateur de 1810 n'était pas sans mérites. " Comme œuvre de codification, continue M. Garraud, le Code est rédigé avec beaucoup de simplicité, clarté et d'ordre ; les crimes et les délits, faits de même nature, quoique de gravité différente, ne sont plus séparés ; le législateur les réunit dans le livre III et consacre le livre IV aux contraventions „ (5). D'autre part, " les peines temporaires ne sont plus fixes, l'importante innovation d'un *maximum* et d'un *minimum* y est introduite (6) ; elle est accompagnée d'une organisation embryonnaire des circon-

(1) Voir plus haut, n° 133.

(2) Voir plus haut, n° 134.

(3) Décrets du 17 décembre 1809 et du 13 mars 1810. Voir aussi le décret du 23 juillet 1810. Cfr. plus haut, n° 1025.

(4) GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Paris, 1888, t. I, p. 95.

(5) Le livre I était consacré aux peines en général, le livre II aux personnes punissables, le livre III aux crimes, aux délits et à leur punition, le livre IV aux contraventions.

(6) Voir plus haut, n° 201.

stances atténuantes, dont le bénéfice est limité aux délits ayant causé un préjudice non supérieur à vingt-cinq francs „ (1).

1069. LES PEINES DU CODE DE 1810 (2). Tout comme le Code du 3 brumaire an IV, le Code pénal de 1810 distinguait les peines en peines de police, peines correctionnelles et peines criminelles. Ces dernières se divisaient en deux classes : les peines afflictives et infamantes et les peines simplement infamantes. “ L'infraction, disait l'art. 1, que les lois punissent de peines de police est une *contravention*. L'infraction que les lois punissent de peines correctionnelles est un *délit*. L'infraction que les lois punissent d'une peine afflictive ou infamante est un *crime* „ (3).

1070. *Peines de police*. Les peines de police étaient : 1° l'*amende* : “ les amendes pour contravention, disait l'art. 466 du Code, pourront être prononcées depuis un franc jusqu'à quinze francs inclusivement, selon les distinctions et classes ci-après spécifiées et seront appliquées au profit de la commune où la contravention a été commise „ ; 2° l'*emprisonnement* : “ l'emprisonnement pour contravention de police, disait l'art. 465, ne pourra être moindre d'un jour, ni excéder cinq jours, selon les classes, distinctions et cas ci-après spécifiés „ ; 3° la *confiscation de certains objets saisis*.

1071. *Peines correctionnelles*. “ Les peines en matière correctionnelle sont, disait l'art. 9 : 1° l'*emprisonnement à temps* dans un lieu de correction ; 2° l'*interdiction à temps* de certains droits civiques, civils ou de famille (4) ; 3° l'*amende*.

L'art. 11 y ajoutait le *renvoi sous la surveillance spéciale de la haute police*, et la *confiscation spéciale* soit du corps du délit quand la propriété en appartient au condamné, soit

(1) GARRAUD, *ouv. cité*, t. I, p. 96.

(2) Parmi les commentaires contemporains du Code pénal, citons CARNOT, *Commentaire sur le Code pénal*, Paris, 1824.

(3) Cfr. plus haut, n° 136.

(4) Voir à cet égard l'art. 42 du Code.

des choses produites par le délit, soit de celles qui ont servi ou qui ont été destinées à le commettre (1).

“ Quiconque aura été condamné à la peine d'emprisonnement, disait l'art. 40, sera enfermé dans une maison de correction : il y sera employé à l'un des travaux établis dans cette maison selon son choix. „ Mais un décret du 16 juin 1808 décida que lorsque l'emprisonnement avait été prononcé pour plus d'une année, le condamné pouvait être conduit dans la maison de détention du ressort pour y subir sa peine. Destinée aux condamnés criminels, cette maison recevait souvent aussi les vagabonds (2).

La durée de la peine d'emprisonnement était de six jours au moins, et de cinq années au plus ; sauf le cas de récidive et autres où la loi déterminait d'autres limites (3).

**1072. Peines criminelles : 1<sup>o</sup> peines afflictives et infamantes.** Les peines afflictives et infamantes étaient :

1<sup>o</sup> *La mort.* Tout condamné à mort devait avoir la tête tranchée. Le parricide, avant d'être exécuté à mort, devait avoir le poing droit coupé.

2<sup>o</sup> *Les travaux forcés à perpétuité.* Cette peine, qui remplaçait celle des *fers*, était désormais commune aux hommes et aux femmes, quoique s'exécutant dans des conditions différentes suivant le sexe du condamné. “ Les hommes condamnés aux travaux forcés, disait l'art. 15, seront employés aux travaux les plus pénibles ; ils traîneront à leurs pieds un boulet, ou seront attachés deux à deux avec une chaîne, lorsque la nature du travail auquel ils seront employés le permettra. Les femmes et les filles, disait l'art. 16, condamnées aux travaux forcés n'y seront employées que dans l'intérieur d'une maison de force. „

La condamnation aux travaux forcés emportait mort civile (4).

(1) Sur les effets du renvoi sous la surveillance, voir les art. 44 et suiv. du Code.

(2) Cfr. sur ce point le *Commentaire* de CARNOT, t. I, p. 106, et plus bas, n<sup>o</sup> 1079.

(3) Art. 40 du Code pénal.

(4) Art. 18 du Code pénal.

3° *La déportation.* " La peine de la déportation consistera, disait l'art. 17, à être transporté et à demeurer à perpétuité dans un lieu déterminé par le Gouvernement hors du territoire continental de l'empire. „

La condamnation à la déportation emportait *mort civile*. Mais le Gouvernement pouvait accorder au déporté, dans le lieu de la déportation, l'exercice des droits civils ou de quelques-uns de ces droits (1).

4° *Les travaux forcés à temps.* " La condamnation à la peine des travaux forcés à temps sera, disait l'art. 19, prononcée pour cinq ans au moins et vingt ans au plus. „ Pendant la durée de sa peine, le condamné était en état d'interdiction légale.

5° *La reclusion.* " Tout individu de l'un ou de l'autre sexe, disait l'art. 21, condamné à la peine de la reclusion, sera renfermé dans une maison de force et employé à des travaux dont le produit pourra, en partie, être appliqué à son profit, ainsi qu'il sera réglé par le Gouvernement. La durée de cette peine sera au moins de cinq ans et de dix ans au plus. „ Pendant la durée de sa peine, le condamné était en état d'interdiction légale.

La peine de la *gêne* était supprimée.

Les travaux forcés à temps et la reclusion privaient à jamais le condamné du droit d'être juré, expert, témoin, tuteur, soldat (art. 28).

1073. Indépendamment de la peine principale, les condamnés à des peines afflictives et infamantes devaient souvent être condamnés, en outre, à une peine accessoire. " La *marque* et la *confiscation générale*, disait l'art. 7 relatif à l'énumération des peines afflictives et infamantes, peuvent être prononcées concurremment avec une peine afflictive, dans les cas déterminés par la loi „ (2).

(1) Art. 40 du Code pénal.

(2) " Quiconque, disait l'art. 20 du Code pénal, aura été condamné à la peine des travaux forcés à perpétuité, sera flétri, sur la place publique, par l'application d'une empreinte avec un fer brûlant sur l'épaule droite. Les condamnés à d'autres peines ne subiront la flétrissure que dans les cas où la loi l'aurait attachée à la peine qui

Le renvoi sous la surveillance spéciale de la haute police, l'amende et la confiscation spéciale étaient, aux termes de l'art. 11 du Code pénal, applicables en matière criminelle, comme en matière correctionnelle.

Enfin, aux termes de l'art 22, tout condamné à l'une des peines des travaux forcés à perpétuité, des travaux forcés à temps, ou de la reclusion, devait, comme sous l'empire du Code pénal de 1791, être attaché au carcan sur la place publique : " il y demeurera exposé, disait l'art. 22, au regard du peuple durant une heure ; au-dessus de sa tête sera placé un écriteau portant en caractères gros et lisibles ses noms, sa profession, son domicile, sa peine et la cause de sa condamnation. "

1074. *Peines seulement infamantes.* Les peines simplement infamantes étaient : 1° le carcan ; 2° le bannissement ; 3° la dégradation civique.

La peine du carcan s'exécutait conformément à l'art. 22 du Code pénal que nous venons de citer.

" La dégradation civique, disait l'art. 34, consiste dans la destitution et l'exclusion du condamné de toutes fonctions ou emplois publics, et dans la privation de tous les droits énoncés en l'art. 28 „ (comme celui d'être juré, témoin, expert, etc.).

" Quiconque, disait l'art. 32, aura été condamné au bannissement sera transporté, par ordre du Gouvernement, hors du territoire de l'empire. La durée du bannissement sera au moins de cinq années, et de dix ans au plus. "

1075. La peine du bannissement et celle du carcan privaient à jamais le condamné du droit d'être juré, expert, témoin, tuteur, soldat, etc. (art. 28).

leur est infligée. Cette empreinte sera des lettres T. P. pour les coupables condamnés aux travaux forcés à perpétuité ; de la lettre T. pour les coupables condamnés aux travaux forcés à temps, lorsqu'ils devront être flétris. La lettre F. sera ajoutée dans l'empreinte, si le coupable est un faussaire. "

1076. Sauf des modifications de détail, le *Code pénal militaire* du 21 brumaire an V et le *Code des vaisseaux* des 21-22 août 1790 ainsi que la loi des 20 septembre- 12 octobre 1791, restèrent en vigueur sous le Consulat et l'Empire (1).

### § 2. *Le régime des prisons*

1077. LE CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE ET LE RÉGIME DES PRISONS. Le Code d'instruction criminelle proclama à nouveau le principe que les maisons d'arrêt et de justice devaient être entièrement séparées des prisons pour peines (bagnes, maisons de force, maisons de correction). Il maintint d'autre part, au point de vue de l'*administration* et de la *police* de ces divers établissements, les attributions respectives des magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, telles qu'elles avaient été antérieurement établies. Le juge d'instruction devait visiter une fois par mois les personnes retenues dans les maisons d'arrêt, et le président des assises une fois par session celles retenues dans les maisons de justice. " Le préfet, disait l'art. 611, est tenu de visiter, au moins une fois par an, toutes les maisons de justice et prisons et tous les prisonniers du département. „ Enfin, les maires, et dans les communes où il y en avait plusieurs, le préfet de police ou le commissaire général de police étaient, de leur côté, tenus à faire une fois par mois la visite de ces maisons.

1078. *Situation des prisons sous le Consulat et l'Empire.* Malgré les efforts du Gouvernement et des préfets, la situation des prisons resta en général lamentable pendant la durée du Consulat et de l'Empire (2). " On parle continuellement, écrivait encore Carnot en 1824, d'améliorer le sort des prisonniers, et surtout, de rendre les prisons plus salubres ; cependant tout encore, sur ce point, est à peu près au même

(1) Cfr. le décret du 12 novembre 1806, art. 50, et l'avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1811.

(2) Voir plus haut, n° 209.

état qu'il y a trente ans, dans presque toutes ces maisons : il n'y a pas de la simple inhumanité, mais de la barbarie, d'entasser des hommes dans des lieux où l'on craindrait souvent d'héberger les plus vils animaux „ (1). Les diverses espèces de condamnés et même les simples prévenus continuèrent presque partout, en dépit des prescriptions légales, à être réunis pêle-mêle dans des prisons malsaines (2).

1079. Dans les départements belges, où, grâce à l'existence des maisons de Gand et de Vilvorde, établies par le Gouvernement autrichien, on possédait des locaux plus ou moins appropriés, la situation était meilleure, du moins dans ces deux maisons et vers la fin de l'Empire surtout (3). “ Le ministre de l'intérieur Montalivet, écrit M. de Lanzac, fut très frappé par une visite à Vilvorde (en 1811), et manifesta sa satisfaction en accordant une gratification extraordinaire à tout le personnel dirigeant et surveillant „ (4).

Un arrêté du 13 floréal en IX avait affecté les maisons de Gand et de Vilvorde aux condamnés à la reclusion, à la gêne, à la détention, ou à l'emprisonnement correctionnel des départements belges et allemands ainsi que de ceux du Nord et du Pas de Calais (5). Dans la suite, divers décrets, et spécialement ceux du 16 juin 1808 (6), ordonnèrent, en plusieurs points de l'Empire, l'établissement de maisons de détention centrales du même genre, affectées aux condamnés criminels d'un certain nombre de départements. Les condamnés par voie de police correctionnelle et même les

(1) CARNOT, *Commentaire* cité, t. I, pp. 90-91.

(2) Cfr. à cet égard les *Statistiques des préfets*; SAROT, *ouv. cité*, t. I, pp. 153 et 155.

(3) Cfr. sur les maisons d'arrêt, notamment, LANZAC, *ouv. cité*, t. I, p. 354; *Statistique du département de la Meuse inférieure*, par le préfet LOYSEL, p. 82; VERHAEGEN, *Essai sur la liberté de la presse*, etc.

(4) LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. II, p. 40. — Cfr., en outre, la Coll. HAYEZ, t. XVIII, p. 20.

(5) Voir aussi les décrets du 4 mai 1809 et du 9 avril 1812 (Coll. HUYGHE, t. VIII, p. 163 et t. XIV, p. 427).

(6) Voir en outre les décrets du 13 ventôse an XI, du 29 novembre 1810, du 8 décembre 1810, du 24 janvier 1811, etc. Coll. HUYGHE, t. XI (2<sup>e</sup> série), t. XII et XIV (3<sup>e</sup> série).

vagabonds pouvaient, dans certains cas, y être transférés également (1). Mais ces décrets exigeaient que les condamnés correctionnels fussent "reclus dans des emplacements distincts et séparés des autres". Il en devait être de même des vagabonds.

**1080. LES PRISONS D'ÉTAT (2).** Le Code d'instruction criminelle ne s'occupait pas d'une espèce particulière de prisons, les *prisons d'État*, dont l'existence fut officiellement consacrée par le décret du 3 mars 1810. Elles étaient destinées à recevoir les personnes qui se trouvaient détenues dans les prisons ordinaires "sans qu'il soit convenable, disait le préambule du décret, ni de les faire traduire devant les tribunaux, ni de les faire mettre en liberté".

On se rappelle que l'art. 46 de la constitution du 22 frimaire an VIII donnait au Gouvernement le droit, lorsqu'il venait à être informé qu'il se tramait quelque conspiration contre l'État, de décerner des mandats d'amener et d'arrêt. Les personnes qui avaient fait l'objet de ces mandats devaient toutefois, dans les dix jours de leur arrestation, être mises en liberté ou en justice réglée (3). Le Gouvernement consulaire ne tarda pas à trouver ce délai de dix jours gênant. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua en conséquence au Sénat le droit de déterminer par un sénatus-consulte "le temps dans lequel des individus arrêtés en vertu de l'art. 46 de la constitution doivent être traduits devant les tribunaux lorsqu'ils ne l'ont pas été dans les dix jours de leur arrestation" (art. 55). Quoiqu'aucun sénatus-consulte n'eût été rendu pour imposer à la durée de ces arrestations des termes précis, le Gouvernement tint à se faire octroyer le droit de les maintenir indéfiniment, sous la garantie d'un contrôle. Le sénatus-consulte organique de

(1) Voir plus haut, n° 1071.

(2) Sur la police d'État sous l'Empire, voir DESMARETS, *Quinze ans de haute police sous le Consulat et l'Empire*, Paris, 1833, ouvrage qui a été réédité en 1900 avec une notice sur la haute police et des notes par MM. GRASILLIER et SAVINE; THYS, *Un drame judiciaire en 1813*; etc.

(3) Voir plus haut, nos 677 et 872.

l'Empire ouvrit aux personnes arrêtées en vertu de l'art. 46 et non mises en jugement après les dix jours de leur arrestation, un recours auprès de la commission sénatoriale de la liberté individuelle. Lorsque cette commission, après examen du dossier, estimait " que la détention prolongée au delà des dix jours de l'arrestation n'était pas justifiée par l'intérêt de l'Etat „ (art. 62, C. XII), elle devait inviter le ministre qui avait ordonné l'arrestation à faire mettre en liberté la personne détenue ou à la renvoyer devant les tribunaux ordinaires (1).

Les arrestations ordonnées par voie administrative prirent avec les années une grande extension, au point de renouveler les abus des lettres de cachet de l'ancien régime. Elles frappèrent même souvent des personnes régulièrement acquittées par les tribunaux (2). Il parut bientôt nécessaire de les réglementer officiellement. Un décret du 3 mars 1810 les subordonna à certaines formes légales et solennelles pour empêcher tout au moins qu'elles ne fussent dictées, disait-il, " par des considérations et passions privées „. Ce décret confiait au Conseil privé la mission d'autoriser les mises en détention par voie administrative et défendait de les prolonger au delà d'une année sans une autorisation nouvelle. " Nul prisonnier d'Etat, disait l'art. 37 du décret, ne pourra être détenu, si ce n'est en dépôt et pour passage, dans d'autres lieux que les prisons d'Etat désignées par nous. „ Les châteaux de Saumur, Ham, If, Landskronn, Pierre-Châtel, Fenestrelle, Campiano et Vincennes furent désignés à cette fin. En fait, cependant, les autorités administratives continuèrent à enfermer dans les prisons ordi-

(1) Voir plus haut, nos 772, 842 et suiv., 851, 872, 897. — Le 1<sup>er</sup> vendémiaire an XIII, la commission soumit au Sénat le tableau des opérations auxquelles elle s'était livrée depuis son établissement : sur 116 pétitions dont elle s'était occupée, elle avait obtenu 44 mises en liberté (Procès-verbal de la séance du 30 vendémiaire an XIII, *Archives nationales*). C'est le seul rapport qui fut fait au Sénat : du moins, je n'en ai pas trouvé d'autre dans les procès-verbaux. — Cfr. sur l'activité de la commission, AULARD, *Histoire politique*, p. 778.

(2) Voir pour la Belgique, LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. II, pp. 178 et suiv.

naires un grand nombre de personnes arrêtées par voie administrative.

1081. La garde et l'administration des prisons d'Etat étaient confiées à un officier de gendarmerie, désigné par l'Empereur, et placé sous la surveillance du préfet. Les prisons d'Etat devaient chaque année, avant la réunion du Conseil privé où se renouvelaient les autorisations de détention administrative, être inspectées par un ou plusieurs conseillers d'Etat, chargés d'entendre séparément les réclamations et de donner leur avis sur chaque prisonnier.

1082. Indépendamment des détentions ordonnées par voie administrative, l'Empire commit d'autres atteintes graves à la liberté individuelle. C'est ainsi qu'en 1810 le conseiller d'Etat Réal, qui avait, au ministère de la police, le 2<sup>me</sup> arrondissement dans ses attributions, fut envoyé dans nos provinces pour noter les dispositions des habitants et préparer une sorte de liste d'otages (1). Au commencement de 1810, à la suite de cette mission, un certain nombre de familles riches de la Belgique reçurent l'injonction de venir s'établir à Paris. C'était le moyen de neutraliser l'influence qu'elles n'avaient pas voulu mettre au service du pouvoir. A d'autres familles nobles, le Gouvernement arracha un fils qu'il plaça d'office dans un lycée ou dans une école militaire. Quelques membres de la noblesse, enfin, reçurent un brevet d'auditeur ou de sous lieutenant, et durent rejoindre sans retard le poste qui leur était assigné. La gendarmerie, au besoin, devait contraindre par la force ceux qui essaieraient de se soustraire à ces rigueurs (2).

(1) Sur la mission de Réal, voir les renseignements donnés par M. DE LANZAC DE LABORIE, *La Domination française en Belgique*, t. II, pp. 160 et suiv.

(2) Voir sur les victimes de ces mesures, les *Souvenirs* cités du comte de Mérode, t. I, p. 256 ; les *Mémoires du général comte Van der Meere*, Bruxelles, 1880, pp. 15, 19, 21 et suiv. ; surtout VOYER-D'ARGENSON, *Discours et opinions*, t. I, pp. 154 et suiv., et les historiens de la ville d'Anvers, THYS, GENARD, etc. Le commissaire général de police Bellemare a laissé à Anvers de tristes souvenirs. — Cfr. plus haut, n° 883.

## CHAPITRE III

## LE TRIBUNAL DE CASSATION (1)

*(Cour de cassation)*

**1083.** ORGANISATION. *Composition.* Le Consulat et l'Empire n'apportèrent pas de modifications essentielles à l'organisation générale du Tribunal de cassation, qualifié de Cour de cassation par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII. Il comprenait, en vertu de la loi du 27 ventôse an VIII, quarante-huit membres au lieu de cinquante. Le Tribunal entier nommait parmi ses membres un président, dont les fonctions duraient trois ans et qui présidait de plein droit sa section. Les deux autres sections élisaient leur président, pour trois ans également. A partir du sénatus consulte du 28 floréal an XII, les présidents de la Cour de cassation furent nommés à vie par l'Empereur et le président du tribunal entier s'appela premier président (art. 136. C. XII).

Le décret du 28 janvier 1811 porta à trois le nombre des présidents. Chacun des présidents était attaché à une section et le premier président pouvait présider chacune des sections.

Lorsque le Gouvernement le jugeait convenable, il pouvait charger le grand-juge ministre de la justice de présider le Tribunal de cassation (art. 80, C. X).

**1084.** L'Empire donna au commissaire du Gouvernement la qualification de procureur général impérial, et ses substitués furent appelés avocats généraux, à partir du décret du 19 mars 1810. Le même décret donna aux membres de la Cour le titre de conseillers.

(1) HIVER, *ouv. cité*, pp. 534-536; LE GRAVEREND, *ouv. cité*, t. II, pp. 153 et suiv., 179 et suiv. et t. IV, pp. 3 et suiv.; RENOARD, *Le Tribunal de cassation*; DE RAYNAL, *Le Tribunal et la Cour de cassation*; la mercuriale de REYNAUD, du 16 octobre 1891, sur le Tribunal de cassation, etc.

Les sections se renouvelaient, au sort et par quart, tous les ans.

Elles ne pouvaient juger qu'au nombre de onze membres au moins. Les jugements étaient rendus à la majorité absolue des suffrages (1).

**1085. Costume et traitement.** Le costume des membres de la Cour de cassation fut d'abord, l'habit noir à la française, la cravate longue, le chapeau à trois cornes orné de ganses et le petit manteau, différencié par une bande de soie pourpre (2). En l'an XI, la robe noire leur fut donnée pour les audiences ordinaires, et la robe rouge pour les audiences solennelles (3), avec la doublure d'hermine et l'épitoge pour les présidents et le procureur général (4).

La loi du 27 ventôse an VIII maintenait aux membres du Tribunal de cassation un traitement égal à celui des membres du Corps législatif (5). Le président du Tribunal et le commissaire du Gouvernement avaient un supplément annuel de cinq mille francs, les présidents de section un supplément de deux mille francs. La moitié du traitement était mise en masse chaque mois et distribuée en droits d'assistance. Les traitements des conseillers et des substituts du procureur général furent, en l'an XII, fixés à quinze mille francs, les présidents et le premier substitut reçurent dix-huit mille francs et le premier président et le procureur général trente mille francs (6).

**1086. NOMINATION.** D'après la constitution de l'an VIII, les membres du Tribunal de cassation étaient nommés par le Sénat (art. 67).

Sauf condamnation pour forfaiture ou radiation de la liste

(1) Voir le règlement du 12 floréal an VIII pour le service du Tribunal de cassation, approuvé par arrêté du 4 prairial an VIII, et le décret modificatif du 1<sup>er</sup> mars 1813.

(2) Arrêté du 24 germinal an VIII.

(3) Arrêté du 2 nivôse an XI.

(4) Décrets du 29 messidor an XII et du 4 juin 1806.

(5) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 622.

(6) Décret du 27 messidor an XII. Comparer plus haut, n<sup>o</sup> 930.

des notables, les juges de cassation devaient conserver leurs fonctions toute leur vie (art. 68, C. VIII).

Le commissaire du Gouvernement et ses substituts (1) ainsi que le greffier (2) étaient nommés et révoqués par le premier Consul.

**1087.** La constitution du 16 thermidor an X décida que les juges du Tribunal de cassation seraient nommés par le Sénat, sur la présentation du premier Consul. Pour chaque place vacante, le premier Consul présentait trois sujets (art. 85, C. X).

**1088.** *Conditions d'éligibilité.* Pour pouvoir être élu juge de cassation, il fallait, outre l'âge de trente ans, maintenu par la loi du 27 ventôse an VIII, être porté sur la liste des notables nationaux, condition abrogée d'ailleurs à partir du Consulat à vie.

La loi du 22 ventôse an XII, qui subordonnait à partir de l'an XVII l'accès à la carrière judiciaire à la possession d'un diplôme de licencié en droit, s'appliquait au Tribunal de cassation (art. 23).

**1089.** *ATTRIBUTIONS.* La constitution de l'an VIII (art. 65) et la loi du 27 ventôse an VIII maintinrent au Tribunal de cassation les attributions que lui donnait déjà la constitution de l'an III (3). Mais des règles nouvelles furent établies pour le cas où après une cassation le second jugement sur le fond était attaqué par les mêmes moyens que le premier. D'après la loi du 27 ventôse, la question devait être portée devant toutes les sections réunies du Tribunal de cassation. La loi du 16 septembre 1807 adopta une autre solution. Avant de prononcer le second arrêt, sections réunies, la Cour de cassation pouvait demander que la loi fût officiellement interprétée. Si elle ne le demandait pas, la Cour rendait le second arrêt, sections réunies, et sous la présidence du grand-juge.

(1) Constitution de l'an VIII, art. 41.

(2) Loi du 27 ventôse an VIII, art. 67.

(3) Voir plus haut, n° 218.

Si dans ce cas le jugement sur le fond était pour la troisième fois attaqué, il y avait lieu à interprétation de la loi, par la voie d'un règlement d'administration publique.

**1090.** Le Tribunal de cassation reçut sous le Consulat et l'Empire quelques attributions nouvelles. " Les juges civils et criminels, disait l'art. 74 de la constitution de l'an VIII, sont, pour les délits relatifs à leurs fonctions, poursuivis devant les tribunaux auxquels celui de cassation les renvoie après avoir annulé leurs actes. „ Jadis, en cas de forfaiture, la mise en accusation des juges dépendait du Corps législatif (1).

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII et le Code d'instruction criminelle établirent des règles nouvelles sur la mise en accusation des magistrats de l'ordre judiciaire (2).

La loi du 27 ventôse an VIII voulait que chaque année le Tribunal de cassation envoyât au Gouvernement une députation pour lui indiquer les points sur lesquels l'expérience avait fait connaître les vices ou l'insuffisance de la législation (art. 86).

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, enfin (3), donna au Tribunal de cassation présidé par le grand-juge, une juridiction disciplinaire sur les tribunaux d'appel et les tribunaux criminels, ainsi que le droit de suspendre pour cause grave les juges de leurs fonctions, et de les mander auprès du grand-juge pour y rendre compte de leur conduite (art. 82).

**1091. PROCÉDURE. Avocats.** La loi du 27 ventôse an VIII avait décidé le rétablissement des avoués près le Tribunal de cassation. Le décret du 25 juin 1806, tout en maintenant les règles relatives à l'exercice de leurs fonctions et à leur discipline, décida qu'ils prendraient le titre d'avocats.

Ils étaient soumis à la juridiction disciplinaire de la Cour.

(1) Voir plus haut, n° 219.

(2) Voir les art. 101 et 103 du sénatus-consulte et le Code d'instruction criminelle, art. 479-503 ainsi que la loi du 20 avril 1810, art. 10.

— Cfr. plus haut, nos 996 et 997.

(3) Cfr. plus haut, nos 787 et 899.



## LIVRE V

### Les institutions départementales et locales

#### CHAPITRE I

##### LES INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES (1)

**1092.** Les institutions départementales et locales subirent à l'avènement du Consulat une transformation radicale dont les principes demeurèrent debout jusqu'à la chute de l'Empire. L'organisation nouvelle fut décrétée, non par la constitution mais par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

Au lieu d'être confiée (2) à un corps élu (*l'administration centrale*), agissant sous l'impulsion et le contrôle d'un agent du Gouvernement (le *commissaire du Directoire*), la gestion régionale des intérêts généraux et celle des intérêts propres au département furent réparties entre trois institutions ayant chacune leurs attributions nettement limitées : le *préfet*, le *conseil général* et le *conseil de préfecture*.

Les pouvoirs d'administration proprement dits et d'exécution des lois appartenaient, en général, au *préfet* seul. Les résolutions du *conseil général* n'avaient, sauf pour la répartition des contributions, que le caractère de propositions

(1) Consulter, comme ouvrages généraux, les sources indiquées plus haut, p. 157, note 1.

(2) Voir plus haut, nos 222 et suiv.

soumises à l'agrément des autorités supérieures. Cette assemblée émettait, en outre, des vœux sur l'état et les besoins du département. Le *conseil de préfecture* héritait des attributions d'ordre contentieux.

### § 1. Le préfet (1)

**1093. NOMINATION.** Aux termes de l'art. 41 de la constitution et de l'art. 18 de la loi organique du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), les préfets étaient nommés et révoqués par le premier Consul.

A l'époque où les listes de notables furent en vigueur, les préfets devaient être choisis sur la liste de notabilité départementale (art. 8 et 59, C. VIII). En cas de mort, l'intérim de la préfecture était de droit exercé par le plus ancien conseiller de préfecture.

**1094.** Dès le 11 ventôse an VIII, le Gouvernement avait procédé à la nomination des préfets, dans l'esprit de conciliation et d'apaisement dont son avènement au pouvoir avait été le point de départ (2). Il choisit ses représentants dans les départements *parmi les divers partis* sans distinction, qui tour à tour avaient dominé depuis la Révolution. " Le corps préfectoral paraît compter en l'an X, disent MM. St-Yves et Fournier, environ la moitié de ses membres ayant appartenu à la Constituante, à la Législative ou à la Convention ; ceux

(1) Sur le fonctionnement des préfectures sous le Consulat et l'Empire, on trouvera une foule de détails du plus haut intérêt dans PASSY, *Frochot, préfet de la Seine*, Paris, 1867 ; DE LANZAC DE LABORIE, *La domination française en Belgique*, spécialement t. I, pp. 313 et suiv., et t. II, pp. 21 et suiv., 190 et suiv., 269 et suiv. ; SAINT-YVES et FOURNIER, *Le département des Bouches du Rhône de 1800 à 1810*, Paris, 1899 ; LANZAC DE LABORIE, *Paris sous Napoléon*, Paris, 1906 ; LEVY-SCHNEIDER, *Jambon Saint-André, préfet du Mont-Tonnerre*, dans *la Révolution française*, 1901, t. XL, p. 408 ; etc., etc.

(2) SAINT-YVES, *ouv. cité*, p. 29. — Cfr. l'arrêté du 11 ventôse an VIII et le tableau dressé par SAINT-YVES, *ouv. cité*, pp. 26-28 ; KUSCINSKI, *Les conventionnels fonctionnaires après le 18 brumaire*, dans *la Révolution française*, 1894, t. XXVII.

ayant passé par cette dernière assemblée sont, à quelques exceptions près, des modérés. L'autre moitié comprend une majorité d'administrateurs ou de commissaires de département ; on relève également la nomination de quelques généraux „ (1). “ En particulier, dit M. de Lanzac, les personnages appelés à exercer ces fonctions en Belgique différaient profondément les uns des autres par le caractère, par l'origine, par le passé politique. Un seul trait leur était commun, et un trait négatif : en exécution de la volonté expresse du premier Consul, aucun d'entre eux n'était Belge de naissance, ni fixé dans le pays depuis la conquête „ (2).

**1095. ATTRIBUTIONS DES PRÉFETS.** La loi du 28 pluviôse an VIII définissait d'un mot les attributions des préfets : “ Le préfet, disait son article 3, sera seul chargé de l'administration „. “ Le système administratif que présente le projet de loi, disait l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII (3), est fort simple ; il repose sur des principes dès longtemps familiers aux bons esprits. Dans l'administration locale, on reconnaît trois services distincts : 1<sup>o</sup> l'administration proprement dite ; 2<sup>o</sup> les jugements qui se rendent d'office en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions qui ont lieu entre les masses et les individus ; 3<sup>o</sup> le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. Le projet de loi sépare ces trois fonctions. Il remet la première à un seul magistrat dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir au préfet, au sous-préfet et au maire. Il remet la seconde à des conseils de département, à des conseils d'arrondissement communaux et aux répartiteurs municipaux dont l'existence est conservée. Il remet la troisième à un conseil de préfecture. Ces dispositions sont fondées sur ces deux principes qu'administrer doit être le fait d'un seul homme et juger le fait de plusieurs. „ L'Assem-

(1) *Ouv. cité*, t. I, p. 312. — M. DE LANZAC a retracé le portrait des divers préfets de nos départements : *La domination française*, etc., t. I, pp. 313 et suiv. ; t. II, pp. 137 et suiv., 190 et suiv.

(2) LANZAC, *ouv. cité*, t. I, p. 313.

(3) Exposé des motifs, cité d'après la Coll. HAYEZ, t. XVI, pp. 189 et suiv.

blée constituante avait, au contraire, réuni entre les mêmes mains les trois services distincts que comporte l'administration. " Comme elle remit, continuait l'exposé des motifs, les fonctions administratives à des directoires nombreux, elle crut pouvoir faire de ces corporations des espèces de tribunaux. En effet, la justice pouvait trouver quelque sûreté dans ce système ; c'est avec l'administration qu'il était incompatible, parce que les ordres du Gouvernement et les lois elles-mêmes rencontraient la délibération là où elles ne doivent trouver qu'empressement à l'action et obéissance „ (1).

1096. En confiant l'administration au préfet exclusivement, la loi du 28 pluviôse an VIII avait procuré au pouvoir central dans les départements ce représentant direct, souple et obéissant, que les régimes précédents n'avaient obtenu qu'à coups d'épurations, de suspensions et de destitutions incessamment renouvelées. " Napoléon, écrit le *Mémorial de Ste-Hélène* (2), parlant de son organisation impériale disait qu'il en avait fait le gouvernement le plus compact, de la circulation la plus rapide, et des efforts les plus nerveux, qui eût jamais existé : " Et il ne fallait rien moins que tout cela, „ remarquait-il, pour pouvoir triompher des immenses difficultés dont nous étions entourés, et produire toutes les merveilles que nous avons accomplies ; l'organisation des préfetures, leur action, les résultats étaient admirables et prodigieux. La même impulsion se trouvait donnée au même instant à plus de quarante millions d'hommes ; et à l'aide de ces centres d'activité locale, le mouvement était aussi rapide à toutes les extrémités qu'au cœur même (3). Les étrangers qui nous visitaient, et qui savaient voir et juger, en étaient émerveillés. Et c'est à cette uniformité d'action, sur un aussi grand terrain, qu'ils attribuaient surtout ces prodigieux efforts, ces immenses résultats, qu'ils avouaient n'avoir pas pu comprendre jusque-là. „ Les préfets avec toute l'autorité

(1) Voir plus haut, nos 85 et 224.

(2) LAS CASES, *Mémorial de Ste-Hélène*, édit. de Bruxelles, 1823, t. VII, p. 96.

(3) Comparer plus haut, n° 85.

et les ressources locales dont ils se trouvaient investis, ajoutait l'Empereur, étaient eux-mêmes des *Empereurs au petit pied* ; et comme ils n'avaient de force que par l'impulsion première, dont ils n'étaient que les organes, que toute leur influence ne dérivait que de leur emploi du moment, qu'ils n'en avaient point de personnelle, qu'ils ne tenaient nullement au sol qu'ils régissaient, ils avaient tous les avantages des anciens grands agents absolus, sans aucun de leurs inconvénients. »

1097. ADMINISTRATION ET EXÉCUTION DES LOIS (1). Chargé seul de l'administration, aux termes de la loi du 28 pluviôse au VIII, le préfet héritait, en principe, de toutes les attributions d'ordre administratif que la loi du 22 décembre 1789 et les lois qui l'avaient modifiée ou complétée, avaient confiées aux administrations départementales, en matière de *finances*, de *bienfaisance publique*, de *instruction publique*, de *encouragements à l'agriculture et à l'industrie*, de *domaines nationaux*, *propriétés publiques*, *forêts*, *rivières*, *chemins* et de *travaux publics* (2). Le maintien de la *salubrité*, de la *sûreté* et de la *tranquillité publique* dans le département, ainsi que l'exécution des lois sur la *conscription* et sur la *garde nationale*, passèrent également dans leurs attributions (3).

Dans quelques-unes de ces matières, les prérogatives des préfets reçurent même de l'extension sous le Consulat et l'Empire. Dans d'autres, au contraire, elles se réduisirent au profit de rouages d'administration nouveaux. C'est ainsi qu'en matière de *finances*, l'intervention des préfets, tout en restant importante, était moindre que celle des directoires et des conseils généraux à l'origine de la Révolution, et même moindre que celle des administrations et commissaires centraux sous le Directoire. La répartition des contributions entre les arrondissements avait été attribuée, en effet, au

(1) Voir plus haut, nos 230 et suiv.

(2) Pendant les premières années du Consulat et de l'Empire, les préfets publièrent souvent, sous le titre de *Statistique du département de.....*, un rapport imprimé sur la situation de leur département.

(3) Voir plus haut, nos 238 et suiv.

conseil général, et le contentieux des réclamations au conseil de préfecture. D'autre part, la création de la direction des contributions directes avait déchargé les préfets des fonctions précédemment dévolues dans la levée de ces contributions aux commissaires du Directoire (1).

C'est ainsi encore qu'en matière d'instruction publique, la création de l'Université impériale enleva également aux préfets une partie de leurs attributions dans ce domaine.

Par contre, le Consulat et l'Empire attribuèrent quelquefois aux préfets la connaissance de matières qui étaient restées étrangères aux administrations centrales de l'époque précédente. Après le Concordat, notamment, la législation sur le *temporel des cultes* consacra leur intervention en cette matière, à l'instar de ce qu'avait déjà décidé, avant la séparation de l'Église et de l'État, la loi du 22 décembre 1789.

**1098.** *Intérêts départementaux proprement dits.* Ce n'était pas seulement au point de vue de l'exécution des lois et de l'administration régionale des intérêts généraux, que les préfets avaient hérité des attributions des administrations centrales, mais encore au point de vue de la gestion des intérêts départementaux proprement dits. En cette matière sans doute, le conseil général exerçait une certaine action, mais il n'avait, comme nous le verrons bientôt, aucun pouvoir de décision proprement dit. Sous le Consulat et l'Empire, l'augmentation des ressources locales permit de pourvoir, dans le domaine des intérêts départementaux proprement dits, à quelques-uns des besoins qui étaient restés en souffrance sous le Directoire.

**1099.** *Contrôle et tutelle des administrations locales.* La loi du 28 pluviôse an VIII n'apportait aucune modification aux liens de subordination hiérarchique qui, depuis le début de la Révolution, reliaient entre elles les diverses autorités

(1) Pour le détail, il faut nécessairement renvoyer au texte même des lois, arrêtés et décrets sur les matières en question, et aux recueils et commentaires de l'époque, tel celui de FLEURIGEON, *Manuel administratif*, Paris, an IX, verbo *Autorités administratives : Préfectures*, t. I, pp. 34 et suiv.

administratives. Les sous-préfets et les maires se trouvèrent ainsi subordonnés aux préfets, comme les administrations municipales l'étaient aux administrations centrales. Sauf les autorisations de plaider, que les communes devaient demander au conseil de préfecture, les droits de tutelle à l'égard des administrations locales passèrent également aux préfets (1).

Les préfets possédaient enfin, à l'égard du personnel des administrations locales, des droits de nomination et de suspension qui varièrent à certains égards suivant les époques. " Les préfets, disait l'art. 20 de la loi du 28 pluviôse an VIII, nommeront et pourront suspendre de leurs fonctions les membres des conseils municipaux ; ils nommeront et pourront suspendre les maires et adjoints dans les villes dont la population est au-dessous de cinq mille habitants. „ Mais le sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribua au premier Consul la nomination des conseillers municipaux des villes de cinq mille habitants et plus.

**1100. Attributions d'ordre contentieux.** En règle générale, les attributions d'ordre contentieux, exercées par les administrations centrales, ne furent pas dévolues aux préfets. La loi du 28 pluviôse an VIII les confia au conseil de préfecture. Mais le préfet pouvait assister aux séances de ce conseil, et, lorsqu'il y assistait, il le présidait avec voix prépondérante.

A titre exceptionnel, des lois et décrets divers attribuèrent aux préfets le contentieux de certaines matières spéciales (2).

**1101. Le département de la Seine.** Dans le département de la Seine, le préfet était dépouillé de la généralité des attributions de police au profit du préfet de police, dont la loi du 28 pluviôse avait décrété l'établissement à Paris, pour remplacer le bureau central. " Un préfet de police, disait l'art. 16 de cette loi, sera chargé de ce qui concerne la police, et aura sous ses ordres des commissaires distribués dans les douze municipalités. „ Ce préfet, en vertu d'un arrêté du

(1) Voir plus haut, n° 242.

(2) DARESTE, *La justice administrative*, p. 167.

3 brumaire an IX, exerçait son autorité dans toute l'étendue du département de la Seine ainsi qu'à St-Cloud, Meudon et Sèvres (1). La démarcation des fonctions respectives du préfet de la Seine et du préfet de police n'ayant pas été toujours nettement fixée, il en résulta entre les deux administrations des conflits incessants (2).

**1102. FONCTIONNEMENT.** *Subordination hiérarchique* (3) etc. Dans l'accomplissement de sa mission, le préfet était étroitement subordonné aux ministres. " Les administrations locales, disait d'une manière générale l'art. 59 de la constitution de l'an VIII, établies soit pour chaque arrondissement communal, soit pour des fractions plus étendues du territoire sont subordonnées aux ministres. „ Les principes fondamentaux de la loi du 22 décembre 1789 se trouvaient ainsi maintenus en vigueur (4), et les préfets devaient en conséquence soumettre à l'approbation préalable des ministres leurs actes les plus importants : " Les arrêtés des administrations de département sur tous les objets qui intéressent le régime de l'administration générale du royaume, disait l'art. 5 section III de la loi du 22 décembre 1789, ou sur des entreprises nouvelles et des travaux extraordinaires, ne pourront être exécutés qu'après avoir reçu l'approbation du Roi. Quant à l'expédition des affaires particulières et de tout ce qui s'exécute en vertu de délibérations déjà approuvées, l'autorisation spéciale du Roi ne sera pas nécessaire. „

D'après l'arrêté du 17 ventôse an VIII, les préfets devaient faire chaque année une tournée dans leur département, et rendre compte à chacun des ministres, suivant leurs attributions, des résultats de ces tournées.

**1103.** En cas d'absence du préfet, le secrétaire général de la préfecture correspondait avec lui et le représentait

(1) Ces communes appartenaient au département de Seine-et-Oise.

(2) Voir à cet égard PASSY, *Frochot, passim* ; LANZAC DE LABORIE, *Paris sous Napoléon, passim* ; les *Mémoires de Pasquier*, qui fut préfet de police à partir de 1810.

(3) Cfr. l'arrêté du 17 ventôse an VIII.

(4) Cfr. FLEURIGEON, *Manuel administratif*, t. I, p. 43.

dans les cas les plus urgents. Mais en cas de mort, les fonctions préfectorales étaient de droit exercées par le plus ancien conseiller de préfecture (1).

**1104. Bureaux. Le secrétaire général.** Le préfet était assisté dans l'accomplissement de ses fonctions par un personnel de bureaux, à la tête duquel se trouvait un secrétaire général. La nomination de ce fonctionnaire appartenait au Gouvernement (art. 18). Le secrétaire général nommait et révoquait les employés. Les contemporains se plaignaient quelquefois de ce que ces employés fussent en quelque sorte à la merci du secrétaire général de préfecture (2). C'était le Gouvernement qui fixait pour chaque département la somme des frais de bureau qui pouvait être dépensée pour l'administration (3).

**1105. FINANCES DÉPARTEMENTALES. Dépenses.** Après quelques tâtonnements, au début (4), le Consulat en l'an X régla à nouveau et d'une manière définitive la question des dépenses départementales. On se rappelle que la loi du 11 frimaire an VII avait d'une manière générale rangé au nombre de ces dépenses toutes celles des services judiciaires et administratifs dans les départements. Ce système avait entraîné des conséquences fâcheuses. Le recouvrement des ressources des départements ne s'opérait qu'avec de grands retards. Le paiement des traitements des juges et des administrateurs restait ainsi longtemps en souffrance. La loi du 13 floréal an XI (qui décrétait les impôts pour l'an XI), pour y remédier, distingua désormais en deux groupes les dépenses judiciaires et administratives, les unes devant être acquittées par le trésor public, les autres par les fonds départementaux.

(1) Arrêté du 17 ventôse an VIII, art. 6, et arrêté du 27 pluviôse an X.

(2) FLEURIGEON, *ouv. cité*, t. I, p. 42.

(3) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 24. — Cfr. plus haut, n° 245.

(4) Voir la loi relative aux contributions pour l'an IX, en date du 25 ventôse an VIII, et celle relative aux contributions de l'an X, en date du 21 ventôse an IX. Cfr. aussi les arrêtés du 26 ventôse, du 27 floréal et du 8 messidor an VIII, du 7 ventôse an IX, du 3 germinal an X.

Le premier groupe comprenait toutes les *dépenses fixes* pour les *traitements* des préfets (1), sous-préfets, secrétaires généraux et membres des conseils de préfecture, professeurs et bibliothécaires des écoles centrales, membres des tribunaux, traitements des juges et greffiers de paix et des greffiers de commerce, les taxations des receveurs généraux et particuliers. Remarquons toutefois qu'en réalité et quoiqu'acquittées par le trésor public, ces dépenses demeuraient cependant à la charge des départements, en ce sens que le Trésor y pourvoyait au moyen des centimes additionnels que la loi de finances annuelle imposait à cette fin à chaque département. Le second groupe, c'est-à-dire les dépenses départementales proprement dites, comprenait les *dépenses variables* (2) de traitements des employés et garçons de bureau, les frais de papier et d'impression, les loyers et réparations des préfectures, tribunaux, écoles publiques, les dépenses des prisons et dépôts de mendicité ainsi que celles relatives aux enfants trouvés. On rangeait aussi au nombre des dépenses variables, les *dépenses dites imprévues*, c'est-à-dire non spécifiées par la loi, et qu'il appartenait dès lors aux conseils généraux de déterminer, non seulement quant à leur montant, mais encore quant à leur objet. C'étaient les seules dépenses départementales qui avaient vraiment un caractère local. A l'origine, ces dépenses d'intérêt vraiment local étaient peu importantes, car les ressources départementales étaient presque toujours absorbées par les dépenses variables obligatoires. Mais la loi de finances de l'an XIII, en date du 2 ventôse an XIII, étendit, au point de vue des intérêts locaux proprement dits, les prérogatives financières des départements. " Les conseils généraux, disait son art. 34

(1) D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, le traitement des préfets variait de 8000 à 30.000 fr. suivant la population des villes où la préfecture était établie. D'après le décret du 11 juin 1810, les préfectures étaient divisées en quatre classes au point de vue du traitement : les préfets de 1<sup>re</sup> classe avaient 50.000 ; ceux de 2<sup>me</sup> classe (Anvers, Bruxelles, Gand), 40.000 ; ceux de 3<sup>me</sup> classe (Bruges, Liège) 30.000 et ceux de 4<sup>me</sup> classe, 20.000 fr. Le préfet de la Seine avait 100.000 fr.

(2) Voir sur ces dépenses variables, les arrêtés du 26 ventôse an VIII et du 7 ventôse an IX, et les décrets du 7 octobre 1809, du 11 juin 1810, etc.

n° 2°, pourront proposer d'imposer jusqu'à concurrence de quatre centimes au plus, soit pour réparations, entretien de bâtiments et supplément des frais de culte, soit pour construction de canaux, chemins ou établissements publics. Sa Majesté, en son Conseil d'État, autorisera, s'il y a lieu, la dite imposition „ (1).

A diverses reprises, des lois particulières mirent en tout ou en partie, à la charge des départements d'autres dépenses d'intérêt général que celles comprises dans les dépenses fixes ou variables que nous avons indiquées. La loi du 2 ventôse an XIII, par exemple, imposa aux départements une participation dans les frais de la confection du cadastre (art. 34). Il arriva aussi que les départements votèrent, plus ou moins volontairement, des fonds pour subvenir aux frais de guerre.

1106. *Recettes départementales.* Pour pourvoir aux dépenses départementales, il était chaque année levé des centimes additionnels aux contributions directes. Ces centimes se distinguaient en centimes pour non-valeurs, centimes fixes, centimes variables et centimes facultatifs.

Le montant des *centimes fixes*, déterminé d'autorité par la loi de finances, était versé au trésor public et servait à l'acquit des dépenses fixes des traitements administratifs et judiciaires. Ces centimes fixes variaient, au surplus, de département à département. Le produit des centimes imposés dans un département dépassait souvent de beaucoup le montant des dépenses fixes.

Les *centimes variables* étaient destinés à pourvoir aux dépenses variables. Le conseil général votait le nombre de ces centimes dans la limite maxima arrêtée chaque année par la loi de finances.

Les *centimes facultatifs* étaient destinés à pourvoir à ces dépenses départementales pour réparations, frais de culte,

(1) Des lois particulières comme, par exemple, celle du 12 ventôse an XII, ou des décrets autorisèrent souvent aussi des impositions spéciales en vue de travaux extraordinaires. — Voir notamment sur les dépenses relatives aux routes, les décrets du 16 déc. 1811, du 14 juillet et du 21 sept. 1812, du 7 janvier et du 13 août 1813, etc.

routes, établissements publics, que la loi du 2 ventôse an XIII avait autorisées. C'était également le conseil général qui en déterminait le nombre, d'après le maximum fixé par la loi de finances annuelle.

La loi de finances annuelle décrétait, enfin, la levée de deux centimes pour constituer un fonds de non-valeurs et de dégrèvement (1).

Des impositions *extraordinaires* en centimes additionnels étaient souvent aussi autorisées par des lois particulières.

**1107.** *Budget et compte* (2). L'état des dépenses *variables* et celui des dépenses *extraordinaires* ou *facultatives*, étaient dressés chaque année par le préfet, soumis au vote du conseil général, et définitivement arrêtés par l'autorité supérieure (3). Dans les premières années, les votes des conseils généraux furent, dans une large mesure, entérinés par l'autorité supérieure. Dans les dernières années de l'Empire, les budgets subirent d'assez graves remaniements.

L'état des recettes était également soumis par le préfet au conseil général (qui votait le nombre de centimes additionnels variables ou facultatifs qu'il jugeait nécessaire) et arrêté définitivement par le ministre de l'intérieur.

Chaque année aussi, le conseil général débattait le compte des dépenses variables ou facultatives de l'exercice précédent rendu par le préfet. Ce compte était définitivement arrêté par le ministre.

## § 2. *Le conseil général*

**1108.** ORGANISATION. La loi du 28 pluviôse an VIII plaçait dans chaque département, à côté du préfet, un conseil géné-

(1) Voir au sujet de ce fonds, un avis du Conseil d'Etat en date du 21 septembre 1812.

(2) Cfr. l'arrêté du 27 germinal an XII. — On trouvera des exemples de budgets et de comptes départementaux dans les ouvrages indiqués plus bas, p. 764, note 2.

(3) Voir sur la fixation des dépenses départementales, en l'an 1810, par exemple, le décret du 11 juin 1810; pour l'année 1812, celui du 21 septembre 1812; etc.

ral de département, composé, suivant l'importance du département, de seize, de vingt ou de vingt-quatre membres (1).

D'après la constitution du 22 frimaire et la loi organique du 28 pluviôse an VIII, les membres du conseil étaient nommés par le premier Consul, qui les choisissait librement, dans la liste de notabilité départementale (art. 41 et 59, C. VIII). A partir du Consulat à vie, le collège électoral du département fut appelé à exercer à cet égard un droit de présentation. " Les collèges électoraux de département, disait l'art. 30 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, présentent au premier Consul deux citoyens domiciliés dans le département pour chaque place vacante dans le conseil général du département. Un de ces citoyens au moins doit être pris nécessairement hors du collège électoral qui le présente. „ En vertu de l'art. 32 du décret du 13 mai 1806, l'Empereur pourvoyait directement aux vacances qui survenaient dans l'intervalle des convocations des collèges électoraux.

Fixée à trois ans par la loi du 28 pluviôse an VIII, la durée du mandat des conseillers généraux fut portée à quinze ans par l'art. 30 du même sénatus-consulte, avec renouvellement par tiers tous les cinq ans.

Le renouvellement des conseils généraux n'avait pas lieu dans toute la France à la même époque. L'arrêté du 19 fructidor an X voulait que cette opération coïncidât avec la réunion des collèges électoraux de département pour la nomination au Corps législatif. Ce furent en conséquence les conseils généraux des départements compris dans la série dont la députation législative sortait en l'an XI, qui procédèrent les premiers au renouvellement du tiers de leurs membres (2). Les renouvellements ne se firent d'ailleurs pas toujours aux époques fixées (3).

Le sort désignait les membres sortants.

(1) Voir à cet égard l'art. 2 de la loi du 28 pluviôse. — Il y avait *seize* membres dans les départements de la Meuse inférieure, de Sambre-et-Meuse, des Deux-Nèthes, et des Forêts; *vingt* dans ceux de la Dyle et de l'Ourthe, et *vingt quatre* dans les départements de l'Escaut, de Jemnapes et de la Lys.

(2) C'était la quatrième série. Voir plus haut, n° 724.

(3) Voir un arrêté du 28 ventôse an XII, et plus haut, n° 806.

1109. Au début du Consulat, les conseils généraux, les conseils de préfecture, les sous-préfets, etc., furent en général recrutés parmi les personnes qui avaient donné des gages à la Révolution. " Le premier Consul, disait une circulaire de Lucien Bonaparte, ministre de l'intérieur, aux préfets en date du 4 germinal an VIII (1), n'a point encore nommé, citoyens, ni les membres du conseil général de votre département, ni ceux des conseils d'arrondissement de vos sous-préfectures. Avant de faire ce choix important, il veut vous donner une nouvelle marque de confiance ; il vous demande de lui désigner pour ces places les citoyens que vous croirez les plus capables de vous seconder dans vos travaux. Vous fixerez principalement votre attention sur ceux qui, par leur moralité, comme par leur attachement aux principes républicains et par des acquisitions de domaines nationaux présentent au Gouvernement une garantie de leur dévouement et de leur fidélité à la constitution de l'an VIII. „ Plus tard au contraire, les fonctions administratives dans les départements furent autant que possible conférées, " d'après les intentions bien connues de S. M. d'y appeler les grands propriétaires et les citoyens les plus distingués par leurs lumières „ (2).

En Belgique, l'ancien personnel administratif de l'époque directoriale fut en général remplacé dans les fonctions rétribuées de secrétaire général, de conseiller de préfecture ou de sous-préfet. " Les Belges, écrit M. de Lanzaç, sentaient croître leurs défiances en voyant le nouveau Gouvernement prendre ses représentants parmi leurs persécuteurs de la veille „ (3). Par contre, les préfets firent des démarches nombreuses pour pouvoir proposer au Gouvernement des choix moins exclusifs dans le recrutement des conseils généraux et d'arrondissement. " Le ministre, écrivait en pluviôse an X le chef de division Benoist, a souvent manifesté son opinion sur la nécessité d'attacher à la France les habitants des pays

(1) Extrait cité par ST-YVES, *ouv. cité*, p. 126. — Cfr. *ibid.*, pp. 81 et suiv. et 85.

(2) Rapport de Thibaudeau, préfet des Bouches du Rhône, en date du 9 avril 1806, cité par ST-YVES, *ouv. cité*, pp. 88 et suiv., 126 et suiv.

(3) *Ouv. cité*, t. I, p. 326.

conquis en confiant leur administration aux hommes qui jouissent parmi eux d'aisance et de considération „ (1). Mais ceux-ci se déroberent en général, jusqu'à la mise en vigueur du Concordat et la proclamation de l'Empire (2).

1110. FONCTIONNEMENT. Les conseils généraux avaient une *session annuelle*.

L'époque de cette session était fixée par le Gouvernement ; sa durée ne pouvait excéder quinze jours (3). Un arrêté du 4 ventôse an IX (4) fixa au 15 germinal l'époque d'ouverture de la session. Mais il arriva fréquemment que l'ouverture de la session fut fixée à une autre époque (5).

Le conseil nommait un de ses membres comme *président* et un autre comme *secrétaire* (6).

Il ne pouvait prendre de délibération que dans une séance où les deux tiers au moins de ses membres se trouvaient présents (art. 90, C. VIII)!

Les préfets devaient préparer à l'avance les documents et instructions sur les objets sur lesquels les conseils étaient appelés à délibérer (7).

Les actes des conseils généraux n'étaient pas imprimés. Les préfets devaient en faire passer sans délai une copie au ministre de l'intérieur (8). Dans les premières années, les vœux adressés au Gouvernement par les conseils généraux furent toutefois rendus publics (9). Le Gouvernement publia

(1) Cité par LANZAC, *ouv. cit.*, t. I, p. 328.

(2) Cfr. *ibid.*, pp. 328 et suiv. ; Poullet, *quelques notes sur l'esprit public*, pp. 59 et suiv., 77 et suiv. — Cfr. plus haut, n° 814.

(3) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 6.

(4) Pour l'an VIII, voir les arrêtés du 19 floréal et du 8 prairial an VIII.

(5) Voir, par exemple, les arrêtés du 15 ventôse et 4 du floréal an X, du 5 germinal an XI, etc., du 12 mars 1813.

(6) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 6.

(7) Arrêtés du 19 floréal an VIII, art. 5, et du 4 ventôse an IX.

(8) Arrêté du 19 floréal an VIII, art. 3.

(9) Voir, par exemple, dans la Coll. HUYGHE, t. III, p. 404 et t. VI, p. 417, ceux du département de la Dyle.

même après les sessions de l'an VIII et de l'an IX, une analyse de leurs procès-verbaux pour toute la France (1).

1111. ATTRIBUTIONS (2). La loi du 28 pluviôse an VIII chargeait les conseils généraux des fonctions suivantes : 1° répartir les contributions directes entre les arrondissements communaux du département ; 2° statuer sur les demandes en réduction, faites par les conseils d'arrondissement, les villes, bourgs et villages ; 3° déterminer, dans les limites fixées par la loi, le nombre des centimes additionnels dont l'imposition était demandée pour les dépenses du département ; 4° entendre le compte annuel que le préfet rendait de l'emploi des centimes additionnels destinés à ces dépenses ; 5° exprimer leur opinion sur l'état et les besoins du département et l'adresser au ministre de l'intérieur. " Ces attributions, disait le ministre de l'intérieur Chaptal dans son instruction du 16 ventôse an IX (3), présentent dans leur ensemble deux objets très distincts l'un de l'autre. Par les quatre premiers articles, les conseils généraux sont investis de fonctions administratives. Le cinquième donne à leurs

(1) *Analyse des procès-verbaux des conseils généraux du département, publiée par l'ordre du ministre de l'intérieur. Session de l'an VIII, Paris, an IX, in-4° de 259 pp. et Analyse etc. Session de l'an IX, Paris, an X, in-4° de 834 pp.* — L'analyse des procès-verbaux de la session de l'an IX, beaucoup plus complète que celle de l'an VIII, a été dirigée, remarque Taine, par le questionnaire du ministre Chaptal : " elle fournit, dit-il, un document historique d'importance capitale. ", TAINÉ, *Le régime moderne*, t. 1, p. 385.

(2) Sur le fonctionnement et les attributions des conseils généraux, il faut consulter, indépendamment de l'*Analyse des procès-verbaux*, mentionnée ci-dessus, les ouvrages de MM. BONNEFOY et LANFANT cités plus haut, pp. 164-165 (note) ; HUGUES, *Le département de Seine-et-Marne (1800-1895) d'après les documents officiels, notamment les délibérations du conseil général, Melun, 1895* ; ALF. LEROUX, *Conseil général de la Haute Vienne, Analyses des délibérations manuscrites de 1800 à 1839*, Limoges, 1892 ; ST-YVES et FOURNIER, *ouv. cité*, pp. 73 et suiv. ; etc. Pour la Belgique, il n'existe, à ma connaissance, que l'*Inventaire* de M. JACOBS, signalé plus haut, p. 164, note 2.

(3) Elle est reproduite dans la *Pasinomie*, à sa date, et dans FLEURIGEON, *ouv. cité* ; etc.

rapports avec le Gouvernement, un caractère de représentation départementale. Cette division doit se retrouver dans l'ordre de la série de leurs travaux, ainsi que dans les procès-verbaux qui en sont l'expression. Il faut que ces procès-verbaux présentent deux chapitres distincts. »

1112. Dans l'exercice de leurs *fonctions administratives*, les conseils généraux avaient un pouvoir de décision plus ou moins étendu. Leurs délibérations étaient sans recours en matière de répartition des contributions et de demandes en réduction. Plus restreints étaient leurs pouvoirs en matière de centimes additionnels, de dépenses nouvelles et d'approbation des comptes : leurs délibérations à cet égard avaient plutôt le caractère de propositions soumises à l'appréciation de l'autorité supérieure, qui pouvait les admettre ou les rejeter, en tout ou en partie.

Dans l'exercice de leurs *fonctions de représentation départementale*, les conseils généraux avaient des attributions purement consultatives. L'instruction du ministre Chaptal invitait d'ailleurs les conseils à ne pas se borner à présenter à l'administration le tableau des maux à réparer ou du bien à faire dans chaque département, mais à lui faire connaître « des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'amélioration et de prospérité générale » (1). Les conseils généraux devaient spécialement fixer leur attention sur l'agriculture et le commerce, la bienfaisance publique et les prisons, les routes, ponts, digues et canaux, l'instruction publique, le fonctionnement de l'administration dans le département, etc.

### § 3. Le conseil de préfecture

1113. ORGANISATION. La loi du 28 pluviôse an VIII plaçait dans chaque département un *conseil de préfecture*, composé, suivant l'importance du département, de trois, de quatre ou de cinq membres (2).

(1) Circulaire citée du 16 ventôse an IX.

(2) Le conseil de préfecture des départements de l'Escaut, de Jemmapes et de la Lys comprenait cinq membres, celui de la Dyle

Les membres du conseil étaient nommés par le premier Consul. Jusqu'à la suppression des listes de notabilité, ils devaient être pris dans la liste des notables départementaux (art. 8 et 50, C. VIII).

Aucun terme n'était assigné à leur mandat. Ils étaient révocables (art. 41, C. VIII).

**1114. ATTRIBUTIONS.** Le conseil de préfecture était chargé de la juridiction contentieuse précédemment exercée par les administrations centrales (1). " Remettre le contentieux de l'administration, disait l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII, à un conseil de préfecture, a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration ; pour garantir les parties intéressées de jugements rendus sur des rapports et des avis de bureaux ; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes ; pour donner tout à la fois à l'intérêt public, la sûreté qu'on ne peut attendre d'un jugement porté par un seul homme ; car tel administrateur qui balance avec impartialité des intérêts collectifs, peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier, et être sollicité par ses affections ou ses haines personnelles à trahir l'intérêt public, ou à blesser des droits individuels „ (2).

Aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII (3), le conseil de préfecture prononçait : 1° sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes (4) ; 2° sur les difficultés

et de l'Ourthe en comptait quatre, et ceux des autres départements belges trois. — Cfr. plus haut, p. 761, note 1.

(1) Sur le caractère de juridiction proprement dite, voir le décret du 21 juin 1813.

(2) Coll. HAYEZ, t. XVI, p. 191.

(3) Des lois, arrêtés et décrets ultérieurs accordèrent aux conseils de préfecture la connaissance d'autres matières contentieuses : cfr., par exemple, le décret du 15 octobre 1810.

(4) En matière de taxes indirectes, la législation de la Révolution consacrait la compétence du pouvoir judiciaire. Cfr. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, édit. de 1887, t. I, p. 164.

qui pouvaient s'élever entre les entrepreneurs des travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés ; 3° sur les réclamations des particuliers qui se plaignaient de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'administration ; 4° sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics ; 5° sur les difficultés qui pourraient s'élever en matière de grande voirie ; 6° sur le contentieux des domaines nationaux (1).

La loi du 29 floréal an X, en décidant que les contraventions en matière de grande voirie seraient constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative, et qu'il y serait statué définitivement en conseil de préfecture, attribua à ces conseils une véritable juridiction répressive (2).

Indépendamment de ses attributions contentieuses, le conseil de préfecture participait à la tutelle des communes. Aux termes de l'art. 4 n° 6 de la loi du 28 pluviôse an VIII, il statuait sur les demandes présentées par les conseils municipaux et maires des villes, bourgs et villages afin d'être autorisés à plaider (3).

**1115. FONCTIONNEMENT (4).** Le conseil de préfecture ne siégeait pas par session : il avait un caractère permanent.

Le préfet pouvait assister aux séances : dans ce cas, il présidait, avec voix prépondérante en cas de partage (5).

(1) Voir sur les limites de la compétence des conseils de préfecture en cette matière, FLEURIGEON, *ouv. cité*, t. I, p. 92.

(2) Voir plus haut, n° 985. — Cfr. une lettre du ministre de la justice, en date du 28 vendémiaire an XI, dans la *Pasinomie*.

(3) Sur les autorisations de plaider, voir la loi du 29 vendémiaire an V.

(4) Voir l'arrêté du 19 fructidor an IX relatif aux délibérations des conseils de préfecture, et un décret du 16 juin 1808. — L'art. 22 de la loi du 28 pluviôse an VIII accordait aux conseillers de préfecture un traitement qui devait être du 10<sup>me</sup> de celui du préfet, avec minimum de 1200 fr. Cfr. plus haut, p. 758, note 1.

(5) Sur la manière dont se répartissait entre le préfet de la Seine et le préfet de police, la présidence du conseil de préfecture dans le département de la Seine, voir l'arrêté du 6 messidor an X.

Quand le préfet n'assistait pas, la présidence revenait au plus ancien conseiller de préfecture.

Les conseils de préfecture ne pouvaient prendre aucune délibération, si les membres n'étaient au moins au nombre de trois. En cas d'insuffisance, les membres restants désignaient comme suppléant un membre du conseil général. Mais leur choix ne pouvait jamais tomber sur les membres des tribunaux qui feraient partie des conseils généraux.

## CHAPITRE II

### LES SOUS-PRÉFECTURES

**1116.** La restitution aux petites communes de leur administration propre et la suppression des municipalités de canton avaient nécessité, comme nous l'avons déjà dit (1), le rétablissement, sous le nom d'arrondissement communal, de la division administrative intermédiaire que les lois de l'Assemblée constituante avaient créée sous le nom de district.

“ Dans chaque arrondissement communal, disait l'art. 8 de la loi du 28 pluviôse an VIII, il y aura un sous-préfet et un conseil d'arrondissement. „ Cependant, l'arrondissement communal où était situé le chef-lieu du département faisait exception à cette règle : les fonctions de sous-préfet y étaient remplies par le préfet (art. 11) et il n'y avait en conséquence dans cet arrondissement qu'un conseil d'arrondissement. “ Ce sera une économie considérable, disait l'exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse, d'épargner le traitement de quatre-vingt dix-huit sous-préfets, et les dépenses accessoires „ (2). Plus tard, le décret du 26 décembre 1809 décida que les fonctions de sous-préfet dans les chefs-lieux de préfecture seraient remplies par un auditeur du Conseil d'État (3).

(1) Voir plus haut, nos 712 et suiv.

(2) Coll. HAYEZ, t. XVI, p. 193.

(3) Voir plus haut, nos 880 et 882. — Les sous-préfets, dans les villes de plus de 20.000 âmes, avaient un traitement de 4000 fr.; ailleurs, de 3000 fr.

### § 1. *Le sous-préfet*

**1117. NOMINATION.** Les sous-préfets étaient nommés et révoqués par le chef du Gouvernement (art. 41, C. VIII).

La loi du 28 pluviôse an VIII n'exigeait aucune condition spéciale d'éligibilité. A l'époque où les listes de notabilité étaient en vigueur, ils devaient être choisis parmi les personnes figurant sur la liste des notabilités communales (art. 7 et 59, C. VIII). Plus tard, une partie des sous-préfectures vacantes fut réservée aux auditeurs du Conseil d'État (1).

**1118. ATTRIBUTIONS.** " Le sous-préfet, disait l'art. 9 de la loi du 28 pluviôse an VIII, remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées ci-après au conseil d'arrondissement et aux municipalités. „ Comme les administrations municipales de l'an III avaient elles-mêmes, en vertu de la loi du 21 fructidor an III, hérité des fonctions attribuées par la Constituante aux administrations de district (2), les sous-préfets se trouvèrent ainsi appelés, en principe, à remplir la mission précédemment dévolue aux districts. Aux termes de la loi du 22 décembre 1789, les administrations de district étaient les auxiliaires des administrations de département pour l'exécution des lois et l'administration régionale des intérêts généraux. Comme les préfets avaient eux-mêmes succédé aux administrations de département, les sous-préfets se trouvaient, en dernière analyse, appelés à être les auxiliaires des préfets pour l'exécution des lois et l'administration des intérêts généraux. Ils n'avaient pas de pouvoirs propres. " Les administrations de district, disait l'art. 3 section III de la loi du 22 décembre 1789, ne participeront à toutes ces fonctions que sous l'autorité interposée des administrations de département „ (3). L'art. 28 de la section II du même décret disait également : " Les

(1) Voir plus haut, n° 891.

(2) Voir plus haut, n° 262.

(3) Voir FLEURIGEON, *ouv. cité*, t. I, p. 71.

administrations et les directoires de district seront entièrement subordonnés aux administrations et directoires de département „.

### § 2. *Le conseil d'arrondissement*

**1119. ORGANISATION.** Les conseils d'arrondissement se composaient uniformément de onze membres.

Aux termes de la constitution de l'an VIII, ces membres étaient nommés et révoqués à volonté par le premier Consul, qui les choisissait librement parmi les notables communaux (art. 7, 41 et 59). A partir du Consulat à vie, les collèges électoraux d'arrondissement reçurent le droit de présenter au premier Consul, pour chaque place vacante dans le conseil d'arrondissement, deux citoyens domiciliés dans l'arrondissement (1). Un au moins de ces citoyens devait être pris hors du collège électoral qui le désignait (2) (art. 28, C. X).

Fixée à trois ans par la loi du 28 pluviôse an VIII, la durée du mandat de conseiller d'arrondissement fut prorogée à quinze ans par le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, mais avec renouvellement par tiers tous les cinq ans (art. 28). Les époques du renouvellement des conseils d'arrondissement devaient, aux termes de l'arrêté du 19 fructidor an X, coïncider avec la réunion des collèges électoraux pour la nomination des candidats au Corps législatif. Les membres sortants étaient désignés par le sort (3).

Le chef du Gouvernement pourvoyait directement aux vacatures qui venaient à se produire dans l'intervalle des renouvellements quinquennaux (4).

**1120. FONCTIONNEMENT (5).** Les conseils d'arrondissement avaient une *session annuelle*, répartie en deux séries de

(1) Voir plus haut, n° 735.

(2) Sur l'esprit qui présida aux nominations, voir plus haut, n° 812 et suiv., 1109.

(3) Voir plus haut, n° 724.

(4) Décret du 13 mai 1806, art. 32.

(5) Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 10, 11 et arrêté du 19 floréal an VIII, art. 1 et suiv. — Sur les frais de la session, voir les arrêtés du 26 ventôse et du 5 prairial an VIII.

séances, l'une précédant de quinze jours la session du conseil général, l'autre s'ouvrant cinq jours après cette même session. La durée maxima de la session était de quinze jours ; la première réunion ne pouvait durer plus de dix jours.

Le conseil nommait un de ses membres comme président et un autre comme secrétaire.

Il ne pouvait prendre de délibération que dans une séance où les deux tiers de ses membres étaient présents (art. 90, C. VIII).

Les sous-préfets étaient chargés de préparer à l'avance les documents et instructions relatifs aux objets sur lesquels les conseils étaient appelés à délibérer.

**1121. ATTRIBUTIONS.** Tout comme les conseils généraux, les conseils d'arrondissement avaient des attributions d'ordre administratif et des attributions de représentation locale.

Au premier point de vue, ils avaient les attributions suivantes : 1<sup>o</sup> ils faisaient la répartition des contributions directes entre les villes, bourgs et villages de l'arrondissement ; 2<sup>o</sup> ils donnaient leur avis motivé sur les demandes en décharge qui étaient formées par les villes, bourgs et villages, demandes sur lesquelles le conseil général statuait ; 3<sup>o</sup> ils entendaient le compte annuel que le sous-préfet rendait de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement (1). " L'examen des comptes des sous-préfets, disait une instruction ministérielle (2), n'est point une simple formalité, c'est un véritable débat sur la dépense faite par ces fonctionnaires ; le Gouvernement exige qu'il soit fait à vue de pièces justificatives, pour ne pas laisser introduire, sous le prétexte d'égards dus à des magistrats honnêtes, des abus qui profiteraient peut-être à des magistrats moins rigides. „

Comme représentant des intérêts locaux (3), le conseil

(1) Sur ces dépenses, voir entre autres le règlement du 26 ventôse an VIII et le titre IV du décret du 11 juin 1810.

(2) Reproduite dans FLEURIGEON, *ouv. cité*, t. I, p. 111, qui n'indique pas la date.

(3) Cfr. dans FLEURIGEON, *ouv. cité*, t. I, p. 112, l'instruction citée ci-dessus.

d'arrondissement devait, aux termes de l'art. 10 de la loi du 28 pluviôse an VIII, exprimer " son opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement, et l'adresser au préfet „. L'instruction sur le fonctionnement des conseils les invitait à passer à cette occasion en revue les intérêts de l'agriculture et du commerce, la bienfaisance publique et les prisons, l'instruction publique, la voirie, le mouvement de la population et le fonctionnement de l'administration.

### CHAPITRE III

#### LES INSTITUTIONS MUNICIPALES (1)

##### § 1. *L'organisation des municipalités*

**1122.** ORGANISATION. *Idee générale.* La loi du 28 pluviôse an VIII rendit aux petites communes l'administration particulière que la constitution de l'an III n'avait conservée qu'aux communes de cinq mille à cent mille âmes.

L'administration des communes de la République devait comprendre désormais deux éléments : 1<sup>o</sup> le *maire*, ainsi qu'un ou plusieurs *adjoints au maire* ; dans les villes de plus de cinq mille habitants, il y avait en outre un ou plusieurs *commissaires de police* ; 2<sup>o</sup> un *conseil municipal*. Cependant l'administration des villes de plus de cent mille âmes, que la constitution de l'an III avait divisée en plusieurs municipalités, continua, au début, à être soumise à un régime spécial. Les anciennes municipalités y furent remplacées par autant de *maires* et d'*adjoints* ; il y avait, en outre, un *commissaire général de police*, pour toute la localité, assisté de commissaires subordonnés ; et un *conseil municipal*, unique également (2). A partir de la loi du 15 ventôse an XIII, les villes de Bordeaux, Lyon et Marseille cessèrent d'être

(1) Voir comme ouvrages généraux, ceux mentionnés plus haut, p. 157, note 1, et p. 176, note 1.

(2) Cfr. à cet égard l'arrêté du 9 messidor an VIII.

divisées en plusieurs municipalités : elles n'eurent plus qu'un maire, assisté d'adjoints.

La commune de Paris seule conserva pendant toute la durée du Consulat et de l'Empire une organisation particulière : l'administration de la capitale continua à être répartie entre douze arrondissements municipaux, dans chacun desquels la loi du 28 pluviôse an VIII plaçait un maire et deux adjoints ; un préfet de police unique était chargé de tout ce qui concernait la police ; le conseil général du département de la Seine, enfin, remplissait les fonctions de conseil municipal.

**1123.** Plus tard, des lois particulières ou des décrets impériaux établirent des commissaires *généraux* ou *spéciaux* de police dans des villes qui n'avaient pas cent mille habitants (1). Dans les départements belges, Anvers et Ostende eurent d'abord un commissaire général ; mais, à partir de 1811, Ostende n'eut plus qu'un commissaire spécial (2). Les commissaires généraux ou spéciaux de police exerçaient leurs attributions non seulement dans la ville de leur résidence mais encore dans la banlieue (3). Le préfet de police de Paris exerçait même son autorité dans tout le département de la Seine (4).

**1124.** *Les maires et adjoints.* Dans les communes de 2500 âmes et au-dessous, il y avait un *maire* et un *adjoint* ; dans les communes de 2500 à 5000 habitants, un maire et *deux* adjoints ; dans les villes de 5000 à 10.000 habitants, un maire, *deux* adjoints et un commissaire de police ; dans les villes dont la population excédait 10.000 habitants, il y avait, outre le maire, les deux adjoints et le commissaire de police, un adjoint par 20.000 habitants d'excédent et un commissaire par 10.000 habitants d'excédent.

(1) Loi du 9 floréal an XI, et décrets du 23 fructidor an XIII et du 25 mars 1811.

(2) Décret du 25 mars 1811.

(3) Décret du 23 fructidor an XIII, art. 20.

(4) Arrêté du 3 brumaire an IX.

**1125.** Aux termes de la loi du 28 pluviôse, le premier Consul nommait les *maires* et *adjoints* des communes de plus de 5000 âmes ; le préfet les nommait dans les autres (art. 18 et 20) (1).

**1126.** La loi du 28 pluviôse n'assignait aucune durée aux fonctions des maires et adjoints. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X décida que leur mandat serait de cinq ans : ils pouvaient être renommés (art. 13, C. X). Des arrêtés du 14 nivôse et du 3 germinal an XI décidèrent que le premier renouvellement des maires aurait lieu en l'an XV (2).

**1127.** La loi du 28 pluviôse an VIII accordait aux préfets le droit de *suspendre* les maires et adjoints, dans les villes de moins de 5000 habitants. La suspension des maires et adjoints des villes de plus de 5000 habitants appartenait au chef de l'Etat.

Il appartenait également au chef du Gouvernement de destituer les maires et adjoints (art. 41, C. VIII).

**1128.** Les maires et adjoints devaient être choisis dans la liste de notabilité communale. Après la suppression de cette liste, le premier Consul dut choisir les maires à sa nomination parmi les membres du conseil municipal (3).

**1129.** Le *préfet de police*, les *commissaires généraux* ou *spéciaux de police* et les *commissaires de police* étaient nommés par le Gouvernement (4).

**1130.** *Le conseil municipal.* Le conseil municipal se composait, suivant la population de la commune, de dix, de

(1) Voir l'arrêté d'exécution du 19 floréal an VIII.

(2) Un décret du 15 avril 1806 décida que le premier renouvellement s'effectuerait pour le 1<sup>er</sup> janvier 1808.

(3) Voir à cet égard un avis du Conseil d'Etat en date du 14 nivôse an XI. — Sur la nomination des maires de Paris, voir l'arrêté du 2 frimaire an XII.

(4) Arrêté du 19 nivôse an VIII et loi du 28 pluviôse an VIII, art. 18.

vingt ou de trente membres. Le conseil comptait dix membres dans les communes de 2500 âmes et au-dessous, et trente dans les communes de plus de 5000 âmes. Dans les villes de plus de 100.000 âmes, les maires et adjoints comptaient dans le nombre de trente (1). Dans les autres, ils ne comptaient pas dans le nombre de membres attribué au conseil (2), mais le maire faisait cependant partie du conseil qu'il présidait de droit (3).

Un arrêté du 25 vendémiaire an IX stipulait : " Les membres des conseils municipaux ne seront pas nécessairement portés au nombre fixé par la loi : il suffira qu'il y ait le nombre nécessaire pour délibérer, c'est-à-dire les deux tiers " (4).

**1131.** La loi du 28 pluviôse an VIII confiait aux préfets la nomination des membres des conseils municipaux (5). A partir du Consulat à vie, la nomination passa au Gouvernement dans les communes de 5000 âmes et au-dessus, mais les assemblées de canton étaient admises à présenter deux citoyens pour chacune des places (art. 10, C. X) (6). Le Gouvernement nommait d'ailleurs librement aux vacatures qui se produisaient dans l'intervalle des renouvellements normaux (7).

**1132.** Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X donna au mandat des conseillers municipaux une durée de vingt ans ; ils devaient être renouvelés par moitié tous les dix ans (art. 12). Dans le système de la loi du 28 pluviôse (art. 20),

(1) Arrêté du 9 messidor an VIII, abrogé par le décret du 4 juin 1806.

(2) Voir à cet égard un avis du Conseil d'État en date du 14 nivôse an XI.

(3) Arrêté du 2 pluviôse an IX et décret du 4 juin 1806.

(4) Cfr. art. 90, C. VIII. Voir plus haut, n° 621.

(5) Voir l'arrêté d'exécution du 19 floréal an VIII, art. 12, et l'arrêté du 9 messidor an VIII.

(6) Voir à cet égard l'arrêté du 19 fructidor an X et le décret du 17 janvier 1806 contenant le régime organique des élections. Voir plus haut, nos 727 et 807.

(7) Décret du 17 janvier 1806, art. 40.

les membres des conseils municipaux étaient nommés pour trois ans seulement. Les arrêtés du 19 fructidor an X et du 14 nivôse an XI fixèrent à l'an XI le premier renouvellement par moitié des conseils municipaux. L'autre devait avoir lieu en l'an XX. Le sort devait désigner les membres sortants (1).

**1133.** La loi du 28 pluviôse an VIII n'exigeait des membres des conseils municipaux aucune condition spéciale d'éligibilité, et un arrêté du 25 vendémiaire an IX déclara même que les propriétaires forains pourraient en exercer les fonctions. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X se montra plus exigeant. Son art. 11 décida que les candidats présentés par les assemblées de canton pour les places de conseiller municipal devaient être choisis sur la liste des cents plus imposés du canton. " Je propose, avait dit Réal au Conseil d'Etat, qu'il y ait un quart des membres des conseils municipaux élus sans condition de contribution. „ Sur quoi le premier Consul observa : " Les plus imposés portent plus d'économie dans les dépenses de la commune ; ils n'abusent pas des centimes additionnels ; ils sont intéressés à créer d'autres ressources. Cependant, je consens à l'amendement. „ " Mais, dit Thibaudeau, le Conseil consulté le rejeta, moins libéral encore que le premier Consul „ (2). La liste des cent citoyens les plus imposés devait être arrêtée et imprimée par ordre du préfet (3) (art. 11, C. XII). Lorsque le chef de l'Etat pourvoyait aux vacatures qui se présentaient dans l'intervalle des renouvellements normaux, il devait également choisir parmi les plus imposés (4).

**1134.** Avant le Concordat, les préfets rencontrèrent dans le recrutement des autorités locales les mêmes difficultés que celles qu'ils avaient rencontrées pour la formation des

(1) Sur le tirage, voir l'art. 82 de l'arrêté du 19 fructidor an X et l'art. 1 de l'arrêté du 14 nivôse an XI.

(2) *Mémoires sur le Consulat*, p. 293.

(3) Cfr. sur la revision de cette liste, le décret du 19 fructidor an X, art. 75 et suiv., et celui du 25 thermidor an XIII.

(4) Art. 40 du décret du 17 janvier 1806.

conseils généraux et des conseils d'arrondissement (1). Comme les sujets les plus capables se montraient généralement hostiles ou défiants, les préfets furent souvent contraints, suivant l'expression de l'un d'eux, " ou de laisser les communes sans magistrats, ou de faire choix d'hommes totalement incapables, peu probes, ennemis du système républicain ou enfin perdus dans l'estime publique „ (2). En janvier 1801, Anvers n'avait encore ni maire, ni adjoints, ni conseil municipal !

Après le rétablissement de la paix avec l'Autriche (3) et la restauration du culte, les difficultés diminuèrent, et, sous l'Empire, le Gouvernement obtint même souvent pour remplir les fonctions de maire, le concours des membres de la plus ancienne noblesse du pays. C'est ainsi qu'un de Mérode et un d'Ursel occupèrent successivement les fonctions de maire de Bruxelles (4).

## § 2. *Les attributions des autorités municipales* (5)

**1135. ATTRIBUTIONS DES AUTORITÉS MUNICIPALES.** La loi du 28 pluviôse an VIII ayant enlevé aux autorités municipales, pour en investir les sous-préfets et les conseils d'arrondissement, les fonctions qui leur avaient été attribuées lors de la

(1) Voir plus haut, n° 1109. — Cfr. LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, pp. 329 et suiv.

(2) Rapport du général Ferrand, préfet de la Meuse inférieure, 14 prairial an VIII, cité par LANZAC, *ouv. cité*, t. I, p. 331.

(3) Traité de Lunéville, en date du 20 pluviôse an IX (9 février 1801).

(4) Cfr. plus haut, n° 814; POULLET, *Quelques notes, etc.*, pp. 77-80; et pour la France, ST-YVES, *ouv. cité*, p. 144.

(5) Sur les attributions et le fonctionnement des autorités municipales, il faut consulter surtout [LAGARDE], *Instruction donnée par le préfet du département de Seine-et-Marne aux maires du département*, Paris, 1809, 1 vol. petit in-8°, 244 pp. Cet ouvrage a eu plusieurs éditions, dont la dernière est intitulée : LAGARDE, *Instruction générale sur les devoirs ou fonctions des maires et autres fonctionnaires municipaux*, Paris, 1827. — Consulter aussi FLEURIGEON, *ouv. cité*; l'ouvrage anonyme : *Manuel alphabétique des maires, de leurs adjoints et des commissaires de police*, Paris, an XIII (plu-

suppression des districts (1), les autorités locales se trouvèrent, sous le Consulat et l'Empire, ramenées aux fonctions que leur avait assignées l'Assemblée constituante dans le décret organique du 14 décembre 1789. Ces fonctions se distinguaient, on se le rappelle, en *fonctions propres* — la gestion des intérêts locaux — et en *fonctions déléguées* — la gestion régionale des intérêts généraux (2).

Les principes consacrés par le décret du 14 décembre 1789 ne subirent, sous le Consulat et l'Empire, aucune atteinte. Mais des modifications diverses furent introduites dans le détail de leur application, spécialement au point de vue des fonctions d'administration générale déléguées aux autorités locales. C'est ainsi que l'organisation de l'administration des contributions directes et celle des autres régies financières réduisit considérablement la part prise par les autorités locales à l'exécution des lois de finances; par contre, le rétablissement des rapports entre l'Eglise et l'Etat les mêla de nouveau à l'administration du temporel du culte. Le rôle des autorités locales dans le domaine de la conscription, de l'instruction publique, de la bienfaisance publique, etc., varia également avec les changements introduits dans les lois organiques sur la matière.

**1136. RÉPARTITION DES FONCTIONS ENTRE LES DIVERSES AUTORITÉS LOCALES.** Tandis que, sous le régime précédent, les autorités municipales exerçaient en collège les attributions de leur compétence, il en était autrement dans le système de la loi de pluviôse. Cette loi répartissait les fonctions municipales entre le maire et ses adjoints, d'une part, et le conseil municipal, de l'autre, de telle manière que chacune de ces autorités avait ses attributions propres.

**1137. Le maire.** On peut dire qu'en principe la plénitude des fonctions municipales, en matière d'administration, de

sieurs éditions); LANZAC DE LABORIE, *La domination française, passim*; ST-YVES, *ouv. cité, passim*; etc. Quant aux monographies locales, elles sont en général fort incomplètes.

(1) Voir plus haut, n° 262.

(2) Voir plus haut, nos 263 et suiv.

police et d'état civil était dévolue aux *maires* et *adjoints*. " Les maires et adjoints, disait l'art. 13 de la loi du 28 pluviôse an VIII, rempliront les fonctions administratives exercées maintenant par l'agent municipal et l'adjoint : relativement à la police et à l'état civil, ils rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales de canton, les agents municipaux et adjoints. „

**1138.** *Les commissaires généraux ou spéciaux de police.* Dans les villes où il y avait un commissaire général ou spécial de police, une partie capitale des attributions des maires, en matière de police générale ou locale, rentrait dans la compétence de ce fonctionnaire. " La section de l'intérieur, raconte Thibaudeau, avait présenté au Conseil d'Etat un projet de loi portant établissement de commissaires généraux de police à Brest et à Toulon. La section préférait l'envoi d'inspecteurs de police dans les ports, sans caractère ostensible. Le premier Consul dit : " Cela ne peut pas suffire. Ces inspecteurs n'auraient pas le pouvoir d'arrêter, car nous ne pouvons marcher qu'avec la loi. Il faut donc un magistrat qui ait un caractère ostensible et une autorité légale. Actuellement la police appartient aux maires : le maire de Brest est obligé d'avoir des ménagements, il tremble pour la moindre chose. Il faut un homme étranger à toute considération locale „ (1).

L'arrêté du 5 brumaire an IX (2), relatif aux fonctions des commissaires généraux de police, plaçait sous leur direction dans le domaine de la police générale : la délivrance des passe-ports, l'exécution des lois sur la mendicité et le vagabondage, la police des prisons (3), des maisons publiques, des attroupements, de la librairie et de l'imprimerie, des théâtres (4), des poudres et salpêtres, des cultes, etc. ; et dans le domaine municipal : la petite voirie, la liberté de la

(1) THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 404.

(2) Voir aussi les décrets du 23 fructidor an XIII et du 25 mars 1811.

(3) Voir plus haut, n° 1077.

(4) Leur droit de police fut précisé à cet égard par le décret du 17 frimaire an XIV.

voie publique, la salubrité et la sécurité de la cité, la sûreté du commerce, les mercuriales, les approvisionnements, etc.

Les commissaires généraux avaient même certaines attributions administratives. Ils ordonnaient les dépenses de réparation et d'entretien de leurs hôtels ; ils faisaient les marchés, baux et adjudications pour le balayage, l'enlèvement des boues, l'arrosage et l'illumination de la ville, etc. Ils prescrivaient les dépenses extraordinaires, en cas d'incendie ou de débordements, déterminaient le nombre et le traitement de leurs hommes et des agents placés sous leurs ordres, etc. (1).

**1139. *Rapports entre maires et adjoints.*** Ces rapports furent nettement fixés par l'article 7 de l'arrêté du 2 pluviôse an IX : " Le maire sera chargé seul de l'administration : il aura seulement la faculté d'assembler ses adjoints, de les consulter lorsqu'il le jugera à propos, et de leur déléguer une partie de ses fonctions. „ — " Le nouveau système administratif, écrivait Fleurigeon (2), repose sur deux principes : administrer doit être le fait d'un seul ; et juger le fait de plusieurs. D'après ce système, l'administration municipale est individuelle, et elle est tout entière dans les mains du maire : tous les actes qui en résultent doivent donc être faits par le maire seul, ou en son nom, et dans aucun cas, il n'y a lieu à délibération entre lui et ses adjoints. „

En cas de maladie, d'absence ou de tout autre empêchement momentané du maire, le premier adjoint le remplaçait

(1) Le préfet de police exerçait à Paris et dans le département de la Seine, des attributions analogues à celles des commissaires généraux de police. — Voir plus haut, nos 1123 et 1133. — De même que dans son recueil *Paris sous la réaction thermidorienne et pendant le Directoire*, 5 vol., Paris, 1896 et suiv., M. AULARD avait reproduit les rapports de police du bureau central (voir plus haut, n° 265), de même dans *Paris sous le Consulat*, 2 vol., Paris, 1900, il a reproduit les rapports de la préfecture de police. Ces ouvrages font partie de la collection publiée sous le patronage du conseil municipal (Cfr. plus haut, p. 319, note 2).

(2) *Ouv. cité*, t. I, p. 79. — Cfr. LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. I, p. 336.

momentanément (1). Dans les communes un peu peuplées, il y avait plusieurs adjoints parce que le législateur était persuadé, dit toujours Fleurigeon (2), que le maire serait obligé " dans toutes les communes un peu peuplées ou étendues de déléguer aux adjoints une partie de ses fonctions pour les exercer concurremment avec lui, quoique toujours en son nom „.

Une seule fonction permanente était dévolue aux adjoints : " les fonctions de ministère public, près les tribunaux de police, disait l'art. 1 de la loi du 27 ventôse an VIII, sont remplies par les commissaires de police dans les lieux où il en est établi ; et dans les autres, par les adjoints du maire. „

**1140.** *La compétence du conseil municipal.* La compétence du conseil municipal se limitait, d'après l'art. 15 de la loi du 28 pluviôse an VIII, aux points suivants : 1° entendre et débattre le compte des recettes et dépenses municipales, que le maire rendait au sous-préfet, lequel l'arrêtait définitivement ; 2° régler le partage des affouages, pâtures, récoltes et fruits communs ; 3° régler la répartition des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés qui sont à la charge des habitants ; 4° donner son avis sur les besoins particuliers et locaux de la municipalité, sur les emprunts, sur les octrois ou contributions en centimes additionnels qui peuvent être nécessaires pour subvenir à ces besoins, sur les procès qu'il conviendra d'intenter ou de soutenir pour l'exercice et la conservation des droits communs. Des lois particulières, en matière d'instruction publique et de conscription, notamment, vinrent augmenter de ci de là les attributions du conseil municipal.

### § 3. *Le fonctionnement des autorités locales*

**1141.** *CONSEIL MUNICIPAL. Session. Présidence. Délibérations.* Le conseil municipal, pour l'exercice de ses attributions, tenait des sessions. " Il s'assemblera, disait l'art. 15

(1) *Ouv. cité*, t. I, p. 118.

(2) FLEURIGEON, *ouv. cité*, t. I, p. 80.

de la loi du 28 pluviôse, chaque année le 15 pluviôse et pourra rester assemblé quinze jours. Il pourra être convoqué extraordinairement par ordre du préfet „ (1).

Le maire présidait, de droit, le conseil municipal. En cas d'absence, maladie ou autre empêchement, il était remplacé par un adjoint, en suivant, lorsqu'il y en avait plusieurs, l'ordre de leur nomination. Hors ce cas, les adjoints n'avaient pas entrée au conseil municipal (2). Dans les villes de Lyon, Marseille et Bordeaux, où il y eut jusqu'en 1805 plusieurs municipalités, il fut d'abord décidé que le plus âgé des maires présiderait le conseil municipal (3), mais l'arrêté du 2 pluviôse an IX chargea le préfet de désigner un des maires pour présider le conseil municipal.

En vertu de l'article 90 de la constitution de l'an VIII, le conseil municipal ne pouvait prendre de délibérations que dans une séance où les deux tiers au moins de ses membres se trouvaient présents.

**1142.** BUREAUX. *Le secrétaire en chef.* La loi du 28 pluviôse an VIII gardait le silence au sujet de l'obligation pour les communes d'avoir un secrétaire en chef. C'est que la création d'un secrétaire pour chaque municipalité eût été un fardeau trop onéreux pour les petites communes ; d'autre part, le secrétaire n'eût pas trouvé dans les petites communes une occupation suffisante pour l'y fixer. " Ces considérations, dit le *Manuel des maires*, ont déterminé le ministre de l'intérieur à écrire le 6 nivôse an IX aux préfets une circulaire par laquelle il leur proposait de réunir les fonctions de secrétaire et celles de maître d'école dans les mêmes mains, en alliant ainsi deux intérêts bien précieux à chaque commune. Il les a en conséquence invités à organiser l'un par l'autre, et à profiter du besoin où sont les municipalités d'avoir un secrétaire, pour établir les mattres d'école. Par ce moyen, la dépense sera supportée avec d'autant moins de

(1) Un décret du 14 février 1806 fixa la session du 1<sup>er</sup> au 15 mai.

(2) Arrêté du 2 pluviôse an IX.

(3) Arrêté du 9 messidor an VIII.

peine, que l'utilité en sera mieux sentie „ (1). Lorsque la création d'un secrétaire était jugée nécessaire par les préfets, la nomination du titulaire appartenait au conseil municipal mais devait être confirmée par le préfet (2).

**1143. POUVOIR RÉGLEMENTAIRE.** Sauf les cas particuliers d'administration intérieure, où la loi du 28 pluviôse prévoyait expressément l'intervention du conseil municipal, le pouvoir réglementaire appartenait aux maires, comme héritiers principaux des attributions administratives et comme héritiers exclusifs des attributions de police exercées par les administrations municipales de l'époque directoriale (3).

Le Code pénal de 1810, à l'instar de la loi du 19 juillet 1791, punissait de peines de police les contraventions aux règlements locaux relatifs aux matières qu'il indiquait.

**1144. FINANCES LOCALES.** *Dépenses et ressources des communes.* Le Consulat et l'Empire n'introduisirent pas de modifications radicales dans les règles établies par la loi du 11 frimaire an VII quant aux recettes et aux dépenses des communes. Celles-ci continuèrent, comme par le passé, à pourvoir, en tout ou en partie, à certaines dépenses d'intérêt

(1) *Manuel alphabétique des maires, de leurs adjoints et des commissaires de police*, édition de Paris an XIII, 1805, t. II, p. 533.

(2) FLEURIGEON, *ouv. cité*, t. I, p. 85, qui invoque la circulaire du ministre d'intérieur du 6 nivôse an IX. — Un avis du Conseil d'Etat, en date du 2 juillet 1807, rappela que les employés des maires, même les secrétaires, n'avaient aucun caractère public. — Le préfet de la Dyle institua " des secrétaires d'arrondissement rural „ qui faisaient les écritures d'un certain nombre de communes. — Sur ces secrétaires et leurs devoirs, voir des circulaires dans la Coll. HUYGHE, 2<sup>e</sup> série, t. XII, p. 405, et t. XIII, p. 312.

(3) FLEURIGEON, *ouv. cité*, t. I, p. 83. Voir pour le détail des matières où le maire possédait un certain pouvoir réglementaire, l'arrêté du 5 brumaire an IX et le décret du 23 fructidor an XIII : tenir compte spécialement des art. 2, 9, 11, 16, 17, 18, 19, 27 de l'arrêté du 5 brumaire an IX, et de l'article 2 du décret du 23 fructidor an XIII. Voir en outre, à titre d'exemple, dans la Coll. HUYGHE, de nombreux règlements décrétés par le maire de Bruxelles : 2<sup>e</sup> série, t. XI, p. 438 ; 3<sup>e</sup> série, t. III, pp. 394, 412 ; t. VIII, p. 374 ; t. X, pp. 420 et suiv., 426 ; t. XV, pp. 384 et suiv. ; etc., etc.

général (1). Il n'est pas possible de suivre ici dans le détail les modifications survenues dans la législation sous ce rapport. Elles varièrent avec les époques. Signalons toutefois que les traitements des juges de paix et de leurs greffiers furent mis à charge des départements.

1145. Au point de vue des ressources communales, le Consulat et l'Empire donnèrent une grande extension au système des *octrois* (2).

Après la création de l'administration des droits réunis, le préfet de la Dyle trouva même un moyen ingénieux pour faire profiter les communes rurales des ressources que pouvaient procurer des taxes indirectes sur les consommations. " A compter du 1<sup>er</sup> nivôse an XIII, décidait un arrêté préfectoral du 13 frimaire an XIII, il sera perçu dans toutes les communes de ce département où n'existe pas d'octroi particulier, une taxe municipale sur les bières, les eaux de vie, de grains et genièvre, et le tuage des bestiaux, conformément au tarif annexé au présent arrêté. Cette taxe sera perçue au profit des communes, par les employés de la régie des droits réunis, par addition aux droits établis par le Gouvernement par la loi du 5 ventôse an XII, et suivant le mode de perception déterminé par cette loi. Les produits de cet octroi seront exclusivement affectés à l'acquit des dépenses municipales ; il en sera formé pour tout le département, une masse commune, pour être répartie, en proportion des besoins, entre

(1) Un décret du 24 floréal an XIII ordonna un prélèvement de 5 % sur les octrois et revenus des communes pour les dépenses des compagnies de réserve (voir plus bas, n° 1240) ; un décret du 23 juillet 1811 ordonna un prélèvement de 1 % pour la dotation de l'hôtel des invalides ; le décret du 11 juin 1810 mit la moitié du traitement des préfets à la charge des communes (cfr. plus haut, p. 758, note 2) ; etc.

(2) Cfr. sur l'organisation des octrois municipaux en général, les lois du 27 frimaire an VIII (Coll. HUYGHE, t. I, p. 3), et du 5 ventôse an VIII, ainsi que les arrêtés du 13 thermidor an VIII, du 28 ventôse et du 29 germinal an XII. Sous l'Empire, un nouveau règlement général fut décrété le 17 mai 1809 : voir en outre l'avis du Conseil d'Etat du 26 avril 1811 et les décrets du 29 juin 1811 (Coll. HUYGHE, t. XIII, p. 35), du 26 juillet 1811, du 4 mai 1812, du 25 septembre et du 11 décembre 1813.

les communes du département autres que celles où il existe des octrois particuliers „.

Les impôts de consommation (1), la location des places dans les halles, marchés, etc. prirent dès lors dans les finances locales une importance beaucoup plus grande que les centimes additionnels aux contributions directes (2). La loi budgétaire du 13 floréal an X établit comme règle générale que dans l'établissement des centimes additionnels le maximum de 5 centimes par franc ne pouvait être dépassé. Mais des lois particulières autorisèrent un assez grand nombre de communes à établir, à titre exceptionnel et pour des objets nettement spécifiés, des centimes additionnels au delà du maximum normal (3).

1146. Au nombre des ressources communales figurait le revenu de leurs biens. La loi budgétaire du 20 mars 1813 (4) décida : " Les biens ruraux, maisons et usines, possédés par les communes sont cédés à la caisse d'amortissement (5), qui en percevra les revenus à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1813... Les communes recevront en inscriptions cinq pour cent, une rente proportionnée au revenu net des biens cédés, d'après la fixation qui en sera déterminée par un arrêt du Conseil (d'État). „

1147. *Fixation des dépenses et des recettes.* Les conseils municipaux dressaient chaque année un aperçu des recettes

(1) Le décret du 8 février 1812 chargea l'administration des droits réunis de la perception des octrois. — Sur l'octroi de Bruxelles, voir les tarifs, etc., dans la Coll. HUYGHE, 2<sup>e</sup> série, t. I, p. 411 ; t. III, pp. 91 et 418 ; t. VI, p. 442 ; t. X, p. 436.

(2) Il y eut dans quelques villes des taxes spéciales, comme à Anvers, par exemple, une taxe sur les façades. Coll. HUYGHE, 3<sup>e</sup> série, t. VII, p. 300.

(3) Voir de nombreux exemples dans la Coll. HUYGHE, 3<sup>e</sup> série, *passim*.

(4) Voir, en outre, le décret du 6 novembre 1813.

(5) La caisse d'amortissement était une caisse de l'État, distincte et séparée de la Trésorerie nationale. Elle avait été créée par la loi du 6 frimaire an VIII. Voir sur cette caisse, STOURM, *Les finances du Consulat*, pp. 244 et suiv.

et des dépenses locales (1). Adressé par le maire au sous-préfet, et transmis par celui-ci avec son avis au préfet, le budget communal était définitivement arrêté par ce fonctionnaire (2). Cependant, le budget des communes ayant plus de vingt mille francs de revenu était simplement soumis à l'avis du préfet ; c'était le Gouvernement, sur la proposition du ministre de l'intérieur, qui l'arrêtait définitivement (3).

**1148.** Dans les communes ayant une recette supérieure à vingt mille francs, il y avait un receveur communal, nommé par le conseil municipal et destitué par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du maire et l'avis du sous-préfet. Le décret du 27 février 1811 attribua à l'Empereur la nomination du receveur communal, mais le conseil municipal était admis à présenter trois candidats. Dans les autres communes (4), le percepteur des contributions directes était préposé à la recette et à la dépense locale (5).

Les maires mandataient les dépenses. Mais, à peine de responsabilité personnelle, le préposé aux recettes communales ne pouvait payer les mandats qu'à concurrence de la somme fixée par l'autorité supérieure pour chaque chapitre de dépenses.

**1149. Comptes.** Chaque année les conseils municipaux étaient appelés à entendre le compte des deniers communaux, que leur rendait chaque receveur de commune, ainsi que le compte d'administration à rendre par les maires, conformé-

(1) Sur les règles à suivre dans les communes de plus de cent mille âmes et à Paris, voir les art. 26-28 et 36-43 de l'arrêté indiqué dans la note ci-après.

(2) Un arrêté du 4 thermidor an X traça des règles précises pour la confection, etc., des budgets et comptes communaux. — Voir en outre les décrets du 6 frimaire an XIII, du 12 août 1806 et du 28 mars 1807.

(3) Voir à cet égard les arrêtés du 4 thermidor an X et du 17 germinal an XI, ainsi que les décrets du 6 frimaire an XIII, du 12 août 1806 (Coll. НУГОНЕ, t. IV, p. 390) et du 28 mars 1807.

(4) Cfr. la loi du 11 frimaire an VII (voir plus haut, n° 274), et les décrets du 30 frimaire an XIII et du 28 mars 1807.

(5) Sur le contrôle auquel les receveurs étaient soumis, voir le décret du 27 février 1811.

ment à la loi du 28 pluviôse an VIII. Le compte, avec les observations du conseil et les pièces justificatives, était ensuite transmis au sous-préfet qui l'envoyait au préfet, avec ses observations également. Le préfet arrêtait les comptes(1), et les renvoyait aux maires avec toutes les pièces. Le préfet adressait au conseiller d'État chargé des dépenses des communes, le résultat de tous les comptes des communes et de leur revision pour l'année précédente. Les contestations sur les décisions des préfets étaient soumises au Gouvernement, qui décidait en Conseil d'État (2).

(1) Un décret du 29 germinal an XII décida que les comptes des villes ayant plus d'un million de revenu seraient arrêtés par le ministre de l'intérieur, sauf recours au Gouvernement s'il y avait lieu. Cfr. plus bas, n° 1207.

(2) Sur la subordination hiérarchique et la tutelle auxquelles les communes étaient soumises, voir plus haut, nos 276, 678, 1099, 1114, 1118, 1135, 1144 et suiv. Cfr. le décret du 5 avril 1811, etc.

---



## LIVRE VI

---

### Les finances publiques

---

#### CHAPITRE I

##### LES IMPÔTS SOUS LE CONSULAT ET L'EMPIRE

**1150.** L'œuvre capitale du Consulat et de l'Empire dans le domaine des contributions publiques fut l'organisation d'un système habilement combiné d'*impôts indirects sur les consommations* (1). A ce point de vue, la politique financière du régime issu du coup d'État de brumaire réagit nettement contre les idées qui avaient prévalu depuis le début de la Révolution (2). Dans l'ordre des *impôts directs*, au contraire, le Consulat et l'Empire respectèrent, en règle générale, l'œuvre des Conseils législatifs de l'époque directoriale. Mais les règles relatives à l'assiette et au recouvrement de ces impôts furent notablement améliorées.

**1151.** La constitution du 22 frimaire an VIII, à la différence de celle de l'an III, ne traitait qu'incidemment des questions fiscales, et les textes épars qui leur étaient consacrés mettaient plutôt en relief les prérogatives du Gouvernement que celles des assemblées législatives (3). " Le Gouver-

(1) Cfr. STOURM, *Les finances du Consulat*, Paris, 1902, pp. 176 et suiv.

(2) Voir plus haut, n° 337.

(3) Voir plus haut, nos 280 et 363, et plus bas, nos 1204 et 1205.

nement, disait son art. 45, dirige les recettes et les dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres. „ Plus tard, la formule du serment de l'Empereur (1) comporta l'engagement de sa part “ de ne lever aucun impôt, de n'établir aucune taxe qu'en vertu de la loi „.

### § 1. *Les impôts directs*

**1152.** Les impôts directs en vigueur sous le Consulat et l'Empire étaient, comme à la fin du Directoire, les suivants : 1<sup>o</sup> l'impôt foncier ; 2<sup>o</sup> la contribution personnelle, mobilière et somptuaire ; 3<sup>o</sup> l'impôt des patentes ; 4<sup>o</sup> la contribution des portes et fenêtres.

#### I. — L'IMPÔT FONCIER (2)

**1153.** L'IMPÔT FONCIER SOUS LE CONSULAT ET L'EMPIRE. Tout en respectant l'organisation générale donnée à l'impôt foncier par la loi du 3 frimaire an VII, le Consulat et l'Empire introduisirent dans son fonctionnement diverses modifications, comme l'attribution à des agents de l'État de la confection des matrices des rôles et de la perception de l'impôt, le décrètement du cadastre, etc. (3). D'autre part, le pouvoir législatif s'efforça, dans la répartition de l'impôt entre les divers départements, de corriger les inégalités qui étaient résultées de la base défectueuse adoptée à l'origine (4).

(1) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 860.

(2) La levée de l'impôt foncier sous le Consulat fut réglée : pour l'an VIII (1799-1800), par les lois du 17 fructidor an VII et du 11 frimaire an VIII ; pour l'an IX (1800-1801), par la loi du 25 ventôse an VIII ; pour l'an X, par la loi du 21 ventôse an IX ; pour l'an XI, par la loi du 13 floréal an X, et pour l'an XII, par la loi du 4 germinal an XI. Pour l'époque de l'Empire, voir les lois indiquées plus bas, p. 821, note 2. — Cfr. plus bas, nos 1200 et 1201.

(3) Ces modifications furent introduites soit par les lois annuelles relatives à la levée de l'impôt foncier (voir la note ci-dessus), soit par des lois spéciales comme celle du 3 frimaire an VIII créant la direction des contributions directes, celle du 19 ventôse an IX, etc.

(4) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 287.

C'est ainsi que la loi du 25 ventôse an VIII mit pour l'an IX cinq millions à la disposition du ministre des finances pour dégrever les départements qui seraient jugés surtaxés ; c'est ainsi encore que la diminution du principal de l'impôt, décrétée par la loi du 21 ventôse an IX, à la suite de l'exemption des forêts et bois nationaux, fut principalement appliquée aux départements surchargés ; etc. (1).

**1154. ASSUJETTISSEMENT A L'IMPÔT.** La loi du 19 ventôse an IX (10 mars 1801) avait, en effet, ajouté une exception nouvelle au principe qui voulait que toutes les propriétés foncières quelconques fussent assujetties à l'impôt foncier (2). Elle décréta que les *bois et forêts nationaux* ne paieraient point de contribution (3). " Le produit des bois de l'État en l'an IX, dit M. Stourm, atteignait trente-deux millions à peine, et le montant de leurs contributions ne s'élevait pas à moins de onze à douze millions. La moyenne représentait donc une imposition supérieure au tiers de leur revenu : on voit que les répartiteurs n'avaient pas eu la main légère „ (4).

**1155. ASSIETTE DE L'IMPÔT. Fixation du contingent communal.** Les règles relatives à la répartition du principal de la contribution foncière entre les diverses subdivisions du territoire ne subirent d'autres modifications que celles résultant des changements survenus dans l'organisation administrative. La répartition entre les départements continua à être faite par la loi annuelle. Le conseil général de département répartissait le contingent départemental entre les divers arrondissements, et le conseil d'arrondissement entre les diverses communes de son ressort (5).

**1156. Fixation du contingent individuel. Création de la direction des contributions directes** (6). Dès le début du

(1) STOURM, *Les finances de la Révolution*, t. I, pp. 209 et suiv.

(2) Voir plus haut, n° 284.

(3) Le principe fut appliqué pour la première fois à l'exercice de l'an X (1801-1802). Cfr. la loi du 21 ventôse an IX.

(4) STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 209.

(5) Voir plus haut, nos 286 et suiv., 1111, 1112 et 1121.

(6) STOURM, *Les finances du Consulat*, pp. 180 et suiv.

Consulat, une réforme capitale fut introduite dans l'assiette de l'impôt foncier : au lieu d'être confiée aux autorités locales, cette opération fut désormais attribuée à une administration spéciale dépendante du ministère des finances et créée tout exprès à cette fin. L'*agence des contributions directes* dont nous avons parlé (1) et qui avait déjà notablement accru, en cette matière, la part d'action du pouvoir central, n'avait pas répondu aux espérances de ses fondateurs. La loi du 3 frimaire an VIII prit une mesure radicale. " Il sera établi, disait l'art. 3, dans chaque département, une direction des recouvrements des impositions directes, composée d'un directeur, un inspecteur, et un nombre de contrôleurs proportionné à l'étendue du département ; lequel nombre ne pourra cependant excéder celui de deux, par arrondissement de recette. La direction des contributions, ajoutait l'art. 5, sera chargée uniquement de la rédaction des matrices des rôles, d'après le travail préliminaire et nécessaire des répartiteurs, de l'expédition des rôles et de la vérification des réclamations faites par les contribuables... »

En maintenant l'intervention du collège des répartiteurs (2) dans le travail de la confection des matrices, la loi du 3 frimaire an VIII continuait à assurer la représentation des contribuables dans cette opération capitale. En confiant à un fonctionnaire *ad hoc* — le contrôleur — la direction immédiate du travail matériel relatif à la rédaction des matrices, à l'expédition des rôles, etc., le législateur assurait efficacement l'assiette régulière de l'impôt (3).

Les rôles étaient rendus exécutoires par les préfets.

1157. *Établissement d'un cadastre parcellaire* (4). Une seconde réforme dans l'assiette de l'impôt foncier est due à l'Empire : c'est l'établissement d'un cadastre parcellaire.

(1) Voir plus haut, n° 296.

(2) Voir plus haut, n° 290.

(3) STOURM, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. I, pp. 178 et suiv.

(4) *Id.*, t. I, pp. 147 et suiv., 192 et suiv.

“ L'exactitude, disait déjà un rapport à la Constituante (1), qu'il serait désirable d'apporter dans la répartition des contributions ne peut s'obtenir que par un cadastre, et c'est un ouvrage réservé à nos successeurs. „ Quelques années d'expérience n'avaient pas tardé à mettre en lumière l'impérieuse nécessité qu'il y avait de donner pour base à l'assiette de l'impôt foncier un état détaillé, descriptif et évaluatif de toutes les propriétés foncières, rigoureusement exact, c'est-à-dire basé sur des mesurages et des expertises sérieusement organisés.

Les renseignements qui servaient de base à la confection des matrices étaient, en effet, fort incomplets, faute de contrôle et de mesurages sur place. C'est ainsi que de nombreuses parcelles étaient omises, que d'autres n'étaient pas renseignées avec leur contenance vraie, ni par suite évaluées à leur valeur (2). De là, des réclamations en nombre immense. “ Les plaintes deviennent si universelles et si vives, disait le ministre des finances Gaudin, que le Gouvernement ne peut se dissimuler la nécessité de s'occuper sérieusement des moyens de tranquilliser les esprits „ (3). Un arrêté du 11 messidor an X décida en conséquence la création d'une commission de sept membres “ pour s'occuper sans délai des moyens d'obtenir, dans la répartition de la contribution foncière, la plus grande égalité „.

**1158.** Dès l'an XI, les premières mesures pratiques furent décrétées pour remédier à la situation. Un arrêté du 12 brumaire an XI (4) décida l'arpentage et l'évaluation de

(1) Rapport fait le 15 mai 1791, au nom du Comité, sur la répartition de la contribution foncière en 1791, cité par M. STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 192.

(2) Pour y remédier, on recourut dans plusieurs départements au renouvellement général des matrices des rôles (voir plus haut, nos 294 et 297). — Cfr. pour la Dyle, un arrêté du préfet en date du 13 pluviôse an XIII. Coll. HUYGHE, t. II, p. 419.

(3) Rapport aux Consuls, du 1<sup>er</sup> ventôse an IX, cité par STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 196.

(4) Voir dans la Coll. HUYGHE, 2<sup>e</sup> série, t. XI, p. 167, l'indication des communes du département de la Dyle, auquel l'arrêté s'appliquait, et dans le t. XIII, p. 447, une instruction du préfet sur la matière.

dix-huit cents communes disséminées sur tous les points de la France, désignées par le sort (1). On espérait avec cette donnée pouvoir fixer ensuite par analogie les revenus de toutes les autres communes de l'Empire. Il ne s'agissait d'ailleurs encore que d'un cadastre par *masses de culture* : l'arpentage devait présenter, non toutes les propriétés en détail, mais seulement les masses des différentes cultures. " Ainsi, disent De Brouckere et Tielemans (2), une terre labourable, une vigne ou une prairie de trente arpents, quoique partagée entre dix propriétaires, ne formait qu'une figure ou polygone du plan. L'expertise ou évaluation des revenus devait s'opérer de la même manière, de sorte qu'au lieu d'évaluer la part de chaque propriétaire on n'évaluait que la masse. „ Un arrêté du 27 vendémiaire an XII étendit la mesure de l'arpentage et de l'évaluation par masses de culture à toutes les communes (3). Lorsque le travail fut à peu près achevé, les préfets insistèrent pour qu'on n'en fit pas usage. L'application des résultats aux communes non arpentées ni expertisées leur parut devoir soulever des réclamations nouvelles et fondées ; d'autre part, le cadastre par masses de culture n'apportait aucune amélioration à la répartition individuelle, il ne remédiait pas aux inégalités de contribuable à contribuable, lesquelles, justement, soulevaient le plus de réclamations. " Votre système d'imposition, disait un jour Napoléon au Conseil d'État (4) à propos de la contribution foncière, est le plus mauvais de toute l'Europe. Il fait qu'il n'y a ni propriété, ni liberté civile, car la vraie liberté civile dépend de la sûreté de la propriété. Il n'y en a point dans un pays où l'on peut chaque année changer la cote du contribuable. Celui qui a trois mille francs de rente ne sait

(1) Cfr. la note 4 de la page précédente.

(2) *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. IV, verbo Cadastre, p. 17.

(3) Cet arrêté ne fut pas inséré au *Bulletin des lois*, mais un arrêté du préfet de la Dyle, en date du 11 ventôse an XII, en ordonna l'exécution dans le département de la Dyle. Coll. HUYGHE, 2<sup>e</sup> série, t. XIII, p. 447.

(4) THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 178. — Cfr. plus haut, n° 297.

pas combien il lui en restera l'année suivante pour exister. On peut absorber tout son revenu par la contribution. „ Pour mettre un terme à ces difficultés, il n'y avait décidément que l'exécution d'un cadastre parcellaire, opération longue, coûteuse, sans doute, mais vraiment efficace. La loi du 15 septembre 1807, art. 23 et suivants, en décréta la confection (1). A la fin de l'Empire, le travail n'était pas loin d'être achevé dans le quart des communes.

1159. *Demandes en décharge ou réduction, etc.* D'après la loi du 3 frimaire an VII, la loi annuelle des finances aurait dû déterminer à un chiffre maximum la proportion que la cotisation de chaque contribuable ne pouvait pas dépasser (2). Mais la loi de finances relative aux contributions de l'an VIII fut la dernière qui observa cette prescription (3). Il semble que la masse des réclamations dépassait la possibilité des vérifications.

Les réclamations en vue du rappel à l'égalité proportionnelle, pour suppression de double emploi, etc., continuèrent à être admises (4). L'arrêté du 24 floréal an VIII réglait la procédure à suivre. Ces réclamations étaient de la compétence des conseils de préfecture. Le même arrêté permettait aux préfets d'accorder sur les fonds des non-valeurs, des remises aux contribuables qui avaient éprouvé des pertes totales ou partielles dans leurs revenus fonciers.

La loi du 15 septembre 1807 décida que dans les communes cadastrées, les réclamations pour surtaxe ne seraient plus admises, mais les propriétaires qui, par des grêles, gelées, inondations ou autres intempéries, perdaient la totalité ou une partie de leur revenu, pouvaient toujours se pourvoir en remise totale ou en modération partielle de leur cote. Le montant de ces remises ou modérations devait, comme précédemment, être pris sur les fonds de non-valeurs (art. 37).

(1) Voir sur les opérations du cadastre, les art. 23 et suiv. de la loi et le règlement du 27 janvier 1808.

(2) Voir plus haut, n° 297.

(3) Loi du 11 frimaire an VIII, art. 1.

(4) Voir plus haut, n° 297.

**1160. PERCEPTION ET RECOUVREMENT (1).** La loi de finances pour l'an XIII, du 5 ventôse an XII (25 février 1804), supprima la mise en adjudication de la perception des contributions directes. Les adjudicataires se livraient, en effet, à une foule d'abus et commettaient au détriment des contribuables, de nombreuses indécitesses (2). " Tous les percepteurs des contributions directes, disait l'art. 9 de la loi du 5 ventôse an XII, seront à la nomination du premier Consul. „ Leur traitement devait être fixé par le Gouvernement, mais ne pouvait s'élever au-dessus de cinq centimes par franc du montant des contributions qu'ils étaient chargés de percevoir.

Au lieu de simples préposés aux recettes, placés sous la dépendance des receveurs *généraux* de département (3), la loi du 27 ventôse an VIII établit dans chaque arrondissement, sous le nom de receveur *particulier*, un fonctionnaire de l'État (4).

**1161.** Le Consulat améliora également l'organisation des poursuites contre les contribuables en défaut. On se rappelle que la loi du 3 frimaire an VII avait maintenu, sans tempérament aucun, la rigueur des garnisons individuelles et des saisies (5). L'emploi de ces mesures n'étant entouré, par les lois qui les avaient rétablies, d'aucune garantie, les contribuables étaient livrés sans défense aux excès des agents du fisc. Mais un arrêté du 16 thermidor an VIII (4 août 1800), contenant règlement sur le recouvrement des contributions directes et l'exercice des contraintes, modifia cette situation.

(1) Voir dans la Coll. HUYGHE, t. VIII, pp. 334 et suiv. un arrêté du 23 décembre 1807 du préfet de la Dyle contenant un règlement-instruction détaillé relatif à la perception des contributions directes.

(2) Cfr. pour la Belgique, LANZAC DE LABORIE, *La domination française*, t. I, pp. 178, 344, etc.

(3) Voir plus haut, p. 206, note 3.

(4) Sur le rôle des receveurs généraux et particuliers, voir STOURM, *Les finances du Consulat*, pp. 194 et suiv. — Un arrêté du 4 pluviôse an XI décida qu'il pourrait être établi des receveurs particuliers, à la nomination du premier Consul, dans les villes et communes dont le montant des rôles s'élevait au-dessus de quinze mille francs.

(5) Voir plus haut, no 299, *in fine*.

Il exigea qu'avant de procéder à une saisie, les porteurs de contrainte remissent aux redevables arriérés un bulletin d'avertissement. Si cet avertissement restait lettre morte, le porteur de contrainte pouvait s'établir chez le contribuable, mais pour deux jours seulement... Si la mesure restait sans effet, il était, après de nouveaux délais, procédé à la saisie. Les redevables payant moins de quarante francs d'impôts n'étaient pas sujets à la garnison (1).

## II. — LA CONTRIBUTION PERSONNELLE, MOBILIÈRE ET SOMPTUAIRE

**1162. LES RÉFORMES DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE.** Les lois annuelles relatives à la levée de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire (2) ou des dispositions législatives spéciales introduisirent sous le Consulat et l'Empire des modifications diverses à cette imposition, tout en lui conservant l'organisation générale que lui avaient donnée les lois du 3 nivôse an VII (3). Les réformes introduites portèrent successivement sur la retenue des salaires, sur la taxe somptuaire et sur la contribution personnelle et mobilière proprement dite.

**1163. RETENUE SUR LES SALAIRES.** La loi du 25 frimaire an VIII (16 décembre 1799) abrogea la réduction progressive établie sur les traitements des fonctionnaires publics par la loi du 1<sup>er</sup> thermidor an VII et décida qu'à partir du 1<sup>er</sup> nivôse an VIII, la retenue proportionnelle de 5 % serait rétablie. A partir de l'an IX, toute retenue cessa (4).

(1) Voir STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 184.

(2) Voir pour l'an VIII (1799-1800), la loi du 11 frimaire an VIII ; pour l'an IX : celle du 25 ventôse an VIII ; pour l'an X (1801-1802) : celle du 21 ventôse an IX ; pour l'an XI : celle du 13 floréal an X, art. 3 et suiv. ; pour l'an XII et pour chacune des années suivantes : la loi annuelle relative au budget de l'État. — Voir plus bas, p. 821, note 2.

(3) Voir plus haut, n<sup>os</sup> 309 et suiv.

(4) Avis du Conseil d'Etat en date du 27 vendémiaire an IX.

**1164. SUPPRESSION DE LA TAXE SOMPTUAIRE (1).** La loi du 24 avril 1806 (art. 69) supprima, à partir de 1807, l'impôt somptuaire. " Les taxes somptuaires, disait Gaudin, qui avaient été établies, avant l'an VIII, sur les domestiques et sur les chevaux et voitures de luxe, donnaient lieu à des recherches fatigantes pour les contribuables, et excitaient des réclamations multipliées pour un produit médiocre „ (2).

**1165. CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE.** Les changements introduits dans l'organisation de la contribution personnelle et mobilière proprement dite concernèrent, entre autres, la fixation du contingent communal et des cotes individuelles, ainsi que la perception, le recouvrement et les poursuites.

**1166. ASSIETTE DE L'IMPÔT. Fixation du contingent communal.** A partir de l'an XI, le montant de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire fut réparti entre les départements, et sous-réparti ensuite, sans distinction entre le contingent à obtenir de chacun de ses éléments en particulier (3). Il n'y eut plus lieu de tenir compte de ces éléments que pour la fixation du contingent individuel.

**1167. Fixation du contingent individuel.** " Pour la formation des rôles, on établira, disait l'art. 4 de la loi du 13 floréal an X, la taxe personnelle de chaque individu, puis les taxes somptuaires de ceux qui y sont assujettis ; et la somme restante sera répartie en taxe mobilière. „ Les tarifs de la taxe étaient, d'ailleurs, maintenus. Cette taxe somptuaire, je l'ai déjà dit, fut supprimée à partir de 1807 (4).

En vertu de la loi du 26 germinal an XI, la contribution *personnelle et somptuaire* se répartissait à Paris sur des bases spéciales ; quant à l'impôt *mobilier*, la même loi autorisa la capitale à s'acquitter de son contingent par un

(1) Voir plus haut, n° 310.

(2) *Mémoires* cités, t. 1, p. 227.

(3) Loi du 13 floréal, an X. — Cfr. plus haut, nos 309 et 311.

(4) Loi du 15 septembre 1807, titre VI.

prélèvement sur les produits de l'octroi (1). Cette mesure fut étendue plus tard à quelques grandes villes (2).

**1168. PERCEPTION ET RECOUVREMENT.** Les innovations introduites par le Consulat et l'Empire dans le mode de percevoir et de recouvrer l'impôt foncier, concernaient toutes les contributions directes en général. Elles s'appliquaient dès lors à la contribution personnelle, mobilière et somptuaire (3).

### III. — LES PATENTES

**1169. LES RÉFORMES DU CONSULAT ET L'EMPIRE.** La contribution des patentes conserva pendant la durée du Consulat et de l'Empire l'organisation générale que lui avait donnée la loi du 1<sup>er</sup> brumaire an VII (4). Sauf des changements de détail à la taxation de certaines professions (5), il ne fut apporté de modifications importantes à l'organisation des patentes que sous le rapport des agents chargés de l'assiette et de la perception de l'impôt, et des autorités appelées à statuer sur le contentieux des réclamations (6).

**1170.** En exécution de la loi du 3 frimaire an VIII qui créait dans chaque département une direction des contributions directes, l'arrêté du 15 fructidor an VIII chargea les contrôleurs des contributions directes de dresser les tableaux des citoyens assujettis à la patente, d'établir la nature de leur commerce et la valeur locative de leurs habitations, boutiques, etc., le tout conformément aux règles de la loi

(1) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 1145.

(2) Voir les arrêtés du 4<sup>e</sup> jour complémentaire an XI, du 13 vendémiaire an XII, etc.

(3) Voir plus haut, nos 1160 et 1161.

(4) STOURM, *Les finances de l'ancien régime*, etc., t. I, p. 290. — Voir plus haut, nos 318 et suiv.

(5) Par exemple, en vertu des art. 13 et suiv. de la loi du 13 floréal an X.

(6) Voir sur l'assiette et le recouvrement de l'impôt des patentes, une instruction détaillée du ministre des finances, en date du 30 fructidor an XI, dans la Coll. HUYGHE, t. XI, pp. 284-311.

de brumaire. Après avoir été examinés par les maires, sous-préfets et préfets, ces tableaux étaient transmis au directeur des contributions directes, qui fixait le montant de la patente des divers redevables. Après vérification, le préfet rendait le rôle exécutoire.

**1171.** Les contribuables lésés étaient admis à réclamer contre leurs taxes. Ils avaient à suivre les formalités prescrites par l'arrêté du 24 floréal an VIII concernant les décharges et réductions en matière de contributions directes (1).

**1172.** L'arrêté du 26 brumaire an X (17 novembre 1801) enleva à l'administration de l'enregistrement le recouvrement de la contribution des patentes pour l'attribuer aux percepteurs des contributions directes.

#### IV. — LA CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES

**1173.** Le Consulat et l'Empire maintinrent la taxe sur les portes et fenêtres, mais à partir de l'an XI, cette taxe devint, d'impôt de quotité qu'elle avait été jusqu'alors, un impôt de répartition, dont le montant fixé à l'avance par le législateur devait être intégralement recouvré. La loi du 13 floréal an X (3 mai 1801) qui prescrivit ce changement maintint cependant les tarifs antérieurs. On se rappelle (2) que ces tarifs établissaient des distinctions suivant la population des communes comme aussi suivant l'espèce de portes et de fenêtres. " Si d'après les matrices, disait l'art. 20 de la loi 13 floréal an X, la somme à imposer est au-dessus de la somme à payer en l'an XI par la commune, il sera fait une déduction proportionnelle par chaque cote. Si, au contraire, la somme à imposer est au-dessous de celle à payer pour

(1) Arrêté du 15 fructidor an VIII. — Cfr. plus haut, n° 1159.

(2) Voir plus haut, n° 323 et suiv. — Cfr. les lois annuelles relatives à la levée des contributions directes sous le Consulat et l'Empire (voir plus haut, p. 790, note 2 et plus bas, p. 821, note 2). Quelques-unes d'entre elles introduisirent des modifications de détail : Voir, par exemple, l'art. 19 de la loi du 13 floréal an X et l'art. 14 de celle du 4 germinal an XI.

l'an XI, il sera fait, pour chaque cote, une augmentation proportionnelle. „

Un décret du 11 novembre 1813 ajouta 30 centimes additionnels au principal de l'impôt, qui s'élevait alors à 19 millions (1).

### § 2. *Les impôts indirects*

**1174.** RÉFORMES DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE. Deux réformes capitales caractérisèrent, au point de vue de l'organisation des impôts indirects, le régime consulaire et impérial (2) : 1° le rétablissement des impôts de consommation sur les boissons et sur le sel ; 2° le monopole des tabacs. Les droits d'enregistrement, de douane, etc. ne subirent que des modifications de détail.

**1175.** *La création des impôts de consommation*(3). Malgré les améliorations apportées par le Consulat dans le fonctionnement des impôts existants, en vue d'en assurer la productivité et le recouvrement rapide, les recettes normales de l'État ne suffisaient pas pour équilibrer les dépenses publiques. Plutôt que d'y pourvoir par la création d'impôts nouveaux sur les consommations, comme l'y invitait son ministre des finances (4), le premier Consul préféra, au début, de recourir à des moyens de finance *extraordinaires*, comme la vente de biens nationaux, les subsides étrangers, etc. (5). Plus tard, lorsque le régime issu de la révolution de brumaire parut suffisamment consolidé pour pouvoir braver au besoin l'impopularité qui pourrait s'attacher au rétablissement des taxes de consommation, le premier Consul se décida à compléter le système financier de la République par la création d'impositions de cette espèce. " Le budget de 1803,

(1) STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 273.

(2) STOURM. *Les finances du Consulat*, pp. 213-229.

(3) STOURM, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. I, pp. 349 et suiv.

(4) Cfr. les *Mémoires, souvenirs, opinions et écrits du duc de Gaëte (Gaudin)*, ancien ministre des finances, t. I, et plus bas, n° 1184.

(5) Voir plus bas, n° 1202.

disait-il le 15 décembre 1803 au Conseil d'État (1), présentera sept cents millions de dépenses. Il y sera pourvu, cette fois, moyennant cent ou deux cents millions de subsides étrangers; mais on ne peut compter d'avoir toujours cette ressource; il faut penser à l'avenir et préparer un bon système de contributions. La sagesse veut de la prévoyance... Mon système de finances consisterait, ajoutait-il dans une autre circonstance (2), à établir un grand nombre de contributions indirectes, dont le tarif très modéré serait susceptible d'être augmenté à mesure des besoins. Six cent cinquante millions nous suffisent en ce moment, mais je veux avoir la faculté d'augmenter subitement ce revenu de cent millions en cas de guerre... J'ai d'ailleurs des ressources que n'auront pas mes successeurs, et il faut penser à eux... Je veux fonder et préparer pour mes successeurs des ressources sûres qui puissent leur tenir lieu des moyens extraordinaires que j'ai su me créer. „

#### I. — LES IMPÔTS DE CONSOMMATION SUR LES BOISSONS (3)

**1176.** Les boissons qui furent successivement grevées d'un impôt de consommation sont les vins, cidres et poirés, les bières et les eaux-de-vie.

**1177. DROITS SUR LES VINS.** Les vins furent peu à peu soumis à des droits multiples et variés. La loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804) soumettait les vins vendus par les producteurs à un *droit de vente*, dit *droit d'inventaire*, de quarante centimes l'hectolitre, et les cidres et poirés à un droit analogue, de seize centimes. Pour assurer la perception de ce droit, il était fait chaque année, après les vendanges, un inventaire destiné à constater les quantités récoltées;

(1) PELET (DE LA LOZÈRE), *Opinions de Napoléon... recueillies par un membre de son Conseil d'État*, Paris, 1833, p. 235.

(2) Séance du 20 février 1806. PELET (DE LA LOZÈRE), *ouv. cité*, pp. 236-237. — Cfr. STOURM, *Les finances du Consulat*, pp. 213 et suiv., 219 et suiv.

(3) STOURM, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. I, pp. 349 et suiv.

l'année d'après, *avant* la récolte, il était fait un récolement pour constater les manquants. Le paiement s'effectuait sur ces manquants (1).

A ce premier droit, la loi du 24 avril 1806 (2) ajouta, d'abord, un droit proportionnel de vente, dit *droit de circulation*, de 5 % sur chaque vente ou revente en gros. Pour en assurer la perception, il fut décrété qu'aucun enlèvement ou transport de vins ne pourrait se faire sans passavant, délivré par l'administration. De là, le nom de droit de circulation donné à cette taxe. Les détenteurs de vins étaient, en outre, assujettis " aux exercices des employés „ (art. 31), c'est-à-dire à la visite de ceux-ci pour le recensement des quantités détenues.

La loi du 24 avril 1806 frappa, en outre, les vins du droit de vente, dit *de détail* : " il sera perçu, disait l'art. 33 de la loi, lors de la vente en détail des boissons spécifiées en l'art. 25 (vins, cidres, poirés, bières, eaux-de-vie) un droit égal au dixième du prix de vente. „

Pour en assurer la perception, les détaillants devaient déclarer les espèces et quantités qu'ils détenaient et se soumettre aux visites des employés. Les débitants étaient admis à contracter avec la régie un abonnement (3).

**1178.** La loi budgétaire du 25 novembre 1808 (4) supprima le *droit d'inventaire* et modifia le *droit de circulation*. Au lieu d'une taxe à la valeur, qui nécessitait la déclaration du prix de vente, le droit de circulation devint une taxe fixe, de 30, 40, 50 ou 60 cent. par hectolitre, suivant les départements. Ceux-ci avaient été, en raison du plus ou moins bon marché des boissons sur les lieux, rangés en quatre classes. La même loi porta le *droit de détail* à 15 %.

(1) Dans les villes à octroi, les formalités et droits de l'inventaire pouvaient être supprimés et remplacés par un droit frappant à l'entrée les vendanges et fruits, ou les vins, cidres et poirés annuellement fabriqués. Art. 52, loi du 5 ventôse an XII; voir aussi le règlement du 1<sup>er</sup> germinal an XIII.

(2) Voir le règlement d'exécution du 5 mai 1806.

(3) Règlement du 5 mai 1806, art. 30.

(4) Voir le règlement d'exécution en date du 21 décembre 1808.

Un décret du 5 janvier 1813 releva les droits de circulation et de détail.

La loi du 25 novembre 1808 généralisa, en outre, le *droit d'entrée* qui avait remplacé le droit d'inventaire dans les villes à octroi : " A dater du 1<sup>er</sup> janvier 1809, disait son art. 18, il sera perçu dans les villes ou bourgs de deux mille âmes et au-dessus, un droit d'entrée sur les boissons destinées à la consommation. „ Le tarif du droit progressait avec la population. De 30 centimes à l'hectolitre, dans les villes de 2000 à 4000 âmes, il s'élevait successivement à 40, 50, 60, 80 centimes pour atteindre 1 franc dans les villes de 15,000 à 20,000, 1 fr. 50 dans les villes de 20,000 à 30,000 âmes, etc., et 2 fr. 50 dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus. Les vins en bouteilles étaient soumis à un droit double de celui fixé pour les vins en cercles.

**1179. DROITS SUR LES BIÈRES.** Les bières furent également assujetties, au début tout au moins, à des droits multiples. La loi du 5 ventôse an XII établit sur la *fabrication* des bières un droit de quarante centimes à l'hectolitre. Le droit était assis sur la contenance des chaudières (1). Pour assurer la perception, les brasseurs étaient tenus à des déclarations diverses et assujettis à la visite des employés, " même avant le lever et après le coucher du soleil „ (2).

A ce droit de fabrication, la loi du 24 avril 1806 ajouta les *droits de circulation et de détail*, que la loi du 25 novembre 1808 supprima.

A partir de cette loi, la circulation et la vente des bières devinrent entièrement libres, mais le droit sur la fabrication fut élevé à deux francs l'hectolitre. Un décret du 5 janvier 1813 porta le droit à trois francs l'hectolitre.

**1180. DROIT SUR LES EAUX-DE-VIE.** Les distillateurs d'eaux-de-vie furent successivement assujettis : 1<sup>o</sup> à un droit de licence ; 2<sup>o</sup> au droit de fabrication ; 3<sup>o</sup> au droit de circulation ;

(1) Voir le règlement du 20 floréal an XIII.

(2) Règlement du 1<sup>er</sup> germinal an XIII ; loi du 25 novembre 1808, art. 30.

4° à un droit de détail, et, enfin, 5° dans les villes ou bourgs de deux mille âmes ou plus, à un droit d'entrée.

La loi du 5 ventôse an XII assujettit les distillateurs de vins, grains, pommes de terre et autres substances, à un droit de *licence* de dix francs, et frappa en outre les eaux-de-vie d'un droit de *fabrication* de quarante centimes par hectolitre de substance mise en distillation. " Cette quantité, disait l'art. 70, sera évaluée par la contenance des chaudières, et en supposant que chaque chaudière fasse deux distillations par jour et travaille vingt-cinq jours par mois " (1).

A ce premier mode d'assiette de l'impôt, la loi du 25 novembre 1808 en substitua un autre. Elle assujettit les distillateurs à un droit de vingt francs par mois, par hectolitre de la contenance des chaudières en activité. Ceux qui déclaraient ne distiller consécutivement que pendant le tiers ou les deux tiers du mois, ne devaient payer que le tiers ou les deux tiers du droit normal.

La loi du 20 avril 1810 modifia une fois encore l'assiette de l'impôt. Il fut désormais assis sur les quantités fabriquées : 1 fr. 50 par hectolitre d'eau-de-vie à dix-sept degrés, deux francs par hectolitre d'eau-de-vie au-dessus de dix-sept degrés, et trois francs par hectolitre au delà de vingt et un degrés.

Pour assurer la perception du droit à la fabrication, les distillateurs étaient soumis aux formalités de l'exercice.

**1181.** Indépendamment du droit de fabrication, les eaux-de-vie furent soumises, à partir de la loi du 24 avril 1806, aux droits de vente, dits de *circulation* et de *détail*, dont nous avons parlé à propos des vins (2).

La loi du 25 novembre 1808 modifia l'assiette du droit de circulation. Au lieu d'être assis comme précédemment sur la valeur, il devint un droit fixe de 1 fr. 20 par hectolitre d'eau-de-vie en cercles, et de 5 francs par hectolitre d'eau-de-vie

(1) Des exceptions furent admises à cette présomption, par le décret du 3 vendémiaire an XIII (25 septembre 1804), en faveur des distillateurs de grains suivant le procédé hollandais.

(2) Voir plus haut, n° 1177.

en bouteilles. La même loi éleva à 15 % le droit de détail. Les droits de circulation et de détail furent de nouveau relevés par le décret du 5 janvier 1813.

A partir du décret du 12 octobre 1812, le *droit de détail* se superposa au *droit de circulation* même pour les eaux-de-vie qui, sans passer par un débit au détail, étaient directement livrées aux consommateurs.

**1182.** La loi budgétaire du 25 novembre 1808 assujettit les eaux-de-vie dans les villes et bourgs de deux mille âmes et au-dessus à un *droit d'entrée*, dont le taux progressait de 90 centimes à 7 fr. 50 l'hectolitre, suivant la population.

**1183.** En 1806, l'Empire retira des droits qu'il avait rétablis sur les boissons, une somme de trente-cinq millions ; après la mise à exécution de la loi du 25 novembre 1808, le produit s'éleva à plus de cent millions (1).

## II. — LES DROITS SUR LE SEL (2)

**1184.** ORIGINE. En l'an VII, le Conseil des Cinq Cents, après un débat de douze séances, avait voté l'établissement d'un impôt sur le sel, mais la résolution fut rejetée par les Anciens (3), que dominaient toujours les souvenirs des abus de l'ancienne gabelle. C'est un impôt " qu'on ne peut percevoir qu'à coups de fusil ", répétait l'opposition (4). Invité au début du Consulat par Gaudin, ministre des finances, à proposer le rétablissement de l'impôt sur le sel, Bonaparte s'y refusa. Mais plus tard, l'Empereur consentit à la mesure dont n'avait pas voulu le premier Consul. Ce fut même par de simples décrets impériaux — en attendant, il est vrai, " la loi à intervenir " — que l'impôt sur le sel reprit sa place dans la législation fiscale. " Les sels, disait le décret du 16 mars

(1) STOURM, *Les finances de l'ancien régime* etc., t. I, p. 361.

(2) STOURM, *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, t. I, pp. 318 et suiv.

(3) Séance du 4 ventôse an VII (18 février 1799).

(4) Cité par STOURM, *ouv. cité*, p. 320.

1806, provenant, soit des marais salants, soit des salines et fabriques de l'intérieur, ne pourront, à compter de la publication du présent décret, être introduits pour la consommation, soit par mer, soit par terre, qu'en payant le droit d'un décime par kilogramme. „ Le décret du 27 mars doubla le droit pour l'avenir, et ordonna l'inventaire “ de tous les magasins, fabriques et entrepôts de sel établis dans toute l'étendue de l'Empire en deçà des Alpes (1), ainsi que de ceux embarqués sur tous navires, bateaux et autres embarcations. Les propriétaires de sel, ajoutait l'art. 3 du décret seront chargés par l'inventaire. „ Le système définitif fut établi par la loi de finances du 24 avril 1806, complétée par le décret, d'exécution du 11 juin de la même année. Cette loi combinait le rétablissement d'un impôt sur le sel avec l'abolition d'une taxe dont l'idée avait été empruntée aux impôts en vigueur dans les Pays-Bas autrichiens mais qui ne s'était pas acclimatée dans l'ancienne France : la taxe d'entretien des routes.

**1185. ORGANISATION.** D'après la loi du 24 avril 1806, les droits sur les sels devaient être perçus, “ mais pour cette seule fois „, sur les sels existant dans les magasins. A l'avenir, le droit de deux décimes par kilogr. était exclusivement perçu “ sur tous les sels enlevés, soit des marais salants de l'Océan, soit de ceux de la Méditerranée, soit des salines de l'Est, soit de toute autre fabrique de sel „. Le droit était dû par l'acheteur au moment de la déclaration d'enlèvement. Le commerce du sel et la consommation restaient, pour le surplus, entièrement libres. “ L'abolition des gabelles, disait l'exposé des motifs de la loi du 24 avril (2), fut justement considérée comme l'un des plus précieux bienfaits de la Révolution ; et puissent les destinées de la nation la préserver à jamais du retour d'une pareille institution ! Mais combien est différente des anciennes gabelles une contribution légère, uniformément perçue sur les lieux de production,

(1) Dans les départements du Piémont, la loi du 5 ventôse an XII avait établi une régie pour la vente du sel.

(2) Cité par STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 322. — Séance du Corps législatif du 14 avril 1806.

exempte de toute visite, de tout exercice, de tout monopole, et laissant au commerce la libre vente du sel ! L'ignorance, les préventions absurdes et la mauvaise foi pourraient seules introduire des comparaisons entre deux choses aussi disparates. »

Les employés des douanes et de la régie des droits réunis surveillaient l'intérieur des salines et des marais salants et contrôlaient la circulation dans un rayon de trois lieues à l'entour. « Dans cette organisation, dit M. Stourm, il n'existe plus de barrières à l'intérieur, plus de monopole de vente, plus de greniers à sel, plus d'approvisionnement minimum obligatoire pour chaque famille, en un mot, l'attirail de l'ancienne gabelle disparaît complètement; le recouvrement étant concentré à l'origine chez le fabricant, aucune formalité vexatoire n'atteint plus le détaillant et le consommateur, dans l'intérieur du pays » (1).

Le décret du 11 novembre 1813 décréta la perception de deux nouveaux décimes par kilogr. de sel. Au lendemain de l'Empire, en 1816, l'impôt rapportait 46 millions (2).

### III. — LE MONOPOLE DES TABACS (3)

**1186. DROIT A LA FABRICATION.** Avant d'établir le monopole des tabacs, le Consulat et l'Empire commencèrent par perfectionner l'organisation de l'impôt sur la fabrication créé sous le Directoire. On se rappelle que le rendement fiscal était très minime (4). A partir de la loi du 29 floréal an X, l'assiette de l'impôt cessa d'appartenir exclusivement aux municipalités. « Le directeur général de l'enregistrement fera former, disait l'art. 11 de la loi, par des préposés spéciaux, les rôles des fabricants. Ces préposés, assistés du maire de la municipalité ou de son adjoint, iront visiter les fabriques et arrêteront les dits rôles. » C'étaient les mêmes préposés,

(1) *Ouv. cité*, t. I, p. 323.

(2) STOURM, *ouv. cité*, t. I, p. 324.

(3) STOURM, *Les finances de l'ancien régime etc.*, t. I, pp. 386 et suiv.

(4) Voir plus haut, n° 358.

assistés du maire ou de l'adjoint, qui étaient désormais chargés d'estimer la quantité de tabac que chaque fabrique était présumée fabriquer par an. Les préposés de la régie de l'enregistrement étaient, en outre, spécialement chargés de l'inspection et de la surveillance des fabriques. Ils pouvaient même s'y transporter seuls, sans l'assistance du maire ou adjoint. La loi du 29 floréal an X augmentait également le taux du droit, fixé désormais à quatre décimes le kilo, " uniformément sur toute espèce de tabac fabriqué „.

**1187.** La loi budgétaire du 5 ventôse an XII confia l'assiette et la perception des droits sur le tabac à la régie des droits réunis, dont elle décrétait l'établissement (1). Elle modifia, en outre, le mode de perception du droit, assis désormais, au moment de leur entrée dans les fabriques, sur les quantités de feuilles de tabac soit étrangères, soit indigènes employées à la fabrication. Les fabricants devaient à cette fin tenir un registre des entrées et sorties de feuilles et des tabacs fabriqués.

**1188.** La loi du 24 avril 1806 éleva le droit à huit décimes par kilogramme, le basa sur le poids des feuilles employées à la fabrication, et ordonna, en outre, la perception sur les tabacs fabriqués d'une taxe de deux décimes, " qui sera payée par les fabricants, disait l'art. 46, lors de la vente de ces matières „. Les tabacs fabriqués devaient être revêtus, sous peine de confiscation, des marques et vignettes de la régie des droits réunis.

**1189.** DROIT DE LICENCE. Indépendamment du *droit à la fabrication*, dont nous venons d'esquisser les vicissitudes, et du *droit de vente* établi par la loi du 24 avril 1806, le Consulat et l'Empire imposèrent à l'industrie des tabacs un droit de licence. " A compter de la publication de la présente loi, disait l'art. 31 de la loi du 5 ventôse an XII, aucune fabrique

(1) Voir dans la Coll. HUYGHE, t. II, pp. 281-287, une instruction du conseiller d'Etat directeur de la régie des droits réunis, en date du 28 germinal an XIII, sur la perception de l'impôt des tabacs.

de tabac ne pourra être établie dans l'étendue de la République qu'en vertu d'une licence annuelle dont le prix sera réglé pendant les deux premières années par le Gouvernement, à raison de la localité où les fabriques seront établies, de l'éloignement où elles seraient des villes ou d'autres fabriques, et des dépenses qu'entraînerait la surveillance à exercer sur elles „ (1).

Le droit de licence frappait également les *simples débitants*. Il devait être fixé proportionnellement à la quantité de tabac que chacun d'eux serait présumé vendre, et sur la base d'un décime par kilogramme. Le décret du 30 thermidor an XII en fixa le taux minimum, suivant la population des communes, à 4, 6, 8, 10, 15, 20, 25, 30, 36 ou 50 fr. Si le débitant vendait plus que la quantité qui avait fait la base du prix de sa licence, il devait payer un supplément, également calculé sur le pied d'un décime par kilogramme.

**1190. LE MONOPOLE DES TABACS.** Ces réformes successives avaient singulièrement augmenté le produit de l'impôt. Sur les seuls droits intérieurs, le fisc avait encaissé en 1810 21 millions. L'Empereur, en présence de ces résultats, se décida pour le rétablissement du monopole, qui fournirait, sans aucun doute, des ressources encore plus abondantes. La Constituante avait aboli le monopole comme incompatible avec la culture du tabac à l'intérieur. Mais la commission chargée par l'Empereur d'étudier la question du monopole crut avoir trouvé le moyen de concilier la culture indigène avec le privilège exclusif de l'État. Un décret du 29 décembre 1810 décida en conséquence : art. 1 " A partir de la publication du présent décret, l'achat des tabacs en feuilles, la fabrication et la vente, tant en gros qu'en détail, des tabacs fabriqués, sont exclusivement attribués à notre régie des droits réunis, pour tous les départements de l'Empire autres

(1) Voir à cet égard, au *Bulletin des lois*, les arrêtés du 4 frimaire an XIII et du 4<sup>e</sup> jour complémentaire an XIII, avec les tableaux annexés contenant la liste des fabriques avec indication de la licence imposée à chacune d'elles.

que ceux au delà des Alpes (1) et les sept départements au delà de l'Escaut. „ L'art. 2 pourvoyait aux intérêts de l'agriculture : “ La régie, disait-il, ne pourra s'approvisionner qu'en feuilles de tabac du sol français, à l'exception seulement d'un quinzième qu'elle pourra prendre en tabacs étrangers. „ Chaque année, le ministre des finances faisait connaître aux préfets la quantité d'hectares de terre qui pouvait être plantée dans chaque département, à raison des besoins du service de la régie. Celle-ci était tenue d'acheter et de payer comptant la totalité de la récolte (2), à des prix déterminés d'avance par catégories de qualités. Des commissions d'expertise intervenaient dans l'estimation des tabacs et la fixation des prix.

#### IV. — LES DROITS DE DOUANE

**1191.** LA POLITIQUE COMMERCIALE DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE. Une loi du 29 floréal an X (19 mai 1802) avait accordé au Gouvernement le droit de hausser ou de baisser provisoirement les taxes de douane, d'établir ou de défendre des entrepôts, de prohiber ou de permettre l'importation ou l'exportation de toutes marchandises. Les arrêtés pris par application de cette loi devaient être soumis au Corps législatif à sa plus prochaine session. Le Gouvernement usa assez fréquemment de cette prérogative, et ses arrêtés ou décrets furent incorporés dans diverses lois relatives aux douanes, dont les principales furent celles du 8 floréal an XI, du 22 ventôse an XII (13 mars 1804) et du 30 avril 1806.

Ces lois ne remanièrent qu'à propos d'articles particuliers le système de la loi des 2-15 mars 1791, maintenue dans son ensemble. Ces remaniements s'inspirèrent, les uns, de considérations purement fiscales, les autres, des néces-

(1) Le décret du 27 février 1811 soumit également à l'administration des droits réunis, la régie des tabacs dans les départements au delà des Alpes.

(2) Sur les mesures d'exécution, voir les deux décrets du 29 décembre 1810 ainsi que celui du 12 janvier 1811. — Des décrets du 7 mai, du 22 octobre et du 28 décembre 1811 fixèrent les prix des tabacs des manufactures impériales.

sités de la lutte contre l'Angleterre, quelques-uns, enfin, de vues protectrices en faveur de l'industrie nationale.

**1192. AMÉLIORATION DES RECETTES.** Parmi les lois qui se préoccupèrent avant tout du point de vue fiscal, il faut signaler la loi du 8 floréal an XI qui releva notablement les droits d'entrée sur les denrées coloniales. Cette loi régla également le régime des entrepôts et celui de quelques transits locaux (1). Dès l'an XIII, le Gouvernement pouvait se féliciter des résultats obtenus. " Le tarif des douanes, disait l'exposé des motifs (2) de la loi du 2 ventôse an XIII relative au budget de l'Etat pour l'an XIII, le tarif des douanes, il y a quelques années, n'était que le résultat de calculs d'économie politique commerciale appliqués presque exclusivement à l'intérêt de notre culture, de nos manufactures et de notre industrie. On avait négligé de faire entrer dans les combinaisons qui préparèrent le tarif, l'idée, à la fois simple et juste, d'atteindre, par une imposition calculée sur le danger plus ou moins probable de la contrebande, les consommations de luxe et les objets dont la classe la plus nombreuse, loin de connaître le besoin, ignore même le nom et l'existence. Cette grave erreur n'a pas échappé aux regards de S. M. ; elle a usé avec une sage habileté du droit de changer le tarif des douanes (3) ; elle a fait d'utiles essais et substitué une branche féconde et bien entendue de revenu public à une perception languissante et mal organisée. S. M. n'eût atteint son but qu'imparfaitement, si elle n'eût en même temps élevé de plus fortes barrières contre la fraude. La double ligne des douanes en a déconcerté presque partout les ruses et les efforts... Plus la quotité de la perception s'élèvera, plus les frais de régie diminueront relativement, et on peut espérer alors de les voir réduits à 17 ou 18 %, au lieu de 21 % environ, à quoi ils se bornent déjà, et au lieu de 50 % qu'ils coûtaient il y a peu d'années. Cependant

(1) Voir également la loi du 1<sup>er</sup> pluviôse an XIII.

(2) Cfr. le *Procès-verbal des séances du Corps législatif*, pluviôse an XIII.

(3) Voir plus haut, n° 1191.

le commerce, les manufactures, l'agriculture n'ont pas à réclamer, car les matières premières n'ont pas été imposées à l'entrée. Nos productions territoriales ou industrielles sortent sans droits ; et d'autre côté, la classe pauvre ou laborieuse n'a pas à se plaindre, car la consommation des objets qui ont été taxés n'entre pas dans ses habitudes, et les droits qui se perçoivent ne prennent rien sur ses besoins ordinaires „ (1).

**1193. LA LUTTE CONTRE L'ANGLETERRE (2).** Il en arriva malheureusement sous l'Empire, comme jadis sous la Convention et le Directoire : le fonctionnement normal de la politique commerciale adoptée par le Gouvernement ne tarda pas être enrayé par des mesures de circonstance dirigées contre l'Angleterre.

Le traité d'Amiens (27 mars 1802) n'avait pas prononcé l'abrogation de la loi du 10 brumaire an V (3), relative à la prohibition des produits manufacturés de l'industrie et du commerce britanniques. Avant qu'un traité de commerce ne fût conclu entre les deux nations, la guerre s'était rouverte entre elles. Aussitôt, une loi du 22 ventôse an XII (13 mars 1804) vint étendre les prohibitions de la loi du 10 brumaire an V aux denrées coloniales et à toute marchandise quelconque provenant de fabrique ou de colonie anglaises.

Des mesures plus graves furent décrétées en 1806. " Quand le désastre de Trafalgar, écrit M. Amé, eut fait avorter les projets de descente du camp de Boulogne, on s'attacha de plus en plus à la pensée de frapper la Grande-Bretagne dans son commerce et dans son industrie. La Convention et le Directoire avaient essayé vainement d'écarter ses produits de notre sol. L'Empereur voulut tenter une œuvre plus diffi-

(1) Sur le point de vue fiscal, dans la politique douanière de l'Empire, voir en outre, plus bas, le n° 1196.

(2) THIERS, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. II, pp. 254 et suiv., et t. III, pp. 299 et suiv. ; 346 et suiv. ; LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 à 1870*, t. I, ch. VI (Le commerce et le blocus continental) ; ALBERTO LUMBROSO, *Napoleone e l'Inghilterra*, Roma.

(3) Voir plus haut, n° 355.

cile : il ne s'agissait de rien moins que d'isoler l'Angleterre du monde commercial. Le décret de Berlin du 21 novembre 1806 fut le signal de cette audacieuse entreprise. „ En vertu de ce décret, „ les Iles britanniques étaient déclarées en état de blocus „ (art. 1) ; tout commerce et toute correspondance avec elles étaient interdits ; le commerce des marchandises anglaises était défendu, et „ toute marchandise appartenant à l'Angleterre, ou provenant de ses fabriques ou de ses colonies déclarée de bonne prise „ (art. 5) ; aucun bâtiment venant directement de l'Angleterre ou des colonies anglaises, ou y ayant été depuis la publication du décret, ne pouvait être reçu dans aucun port.

Plus tard, les décrets de Milan, du 23 novembre et du 17 décembre 1807, complétèrent ces mesures draconniennes. En vertu du premier, tous les bâtiments, qui, après avoir touché en Angleterre, pour quelque motif que ce fût, entreraient dans les ports de France devaient être saisis et confisqués, ainsi que les cargaisons, sans exception ni distinction de denrées et de marchandises. En vertu du second, tout bâtiment, de quelque nation qu'il fût, qui aurait souffert la visite d'un vaisseau anglais ou se serait soumis à un voyage en Angleterre, ou aurait payé une imposition quelconque au Gouvernement anglais, était pour cela seul déclaré dénationalisé, perdait la garantie de son pavillon, et était déclaré de bonne prise, s'il tombait au pouvoir des vaisseaux de guerre ou des corsaires français.

**1194.** Dans la lutte contre l'Angleterre, l'Empereur ne se contenta pas de prendre contre les produits de l'industrie et du commerce britanniques les mesures spéciales que je viens de rappeler. Il fit décréter, en matière de denrées coloniales notamment, des mesures d'un caractère plus général, qui ne visaient pas les seuls produits anglais. Depuis la reprise des hostilités, l'Angleterre avait continué à approvisionner indirectement la France de denrées coloniales. La loi du 30 avril 1806 vint relever très fortement les tarifs : les sucres tête et terré devaient désormais acquitter un droit de

(1) AMÉ, *Étude sur les tarifs de douane*, t. I, p. 43.

100 fr. par 100 kgr. ; le poivre et le café 150 fr., le cacao 200 fr. En 1810 (1), les droits furent plus que doublés. Les cafés et les sucres terrés devaient payer 400 fr., le poivre 600 fr., le cacao 1000 fr., la cannelle fine et la muscade 2000 fr.

Des taxes aussi exorbitantes ne firent que surexciter la contrebande, " dont les spéculations, dit M. Amé (2), s'étaient organisées sur une grande échelle. Elle ne s'exerçait pas seulement sur les denrées coloniales, mais beaucoup de produits de l'industrie anglaise, que la mode recherchait toujours, malgré la loi, pénétraient aussi en fraude sur le territoire de l'Empire. " Pour y mettre fin, l'Empereur rendit le fameux décret du 18 octobre 1810, qui instituait les cours prévôtales des douanes (3), et décrétait que les marchandises prohibées seraient, en cas de confiscation, publiquement brûlées, au lieu d'être vendues (4).

**1195. Licences.** Malgré tout, la contrebande restait florissante. Vers 1809, l'Empereur imagina de lui faire la concurrence par les *licences de commerce*. " Vers 1809, écrit l'historien de la ville d'Ostende (5), les licences de commerce ravivèrent un peu le port. Une licence était un permis accordé par le Gouvernement d'importer d'Angleterre des marchandises coloniales, pour une valeur, par exemple, d'un million, à la condition d'exporter pour la même valeur de marchandises françaises. On emballait à Paris et l'on expédiait sous la surveillance et le plomb de la douane, pour un million en vins, soieries, etc. ; ces objets étaient embarqués tels qu'on les avait emballés, sans visite, à bord du navire

(1) Décrets du 8 février, du 5 août, du 5 octobre et du 1<sup>er</sup> novembre 1810. Lorsque les denrées coloniales arrivaient directement des colonies françaises sur bâtiments français, elles étaient exemptes. Les droits étaient réduits aux trois quarts, si les denrées arrivaient des mêmes colonies sur vaisseaux américains.

(2) *Ouv. cité*, t. I, p. 44.

(3) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 1064.

(4) Voir sur la contrebande en Belgique, LANZAC, *ouv. cité*, t. I, p. 360, et t. II, pp. 44 et suiv.

(5) PASQUINI, *Histoire de la ville d'Ostende et du port, Bruxelles*, 1842, p. 337.

licencié, qui aussitôt faisait voile pour l'Angleterre. Mais comme l'Angleterre les frappait de prohibition, à peine sortis du port, on les jetait à la mer et l'on se rendait ainsi librement à Londres prendre sa cargaison. D'un autre côté, l'Angleterre aussi exigeait que pour exporter de chez elle des denrées coloniales, ou prit en même temps pour une valeur égale d'articles de ses manufactures... Les articles de manufacture anglaise étant également prohibés en France, on les jetait de même à la mer, à la sortie des ports anglais, et l'on ramenait un chargement de marchandises coloniales qui avait coûté en apparence, outre le prix d'achat et les immenses sacrifices qu'il avait fallu faire à Paris pour obtenir la licence (1), deux fois sa valeur en objets prohibés... Environ trois cents licences furent accordées aux différents ports dans l'espace de trois ans. Ostende y eut une large part et y dut le peu de prospérité, dont il jouit à cette époque. »

**1196. LA PROTECTION DE L'INDUSTRIE NATIONALE.** L'industrie française, garantie dans une large mesure de la concurrence étrangère par l'effet des mesures prises contre l'Angleterre, se laissa bientôt séduire par les profits de la protection douanière et ne tarda pas à obtenir du Gouvernement certains remaniements du tarif de 1791, qui ne s'inspiraient plus uniquement des nécessités de la guerre maritime (2). Déjà la loi du 8 floréal an XI (28 avril 1803), inspirée principalement, comme nous l'avons dit, par des visées fiscales (3), avait poursuivi accessoirement un but protectionniste. Elle élevait à huit cents francs les 100 kgr. la taxe des toiles de coton blanches, brochées, brodées ou rayées, autres que de provenance anglaise. Les manufacturiers auraient voulu davantage. De nouvelles satisfactions leur furent données par la loi du 22 ventôse an XII (13 mars 1804). Celle du 30 avril 1806. leur accorda même la prohibition des mousselines, des toiles de coton blanches et peintes, des toiles de fil et coton, des

(1) Le fisc prélevait sur ces licences une taxe de 50 o/o. — Cfr. LEVASSEUR, *ouv. cité*, pp. 481 et suiv.

(2) AMÉ, *ouv. cité*, t. I, pp. 56 et suiv.

(3) Voir plus haut, n° 1192.

couvertures de coton et des cotons filés pour mèches de toute origine. Les cotons filés autres que pour mèches furent tarifés, sans distinction de degré de finesse, à sept cents francs par 100 kgr. Pour compenser les huit à dix millions de diminution que les produits de la douane allaient subir du chef de la prohibition des toiles de coton, la loi du 30 avril 1806 décréta une série d'augmentations de droits sur d'autres articles : la bimbelerie, la mercerie, le fer en barres, la tôle, etc. Ces dernières augmentations avaient un caractère purement fiscal, de même que le droit de soixante francs par quintal établi sur les cotons en laine, jusque-là admis en franchise. Plus tard, notamment par les décrets du 11 juillet, du 5 août et du 12 septembre 1810, diverses taxes furent encore relevées, tantôt dans un but fiscal, tantôt dans un but protecteur. En général, ces modifications n'étaient que d'importance économique secondaire, sauf celles destinées à favoriser la pêche nationale (1), et celles concernant les cotons en laine. « L'Empereur, toujours préoccupé, dit M. Amé (2), des moyens d'atteindre la Grande-Bretagne dans son industrie, avait conçu le projet de substituer l'usage de la toile de lin à celui des toiles de coton. Il offrait le prix de un million à quiconque inventerait un procédé de filature mécanique applicable au lin. » Et c'est pour donner à l'industrie linière une protection indépendante de celle que lui assurait la prohibition des toiles de coton étrangères, qu'il releva, dans de très fortes proportions, la taxe des cotons en laine, sauf de ceux provenant du royaume de Naples.

1197. Si la politique commerciale du Consulat et de l'Empire recueillit, dans une assez large mesure, l'appui de l'industrie (3) et spécialement celui des industries textiles des départements belges (4), elle se heurta par contre à l'oppo-

(1) Décret du 12 septembre 1810.

(2) *Ouv. cité*, p. 60.

(3) Voir sur la situation de l'industrie à l'époque française, BRIAVOINNE, *Sur les inventions etc. dans l'industrie depuis la fin du XVIII<sup>me</sup> siècle jusqu'à nos jours* (Mém. cour. Acad. roy., t. XIII. Bruxelles, 1838).

(4) Les chambres de commerce de Tournai, Verviers, Courtrai, Gand, etc., félicitèrent notamment le Gouvernement à l'occasion du

sition persistante de l'agriculture, dont elle lésa d'ailleurs fortement les intérêts les plus légitimes, surtout en Belgique. Sous le régime autrichien, les Flandres et le Brabant exportaient l'excédent de leurs céréales en Angleterre ou en Hollande. L'annexion à la France ruina ce trafic. Dès le début de la Révolution, l'exportation des grains avait été interdite, par crainte de la famine (1). Sous le Directoire, la loi du 19 thermidor an IV (2), qui abolissait certaines prohibitions de sortie décrétées comme conséquence de la guerre, maintint formellement celle qui concernait les " grains de toutes sortes „ (3), et un arrêté du Directoire du 2 fructidor an IV ordonna la publication de cette loi en Belgique. Malgré les protestations des conseils généraux des départements belges, le Gouvernement consulaire et impérial persévéra (4) dans ce système désastreux pour l'agriculture belge. " Les stocks de grains, dit M. de Lanzac, s'amoncelaient et les prix allaient en s'avilissant „ (5).

décret qui ordonnait de brûler les marchandises anglaises (voir plus haut, n° 1194). Cfr. LEVASSEUR, *ouv. cité*, t. I, p. 486, qui renvoie au *Moniteur*, décembre 1810 et janvier 1811, *passim*. — Sur la situation de l'industrie cotonnière et linière gantoise sous l'Empire, voir VARLEZ, *Les salaires dans l'industrie gantoise* (publication de l'*Office du travail*), Bruxelles, 1901, t. I, pp. 14 et 31, et t. II, p. xxiv. — La guerre maritime et le blocus continental empêchèrent, par contre, Anvers de profiter de la liberté de l'Escaut et des grands travaux ordonnés au port par Napoléon. Cfr. GÉNARD, *Anvers à travers les âges, passim*; BEETEMÉ, *Anvers métropole du commerce et des arts*, Anvers, 1894, t. II, pp. 30 et suiv.; etc.

(1) Cfr. les décrets des 29 août-21 septembre 1789, 15-21 septembre 1790, 31 décembre 1791-14 janvier 1792, et 11 septembre 1793 (section IV), non publiés en Belgique.

(2) Voir plus haut, n° 355, *in fine*.

(3) Voir, en outre, la loi du 26 ventôse an V et l'arrêté du Directoire du 17 prairial an VII. — Cfr. les lois du 22 thermidor et du 3<sup>e</sup> jour complémentaire an V.

(4) Arrêté du 28 germinal an VIII. — Sur certaines exceptions de caractère temporaire, voir les décrets du 25 prairial an XII et du 5 nivôse an XIII.

(5) LANZAC DE LABORIE, *La domination française etc.*, t. II, p. 41. — Voir aussi ID., t. I, pp. 359-362.

## V. — AUTRES IMPÔTS INDIRECTS

**1198.** Les autres impôts indirects ne nous arrêteront pas longtemps. Les *droits d'enregistrement*, définitivement organisés par la loi du 22 frimaire an VII, ne subirent sous le Consulat et l'Empire que des modifications de détail, qui respectaient les principes fondamentaux de la législation directoriale (1). Il en fut de même du *timbre* (2). Le Consulat et l'Empire maintinrent de même les *droits de greffe*, établis par la loi du 21 ventôse an VII (3), et les *droits de transcription* et *d'hypothèque*, qui existaient déjà sous l'ancien régime et que les lois du 11 brumaire, du 9 et du 21 ventôse an VII avaient réorganisés vers la fin du Directoire (4).

La *taxe d'entretien des routes* fut supprimée à partir du 21 septembre 1806, en vertu de la loi de finances du 24 avril précédent. Cette taxe n'avait pu s'acclimater en France, et sa suppression servit de passe-port au rétablissement de l'impôt sur le sel (5).

Dès le début du Consulat, le bail de la *poste aux lettres* fut résilié et l'administration de ce service public confiée à une régie intéressée. Les tarifs de la poste aux lettres et de la poste aux chevaux subirent, en outre, divers remaniements (6). Il en fut de même de l'impôt sur les *transports*. La loi du 5 ventôse an XII, notamment, frappa le transport des marchandises (7).

(1) Voir plus haut, nos 345 et suiv.

(2) Voir plus haut, n° 357. — Sur les cartes à jouer, voir, en dehors des textes cités plus haut, p. 239, note 2, l'arrêté du 19 floréal an VI, les décrets du 1<sup>er</sup> germinal et du 14 fructidor an XIII, du 16 juin 1808, du 9 février 1810.

(3) Voir, en outre, la loi du 22 prairial an VII.

(4) Voir aussi, sur les droits de greffe, le décret du 12 juillet 1808, et sur les droits d'hypothèque et de transcription, la loi du 24 mars 1806.

(5) Voir plus haut, n° 1184.

(6) Voir, par exemple, les lois du 23 et du 27 frimaire an VIII, du 14 floréal an X et du 24 avril 1806, ainsi que l'arrêté du 20 floréal an XIII (Coll. HUYGHE, t. II, p. 149).

(7) Voir, en outre, l'avis du Conseil d'Etat du 3 vendémiaire et le décret du 13 fructidor an XIII.

Indépendamment des impôts tant directs qu'indirects que nous avons énumérés jusqu'ici, l'État percevait des *taxes de navigation* (1), une *redevance sur les mines* (2) et des produits divers, comme ceux de la *Loterie* (3), etc.

## CHAPITRE II

### LES BUDGETS ET LES COMPTES

#### § 1. *Les budgets* (4)

**1199.** PRESCRIPTION CONSTITUTIONNELLE. La constitution du 22 frimaire an VIII prescrivait d'une façon formelle le vote annuel du budget de l'État. "Le Gouvernement, disait son art. 45, dirige les recettes et les dépenses de l'État, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres. „

**1200.** LES BUDGETS DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE. Au début du Consulat, les recettes et les dépenses de l'État firent l'objet de lois séparées. C'est ainsi que les lois du 25 ventôse an VIII, du 21 ventôse an IX et des 13 et 14 floréal an X ordonnèrent respectivement la levée des impôts tant directs qu'indirects et des produits divers pour l'an IX, pour l'an X et pour l'an XI (5). Une loi du 19 nivôse an IX avait de même

(1) Loi du 30 floréal an X ; arrêté du 8 prairial an XI, décret du 4<sup>e</sup> jour complémentaire an XIII, etc.

(2) Loi du 21 avril 1810 et décret du 6 mai 1811.

(3) Loi du 9 vendémiaire an VI et arrêtés du 17 vendémiaire an VI et du 4 vendémiaire an IX.

(4) STOURM, *Les finances du Consulat* ; *Id.*, *Le Budget* ; BESSON, *Le contrôle des budgets en France* etc., pp. 311 et suiv.

(5) La levée des contributions directes, etc., pour l'an VIII avait été décrétée sous le Directoire par la loi du 17 fructidor an VII. — Voir, en outre, les lois du 11 et du 30 frimaire an VIII.

décrété le budget des dépenses pour l'an IX, et une loi du 17 floréal an X celui de l'an X (1).

**1201.** A partir de l'an XI, il n'y eut plus, en règle générale, chaque année qu'une loi annuelle de finances (2). Cette loi, fort complexe, contenait presque toujours des dispositions relatives aux cinq points suivants : 1<sup>o</sup> elle ordonnait la levée des *contributions* etc. pour l'année suivante ; 2<sup>o</sup> elle réglait le budget des *dépenses* pour l'année courante ; 3<sup>o</sup> elle allouait au Gouvernement des *crédits provisoires* pour l'exercice suivant ; 4<sup>o</sup> elle décrétait les *crédits complémentaires* nécessaires pour les exercices antérieurs ; 5<sup>o</sup> elle contenait des dispositions relatives aux lois organiques des divers impôts : c'est ainsi, par exemple, que la législation fiscale sur les droits réunis fut en grande partie établie, remaniée et développée par la loi annuelle de finances.

A partir de 1807, il arriva souvent que le Gouvernement vécut sur des crédits provisoires jusque vers la fin de l'exercice financier. C'est ainsi que le budget des dépenses pour 1808 ne fut décrété que le 25 novembre de cette année, que celui de 1809 fut décrété le 15 janvier 1810 et celui de 1812 le 20 mars 1813. Il arriva aussi, dans les dernières années de l'Empire, — j'ai déjà eu l'occasion de signaler le fait — que des impôts furent levés par un simple décret (3).

**1202.** Comparés aux budgets de l'époque précédente, ceux du Consulat et de l'Empire se distinguent par une

(1) Les dépenses pour l'an VIII avaient, en grande partie, été décrétées sous le régime précédent par des lois particulières à chaque ministère, notamment par celles du 26 fructidor (guerre), du 27 fructidor (justice), du 3<sup>me</sup> jour complémentaire (police) et du 6<sup>me</sup> jour complémentaire an VII (intérieur), etc. — Voir, en outre, les lois du 26 brumaire et du 22 ventôse an VIII. — Des crédits provisoires avaient été accordés, pour l'an IX, par la loi du 25 ventôse an VIII, et, pour l'an X, par la loi du 25 ventôse an IX.

(2) Suite des lois annuelles de finances : 4 germinal an XI ; 5 ventôse an XII ; 2 ventôse an XIII ; 24 avril 1806 ; 15 septembre 1807 ; 25 novembre 1808 ; 15 janvier 1810 ; 20 avril 1810 ; 15 juillet 1811 ; 20 mars 1813.

(3) Voir plus haut, nos 827, 1173, 1178, 1181, 1185, etc.

remarquable tendance à l'équilibre des recettes et des dépenses (1). Pour arriver à cet équilibre, le Consulat, au début surtout, dut recourir à des ressources extraordinaires, telles que la vente de domaines nationaux, etc. (2). Mais ces ressources ne constituèrent jamais qu'un appoint pour le budget de l'État, tandis qu'auparavant elles formaient la principale source de recettes.

**1203.** Les budgets, tels qu'ils étaient décrétés par le Corps législatif, n'étaient guère détaillés par nature de dépenses. Ils mettaient les crédits en bloc à la disposition du Gouvernement, par ministère. Mais les documents remis aux assemblées législatives à l'appui des propositions du Gouvernement, entraient dans des détails circonstanciés, surtout sous le Consulat (3).

#### § 2. *Le contrôle des budgets et des comptes* (4)

**1204.** L'EXÉCUTION DU BUDGET ET LE MINISTRE DU TRÉSOR. Dans l'exécution des lois de finances, la constitution de l'an VIII restitua au pouvoir exécutif ses prérogatives normales. L'institution des commissaires de la Trésorerie, dont

(1) Il ne saurait être question d'analyser ici les budgets du Consulat et de l'Empire. On trouvera beaucoup de détails à cet égard dans STOURM, *Les finances du Consulat*, et dans les *Mémoires* etc. déjà cités du duc de Gaëte (Gaudin), ministre des finances.

(2) Sur les ressources extraordinaires au moyen desquelles le Consulat équilibra ses budgets, voir STOURM, *Les finances du Consulat*.

(3) Voir à cet égard, aux *Archives parlementaires*, les exposés de motifs, discussions, etc. de la loi annuelle de finances. — Il est à remarquer que sous l'Empire, toutes les ressources de l'État ne figuraient pas au budget décrété par le pouvoir législatif. L'Empereur disposait par décret du *domaine extraordinaire*, c'est-à-dire " des domaines et biens mobiliers et immobiliers que l'Empereur, exerçant le droit de paix et de guerre, acquiert par des conquêtes ou des traités soit patents soit secrets „ (Sénatus-consulte du 30 janvier 1810). Cfr. plus haut, p. 620, note 1.

(4) BESSON, *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, pp. 192 et suiv. ; STOURM, *Le budget, passim* ; etc.

l'intervention avait donné lieu à de si grosses difficultés sous le régime précédent, fut abolie, et ses attributions furent dévolues à l'un des ministres (1). " L'un des ministres, disait l'art. 56, est spécialement chargé de l'administration du trésor public : il assure les recettes, ordonne les mouvements de fonds et les paiements autorisés par la loi. Il ne peut rien faire payer qu'en vertu, 1<sup>o</sup> d'une loi, et jusqu'à la concurrence des fonds qu'elle a déterminés pour un genre de dépenses ; 2<sup>o</sup> d'un arrêté du Gouvernement ; 3<sup>o</sup> d'un mandat signé par un ministre. „

Le pouvoir exécutif reprenait ainsi la libre gestion du trésor public, et le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses publiques cessait d'appartenir à une autorité déléguée par les assemblées législatives. Confié d'abord au ministre des finances, le service de la trésorerie fut plus tard confié à un ministre spécial, le ministre du trésor (2).

**1205. LE CONTRÔLE DES COMPTES.** *Les commissaires de la comptabilité.* La constitution de l'an VIII prescrivait la publicité des comptes de l'État : " Les comptes détaillés de la dépense de chaque ministre, disait l'art. 57, signés et certifiés par lui, sont rendus publics (3). „ D'après la loi du 19 nivôse an IX, le compte général des recettes et des dépenses publiques faites pendant l'année devait être rendu au Gouvernement par le ministre des finances, et présenté au Corps législatif dans le quatrième mois au plus tard de l'année suivante. " Le compte des recettes, disait l'art. 3, § 2 et § 3

(1) Voir plus haut, nos 367 et suiv.

(2) Voir plus haut, no 700. — Mollien, ministre du trésor, du 27 janvier 1806 à la fin de l'Empire, a laissé des mémoires intéressants pour l'histoire des finances : *Mémoires d'un ministre du trésor public*, Paris, 1898, 3 vol. — Sur le service du trésor et les fonctions des payeurs généraux et particuliers, voir les arrêtés du 5 germinal an VIII et du 18 frimaire an XII. La *Banque de France*, quoiqu'ayant certains liens avec l'Etat, n'était pas, comme aujourd'hui la Banque nationale de Belgique, chargée du service du caissier de l'Etat (voir sur la Banque de France, les lois du 24 germinal an XI et du 22 avril 1806, les statuts du 16 janvier 1808, ainsi que STOURM, *Les finances du Consulat*, pp. 230-243).

(3) Voir l'arrêté d'exécution du 1<sup>er</sup> nivôse an IX.

de cette loi, comprendra toutes les sommes reçues, et sera divisé en autant de chapitres qu'il y aura de différentes contributions et autres revenus publics. Le compte des dépenses comprendra toutes les sommes payées et sera divisé en autant de chapitres qu'il y a de ministères ; et on y joindra deux chapitres particuliers, l'un des frais de perception, l'autre de ceux du service de la trésorerie. „

Le contrôle des comptes était, comme précédemment, confié à une autorité dont la nomination était indépendante du Gouvernement. „ Une commission de comptabilité nationale, disait l'art. 89 de la constitution, règle et vérifie les comptes des recettes et des dépenses de la République. Cette commission est composée de sept membres choisis par le Sénat dans la liste nationale „ (1). Un arrêté des Consuls du 29 frimaire an IX régla l'organisation et le fonctionnement de cette commission. Elle était tout à la fois chargée de la vérification, du contentieux et du règlement définitif des comptes des comptables. Un recours était ouvert auprès du Gouvernement contre ses décisions. Mais, disait l'art. 7 du règlement, „ les décisions et arrêtés de la commission de comptabilité nationale recevront leur exécution provisoire, sans que le recours au Gouvernement puisse la suspendre „. Le Gouvernement statuait sur ces recours en Conseil d'État. Le décret du 11 juin 1806 vint préciser la compétence du Conseil à cet égard (2).

**1206. La cour des comptes.** La loi du 16 septembre 1807, complétée par le décret d'exécution du 28 septembre 1807, supprima la comptabilité nationale et la remplaça par une cour des comptes. „ La cour des comptes, disait l'art. 2 de cette loi, sera composée d'un premier président, trois présidents, dix-huit maîtres des comptes, de référendaires au nombre qui sera déterminé par le Gouvernement, un procureur général et un greffier en chef. Il sera formé trois

(1) A partir de l'Empire, l'Empereur pourvut aux vacances qui se produisirent dans la comptabilité nationale. Cfr. le décret du 31 août 1806.

(2) Voir plus haut, n° 893.

chambres, ajoutait l'art. 3, chacune composée d'un président, six maîtres aux comptes : le premier président peut présider chacune des chambres. „ Les référendaires étaient chargés de faire les rapports. Chaque chambre ne pouvait juger qu'à cinq membres au moins.

Les membres de la cour des comptes étaient nommés à vie par l'Empereur, mais ceux qui feraient partie de la première organisation ne devaient recevoir le brevet à vie, qu'après cinq années d'exercice : „ si, d'après cette épreuve, disait le décret du 18 septembre 1807, nous jugeons qu'ils aient justifié nos espérances „. Les présidents pouvaient être changés chaque année.

La cour des comptes prenait rang immédiatement après la cour de cassation et jouissait des mêmes prérogatives (1).

**1207.** La cour des comptes n'était pas seulement chargée de vérifier, de juger et d'arrêter les comptes des divers comptables de l'État ; elle était également chargée, aux termes de l'art. 11 de la loi, du jugement „ des recettes et dépenses des fonds et revenus spécialement affectés aux dépenses des départements et des communes dont les budgets sont arrêtés par l'Empereur „.

„ La cour ne pourra en aucun cas, disait l'art. 18, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits, sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites, et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre. „ Les référendaires étaient toutefois invités, dans leurs rapports sur les comptes qu'ils vérifiaient, à noter spécialement les observations qui résulteraient à leurs yeux „ de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits „ (art. 20). Ces observations faisaient chaque année l'objet d'un rapport spécial à l'Empereur.

(1) C'est ainsi que le premier président avait un traitement de 30.000 fr., les maîtres de compte de 15.000 fr., les référendaires de 1<sup>re</sup> classe de 6000 fr., etc. Décret du 28 septembre 1807.

**1208.** Les arrêts de la cour des comptes contre les comptables étaient exécutoires ; ils ne pouvaient être déférés au Conseil d'Etat que " pour violation des formes ou de la loi „ (art. 17) (1). Le comptable devait se pourvoir dans les trois mois " pour tout délai „.

Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État pouvait, dans le même délai et pour les mêmes motifs, être intenté par les ministres également.

---

(1) Voir plus haut, n° 893.

## LIVRE VII

---

### La force publique

---

**1209.** Tandis que la constitution de l'an III consacrait un titre entier à la force armée (art. 274-295) (1), celle de l'an VIII ne s'en occupait qu'incidemment : " La garde nationale en activité est soumise aux règlements d'administration publique, disait l'art. 48 ; la garde nationale sédentaire n'est soumise qu'à la loi „. " La force publique, disait l'art. 84, est essentiellement obéissante ; nul corps armé ne peut délibérer. „

## CHAPITRE I

### L'ARMÉE DE TERRE ET DE MER

---

#### Section I. — L'ARMÉE DE TERRE

##### § 1. *Le recrutement de l'armée*

**1210.** LES RÉFORMES DU CONSULAT ET DE L'EMPIRE. La loi du 19 fructidor an VI (5 septembre 1798) demeura, pendant le Consulat et l'Empire, la loi organique du recrutement de l'armée. L'organisation qu'elle donnait à la conscription subit cependant, en plusieurs de ses parties, d'importantes modi-

(1) Voir plus haut, nos 238, 377, 378, 384, 412, 418, etc.

fications, dont les unes tendaient à protéger l'intérêt des familles, les autres, l'intérêt de l'armée. C'est ainsi que la loi du 17 ventôse an VIII atténua, dans l'intérêt des familles, la rigueur du service personnel par la faculté du remplacement ; que celle du 6 floréal an XI consacra les exemptions pour motifs de famille ; ces mêmes lois entourèrent de garanties nouvelles l'octroi des dispenses ; etc. D'autre part, les lois relatives à la conscription ou les arrêtés d'exécution prirent des mesures diverses, dans l'intérêt de l'armée, comme celles ayant en vue d'assurer la rentrée effective des contingents réclamés ou la répartition des hommes entre les diverses armes suivant leurs aptitudes, etc.

Les réformes introduites par le Consulat et l'Empire en matière de conscription furent, en l'an XIII, codifiées en quelque sorte dans le décret du 8 fructidor an XIII, le dernier décret organique sur la matière (1).

**1211. VOLONTAIRES.** Les règles établies par la loi du 19 fructidor an VI concernant le recrutement des *volontaires* furent maintenues (2) et même étendues à l'armée de mer par des arrêtés du 23 frimaire et du 15 pluviôse an IX.

**1212. L'OBLIGATION MILITAIRE.** A partir de 1806, la première classe de la conscription de chaque année, au lieu de

(1) Voici la suite des lois décrétées relativement à la conscription, ainsi que les arrêtés ou décrets d'exécution, de l'an VIII à l'an XIII. Conscription de l'an VIII : loi du 17 ventôse an VIII (arrêté du 17 ventôse an VIII) ; conscriptions de l'an IX et de l'an X : loi du 28 floréal an X (arrêté du 18 thermidor an X) ; conscriptions de l'an XI et de l'an XII : loi du 6 floréal an XI (arrêté du 29 fructidor an XI ; Coll. HUYGHE, t. XIII, pp. 83 et suiv.) ; conscription de l'an XIII : loi du 3 germinal an XII (décret du 8 nivôse an XIII ; Coll. HUYGHE, t. I, p. 366) ; conscription de l'an XIV : loi du 27 nivôse an XIII (décret du 8 fructidor an XIII). — Pour la suite des actes législatifs décrétant des levées, voir plus bas, p. 840, note 2, et p. 841, notes 1-3.

(2) Cfr. le décret du 8 fructidor an XIII, art. 78. — Voir aussi l'arrêté du 3 thermidor an X et les décrets du 14 messidor an XII et du 2<sup>me</sup> complémentaire an XIII ; ainsi que des circulaires du préfet de la Dyle, dans la Coll. HUYGHE, t. XII, 2<sup>me</sup> série, p. 399 ; t. VIII, 3<sup>me</sup> série, p. 363 ; etc.

comprendre comme précédemment les jeunes gens qui, au premier de l'an, avaient terminé leur vingtième année, compris ceux qui, à cette époque, avaient terminé leur dix-neuvième année. C'est que l'année 1806 avait eu à fournir deux conscriptions : celle dite de l'an XIV (1805-1806), qui comprit les jeunes gens ayant terminé au 23 septembre 1805 (1<sup>er</sup> vendémiaire an XIV) leur vingtième année (1), et celle dite de 1806 (2), qui comprit, d'abord, conformément au principe de la loi de fructidor, les jeunes gens qui du 23 septembre 1805 au 31 décembre 1805 (c'est-à-dire avant l'ouverture de l'année) avaient accompli leurs vingt ans, et, en outre, tous les jeunes gens qui, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1805 et avant le 1<sup>er</sup> de l'an 1806, avaient terminé leur dix-neuvième année. Pour faire coïncider la classe de la conscription avec l'année du calendrier grégorien, rétabli depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1806, il avait fallu faire porter la conscription sur un exercice de 15 mois et quelques jours.

Dans la suite, la première classe de la conscription de chaque année comprit toujours les jeunes gens qui, dans le cours de l'année précédente, avaient atteint ou auraient atteint l'âge de dix-neuf ans accomplis. Je dis : *ou auraient atteint*, car il arriva fréquemment, surtout à la fin de l'Empire, que les conscriptions furent levées par anticipation et portèrent ainsi sur des jeunes gens qui n'avaient pas effectivement atteint l'âge de dix-neuf ans accomplis.

**1213.** La rigueur de l'obligation militaire fut atténuée, sous le Consulat et l'Empire, par la faculté du remplacement et de la substitution, ainsi que par une série de dispenses diverses pour motifs de santé, de culte, de famille, etc. Il faut en esquisser ici l'économie.

**1214.** *Dispenses pour infirmités.* La loi du 17 ventôse an VIII, tout en maintenant la dispense de service actif pour cause d'infirmités ou d'incapacité physique, déjà reconnue par

(1) Levée en vertu de la loi du 27 nivôse an XIII (17 janvier 1805).

(2) Levée, en vertu du sénatus-consulte du 2 vendémiaire an XIV (24 septembre 1805), par le décret du 3 août 1806.

la loi du 19 fructidor an VI, en subordonna la jouissance, pour les non indigents, à l'obligation de se faire remplacer. " Les réquisitionnaires et les conscrits de toutes les classes, disait son art. 2, qui ne pourraient supporter les fatigues de la guerre, et ceux qui seront reconnus plus utiles à l'Etat en continuant leurs travaux ou leurs études qu'en faisant partie de l'armée, seront admis à se faire remplacer par un suppléant. Les réquisitionnaires et les conscrits indigents, ajoutait l'art. 3, qui seront jugés incapables de supporter les fatigues de la guerre, obtiendront des congés définitifs, sans condition de remplacement. „

Les conscrits dont les pères et mères payaient, ou qui payaient eux-mêmes plus de cinquante francs " pour toutes leurs contributions directes réunies „, ne pouvaient être considérés comme indigents.

**1215.** La loi du 28 floréal an X relative aux conscriptions de l'an IX et de l'an X supprima, dans le chef des conscrits dispensés du service à raison d'infirmités qui les rendaient incapables de soutenir les fatigues de la guerre, l'obligation de se faire remplacer, mais leur imposa le paiement d'une taxe. " Dans le cas, disait-elle, où les individus désignés comme hors d'état de servir paieront, par eux ou par leurs pères, une somme supérieure à cinquante francs et de cent au plus (de contributions directes), ils paieront pour indemnité une somme égale à leur imposition annuelle. Au delà de cent francs d'imposition, l'indemnité sera augmentée de cinquante francs pour chaque vingt-cinq francs d'imposition au-dessus de cent francs, sans toutefois que l'indemnité puisse s'élever au delà de douze cents francs „ (1).

**1216. Immunités ecclésiastiques, etc.** Après le rétablissement de la paix religieuse, un arrêté des Consuls du 13 messidor X (2) décida que les sous-diacres seraient exempts de

(1) Cfr. sur ce point les dispositions du décret du 8 fructidor an XIII, art. 40 et suiv.

(2) Il est fait allusion à cet arrêté dans l'art. 14 de l'arrêté du 29 fructidor an XI décrétant la levée de la conscription des ans XI et XII. Coll. HUYGHE, t. XIII, p. 89.

tout service militaire. Il en fut de même plus tard des normalistes et des Frères de la doctrine chrétienne (1).

**1217. Faveurs accordées pour motifs de famille.** La loi du 6 floréal an XI relative à la levée des conscriptions de l'an XI et de l'an XII introduisit les dispenses de service pour motifs de famille. Ses dispositions furent complétées par le décret du 8 fructidor an XIII. Les dispenses pour motifs de famille profitaient au conscrit dont le frère faisait, comme conscrit, partie de l'armée active ; à l'enfant unique d'une veuve ; à " l'ainé d'enfants orphelins au nombre de trois au moins, lui compris „ ; au conscrit, enfin, dont le père " vivant du travail de ses mains avait atteint l'âge de soixante-onze ans „.

Les circonstances donnant droit à l'exemption pour motifs de famille devaient être établies par pièces authentiques ou par certificats des maires et déclarations de trois témoins, pères de famille.

La dispense n'était pas absolue. Les conscrits dispensés étaient placés à la fin du dépôt de leur canton et les derniers appelés à marcher, si la classe entière était levée.

**1218. Contingent d'activité et de réserve.** Pendant le Consulat et de l'Empire, à partir de la conscription de l'an IX (2), le contingent annuel fut presque toujours divisé en deux fractions, dont l'une devait être immédiatement appelée sous les drapeaux et dont l'autre ne devait être levée que pour porter, en cas de nécessité, l'armée au pied de guerre. " Les conscrits désignés pour former la réserve, disait l'art. 12 de la loi du 28 floréal an X, resteront chez eux, seront réunis et exercés dans les saisons où il y a moins de travaux à la campagne. „ En l'an XIII, au moment de la campagne contre l'Autriche, les réserves de l'an IX, de l'an X, de l'an XI, de l'an XII et de l'an XIII, furent appelées à l'activité (3). La réserve de l'an XIV fut appelée à l'activité en

(1) Décret du 29 juillet 1811; TAINE, *Le régime moderne*, t. I, p. 292.

(2) Levée par la loi du 28 floréal an X.

(3) Décret du 2<sup>me</sup> complémentaire an XIII (19 septembre 1805). Cfr. LANZAC, *ouv. cité*, t. II, p. 75.

même temps que les autres conscrits (1). Dans la suite, la réserve fut non seulement toujours appelée sous les drapeaux, soit en même temps que le contingent actif, soit plus tard, mais des appels supplémentaires furent rétroactivement ordonnés sur les classes qui avaient fourni leur contingent et qui pouvaient dès lors se croire libérées (2).

**1219. Remplacement.** La loi du 17 ventôse an VIII avait rétabli le remplacement (3), à titre d'obligation, pour les conscrits non indigents et incapables de servir, et, à titre de faveur, pour ceux qui seraient reconnus plus utiles à l'Etat en continuant leurs travaux ou leurs études. Ceux qui étaient admis à se faire remplacer devaient payer une taxe de cent francs destinés à l'habillement et à l'équipement du suppléant (4). Plus tard, la faculté de remplacement fut reconnue à tous les conscrits comme un droit (5).

**1220. Substitution.** Après l'introduction du tirage au sort, le décret du 8 nivôse an XIII (6) admit, indépendamment de la faculté de remplacement, les conscrits à substituer, à la faveur d'arrangements de gré à gré, leurs numéros res-

(1) Décret du 8 fructidor an XIII, art. 88.

(2) Voir plus bas, n° 1231.

(3) Sur les antécédents du remplacement dans la législation de la Révolution, voir plus haut, nos 382, 391 et 396.

(4) Arrêté du 17 ventôse an VIII, art. 3. — La faculté de se faire remplacer était accordée rétroactivement aux réquisitionnaires et conscrits des années antérieures, qu'ils eussent ou non rejoint leurs drapeaux : Cfr. à cet égard la loi du 17 ventôse an VIII et l'arrêté d'exécution du même jour. Sur les faveurs spéciales accordées aux départements belges, voir l'arrêté du 6 floréal an VIII, et LANZAC, *ouv. cité*, t. I, p. 364.

(5) A la fin de l'Empire, le prix du remplacement monta dans certains départements jusqu'à dix ou douze mille francs. Il arriva aussi qu'à raison de levées supplémentaires sur les classes qui avaient fourni leur contingent normal (voir plus bas, n° 1231), les remplacés durent se faire remplacer plusieurs fois, leurs remplaçants étant appelés au service comme conscrits. LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. II, p. 307, et *passim*; Coll. HUYGHE, 3<sup>me</sup> série, t. VII, p. 461, et t. XIV, p. 451.

(6) Coll. HUYGHE, t. I, p. 359.

pectifs, " sans toutefois, disait l'art. 23 du décret, que cette substitution puisse influer sur l'ordre des numéros qu'auront obtenus ceux qui n'auront pas pris part au dit arrangement ; ainsi, par exemple, si l'individu à qui le n° 10 sera échu a fait un arrangement avec le n° 30, ils prendront réciproquement le rang l'un de l'autre, et seront soumis aux mêmes obligations qu'ils auraient eues à remplir, s'ils avaient d'abord obtenu le numéro auquel cette substitution les place „

1221. LES OPÉRATIONS DU RECRUTEMENT (1). Les opérations du recrutement se faisaient avec la collaboration des autorités civiles et militaires, chacune d'elles ayant sa mission distincte. On avait proposé, au Conseil d'Etat, de charger des officiers réformés de la partie militaire de ces opérations. Mais la loi du 28 floréal an X intronisa un autre système. " J'ai une autre idée, avait objecté le premier Consul ; je crois que des officiers détachés des corps vaudraient mieux. Ils seront intéressés à accélérer les levées et les départs des conscrits, à n'envoyer que des hommes de bonne espèce ; ils seront stimulés par la crainte des reproches de leurs supérieurs et par leur correspondance. Le ministre de la guerre, qui ne peut se mêler de ces détails, et est obligé de s'en remettre à ses bureaux, en sera déchargé. Tout se passera entre les chefs de corps et les officiers détachés. Ceux-ci auront encore plus de zèle pour réprimer la désertion. Quant à la désignation des hommes qui devront partir pour l'armée, je la laisserais aux autorités civiles. C'est une affaire municipale. Le militaire doit les recevoir du civil, et examiner seulement s'ils sont propres au service. Les autorités civiles sont moins capables d'injustice et moins susceptibles de corruption que des militaires qui ne font que passer, et qui s'inquiètent fort peu de ce qu'on dira d'eux après leur départ „ (2).

Le recrutement se déroulait, comme précédemment, en quatre opérations principales.

(1) Voir des instructions du préfet de la Dyle en date du 27 avril 1807, du 28 février 1811, etc. (Coll. HUYGHE, t. V, p. 394 ; t. X, p. 431, etc.)

(2) Cité par THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 107.

**1222.** 1<sup>o</sup> *La formation des tableaux.* Après quelques tâtonnements au début (1), la formation des tableaux de recensement des conscrits fut définitivement confiée, par le décret du 8 nivôse an XIII, aux sous-préfets, sous la surveillance des préfets. « Les sous préfets, disait l'art. 6 de ce décret, étant responsables de tout ce qui est relatif à la formation des listes, ils prendront pour les faire dresser et en assurer l'exactitude tous les moyens qu'ils jugeront convenables. »

Dressés par canton (2) et par ordre alphabétique, d'après les renseignements fournis par les maires, ces tableaux étaient rendus publics, par voie d'affiches. Les sous-préfets statuaient sur les observations ou réclamations auxquelles ils donnaient lieu. Un recours était ouvert auprès du préfet. Les rectifications faites, le sous-préfet adressait les listes au préfet et celui-ci faisait alors dresser le tableau général des conscrits du département.

**1223.** 2<sup>o</sup> *Désignation des conscrits pour le contingent.* L'arrêté du 17 ventôse an VIII, relatif à la conscription de l'an VIII, avait chargé le ministre de la guerre de faire la répartition du contingent entre les départements, d'après leur population. En l'an X, le législateur préféra faire lui-même cette répartition et il la fit en tenant compte d'autres facteurs encore que de la population. L'expérience avait montré que dans les différents départements de la République, la proportion des hommes aptes au service militaire n'était pas toujours en rapport exact avec la population. Il n'était pas équitable, dès lors, de tabler uniquement sur leur population pour répartir entre les départements, les charges de la conscription. A partir du moment où la levée des conscriptions fut ordonnée par des sénatus-consultes, le Gouvernement fut chargé de la répartition des contingents entre les départements.

(1) Voir l'arrêté du 29 fructidor an XI, relatif à la levée de la conscription de l'an XI, art. 8 et suiv. Coll. HUYGHE, t. XIII, pp. 83 et suiv.

(2) Au début du Consulat, les tableaux avaient été dressés par commune, avec faculté pour les préfets de réunir plusieurs communes, si la nécessité s'en faisait sentir. Arrêtés du 17 ventôse an VIII et du 29 fructidor an XI.

La répartition du contingent départemental entre les arrondissements, fut en général effectuée par les préfets, sauf pour les conscriptions de l'an IX, de l'an X, etc. : la loi du 28 floréal an X avait chargé les conseils généraux de cette opération (1).

Enfin, la répartition du contingent de l'arrondissement entre les diverses communes et, plus tard, entre les divers cantons, fut en général faite par les sous-préfets, sauf également pour les conscriptions de l'an IX, de l'an X, etc., où les conseils d'arrondissement furent chargés de l'opération (2).

**1224.** Au début, la répartition du contingent communal entre les conscrits de la commune se fit, conformément au principe de la loi du 19 fructidor an VI, sur la base de l'âge : les plus jeunes conscrits étaient appelés à marcher les premiers (3).

La loi du 28 floréal an X attribua au conseil municipal le droit de " déterminer le mode d'après lequel seront désignés les conscrits qui devront faire partie du contingent „ (art. 6). Mais elle interdisait d'adopter à cette fin, soit la base de l'âge, soit la désignation par voie de scrutin. Cette interdiction préparait les voies au rétablissement du tirage au sort, dont le législateur n'aimait pas de rappeler le souvenir, à cause, sans doute, des milices de l'ancien régime (4).

Lorsqu'à partir de l'an XIII, les opérations de la conscription se firent par canton et non plus par commune, le tirage au sort fut officiellement rétabli. Les conscrits examinés, " on mettra, disait l'art. 21 du décret du 8 nivôse an XIII, dans une urne autant de bulletins portant chacun un numéro différent qu'il y aura de conscrits devant concourir à la désignation ; chacun d'eux sera appelé pour tirer un billet. En cas d'absence du conscrit appelé, le billet sera tiré par le maire de sa commune „.

(1) Cfr. aussi la loi du 6 floréal an XI, concernant les conscriptions de l'an XI et de l'an XII.

(2) Cfr. aussi la loi indiquée dans la note précédente.

(3) Cfr. plus haut, n° 394, et un arrêté du préfet de la Dyle, en date du 13 germinal an VIII, dans la Coll. HAYEZ, t. XVI, p. 110.

(4) Voir plus haut, n° 379.

**1225.** *L'examen des conscrits.* L'arrêté du 17 ventôse an VIII chargeait les maires (1) de l'examen des conscrits indigents qui prétendaient à une dispense de service, sans condition de remplacement (2). " Le sous-préfet, disait l'art. 5 du titre IV de cet arrêté, après avoir vérifié les faits, transmettra les pièces, avec son avis, au général commandant la division militaire, qui prononcera définitivement. "

En vertu du même arrêté, c'étaient les sous-préfets qui accordaient ou refusaient aux conscrits non indigents la faveur du remplacement lorsqu'ils invoquaient à cette fin leurs infirmités, leurs études ou leurs travaux. " Les sous-préfets jugent, disait l'art. 4 du titre III, après avoir pris l'avis des maires, si un conscrit ou réquisitionnaire doit être admis à se faire remplacer ; ils jugent seuls si les suppléants sont admissibles. Le sous-préfet transmettra, ajoutait l'art. 8, son arrêté au ministre de la guerre ; cet arrêté, motivé, sera appuyé des pièces justificatives. "

**1226.** L'arrêté du 18 thermidor an X, relatif à la levée des conscriptions de l'an IX et de l'an X, entoura la procédure de l'examen des conscrits de garanties nouvelles. Les conseils municipaux furent chargés de désigner les individus hors d'état par leurs infirmités de soutenir les fatigues de la guerre. Ils devaient se faire assister à cette fin d'un officier de santé. Leurs décisions étaient sujettes à recours devant un conseil, dit *conseil de recrutement*, dont cet arrêté ordonnait l'établissement dans chaque département.

Ce conseil se composait du préfet, de l'officier général ou supérieur commandant dans le département et de l'officier de gendarmerie du grade le plus élevé employé dans le département.

Il était saisi soit par les conscrits, soit par le capitaine de recrutement. L'arrêté du 18 thermidor chargeait, en effet, les chefs de brigade de désigner un certain nombre d'officiers et de sous-officiers, dits de recrutement, qui avaient pour mission de faire l'inspection des conscrits désignés pour le

(1) Art. 5, titre I, de l'arrêté.

(2) Voir plus haut, nos 1214, 1215 et 1219.

service et de renvoyer, le cas échéant, devant le conseil de recrutement, ceux qui n'étaient pas propres au service militaire (1).

Les décisions du conseil de recrutement étaient sujettes à recours devant le ministre de la guerre (art. 22).

**1227.** Les décrets du 8 nivôse et du 8 fructidor an XIII adoptèrent, enfin, un système définitif.

Les tableaux de recensement des conscrits ayant été vérifiés et arrêtés, et le rang des conscrits fixé par le tirage au sort, le sous-préfet procédait à l'examen des conscrits, publiquement et en présence de l'officier de recrutement, de l'officier de gendarmerie, chargé du maintien de l'ordre, et des maires ou adjoints de chaque commune.

Le sous-préfet pouvait réformer, " sous sa responsabilité „, les conscrits qui n'atteignaient pas la taille réglementaire ou qui étaient atteints " de difformités évidentes „, les rendant incapables de supporter les fatigues de la guerre. Il prononçait également les dispenses au profit des sous-diacres et accordait aux conscrits, autorisés par la loi à invoquer des motifs de famille, la faveur d'être placés à la fin du dépôt de leur canton (2).

Les autres dispenses étaient accordées par le conseil de recrutement, qui devait se composer désormais du préfet, de l'officier général ou supérieur commandant le département et d'un major en activité de service désigné par le ministre de la guerre. Les opérations du conseil étaient faites en séance publique. Le capitaine de recrutement devait y assister ainsi qu'" un docteur en médecine ou en chirurgie recommandable par ses talents et sa probité „ (art. 28). Le conseil, suivant les convenances locales, siégeait au chef-lieu d'arrondissement ou dans les divers chefs-lieux de canton.

Le décret du 8 nivôse an XIII attribuait aux capitaines de recrutement la mission de statuer sur l'aptitude au service militaire des individus présentés pour être remplaçants. Le

(1) Voir plus haut, n° 1221.

(2) Voir plus haut, n° 1217.

décret du 8 fructidor an XIII chargea de cette fonction les conseils de recrutement.

**1228.** *4<sup>o</sup> Répartition des conscrits entre les divers corps.*  
L'arrêté du 17 ventôse an VIII qui ordonnait une levée de 30.000 hommes sur la conscription de l'an VIII, mise à la disposition du Gouvernement par la loi du même jour, décidait que ces conscrits seraient affectés à l'armée de réserve. Ils devaient, aussitôt après leur désignation, se réunir au chef-lieu de leurs départements respectifs, pour être passés en revue et dirigés vers la ville de Dijon, quartier général de l'armée de réserve. " Ils seront, disait l'art. 10 de l'arrêté, habillés, armés et équipés au quartier général de l'armée de réserve. " Quant aux réquisitionnaires et conscrits des années antérieures, qui s'étaient jusqu'alors soustraits à l'incorporation ou dont les dispenses avaient été annulées (1), ils devaient être dirigés sur l'un des six dépôts généraux de conscrits dont l'arrêté du 17 ventôse an VIII décrétait la création pour les recevoir. Un officier général commandait chaque dépôt. Le ministre de la guerre lui indiquait le nombre des conscrits destinés pour chaque arme. Dans les désignations individuelles, cet officier général était invité par l'arrêté à consulter autant que possible " le vœu et le désir des réquisitionnaires et conscrits pour le choix de l'arme dans laquelle ils devront entrer " (art. 13, titre IV). Après leur formation militaire, ils devaient être incorporés, d'après les instructions du ministre de la guerre, dans l'un des corps de l'arme pour laquelle ils avaient été destinés.

**1229.** La loi du 28 floréal an X intronisa un autre mode de répartition des conscrits entre les corps de l'armée. Elle décida que chaque arrondissement de sous-préfecture serait

(1) La loi du 17 ventôse an VIII, à l'instar de ce qui s'était déjà fait antérieurement (voir plus haut, n<sup>o</sup> 399), annula, sauf pour les indigents, tous les congés ou exemptions accordés aux réquisitionnaires et conscrits des levées précédentes et leur imposa, ou de rejoindre leurs drapeaux ou de se faire remplacer, ou de payer trois cents francs pour l'habillement et l'équipement des conscrits nouvellement appelés par la loi.

destiné pour cinq ans au recrutement des mêmes corps. " Les corps, disait son art. 8, enverront en recrutement (1), pour demeurer dans l'arrondissement de la sous-préfecture, un capitaine et le nombre de lieutenants et de sous-officiers qui sera jugé nécessaire pour remplir le double but de conduire les conscrits à leurs drapeaux et de former les conscrits de la réserve. C'étaient ces officiers qui répartissaient individuellement les conscrits entre les différentes armes, et (pour les hommes affectés à l'infanterie) entre les différents corps, conformément aux tableaux annexés à l'arrêté d'exécution du 18 thermidor an X.

" Au jour fixé par le préfet, d'après la demande du capitaine commandant le recrutement, disait l'art. 27 de cet arrêté, les conscrits désignés... se réuniront par arrondissement; ils seront rangés par année (2) et par rang de taille de droite à gauche. Tous les hommes de chaque année qui auront plus de cinq pieds trois pouces seront séparés du reste du contingent. Sur ces hommes de choix, on en prendra au sort un nombre égal au dixième du contingent de l'arrondissement : ce dixième sera destiné au recrutement des troupes à cheval. Tout homme de choix qui, destiné pour les troupes à cheval, désirera servir dans l'infanterie, aura la faculté d'y rester, pourvu que, parmi les hommes de choix de l'arrondissement, il s'en trouve un qui, destiné pour l'infanterie, désire servir dans les troupes à cheval. „ Les hommes destinés à la cavalerie devaient ensuite être conduits au chef-lieu du département où se faisait leur répartition entre les différents régiments (3).

**1230.** Pour les levées suivantes, la répartition des conscrits de chaque département entre les différents corps de l'armée se fit, non plus par les officiers de recrutement, mais par le général commandant la division militaire ou par un

(1) Voir plus haut, n° 1221.

(2) C'est que la conscription de deux années se levait cette fois en même temps. Cfr. plus haut, p. 828, note 1.

(3) Voir les règles tracées à cet égard par l'arrêté du 18 thermidor an X, art. 33 et suiv.

officier général désigné par lui (1). Les officiers de recrutement continuaient simplement à passer en revue les conscrits désignés et à prendre note de leur signalement, de leurs aptitudes et de leur profession, etc. Après avoir conféré avec eux et pris tous les renseignements qu'il jugeait nécessaires, l'officier général chargé de la répartition déterminait " quels individus devront entrer dans les différentes armes. Il désignera d'abord, disait l'art. 75 du décret du 8 fructidor an XIII, les hommes d'élite, destinés savoir : pour les carabiniers, pour les cuirassiers, pour l'artillerie, etc..., parmi les plus forts et les plus grands... Seront ensuite choisis parmi les plus grands et les plus propres au service de dragons, les hommes à fournir aux régiments de cette arme ; le restant sera réparti entre les chasseurs et les hussards, etc., l'infanterie, etc., de manière que chaque corps ait un nombre d'hommes de chaque taille proportionnel à celui qu'il doit recevoir. „

**1231. LE POIDS DES CHARGES MILITAIRES SOUS L'EMPIRE.**  
L'avènement du Consulat avait été caractérisé par un notable adoucissement des charges militaires. Indépendamment de la faculté de remplacement, admise par la loi du 17 ventôse an VIII, le chiffre du contingent appelé s'abaissa. Le Gouvernement n'avait réclamé que 30.000 hommes à la conscription de l'an VIII. Le rétablissement de la paix permit de n'en demander que 30.000 aux conscriptions de l'an IX à l'an XIII et de laisser dans leurs foyers en réserve un chiffre égal de conscrits. Mais à partir de l'an XIV, le poids des charges militaires alla sans cesse en s'aggravant au point de devenir écrasant (2). L'an XIV (1805-1806) dut fournir, nous

(1) Sur les règles que cet officier général devait suivre, voir les arrêtés du 29 fructidor an XI, art. 43 et suiv. (Coll. HUYGHE, t. XIII, pp. 83 et suiv.), du 8 nivôse an XIII, art. 62 et suiv. (Coll. HUYGHE, t. I, pp. 359 et suiv., et t. III, pp. 93 et suiv.), et du 8 fructidor an XIII, art. 75 et suiv. (Coll. HUYGHE, t. III, pp. 55 et suiv. et 93 et suiv.).

(2) Suite des actes législatifs et des décrets d'exécution relatifs aux levées de 1806 à 1812 : sénatus-consulte du 2 vendémiaire an XIV (2<sup>e</sup> conscription de 1806 — décret du 3 août 1806) ; sénatus-consulte du 4 décembre 1806 (conscription de 1807 — décret du 18 décembre 1806) ; sénatus-consulte du 7 avril 1807 (conscription de 1808 — décret

avons déjà eu l'occasion de le rappeler, deux conscriptions, l'une, des jeunes gens ayant terminé leur vingtième année, l'autre, de ceux ayant achevé leur dix-neuvième année. En 1807, l'Empereur leva non seulement la conscription de l'année mais encore celle de 1808, appelée ainsi par anticipation, et il porta leur contingent à 80.000 hommes. En 1808, outre la conscription de 1809, encore levée par anticipation, l'Empereur imposa aux classes de 1806 à 1809, qui avaient déjà fourni leur contingent, un appel supplémentaire de 80.000 hommes. En 1809, la conscription de 1810 est levée par anticipation et son contingent porté à 110.000 hommes; en outre, des levées supplémentaires sont imposées à des classes antérieurement libérées (1). En 1812, la classe de l'année doit fournir 120.000 hommes (2), la classe de 1813 est levée par anticipation avec un contingent de 137.000 hommes, et 100.000 gardes nationaux sont mis en activité de service. L'année 1813 (3), enfin, voit cumuler les appels anticipés

du 18 avril 1807); sénatus-consulte du 21 janvier 1808 (conscription de 1809 -- décret du 7 février 1808); sénatus-consulte du 10 septembre 1808 (80.000 sur la conscription de 1810 et appels supplémentaires — décret du 12 septembre 1808); voir, en outre, la note 1 ci-après; sénatus-consulte du 13 décembre 1810 (conscription de 1811 — décret du 3 février 1811). — Voir, en outre, la note 2 ci-après.

(1) Décret du 1er janvier 1809; sén. du 25 avril 1809 (30.000 h. de plus sur 1810; appels supplém. sur les classes de 1807 à 1809); sénatus-consulte du 5 octobre 1809 (36.000 conscrits supplémentaires sur les classes de 1806 à 1810). Coll. *НУГНЕ*, t. VIII, p. 373.

(2) Sénatus-consulte du 20 décembre 1811 (conscription de 1812); sénatus-consulte du 13 mars 1812 (cent cohortes de gardes nationaux); sénatus-consulte du 1er septembre 1812 (conscription de 1813).

(3) Sénatus-consulte du 11 janvier 1813 (conscription de 1814, réappel de 100.000 hommes sur les classes de 1809 à 1812; 100.000 h. des cohortes de la garde nationale versés dans l'armée active); sénatus-consulte du 3 avril 1813 (10.000 gardes d'honneur; 80.000 gardes nationaux appelés à l'armée active et 30.000 gardes nationaux sédentaires mis en activité; supplément de 90.000 h. sur la conscription de 1814); sénatus-consulte du 9 octobre 1813 (160.000 conscrits de 1815; 120.000 sur les classes antérieures); sénatus-consulte du 15 novembre 1813 (300.000 hommes à prendre sur les classes de l'an XI à 1814). — Sur les régiments où les conscrits belges furent incorporés, voir *CRUYPLANTS, Les conscrits de 1813 dans les ci-devant Pays-Bas autrichiens*, Bruxelles, 1901.

(concriptions de 1814 et de 1815), l'augmentation du contingent qui est porté à 160.000 hommes, les appels supplémentaires sur les classes libérées, les levées de gardes nationaux et de gardes d'honneur !

Et tandis que les charges militaires vont croissant, les procédés employés par l'administration pour assurer les levées de conscrits deviennent draconiens (1). A partir de 1808, elle ne se contente pas de généraliser le placement de *garnisaires* au domicile des réfractaires (aux frais de leurs parents, et, si ceux-ci sont insolvables, aux frais des contribuables de la commune), mais elle arrête les pères et mères des coupables et les détient arbitrairement (2). En 1811, elle envoie dans les départements les plus récalcitrants des *colonnes mobiles*. Vivant à discrétion dans les communes et multipliant les arrestations de suspects et d'otages, ces colonnes mobiles étaient, dit M. de Lanzaç, " la terreur des populations " (3).

(1) Décrets du 12 janvier et du 5 avril 1811, du 22 décembre 1812, etc. Cfr. BERGMANN, *Geschiedenis der stad Lier*, Antwerpen, 1873, pp. 505 et suiv. ; 512, etc. ; GÉNARD, *Anvers à travers les âges*, t. I, p. 370 ; BALAU, *La Belgique sous l'Empire*, etc., t. I, pp. 35, 57 ; DE LANZAC DE LABORIE, *La domination*, etc., t. I et II, *passim* ; POULLET, *Quelques notes sur l'esprit public, passim*. — Sur les dépôts de conscrits réfractaires ou déserteurs, voir la loi du 6 floréal an XI et les arrêtés du 20 frimaire an XI et du 19 vendémiaire an XII, le décret du 24 janvier 1811.

(2) L'administration va plus loin même : " Dans les registres des prisons de Bruxelles, dit M. Paul Verhaegen, j'ai constaté, entre bien d'autres exemples de détentions arbitraires, l'incarcération à la maison d'arrêt de Bruxelles en 1813, de deux jeunes filles de la banlieue, l'une du 22 avril au 7 mai, parce qu'elle est " *la bonne amie* " d'un conscrit réfractaire, l'autre du 7 juillet au 14 août, pour le même motif, exprimé laconiquement comme suit : " *pour son amoureux !* " (*Le comte Paul Van der Vrecken* etc., extrait des *Publications de la Société historique et archéologique du Limbourg*, 30<sup>me</sup> année, Maestricht, 1894, p. 23).

(3) *La domination française*, t. II, p. 91.

§ 2. *L'organisation de l'armée* (1)

1232. Pas plus que nous n'avons exposé dans ses détails l'organisation des armées républicaines, nous ne pouvons esquisser ici celle des armées du Consulat et de l'Empire. Il suffira de souligner les modifications essentielles qui furent introduites dans leur composition, dans les règles de l'avancement et dans le commandement territorial.

1233. COMPOSITION DE L'ARMÉE. Un élément nouveau s'ajouta à cette époque dans la composition de l'armée : le *train*, qui y prit place à côté de l'*infanterie*, de la *cavalerie*, de l'*artillerie* et du *génie*. D'autre part, la *garde des Consuls* et plus tard la *garde impériale* prirent peu à peu des développements tels qu'elles constituaient à elles seules presque un corps d'armée.

1234. *L'infanterie* (2). Sous le Consulat, l'organisation de l'infanterie subit des modifications diverses. En 1803 (1<sup>er</sup> vendémiaire an XII), notamment, les demi-brigades quittèrent ce nom pour reprendre celui de régiment, et le nombre total des unités de l'arme fut diminué, parce qu'un certain nombre de régiments furent composés de quatre bataillons au lieu de trois. Le 13 mars 1804, des compagnies de voltigeurs furent créées dans chaque bataillon d'infanterie légère. Recrutées parmi les hommes de petite taille, ces compagnies étaient spécialement exercées à tirer avec justesse et promptitude.

Des transformations plus graves eurent lieu sous l'Empire.

(1) Voir les ouvrages de SAINTE-CHAPELLE, de SICARD, du DUC D'AUMALE, de DUSSIEUX et de THOMAS cités plus haut, p. 263, note 3; MORVAN, *Le soldat impérial*, Paris, 1904; ainsi que les publications de la *Section historique de l'État-major de l'armée française* sur les campagnes du Consulat et de l'Empire, comme, par exemple, celles de CUGNAC, *Campagne de l'armée de réserve en 1800*, 2 vol.; ALOMBERT, *Campagne de 1805 en Allemagne*, 4 vol., Paris, 1902-1904; FABRY, *Campagne de Russie (1812)*, 5 vol.; etc.

(2) SICARD, *ouv. cité*, t. II, pp. 343, 346, 359; DUSSIEUX, *ouv. cité*, t. III, p. 38.

En 1808, par un décret du 18 février, les régiments d'infanterie de ligne et légère reçurent une nouvelle organisation. Ces corps, qui ne différaient plus guère que de nom, furent désormais composés d'un état-major et de *cinq* bataillons. Les quatre premiers bataillons, de six compagnies, dont une de grenadiers et une de voltigeurs, furent désignés sous le nom de *bataillons de guerre* ; et le cinquième, composé de quatre compagnies de fusiliers ou chasseurs, sous celui de *bataillon de dépôt*. L'état-major (officiers et troupes) était fixé à 50 hommes, et la compagnie, officiers et troupes également, comprenait 140 hommes. La force totale du régiment s'élevait ainsi à 3970 hommes. A la fin de l'Empire, il y avait 120 régiments d'infanterie de ligne et 34 régiments d'infanterie légère (1).

**1235. La cavalerie.** Le corps de la cavalerie fut non seulement augmenté sous l'Empire, mais son organisation subit des modifications diverses (2). Un arrêté du 18 vendémiaire an IX (3) institua dans la cavalerie les compagnies d'élite, dont chaque cavalier portait un outil sur sa selle. En 1803, Napoléon rendit à la grosse cavalerie le casque et la cuirasse qui avaient complètement disparu depuis Louis XIV (4). En 1811, les services rendus par les lanciers polonais décidèrent Napoléon à créer le corps des chevaux légers lanciers comprenant 9 régiments, qui se couvrirent de gloire aux Quatre-Bras et à Waterloo.

A la fin de l'Empire, on comptait, sans la garde, 98 régiments de cavalerie de 1000 à 1200 hommes, savoir, dans la

(1) Sur le papier, il y avait 156 régiments de ligne (36 numéros étaient vacants) et 37 régiments d'infanterie légère (3 numéros étaient vacants). Cfr. SICARD, *ouv. cité*, t. II, pp. 347 et 366. Voir aussi THIERS, *ouv. cité*, t. II, p. 536. La 112<sup>e</sup> demi-brigade avait, en vertu d'un arrêté consulaire du 16 germinal an XI, été principalement affectée aux Belges. Cfr. CRUYPLANTS, *Histoire illustrée d'un corps belge au service de la République et de l'Empire. La 112<sup>e</sup> demi-brigade*, Bruxelles.

(2) Voir notamment l'arrêté du 10 nivôse an XI relatif au nombre d'escadrons.

(3) THOMAS, *ouv. cité*, t. I, p. 78.

(4) DUSSIEUX, *ouv. cité*, t. III, p. 41.

grosse cavalerie : 2 régiments de carabiniers et 14 de cuirassiers ; et dans la cavalerie légère : 24 régiments de dragons, 9 de chevaux légers lanciers, 30 de chasseurs, 14 de hussards (1). L'escadron resta composé de deux compagnies.

**1236. L'artillerie.** " Au commencement de l'Empire, dit le général Dussieux, l'effectif de l'artillerie est déjà presque doublé et s'élève à 52.700 hommes. Sans cesse, l'Empereur augmenta ses forces en artillerie ; mais l'augmentation devint énorme à partir de 1809, c'est-à-dire à partir du moment où la Grande Armée se composa en majeure partie de conscrits et compta plus d'hommes que de soldats „ (2). En 1813, l'arme comptait, sans la garde, 9 régiments à pied à 26 compagnies, 7 régiments à cheval à 6 compagnies, 3 bataillons de pontonniers (3), un certain nombre de compagnies d'ouvriers, et 14 bataillons du train. C'est en 1800 que Napoléon avait établi les premiers bataillons du train d'artillerie. Jusqu'alors les attelages de l'artillerie avaient été confiés à des charretiers engagés par les entrepreneurs auxquels appartenaient les chevaux. " Le premier Consul voulait, dit le général Dussieux, à l'imitation de Frédéric, que les chevaux appartenissent à l'Etat et que les conducteurs fussent des soldats ; et il est difficile de comprendre comment on a attendu jusqu'au Consulat pour faire cette indispensable réforme „ (4).

**1237. Génie.** Le génie ne reçut pas d'accroissements aussi considérables que les autres armes. " L'époque impériale, remarque le général Dussieux (5), n'est pas une époque de guerre de sièges. „ En 1813, le génie comptait 2 bataillons de mineurs, 8 bataillons de sapeurs (dont 5 français, 1 hol-

(1) DUSSEUX, *ouv. cité*, t. III, p. 42.

(2) *Id.*, *ibid.*, t. III, p. 42.

(3) Sur la réunion des pontonniers au corps de l'artillerie, voir THOMAS, *ouv. cité*, t. I, pp. 160-164 ; sur le train, voir les arrêtés du 13 nivôse an VIII et du 16 thermidor an IX.

(4) DUSSEUX, *ouv. cité*, t. III, p. 43.

(5) DUSSEUX, *ouv. cité*, t. III, p. 46.— Sur les ingénieurs géographes, *cfr. ibid.*, pp. 47-48.

landais, 1 italien, 1 espagnol), une compagnie d'ouvriers (1) et 1 bataillon du train.

**1238. *Le train des équipages militaires* (2).** Sous l'ancien régime, les voitures et les chevaux nécessaires au transport des convois de vivres et des ambulances étaient fournis par des entrepreneurs. Tant que les armées ne s'éloignaient guère de leurs magasins, cette disposition n'avait qu'une importance secondaire. Dans les guerres de la Révolution, l'absence de moyens réguliers de transport s'était fait cruellement sentir. " Lorsque, dit le général Thoumas, commencèrent, avec les brillantes campagnes de l'Empire, les grands mouvements stratégiques, l'absence de moyens de transport faillit arrêter plusieurs fois l'armée, et le mécontentement de Napoléon contre les entrepreneurs, ou plutôt contre le système de l'entreprise, ressort d'un foule de ses lettres. „ L'Empereur écrivit en conséquence le 6 mars 1807 au général Dejean, ministre de l'administration de la guerre : " Je voudrais former des bataillons de transport des équipages militaires... Notre administration est dans une grande barbarie... Je veux, par la nouvelle organisation, faire des transports des équipages militaires comme du train d'artillerie, qui m'a rendu de très importants services... „ Le corps du train ne tarda pas à prendre un accroissement rapide. En 1812, il comprenait 22 bataillons (3).

**1239. *La garde.*** La loi du 3 nivôse an VIII avait mis à la disposition des Consuls la garde du Corps législatif sous le Directoire (4). Par une série d'augmentations successives, l'effectif du corps se trouva porté à 56.000 hommes en 1811-1812. Presqu'entièrement détruite en Russie, la garde impériale fut reconstituée en 1813 et se composa alors de deux parties, la vieille et la jeune garde, ayant un effectif total de 80.000 hommes, et comprenant 36 régiments d'infanterie,

(1) Décret du 12 novembre 1811.

(2) THOUMAS, *ouv. cité*, t. I, pp. 164 et suiv.

(3) Cfr. DUSSIEUX, *ouv. cité*, t. III, p. 49.

(4) Voir plus haut, nos 30 et 668.

14 régiments de cavalerie (parmi lesquels 1 régiment de gendarmerie d'élite), 1 régiment d'artillerie à pied, 1 régiment d'artillerie à cheval, 2 régiments du train, 1 bataillon de pontonniers, un bataillon de sapeurs du génie, 8 compagnies de marins, plusieurs compagnies de vétérans, etc. (1). Sauf en 1813, où elle fut en partie alimentée par la conscription, la garde se recrutait en général parmi les soldats d'élite des autres corps de l'armée ayant fait plusieurs campagnes.

**1240. Corps spéciaux.** Indépendamment des troupes auxiliaires étrangères, l'armée sous le Consulat et l'Empire compta une série de corps spéciaux, comme les *gardes d'honneur* (2), les *compagnies de vétérans* (3), les *canonniers gardes-côtes* (4), les *compagnies de réserve* (5), etc., dont nous pouvons seulement rappeler ici l'existence.

**1241. L'administration militaire.** Dès le début du Consulat, Bonaparte apporta une modification capitale dans l'organisation de l'administration militaire. " Les fonctions attribuées aux commissaires des guerres, disait l'arrêté du 9 pluviôse an VIII (6), seront désormais partagées entre deux corps distincts et indépendants l'un de l'autre „ : les *inspecteurs aux revues* et les *commissaires des guerres*.

Le corps des *inspecteurs aux revues* était " chargé de l'organisation, embrigadement, incorporation, levée, licenciement, solde et comptabilité des corps militaires, de la tenue

(1) DUSSEUX, *ouv. cité*, t. III, pp. 32-36. — Cfr. sur la " Maison militaire de l'Empereur „, l'*Almanach impérial*.

(2) D'après le décret du 5 avril 1813, les gardes d'honneur devaient être désignés par les préfets parmi les fils des chevaliers, barons, etc., de l'Empire ; parmi les fils et neveux des cinq cents plus imposés des départements ; etc.

(3) Voir la loi du 1<sup>er</sup> floréal an XI et l'arrêté du 26 prairial an XI.

(4) Voir l'arrêté du 8 prairial an XI et le règlement du 22 ventôse an XII.

(5) Décret du 24 floréal an XIII. Voir, en outre, un arrêté du préfet de la Dyle, en date du 2 août 1809 (Coll. HUYGHE, t. VIII, p. 354). Cfr. le décret du 20 mars 1807.

(6) Cfr., en outre, pour les inspecteurs aux revues l'arrêté du 29 frimaire an X et les décrets du 25 germinal an XIII et du 8 juillet 1806.

des contrôles et de la formation des revues : il sera, ajoutait l'art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté, immédiatement sous les ordres du ministre de la guerre „ Le corps des inspecteurs aux revues se composait d'un certain nombre d'inspecteurs généraux, ayant le grade de généraux de division, d'inspecteurs, ayant le grade de généraux de brigade, et de sous-inspecteurs, ayant le rang de chef de brigade. Chaque année, les inspecteurs généraux devaient faire une revue de chacun des corps de l'armée, afin de constater l'effectif actuel et les mouvements qui avaient eu lieu pendant l'année. Les inspecteurs faisaient des revues trimestrielles. Les sous-inspecteurs faisaient des revues „ particulières et inopinées „, toutes les fois que le bien du service pouvait l'exiger (art. 13) (1).

Les *commissaires des guerres* conservaient les autres détails de l'administration militaire qui leur avaient été attribués par la loi du 28 nivôse an III, comme la surveillance des approvisionnements ; la police des étapes, et convois militaires ; les équipages des vivres, de l'artillerie et de l'ambulance ; les hôpitaux, prisons et autres établissements militaires ; les distributions des vivres, fourrage, chauffage, habillement et équipement. Le corps des commissaires des guerres se composait de commissaires ordonnateurs en chef, de commissaires ordonnateurs, de commissaires ordinaires de première classe, de commissaires ordinaires de seconde classe et d'adjoints.

**1242. Le service de santé.** Le service de santé ainsi que l'organisation des hôpitaux et ambulances furent plusieurs fois remaniés sous le Consulat et l'Empire pour subir les perfectionnements indiqués par l'expérience (2). L'arrêté du 9 frimaire an XII plaça à la tête du service de santé six inspecteurs généraux, dont deux médecins, trois chirurgiens et un pharmacien. Le service de santé continua à être

(1) Voir le décret du 24 germinal an XIII contenant règlement sur les revues, la solde et les masses.

(2) Voir spécialement les deux arrêtés du 4 germinal an VIII, l'un relatif au service de santé, l'autre aux hôpitaux ; l'arrêté du 16 frimaire an XI et celui du 9 frimaire an XII.

subordonné à la surveillance du corps des commissaires et guerres (1). " Pour tout ce qui était relatif à l'art de guérir », cependant, les officiers de santé n'étaient, comme de raison, soumis qu'à leurs chefs respectifs (2).

**1243. LA COLLATION DES GRADES (3).** A partir du Consulat, la collation des grades appartient d'une façon exclusive au Gouvernement. " Le premier Consul, disait l'art. 41 de la constitution du 22 frimaire an VIII, nomme et révoque à volonté les officiers de l'armée de terre et mer... »

L'Empereur se préoccupa beaucoup de combattre le favoritisme dans les propositions que lui faisait le ministre de la guerre. Dans une lettre, en date du 23 février 1805, adressée au ministre de la guerre Berthier, Napoléon fixait ainsi les règles de l'avancement : pour chef de bataillon ou d'escadron, 8 ans de service comme officier, dont 5 ans comme capitaine ; pour capitaine, 8 ans de grade comme officier, 4 ans comme lieutenant ; pour lieutenant, 4 ans de grade de sous-lieutenant ; pour sous-lieutenant, 6 ans de service, 4 ans de grade de sous-officier, ou sortir d'une école militaire. " Napoléon, dit le général Thoumas (4), paraît avoir cherché autant que possible, pendant toute la durée de l'Empire, à maintenir les droits à l'ancienneté. »

**1244. LE COMMANDEMENT TERRITORIAL.** L'organisation du commandement territorial ne subit guère, sous le Consulat et l'Empire, de modifications radicales. Le nombre des divisions militaires augmenta naturellement avec les annexions de territoire : il y eut jusqu'à 32 divisions militaires. Leurs limites territoriales subirent des modifications également.

(1) Cfr. le décret du 30 novembre 1811 relatif à la subordination des officiers de santé militaires. — Cfr. plus haut, n° 410.

(2) Décret du 30 novembre 1811, art. 1.

(3) Le rétablissement du nom de régiment en l'an XII (voir plus haut, n° 1234), entraîna le rétablissement du grade de colonel. L'arrêté du 10 floréal an XI avait déjà rétabli le nom de *colonel* dans l'artillerie. Le sénatus-consulte organique de l'Empire rétablit le grade de maréchal de France (Cfr. plus haut, n° 871).

(4) THOMAS, *ouv. cité*, t. I, p. 419. — Sur les règles de l'avancement dans l'artillerie, voir les arrêtés du 2 germinal et du 10 floréal an XI.

Le département de la Lys passa dans la 16<sup>me</sup> division, qui comprenait en outre les départements du Nord et du Pas de Calais (1). Le département des Forêts passa dans la 3<sup>me</sup>, qui avait son chef-lieu à Metz et comprenait en outre le département de la Moselle.

D'après les arrêtés du 26 germinal et du 3 fructidor an VIII relatifs à la composition des états-majors des divisions et des places (2), il était attaché à chaque division militaire un général de division et deux généraux de brigade. " Chacun des dits généraux de brigade, disait l'art. 3 de l'arrêté de fructidor, aura le commandement de l'un des départements de la division. „ Le commandement de chacun des autres départements devait être confié à un adjudant-commandant, ou à un chef de brigade. Au lieu d'un commandant temporaire, il devait y avoir dans chacune des places de guerre, citadelles, forts, châteaux et postes militaires désignés dans un tableau annexé à l'arrêté du 26 germinal an VIII, un *commandant d'armes* de 1<sup>re</sup>, de 2<sup>e</sup>, de 3<sup>e</sup> ou de 4<sup>e</sup> classe, suivant l'importance de la place. Les commandants de première classe devaient être pris parmi les généraux de division, ceux de seconde classe parmi les généraux de brigade, ceux de troisième classe parmi les adjudants généraux et chefs de brigade, et ceux de quatrième classe parmi les chefs de bataillon ou d'escadron. En cas de siège ou de circonstances particulières, le commandement en chef d'une place pouvait, comme par le passé, être confié à des *gouverneurs* ou *commandants supérieurs*.

**1245.** Les devoirs et fonctions des autorités militaires employées dans le commandement territorial et leurs rapports avec les autorités civiles continuèrent à être réglés en principe par le décret des 8-10 juillet 1791, dont les dispositions furent complétées et précisées par celui du 24 décembre 1811. Relativement à leur service et à leur police, les places de guerre continuaient, comme sous le décret des 8-10 juil-

(1) Arrêté du 29 frimaire an IX.

(2) Voir aussi le décret du 24 décembre 1811 relatif à l'organisation et au service de l'état-major des places.

let 1791, à être considérées sous trois rapports, savoir : dans l'état de paix, dans l'état de guerre et dans l'état de siège. Mais le décret du 24 décembre 1811 vint mieux préciser les conditions de l'état de siège. " Les places de guerre et postes militaires, disait l'art. 11 du décret des 8-10 juillet, seront en état de siège, non seulement dès l'instant que les attaques seront commencées, mais même aussitôt que, par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies, les communications du dehors au dedans et du dedans au dehors seront interceptées à la distance de dix-huit cent toises des crêtes des chemins couverts. „ Sous l'empire de ce texte, une controverse avait surgi, à l'époque du Directoire, sur le point de savoir si la mise en état de siège d'une place, d'une commune ou d'une partie quelconque du territoire pouvait être légalement déclarée par le Gouvernement, lorsqu'il n'y avait pas investissement ou que les communications ne se trouvaient pas interrompues. Le Directoire se prononçait pour l'affirmative. Mais, après les élections de germinal an V, la loi du 10 fructidor an V enleva formellement ce droit au Gouvernement : " Le Directoire exécutif, disait son art. 1, ne pourra déclarer en état de guerre les communes de l'intérieur de la République, qu'après y avoir été autorisé par une loi du Corps législatif. Les communes de l'intérieur, ajoutait l'art. 2, seront en état de siège, aussitôt que, par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies ou des rebelles, les communications du dedans au dehors et du dehors au dedans seront interceptées à la distance de 3.502 mètres (1800 toises) des fossés ou des murailles : dans ce cas, le Directoire exécutif en prévientra le Corps législatif. „ Après le coup d'État du 18 fructidor, le droit de mettre une commune en état de siège fut rendu au Gouvernement : " Le pouvoir de mettre une commune en état de siège est rendu au Directoire „, disait l'art. 39 de la loi du 19 fructidor an V. Le décret du 24 décembre 1811 confirma la prérogative attribuée au Gouvernement (1). " L'état de siège, disait son art. 53, est déterminé par un décret de l'Empereur, ou par l'investissement, ou par

(1) Un décret impérial du 26 mars 1807 mit la place d'Anvers en état de siège. Coll. МУУГНЕ, t. V, p. 150.

une attaque de vive force, ou par une surprise, ou par une sédition intérieure, ou enfin par des rassemblements formés dans le rayon d'investissement, sans l'autorisation des magistrats. »

“ Dans les places en état de siège, disait l'art. 101 du décret du 24 décembre 1811, l'autorité dont les magistrats étaient revêtus pour le maintien de l'ordre et de la police passe tout entière au commandant d'armes, qui l'exerce ou leur en délègue telle partie qu'il juge convenable... Pour tous les délits, ajoutait l'art. 103, dont le gouverneur ou le commandant n'a pas jugé à propos de laisser la connaissance aux tribunaux ordinaires, les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par un prévôt militaire, choisi, autant que possible, parmi les officiers de gendarmerie ; et les tribunaux ordinaires sont remplacés par les tribunaux militaires » (1).

#### Section II. — L'ARMÉE DE MER

**1246. RECRUTEMENT DE L'ARMÉE DE MER.** Le Consulat et l'Empire maintinrent, en règle générale, au point de vue du recrutement de l'armée de mer, la législation antérieure. La loi du 3 brumaire an IV sur l'inscription maritime (2), notamment, continua à régir la levée des équipages de la flotte et celle des ouvriers destinés aux ports et arsenaux (3). Quant aux troupes de l'artillerie de la marine, un arrêté du 15 plu-

(1) Sous le régime du décret des 8-10 juillet 1791, les conséquences de l'état de siège étaient ainsi définies : “ Dans les places de guerre et postes militaires, lorsque ces places et postes seront en état de siège, toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la constitution pour le maintien de l'ordre et de la police intérieurs, passera au commandant militaire, qui l'exercera exclusivement sous sa responsabilité personnelle. „

(2) A la tête des arrondissements maritimes, il y avait des préfets maritimes. Voir sur leur rôle, l'arrêté du 7 floréal an VIII.

(3) Cfr. pour ces derniers, l'arrêté du 7 ventôse an XI. Coll. HUYGHE, t. XI, p. 101. — Comme l'*inscription maritime* ne fournissait pas le nombre de marins nécessaire, le sénatus-consulte du 13 décembre 1810 décida que les cantons littoraux de trente départements cesseraient de concourir à la conscription pour l'armée de terre et seraient réservés pour la conscription du service de mer.

viôse an IX décida qu'elles se recruteraient par enrôlement volontaire, et, en cas d'insuffisance, par la voie de la conscription militaire. Des arrêtés et décrets particuliers mirent en conséquence, à plusieurs reprises, à la disposition du ministre de la marine une partie de la conscription de certains départements (1).

**1247. ORGANISATION DE L'ARMÉE DE MER.** Pas plus que précédemment (2), nous ne pouvons entrer ici dans les détails de l'organisation de l'armée de mer. Notons toutefois que des arrêtés du 29 thermidor an VIII et du 7 fructidor an VIII réorganisèrent le corps des officiers de la marine, supprimèrent le grade de chef de division et précisèrent à nouveau la part faite dans les règles de l'avancement au choix du Gouvernement et à l'ancienneté.

Les troupes d'artillerie de la marine furent de leur côté réorganisées par l'arrêté du 15 floréal an IX, qui transforma les demi-brigades existantes en quatre *régiments d'artillerie de la marine*.

## CHAPITRE II

### LA GARDE NATIONALE ET LA GENDARMERIE

#### § 1. *La garde nationale*

**1248. RÉORGANISATION DE LA GARDE NATIONALE.** L'institution de la garde nationale sous le Consulat et au début de l'Empire était devenue fort languissante (3). En 1805, au moment de la guerre contre l'Autriche, l'Empereur résolut de la réorganiser, de manière à y trouver, le cas échéant, une force militaire auxiliaire, qui rendit l'armée active disponible

(1) La conscription militaire fut quelquefois employée aussi pour recruter les ouvriers des arsenaux. Voir, notamment, l'arrêté du 23 ventôse an XI (Coll. HUYGHE, t. XI, p. 140).

(2) Voir plus haut, n° 415.

(3) Voir spécialement pour Paris, LANZAC DE LABORIE, *Paris sous Napoléon*, t. I, pp. 234 et suiv.

tout entière pour la guerre extérieure. Un sénatus-consulte du 2 vendémiaire an XIV (24 septembre 1805) décréta : " Les gardes nationales seront réorganisées par décrets rendus en la forme prescrite pour les règlements d'administration publique „ (1). Ce sénatus-consulte attribuait à l'Empereur la nomination des officiers, et l'autorisait à ne procéder à la réorganisation que dans les départements, arrondissements et cantons de l'Empire où il le jugerait nécessaire. Les lois anciennes restaient en vigueur dans les autres (2).

Quelques jours après, le 8 vendémiaire an XIV, un décret impérial traça les grandes lignes de l'organisation nouvelle. Tous les Français valides, depuis l'âge de vingt ans jusqu'à soixante révolus, étaient déclarés susceptibles de faire partie de la garde nationale, qui devait être organisée en bataillons, appelés cohortes. Si les décrets d'institution créaient plusieurs cohortes, elles devaient être formées en légions.

Chaque cohorte comprenait deux compagnies d'élite, une de grenadiers et une de chasseurs, et huit compagnies de fusiliers. Un conseil d'administration, composé du sous-préfet, des maires intéressés, du commissaire général de police, des officiers de la garde ayant le grade de capitaine, etc., était chargé de la formation des compagnies, d'après les listes d'habitants fournies par les maires. Ce conseil prononçait sur les exemptions, avec recours au préfet. Les autres détails de l'organisation étaient réservés aux décrets particuliers qui ordonneraient l'organisation de la garde dans un arrondissement déterminé.

**1249.** Le 12 novembre 1806, parut un premier décret ordonnant la formation d'un certain nombre de légions dans les départements du Nord, de la Somme, du Pas de Calais, et de la Lys. Il devait notamment être formé trois légions dans le département de la Lys. Le sort leur donna l'ordre suivant : 1<sup>re</sup> légion, Bruges ; 2<sup>e</sup> Bruges ; 3<sup>e</sup> Ypres. " Les citoyens les plus aisés et les moins nécessaires à leurs travaux „ devaient être désignés de préférence pour former les

(1) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 695.

(2) Cfr. le décret impérial du 29 août 1809. Coll. HUYGHE, t. IX, p. 20.

compagnies. Le remplacement était permis, sauf les circonstances exceptionnelles où le général-commandant ordonnait le service en personne. Les gardes qui n'obéissaient pas aux réquisitions qui leur étaient faites, pouvaient être condamnés à des peines diverses, notamment à un emprisonnement correctionnel d'un an. C'était un conseil de guerre, dont les membres étaient pris indistinctement dans les troupes de ligne et la garde nationale, qui appliquait ces punitions. La discipline, enfin, pour le service intérieur était exercée, comme jadis, dans chaque cohorte par un conseil de discipline.

En 1809, lors de l'arrivée des Anglais à Flessingue, une partie de la garde nationale des départements réunis fut mise en activité (1).

**1250.** En 1813, le sénatus-consulte du 3 avril ordonna l'organisation de la garde nationale dans une série de départements pour pourvoir à la défense des frontières de l'ouest et du midi et spécialement des chantiers maritimes. Les chantiers d'Anvers et de Flessingue, notamment, furent assignés aux gardes nationales des départements de la Dyle, de l'Escaut, de Jemmapes, des Deux-Nèthes, de la Lys, du Nord, etc. A cet effet, les compagnies de grenadiers et de chasseurs devaient être complétées de manière à former dans chaque circonscription chargée de la défense d'un ou plusieurs chantiers, " une force de quinze à trente mille hommes effectifs, présents et toujours disponibles „ (art. 15). Quinze cents à trois mille hommes devaient être temporairement en activité dans chaque circonscription. Un roulement, réglé par le sort, devait assurer ce service d'activité. Les détails de cette organisation furent fixés par un décret du 5 avril 1813 (2). Ce décret ordonna, en outre, dans certaines villes maritimes comme Ostende, la formation de cohortes urbaines, qui devaient comprendre la totalité des hommes

(1) Cfr. des arrêtés du préfet de la Dyle, en date du 9 et du 22 août 1809, dans la Coll. HUYGHE, t. VIII, pp. 356 et 358; LANZAC, *La domination* etc., t. II, pp. 148 et suiv.; AD. D., *L'expédition de Walcheren*, dans le *Messager des sciences historiques*, 1894, pp. 97, 292, 385.

(2) Cfr., en outre, quelques documents dans la Coll. HUYGHE, 3<sup>e</sup> série, t. XVIII, pp. 279 et 454.

de vingt à quarante ans assujettis au service de la garde nationale.

Un décret du 17 décembre 1813, enfin, ordonna l'organisation de la garde dans une série de places de guerre et de villes qui n'avaient pas été atteintes par les décrets antérieurs (1). Mais il ne fut pas mis à exécution dans les départements réunis.

**1251.** En traitant de la garde nationale à cette époque, je ne puis omettre de rappeler le sénatus-consulte du 13 mars 1812, qui jetait les bases d'une réorganisation générale de la garde nationale dans tout l'Empire. Il la divisait en trois bans : le premier, composé des hommes de 20 à 26 ans, appartenant aux six dernières classes de la conscription ; le second, composé des hommes valides de 26 à 40 ans ; le troisième, des hommes valides de 40 à 60 ans. Le même sénatus-consulte autorisait une levée de cent cohortes à prendre sur le premier ban, c'est-à-dire sur les classes de la conscription de 1807, de 1808, 1809, 1810, 1811 et 1812. Il s'agissait, au fond, d'une conscription supplémentaire et déguisée (2). Le sénatus-consulte du 13 mars 1812 avait bien déclaré que le premier ban de la garde nationale ne devait pas sortir du territoire de l'Empire, mais dès le 11 janvier 1813 un nouveau sénatus-consulte décida que les cent cohortes du premier ban de la garde nationale cesseraient d'appartenir à cette institution et feraient partie de l'armée active. Le 3 avril 1813, enfin, le sénatus-consulte de ce jour imposa un nouvel appel de 80.000 hommes au premier ban de la garde nationale, pour le service de l'armée active.

## § 2. *La gendarmerie*

**1252.** Dès le début du Consulat, les règles relatives à l'admission dans la gendarmerie furent modifiées par les

(1) Voir le tableau annexé dans la Coll. HUYGHE, t. XVIII, p. 384.

(2) Cfr. le décret du 14 mars 1813 ordonnant la levée de 88 cohortes. Coll. HUYGHE, t. XIV, pp. 374 et 449. — Cfr. sur l'hostilité des populations aux levées de 1813, FAUCHILLE, *Une chouannerie flamande (1813-1814)*. Paris, 1905.

arrêtés du 17 pluviôse et du 5 messidor an VIII et du 3 vendémiaire an IX, qui attribuèrent la nomination des gendarmes au ministre de la guerre et supprimèrent, en cette matière, l'intervention des autorités civiles. Le 12 thermidor an IX, le corps de la gendarmerie fut entièrement réorganisé et son personnel en partie renouvelé. D'après l'arrêté consulaire de ce jour, la gendarmerie nationale devait se diviser en vingt-sept légions dont une d'élite (1). Une légion comprenait, en règle générale, quatre *compagnies*, faisant chacune le service d'un département et groupées par deux en *escadrons*. Les compagnies étaient formées de *lieutenances* subdivisées en *brigades* (cinq gendarmes et un sous-officier). A la tête du corps de la gendarmerie, il y avait un général de division premier inspecteur général (2) et deux généraux de brigade inspecteurs généraux.

“ La gendarmerie nationale, disait l'art. 11 de l'arrêté du 12 thermidor an IX, sera chargée de tous les détails de service qui lui sont attribués par le titre IX de la loi du 28 germinal an VI „ (3).

(1) Avec les agrandissements de l'Empire, le nombre des légions augmenta. En 1813 il y en avait 34, d'après l'*Almanach impérial*. — Sur la police de la ville de Paris, voir l'arrêté du 12 vendémiaire an XI, créant dans la capitale une garde municipale, et le décret du 10 avril 1813, qui donna à cette garde, sous le nom de *gendarmerie impériale de Paris*, une organisation nouvelle.

(2) Voir l'arrêté du 8 germinal an VIII.

(3) Voir plus haut, n° 432.

---



## LIVRE VIII

---

### Les libertés publiques et le régime des cultes, de l'enseignement et de la bienfaisance

---

#### CHAPITRE I

##### LES RAPPORTS DE L'ÉGLISE ET DE L'ÉTAT

###### § 1. *Le régime des cultes avant le Concordat* (1)

**1253. LE RÉGIME LÉGAL DES CULTES.** Le régime légal des cultes que le Directoire avait légué au Consulat resta presque complètement en vigueur jusqu'au Concordat. On se rappelle qu'établi par la loi du 7 vendémiaire an IV (2), ce régime n'accordait aux cultes qu'une liberté des plus restreinte, qui avait encore été notablement réduite après le 18 fructidor (3). Les premières années du Consulat virent cependant abroger quelques-unes des dispositions émanées de la politique fructidorienne. Un arrêté du 7 nivôse an VIII (28 décembre 1799)

(1) Voir les ouvrages de PRESSENSÉ, SCIOUT, t. IV, DEBIDOUR, t. I, et SICARD, t. III, cités plus haut, p. 316, note 1 ; DE LANZAC DE LABORIE, *Paris sous Napoléon*, t. I, pp. 256-374 ; AULARD, *Histoire politique de la Révolution française*, pp. 726-735 ; A. VANDAL, *Les raisons du Concordat — Le régime de la séparation sous le Consulat et l'anarchie religieuse*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1<sup>er</sup> février 1907 ; DARIS, *ouv. cité*, t. III, pp. 113 et suiv. ; etc.

(2) Voir plus haut, nos 467 et suiv.

(3) Voir plus haut, nos 478, 479 et 566.

substitua au serment de haine à la royauté, que la loi du 19 fructidor avait imposé aux ministres des cultes comme condition préalable de l'exercice de leur ministère (1), une simple déclaration ainsi conçue : *Je promets fidélité à la constitution*. Cet arrêté fut confirmé par la loi du 21 nivôse an VIII relative au serment des fonctionnaires publics. Quelques mois plus tard, un arrêté du 7 thermidor an VIII rendit aux citoyens le droit absolu d'observer le repos du dimanche, si telle était leur volonté, droit dont la politique décadaire les avait privés (2) : " Les jours de décadi, disait l'art. 1<sup>er</sup> de cet arrêté, sont les seuls jours fériés reconnus par l'autorité nationale. „ Mais, ajoutaient les art. 2 et 3, " l'observation des jours fériés n'est d'obligation que pour les autorités constituées, les fonctionnaires publics et les salariés du Gouvernement. Les simples citoyens ont le droit de pourvoir à leurs besoins et de vaquer à leurs affaires tous les jours, en prenant du repos suivant leur volonté, la nature et l'objet de leur travail „ (3).

**1254. FONCTIONNEMENT (4).** Tandis que le régime légal se détendait ainsi de quelques-unes de ses rigueurs, le Gouvernement de son côté, dans l'application de la législation, fit preuve de tendances plus équitables et plus impartiales que le Directoire. Sans aller jusqu'à proposer l'abrogation des lois de déportation de 1792, de 1793 et de fructidor an V, il prit en faveur des prêtres qu'elles visaient des mesures de clémence. Un arrêté du 8 frimaire an VIII (29 novembre 1799),

(1) Voir plus haut, n° 478.

(2) Voir plus haut, nos 479, *in fine*, et 566. — Comparer plus haut, n° 469.

(3) Dès le 3 nivôse an VIII, une loi (" considérant, disait son préambule, qu'il importe à la liberté et à la prospérité publique de conserver les seules fêtes nationales qui ont été accueillies par tous les Français sans laisser aucun souvenir qui tend à faire naître des divisions parmi les amis de la République „) avait supprimé toutes les fêtes nationales, sauf celles du 14 juillet et du 1<sup>er</sup> vendémiaire. Coll. HUYGHE, t. I, p. 198.

(4) Pour les détails, voir surtout les travaux de LANZAC, VANDAL et SICARD cités plus haut, p. 859, note 1, et les sources auxquelles ils renvoient.

notamment, rapporta les arrêtés tant individuels que collectifs par lesquels le Directoire avait ordonné la déportation de prêtres qui avaient prêté les divers serments, celle de prêtres qui s'étaient mariés ou celle de prêtres " qui n'ayant point exercé, ou qui ayant cessé d'exercer, avant la loi du 7 vendémiaire an IV, le ministère de leur culte sans en avoir repris l'exercice depuis cette époque, n'étaient plus assujettis à aucun serment. „ Dans les termes où il était conçu, cet arrêté ne pouvait profiter aux prêtres frappés par les lois de 1792 et de 1793, mais il fut largement interprété dans la pratique et profita, dans l'ancienne France, à un grand nombre d'ecclésiastiques qui n'étaient ni des jureurs endurcis ni des apostats (1). Dans les départements réunis, il releva de la déportation beaucoup de prêtres qui avaient fait l'objet des arrêtés collectifs rendus après la Guerre des Paysans : les administrations locales se montrèrent, en effet, des plus coulantes dans la délivrance des certificats destinés à constater que ces prêtres n'avaient plus exercé le culte depuis la publication de la loi du 7 vendémiaire an IV (2).

Quelques jours plus tard, le 7 nivôse an VIII, les Consuls déclarèrent " cassés et annulés „ les arrêtés par lesquels quelques administrations, " forçant le sens des lois qui constituent l'annuaire républicain, ont ordonné que les édifices destinés au culte ne seraient ouverts que le décadi „. Le même jour, un arrêté des Consuls décréta : " Les citoyens des communes qui étaient en possession, au premier jour de l'an II, d'édifices originaires destinés à l'exercice d'un culte, continueront à en user librement sous la surveillance des autorités constituées, et aux termes des lois du 11 prairial an III et du 7 vendémiaire an IV... „ Sous le Directoire,

(1) Le 28 vendémiaire an IX, un arrêté ordonna de rayer de la liste des émigrés : " ... 10° Les ecclésiastiques qui, étant assujettis à la déportation, sont sortis du territoire français pour obéir à la loi. „ Pour rentrer en France, ils devaient souscrire la promesse de fidélité. Cet arrêté, dit M. l'abbé SICARD, *ouv. cité*, t. III, p. 531, eut une grande importance pour les prêtres atteints par les lois de 1792 et 1793.

(2) Voir plus haut, n° 486. — Cfr. DARIU, *ouv. cité*, t. III, p. 305, et t. IV, p. 111.

les autorités locales avaient souvent prétendu, contrairement au texte formel de la loi du 11 prairial, limiter le nombre des temples mis à la disposition des fidèles.

**1255.** Malgré les dispositions conciliantes du Gouvernement, des circonstances diverses firent que les catholiques en communion avec le St-Siège ne jouirent à cette époque que d'une liberté étriquée et précaire. La cause en était d'abord dans la loi du 7 vendémiaire an IV elle-même, qui interdisait tout exercice public des cultes et qui entravait même, à divers points de vue, comme on a pu le remarquer, la liberté interne des cultes (1). Ensuite, dans un certain nombre de diocèses, les fidèles continuèrent à être privés de ministres en union avec le St-Siège ainsi que de leurs églises. C'est que la licéité de la promesse de fidélité, admise par certaines autorités religieuses, à Paris notamment et ailleurs encore, n'avait pas été admise partout (2). Dans les régions où les supérieurs ecclésiastiques avaient défendu aux prêtres de faire la déclaration de soumission, le culte orthodoxe ne pouvait s'exercer que clandestinement. Dans les régions mêmes où les supérieurs avaient autorisé la promesse, les autorités locales, d'après les instructions du ministre de la police, Fouché, refusèrent souvent d'admettre à la promesse les prêtres qui ne justifiaient pas avoir prêté les serments antérieurs (3).

Il faut se rappeler encore que là même où les catholiques avaient des ministres avoués et jouissaient de leurs églises, ils devaient supporter dans ces églises l'exercice d'autres cultes et celui des réunions décadaires. " Les autorités administratives, disait un arrêté du 2 pluviôse an VIII, régleront

(1) Voir plus haut, nos 467, 468, 471, 472 et 473.

(2) Avant que le St-Siège ne se fût prononcé sur la question de la licéité de la promesse de soumission, le Concordat était conclu.

(3) L'interprétation donnée par Fouché à l'arrêté du 7 nivôse an VIII, n'était pas partagée par le premier Consul, qui ne désavoua cependant pas par acte public le ministre. " Pratiquement, dit M. VANDAL, *ouv. cité*, p. 488, l'interprétation de Bonaparte prévalut peu à peu sur celle de Fouché. „ Elle fut officiellement consacrée par l'arrêté du 5 brumaire an IX, art. 14.

les heures qui seront données à l'exercice du culte et aux cérémonies civiles, de manière à prévenir leur concurrence : elles prendront les mesures nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et de la tranquillité, dans le temps consacré au culte et aux cérémonies civiles „. Enfin, si les autorités locales secondaient souvent les vues conciliantes du Gouvernement et fermaient même les yeux sur la violation des lois et des règlements relatifs à la publicité du culte, à la promesse de fidélité, etc., il n'en était pas de même des autorités intermédiaires, comme les préfets et certains ministres eux-mêmes. Ceux-ci continuèrent à tenir souvent un langage menaçant, suivi d'actes d'exécution. Le Concordat était déjà signé, mais non promulgué, que Fouché invitait encore les préfets à bannir du territoire français les prêtres qui n'avaient pas fait la promesse de soumission (1).

**1256.** Si précaire que fût la situation faite à la religion, elle avait suffi pour permettre au culte, dit M. l'abbé Sicard, de reprendre “ en France, avant le Concordat, une vitalité et une expansion étonnantes. Certes, pas plus à cette époque qu'en 1796, on n'y comptait 32.000 communes desservies par le clergé, comme l'ont affirmé plusieurs historiens... Mais si ces écrivains ont beaucoup exagéré le nombre des églises rouvertes, d'autres l'ont beaucoup restreint... En fixant à 28.000 le chiffre des prêtres présents en France au moment du Concordat, nous croyons donner une évaluation très modérée... Si de ces 28.000 on déduit les 6000 constitutionnels, dont la moitié seulement étaient dans le ministère, il reste 22.000 prêtres catholiques romains. Pour ceux-ci, la proportion des exerçants est bien plus considérable que pour le clergé constitutionnel, dont une partie avait abandonné les fonctions ecclésiastiques... Il y avait environ 18.000 à 19.000 prêtres catholiques romains appliqués au ministère quand fut signé le Concordat... Pour assurer ce mouvement de restauration, le Concordat n'avait point été nécessaire. La sécurité et la liberté au dedans, l'immunité aux déportés ou

(1) LANZAC DE LABORIE, *La domination française*, t. I, pp. 398 et suiv. — Cfr. aussi la Coll. HUYGHE, 2<sup>me</sup> série, t. IV, p. 387.

aux émigrés revenus du dehors, voilà ce qui avait provoqué, ce qui devait accélérer et achever la reconstitution religieuse „.

1257. Dans les diocèses belges, les autorités religieuses interdirent au clergé la promesse de soumission. Les églises restèrent donc en grand nombre fermées, et le culte orthodoxe fut réduit, bien plus que dans l'ancienne France, à s'exercer clandestinement (1). En concluant le Concordat, Napoléon fut, dans toute la force du terme, pour la Belgique, le restaurateur des autels (2).

### § 2. *Le Concordat*

1258. LES RAISONS DU CONCORDAT. Dans la France gouvernementale du Consulat, Bonaparte fut seul à concevoir le règlement de la question religieuse sur la base d'une restauration publique, solennelle, intégrale de la religion traditionnelle (3). " Malgré ses ministres, écrit son plus récent historien M. Vandal (4), malgré son Conseil d'Etat, malgré l'Institut, malgré les assemblées, malgré les généraux et leur incrédulité fanfaronne, malgré la plupart des administrateurs, seul avec la masse obscure, il prit l'inébranlable résolution de réincorporer le culte à l'Etat et de replacer Dieu dans le Gouvernement. „

(1) Cfr. la Coll. HUYGHE, t. IV, p. 387.

(2) LANZAC DE LABORIE, *ouv. cité*, t. II, pp. 398 et suiv. ; DELPLACE, *La Belgique sous la domination française*, t. II, pp. 45 et suiv. ; DARIS, *Histoire du diocèse et de la principauté de Liège*, t. III, pp. 303 et suiv.

(3) Sur les opinions de Napoléon à l'égard de la religion, voir ROEDERER, *Œuvres*, t. III, pp. 335 et suiv. ; PELET DE LA LOZÈRE, *Opinions de Napoléon*, pp. 200 et suiv. ; CHAPTAL, *Mes souvenirs sur Napoléon*, p. 236 ; THIBAudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 151. — Cfr., en outre, Cardinal MATHIEU, *Le Concordat de 1801*, pp. 27-33 ; A. LÉVY, *Napoléon intime*, pp. 537 et suiv. ; RINIERI, *La diplomatie pontificale au XIX<sup>e</sup> siècle*, etc.

(4) VANDAL, étude citée dans la *Revue des Deux-Mondes*, p. 510.

1259. Des motifs divers déterminèrent le premier Consul à cette résolution. " Comment avoir des mœurs ? disait-il à Roederer ; il n'y a qu'une manière, c'est de rétablir la religion... La société ne peut exister sans l'inégalité des fortunes, et l'inégalité des fortunes ne peut subsister sans la religion. Quand un homme meurt de faim à côté d'un autre qui regorge, il est impossible d'accéder à cette différence, s'il n'y a pas là une autorité qui lui dise : " Dieu le veut ainsi, il faut „ qu'il y ait des pauvres et des riches dans le monde ; mais „ ensuite, et pendant l'éternité, le partage se fera autrement „ (1). Bonaparte voulait encore le rétablissement de la religion, parce qu'il répondait à un vœu populaire qui avait persisté à travers tous les obstacles, et qu'il contribuerait à l'apaisement des discordes civiles. Mais pour atteindre son but de pacification, ce rétablissement, dans la situation de la France d'alors, ne pouvait s'opérer que par une entente avec le St-Siège. " Le peuple (de la Vendée) s'apaisait, dit M. Vandal, depuis que l'on avait rendu à son culte des facilités réelles, mais la simple tolérance est en soi arbitraire, précaire, et la soumission demeurerait provisoire tant que la tolérance le serait. Bonaparte se rendait compte qu'à moins de conférer au culte des garanties positives, légales, il ne finirait jamais la grande sécession de l'Ouest. Pendant la négociation du Concordat, le nom de la Vendée reviendra plusieurs fois sur ses lèvres ; il aura toujours les yeux sur la grande plaie à fermer. „ Seule aussi l'intervention du St-Siège pouvait mettre fin au schisme des constitutionnels, aux difficultés soulevées par la déclaration de soumission (2) et aux divisions âpres et passionnées qui séparaient le clergé et les fidèles en deux camps irréconciliables. " Un schisme, disait Portalis au Corps législatif en présentant le projet qui donnait l'approbation législative au Concordat, est, par sa nature, un germe de désordre qui se modifie de mille manières différentes, et qui se perpétue à l'infini. Chaque titu-

(1) ROEDERER, *Œuvres*, t. III, p. 335.

(2) Voir plus haut, n° 1255.

(3) PORTALIS, *Discours, rapports et travaux inédits sur le Concordat de 1801*, Paris, 1845, p. 32.

laire, l'ancien, le nouveau, le plus nouveau, ont chacun leurs sectateurs dans le même diocèse, dans la même paroisse, et souvent dans la même famille. Ces sortes de querelles sont bien plus tristes que celles qu'on peut avoir sur le dogme, *parce qu'elles sont comme une hydre qu'un nouveau changement de pasteur peut à chaque instant reproduire...* Heureusement les théologiens catholiques reconnaissent un chef, un centre d'unité dans le pontife de Rome. L'intervention de ce pontife devenait donc nécessaire pour terminer des querelles, jusqu'alors interminables. De là, le Gouvernement conçut l'idée de s'entendre avec le St-Siège... Il est toujours heureux d'avoir un moyen canonique et légal d'apaiser les troubles religieux. „ L'entente avec le St-Siège, enfin, fournissait le moyen de résoudre les difficultés de conscience soulevées par les acquisitions de biens nationaux, et de donner au clergé français des chefs qui adhéreraient au Gouvernement consulaire et rompraient toute attache avec l'ancien régime. “ La position du clergé, écrit encore M. Vandal, est la plus étrange qui se peut concevoir : il avait, pourrait-on dire, le corps en France et la tête hors de France. En somme, soixante-dix à quatre-vingts prélats expatriés restaient maîtres de la tranquillité intérieure en France. Et cette situation sans exemple, le Gouvernement de l'an VIII ne disposait d'aucun moyen de la faire cesser, à moins de recourir à une autorité supérieure à celle des évêques et d'en obtenir les prérogatives de la royauté, c'est-à-dire, de restaurer l'accord de l'Etat et de l'Eglise sur sa base séculaire et de renouveler l'antique stipulation avec Rome „ (1).

**1260. LA CONCLUSION DU CONCORDAT.** C'est en revenant de Marengo que Bonaparte, passant par Verceil, fit faire au Pape, par l'intermédiaire du cardinal Martiniana, évêque de cette ville, les premières ouvertures en vue d'un Concordat. Le Pape accepta d'entrer en pourparlers et envoya à Paris, où il arriva le 14 brumaire an IX (5 novembre 1800), Mgr Spina, archevêque de Corinthe. Les propositions du Gouvernement français paraissant inacceptables pour l'Eglise, Mgr Spina,

(1) *Revue des Deux-Mondes*, étude citée, p. 512.

qui n'était d'ailleurs autorisé à signer aucun traité, obtint, mais non sans peine, que le St-Siège fût directement saisi du projet de convention désiré par le premier Consul (février-mars 1801). Avant que la réponse du St-Siège ne fût arrivée à Paris, Bonaparte, qui s'impatientait des retards que subissait l'examen de la convention à Rome, adressa au St-Siège, le 9 prairial an IX, par l'intermédiaire de l'ambassadeur de France, Cacault, l'ultimatum formel d'avoir à adopter son projet ou de voir rompre les négociations. Le cardinal Consalvi, secrétaire d'Etat du St-Siège, partit en toute hâte pour Paris, où après de laborieuses discussions on tomba enfin d'accord. La convention fut conclue le 26 messidor an IX (15 juillet 1801), et les ratifications en furent échangées le 23 fructidor (10 septembre) de la même année (1).

**1261. LE TEXTE DU CONCORDAT.** La convention conclue entre le St-Siège et le Gouvernement français, était ainsi conçue :

„ Le Gouvernement de la République reconnaît que la religion catholique, apostolique et romaine, est la religion de la grande majorité des citoyens français.

„ Sa Sainteté reconnaît également que cette même religion a retiré et attend encore, en ce moment, le plus grand bien et le plus grand éclat de l'établissement du culte catholique en France et de la profession particulière qu'en font les Consuls de la République.

„ En conséquence, d'après cette reconnaissance mutuelle,

(1) Sur les négociations du Concordat, il y a une source capitale, ce sont les documents mêmes de la négociation publiés par le comte BOULAY DE LA MEURTHE, *Documents sur la négociation du Concordat et sur les autres rapports de la France avec le St-Siège*, Paris, 1891-1905. — Parmi les principaux récits des négociations nous pouvons citer : CONSALVI, *Mémoires*, publiés par CRÉTINEAU-JOLY, Paris, 1864 ; THEINER, *Histoire de deux Concordats conclus en 1801 et 1803 par Napoléon Bonaparte et le St-Siège*, Bar-le-Duc (1869-1871) ; COMTE D'HAUSSONVILLE, *L'Église romaine et le premier Empire*, Paris, 1871 ; SÉCHÉ, *Les origines du Concordat*, Paris, 1894 ; P. RINIERI, *La diplomatie pontificale au XIX<sup>e</sup> siècle, le Concordat entre Pie VII et le premier Consul (1801-1802)* (trad. VERDIER), Paris, 1901 ; cardinal MATHIEU, *Le Concordat de 1801*, Paris, 1903 ; etc.

tant pour le bien de la religion que pour le maintien de la tranquillité intérieure, ils sont convenus de ce qui suit :

ARTICLE 1. La religion catholique, apostolique et romaine, sera librement exercée en France. Son culte sera public, en se conformant aux réglemens de police que le Gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique.

ART. 2. Il sera fait par le Saint-Siège, de concert avec le Gouvernement, une nouvelle circonscription des diocèses français.

ART. 3. Sa Sainteté déclarera aux titulaires des évêchés français qu'elle attend d'eux, avec une ferme confiance, pour le bien de la paix et de l'unité, toute espèce de sacrifices, même celui de leurs sièges. Après cette exhortation, s'ils se refusaient à ce sacrifice commandé par le bien de l'Eglise (refus néanmoins auquel Sa Sainteté ne s'attend pas), il sera pourvu par de nouveaux titulaires au gouvernement des évêchés de la circonscription nouvelle, de la manière suivante.

ART. 4. Le premier Consul de la République nommera, dans les trois mois qui suivront la publication de la bulle de Sa Sainteté, aux archevêchés de la circonscription nouvelle. Sa Sainteté conférera l'institution canonique suivant les formes établies par rapport à la France avant le changement de Gouvernement.

ART. 5. Les nominations aux évêchés qui vaqueront dans la suite seront également faites par le premier Consul ; et l'institution canonique sera donnée par le Saint-Siège, en conformité de l'article précédent.

ART. 6. Les évêques, avant d'entrer en fonctions, prêteront directement, entre les mains du premier Consul, le serment de fidélité qui était en usage avant le changement du Gouvernement, exprimé dans les termes suivans : " Je jure et promets à Dieu, sur les saints Evangiles, de garder obéissance et fidélité au Gouvernement établi par la constitution de la République française. Je promets aussi de n'avoir aucune intelligence, de n'assister à aucun conseil, de n'entretenir aucune ligue, soit au dedans, soit au dehors, qui soit contraire à la tranquillité publique ; et si, dans mon diocèse ou ailleurs, j'apprends qu'il se trame quelque chose au préjudice de l'Etat, je le ferai savoir au Gouvernement. „

ART. 7. Les ecclésiastiques du second ordre prêteront le même serment entre les mains des autorités civiles désignées par le Gouvernement.

ART. 8. La formule de prière suivante sera récitée à la fin de l'office divin dans toutes les églises catholiques de France :

“ Domine, salvam fac Rempubicam ;  
„ Domine, salvos fac Consules. „

ART. 9. Les évêques feront une nouvelle circonscription des paroisses de leurs diocèses, qui n'aura d'effet que d'après le consentement du Gouvernement.

ART. 10. Les évêques nommeront aux cures. Leur choix ne pourra tomber que sur des personnes agréées par le Gouvernement.

ART. 11. Les évêques pourront avoir un chapitre dans leur cathédrale, et un séminaire pour leur diocèse, sans que le Gouvernement s'oblige à les doter.

ART. 12. Toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées, nécessaires au culte, seront mises à la disposition des évêques.

ART. 13. Sa Sainteté, pour le bien de la paix et l'heureux rétablissement de la religion catholique, déclare que ni elle, ni ses successeurs, ne troubleront, en aucune manière, les acquéreurs des biens ecclésiastiques aliénés ; et qu'en conséquence, la propriété de ces mêmes biens, les droits et revenus y attachés, demeureront incommutables entre leurs mains ou celles de leurs ayants-cause.

ART. 14. Le Gouvernement assurera un traitement convenable aux évêques et aux curés dont les diocèses et les cures seront compris dans la circonscription nouvelle.

ART. 15. Le Gouvernement prendra également des mesures pour que les catholiques français puissent, s'ils le veulent, faire en faveur des églises, des fondations.

ART. 16. Sa Sainteté reconnaît dans le premier Consul de la République française les mêmes droits et prérogatives dont jouissait près d'elle l'ancien Gouvernement.

ART. 17. Il est convenu entre les parties contractantes que, dans le cas où quelqu'un des successeurs du premier Consul

actuel ne serait pas catholique, les droits et prérogatives mentionnés dans l'article ci-dessus, et la nomination aux évêchés, seront réglés, par rapport à lui, par une nouvelle convention. „

#### 1262. LA PROMULGATION ET LA PUBLICATION DU CONCORDAT.

Ratifié le 10 septembre 1801, le Concordat ne fut soumis à la ratification législative que le 15 germinal an X. Ce long intervalle fut consacré à la préparation des mesures d'exécution : démission des anciens évêques, circonscription des nouveaux diocèses, nomination des archevêques et évêques, revision de la législation des cultes, etc.

Décrétée le 18 germinal an X (8 avril) (1), la convention fut solennellement promulguée dix jours après, lors des fêtes de Pâques (2) (18 avril 1802).

En Belgique, la solennité du rétablissement du culte eut lieu un peu plus tard, presque partout le jour de la Pentecôte. " Le peuple, dit un historien, se précipitait en foule avec une joie indicible dans les églises rendues au culte. Lorsqu'on entendit de nouveau le son des cloches, qu'on vit les portes des églises réouvertes et les prêtres à l'autel revêtus des ornements sacrés, des larmes de bonheur coulèrent de tous les yeux. Alors il fut facile de se convaincre que la foi était demeurée, entière au cœur des Belges, bien que l'exercice public du culte eût été interrompu pendant près de cinq ans „ (3).

En même temps que le Gouvernement avait soumis aux assemblées législatives la convention passée avec le Saint-Siège, il leur présenta, dans un seul et même projet, sous le nom d' " articles organiques de la dite convention „, la législation nouvelle du culte catholique, ainsi que les articles

(1) La loi du 18 germinal an X recueillit au Tribunal 78 voix contre 7, et, au Corps législatif, 228 voix contre 21. Sans l'épuration de ventôse an X (voir plus haut, nos 616 et 631), l'opposition eût été plus forte.

(2) Sur la cérémonie, voir LANZAC DE LABORIE, *Paris sous Napoléon*, t. I, pp. 366-374.

(3) VANDERMOERE, *Récit de la persécution endurée par les séminaristes du diocèse de Gand etc.*, Gand, 1856, p. 18.

organiques des cultes protestants. Ils furent également approuvés par la loi du 18 germinal. Il faut en résumer ici les principales dispositions.

### § 3. *Le régime des cultes à partir du Concordat*

#### I. — LES ARTICLES ORGANIQUES DU CONCORDAT (1)

**1263. IDÉE GÉNÉRALE.** La législation des cultes promulguée en même temps que le Concordat s'inspirait d'un point de vue radicalement différent de celui qui avait inspiré la loi du 7 vendémiaire an IV (2). L'hostilité et le dédain qui avaient animé la réaction thermidorienne contre les religions positives, faisaient place désormais à la faveur et au respect. Le législateur proclamait hautement que la religion forme l'une des bases fondamentales de l'ordre social et qu'il est dès lors du devoir de l'État de la favoriser. " Une première question se présentait, disait l'exposé des motifs de la loi du 18 germinal an X (3), la religion en général est-elle nécessaire aux corps de nation? est-elle nécessaire aux hommes?... Je m'empresserai toujours de rendre hommage à nos découvertes, à notre instruction, à la philosophie de nos temps modernes. Mais quels que soient nos avantages, quel que soit le perfectionnement de notre espèce, les bons esprits sont forcés de convenir qu'aucune société ne pourrait subsister sans morale, et que l'on ne peut encore se passer de magistrats et de lois. Or, l'utilité ou la nécessité de la reli-

(1) PORTALIS, *ouv. cité*, pp. 85 et suiv. (voir surtout le rapport du 5<sup>me</sup> complémentaire an XI); DEBIDOUR, *ouv. cité* plus haut, p. 316, note 1; D'HAUSSONVILLE, *L'Église romaine et le premier Empire*; Abbé SEVESTRE, *L'histoire, le texte et la destinée du Concordat de 1801*, Paris, 1903; BON, *Législation des paroisses en Belgique (1789-1839)*, Bruxelles, 1842; MOULART, *L'Église et l'État*, Louvain, 1895; ID., *Des fabriques d'églises* (cours autographié), Louvain, 1899; DE CORSWAEM, *De la législation civile des cultes*, Hasselt, 1904; DE CHAMPEAUX, *Recueil du droit civil-ecclésiastique français*, Paris, 1860; les traités de droit administratif français; etc.

(2) Voir plus haut, nos 467-468.

(3) Cet exposé des motifs est reproduit dans PORTALIS, *ouv. cité*, pp. 1 et suiv.

gion ne dérive-t-elle pas de la nécessité même d'avoir une morale ? Pourquoi existe-t-il des magistrats ? pourquoi existe-t-il des lois ? pourquoi ces lois annoncent-elles des récompenses et des peines ? C'est que les hommes ne suivent pas uniquement leur raison, c'est qu'ils sont naturellement disposés à espérer et à craindre, et que les instituteurs des nations ont cru devoir mettre cette disposition à profit pour les conduire au bonheur et à la vertu. Comment donc la religion qui fait de si grandes promesses et de si grandes menaces ne serait-elle pas utile à la société ? Les lois et la morale ne sauraient suffire. Les lois ne règlent que certaines actions ; la religion les embrasse toutes... Quant à la morale, que serait-elle si elle demeurait reléguée dans la haute région des sciences, et si les institutions religieuses ne l'en faisaient pas descendre pour la rendre sensible au peuple ? La morale sans préceptes positifs laisserait la raison sans règle, la morale sans dogmes religieux ne serait qu'*une justice sans tribunaux*... L'intérêt des gouvernements humains est donc de protéger les institutions religieuses, puisque c'est par elles que la conscience intervient dans toutes les affaires de la vie,... puisque c'est par elles, enfin, que la société entière se trouve placée sous la puissante garantie de l'auteur même de la nature. „ Les vœux des conseils généraux de département (1) s'accordaient d'ailleurs, en cette matière, avec les vues du Gouvernement : “ Toute la France, disait encore Portalis, appelle la religion au secours de la morale et de la société „ (2).

“ Le Gouvernement, concluait Portalis, n'avait donc point à balancer sur le principe général d'après lequel il devait agir dans la conduite des affaires religieuses. Mais plusieurs choses étaient à peser dans l'application de ce principe. L'état religieux de la France est malheureusement trop connu. Nous sommes, à cet égard, environnés de débris et de ruines. Cette situation avait fait naître dans quelques esprits l'idée de profiter des circonstances pour créer une religion

(1) Voir plus haut, n° 1256, et p. 764, note 1.

(2) Voir aussi la fin de l'exposé des motifs dans PORTALIS, *Discours et opinions*, p. 36.

nouvelle, qui eût pu être, disait-on, plus adaptée aux lumières, aux mœurs et aux maximes de liberté qui ont présidé à nos institutions républicaines. Mais on ne fait pas une religion comme on promulgue des lois. *Si la force des lois vient de ce qu'on les craint, la force d'une religion vient uniquement de ce qu'on la croit* ; or la foi ne se commande pas... On ne ne croit à une religion que parce qu'on la suppose l'ouvrage de Dieu ; tout est perdu, si on laisse entrevoir la main de l'homme. La sagesse prescrivait donc au Gouvernement de s'arrêter aux religions existantes, qui ont pour elles la sanction du temps et le respect des peuples. Ces religions dont l'une est connue sous le nom de religion catholique, et l'autre sous celui de religion protestante, ne sont que des branches du christianisme. Or, quel juste motif eût pu déterminer la politique à proscrire les cultes chrétiens ? „ Portalis résumait ensuite les services rendus à la civilisation par le christianisme. Quelques mois auparavant, Chateaubriand, dans *Atala*, paru au printemps de 1801, avait déjà rappelé “ le triomphe du christianisme sur la vie sauvage „, et montré “ l'Indien se civilisant à la voix de la religion „ (1). “ Après avoir reconnu l'utilité ou la nécessité de la religion en général, ajoutait l'exposé des motifs, le Gouvernement français ne pouvait donc raisonnablement abjurer le christianisme, qui, de toutes les religions positives, est celle qui est le plus accommodée à notre philosophie et à nos mœurs. „

1264. Portalis développait ensuite devant le Corps législatif les motifs qui avaient déterminé le Gouvernement à ne pas accorder à la religion catholique et au culte protestant une protection purement négative. “ On imaginera, peut-être, disait-il, que la politique ferait assez en laissant un libre cours aux opinions religieuses et en cessant d'inquiéter ceux qui les professent. Mais je me demande si une telle mesure, qui ne présente rien de positif, qui n'est, pour ainsi dire, que négative, aurait jamais pu remplir le but que tout gouvernement sage doit se proposer. Sans doute la liberté que

(1) Quant au *Génie du christianisme*, sa publication, comme on le sait, coïncida avec la promulgation du Concordat. Cfr. le *Moniteur* du 28 germinal an X.

nous avons conquise, et la philosophie qui nous éclaire, ne sauraient se concilier avec l'idée d'une religion dominante en France, et moins encore avec l'idée d'une religion exclusive... Mais on peut protéger une religion sans la rendre, ni exclusive, ni dominante; car on peut protéger plusieurs religions, on peut les protéger toutes. Je conviens que le système de protection diffère essentiellement du système d'indifférence et de mépris que l'on a si mal à propos décoré du nom de *tolérance*. Le mot *tolérance* en fait de religion ne saurait avoir l'acception injurieuse qu'on lui donne (1), quand il est employé relativement à des abus que l'on serait tenté de proscrire et sur lesquels on consent à fermer les yeux... En droit public, cette tolérance est le respect du Gouvernement pour la conscience des citoyens et pour les objets de leur vénération et de leur croyance. Ce respect ne doit pas être illusoire; il le serait pourtant, si, dans la pratique, il ne produisait aucun effet utile ou consolant. »

**1265.** Une protection positive des cultes fournissait d'ailleurs à l'Etat l'avantage, à ses yeux, de lui donner une prise sur eux. « Indépendamment, disait toujours Portalis, de tout le bien moral que l'on est en droit de se promettre de la protection que je réclame pour les institutions religieuses, observons que le bon ordre et la sûreté publique ne permettent pas que l'on abandonne, pour ainsi dire, ces institutions à elles-mêmes. L'Etat ne pourrait avoir aucune prise sur des établissements et sur des hommes que l'on traiterait comme étrangers à l'Etat. Le système d'une surveillance raisonnable sur les cultes ne peut être garanti que par le plan connu d'une organisation légale de ces cultes. Sans cette organisation avouée et autorisée, toute surveillance serait nulle ou impossible... (Même) dans les temps les plus calmes, il est de l'intérêt des gouvernements de ne point renoncer à la conduite des affaires religieuses. Ces affaires ont toujours été rangées, par les différents codes des nations, dans les matières qui appartiennent à la haute police de l'Etat. »

La haute police à laquelle l'Etat prétendait ainsi sur les

(1) Cfr. plus haut, nos 467, 468, 523.

cultes en général et sur la religion catholique en particulier, devait, d'après l'exposé des motifs de la loi du 18 germinal an X, s'exercer conformément aux traditions gallicanes (1). " Il faut sans doute, disait Portalis, se défendre contre le danger des opinions ultramontaines, et ne pas tomber imprudemment sous le joug de la cour de Rome. Mais l'indépendance de la France catholique n'est-elle pas garantie par le précieux dépôt de nos anciennes libertés ? L'influence du Pape, réduite à ses véritables termes, ne saurait être incommode à la politique. Si quelquefois on a cru utile de relever les droits des évêques pour affaiblir cette influence, quelquefois aussi il a été nécessaire de la réclamer et de l'accréditer contre les abus que les évêques faisaient de leurs droits... Comme chef d'une société religieuse, le pape n'a qu'une autorité limitée par des maximes connues qui ont plus particulièrement été gardées parmi nous, mais qui appartiennent au droit universel des nations. „

**1266.** C'est en s'inspirant tout à la fois de la pensée que la restauration de la religion catholique se liait intimement à la consolidation de l'ordre social en France, et de l'idée que la conduite des affaires religieuses par le Gouvernement devait être dominée par les traditions gallicanes, que le législateur de l'an X édicta les articles organiques, ainsi que les dispositions législatives ou réglementaires qui les complétaient. Quand on compare l'ensemble de ces règles au texte du Concordat (2), on doit reconnaître que bon nombre d'entre elles venaient singulièrement restreindre la portée de la convention avenue entre le St-Siège et le Gouvernement français. Le Concordat proclamait solennellement que la religion catholique, apostolique et romaine serait librement exercée en France, et n'admettait à cette liberté d'autres restrictions que celles relatives à l'exercice extérieur du culte dans ses rapports avec la tranquillité publique. Les

(1) En fait, les prérogatives que le Gouvernement s'était reconnues dans les articles organiques, dépassaient en plusieurs points la tradition gallicane.

(2) Voir plus haut, n° 1261.

articles organiques s'ingéraient au contraire constamment, comme nous allons le voir à l'instant, dans l'organisation interne du culte catholique. Aussi le St-Siège, dès qu'il en connut la promulgation, fit-il entendre une protestation formelle. " Nous avons remarqué, disait Pie VII dans son allocution consistoriale du 24 mai 1802, qu'on a promulgué simultanément avec notre convention mentionnée plus haut, quelques autres articles qui nous étaient inconnus, et auxquels, marchant sur la trace de nos prédécesseurs, nous ne pouvons pas ne point demander qu'on apporte les modifications et les changements convenables et nécessaires „ (1).

1267. Il convient de résumer ici rapidement les principales dispositions *préventives*, *réglementaires*, *protectrices* et *répressives* qui gouvernaient désormais l'exercice du culte catholique, en vertu de la loi du 18 germinal an X.

1268. MESURES PRÉVENTIVES. Parmi les mesures préventives décrétées par les articles organiques (2) et qui armaient le Gouvernement de la faculté de mettre des entraves au libre fonctionnement du culte catholique, il faut signaler principalement celles qui subordonnaient à son autorisation : la publication et réception des bulles, brefs, etc., pontificaux (art. 1) (3) ; le ministère des nonces et délégués pontificaux (art. 2) (4) ; la publication des décrets conciliaires et synodaux (art. 3) ; la réunion des conciles nationaux ou métropolitains (art. 4) ; l'établissement de chapitres cathédraux et de séminaires (art. 11) ; l'établissement de fêtes religieuses (art. 41) ; l'ouverture d'oratoires et de chapelles domestiques (art. 44) (5) ;

(1) Voir au sujet des représentations faites par le Souverain Pontife, divers documents dans PORTALIS, *Discours* etc., pp. 283-305.

(2) Sur le serment imposé aux évêques et aux curés par le Concordat, voir plus haut, n° 1261 ; cfr. également, plus bas, les nos 1269 et suiv., *passim*.

(3) Voir les exceptions établies par un décret du 28 février 1810.

(4) Voir l'arrêté du 18 germinal an X relatif à la mission du cardinal Caprara.

(5) Voir à cet égard les décrets du 22 décembre 1812 et du 26 juin 1813. Cfr. le P. DUDON, *La guerre aux chapelles sous le premier Empire*, dans les *Études*, 1903, t. XCV.

la création de paroisses (art. 61). En outre, les professeurs des séminaires devaient souscrire la déclaration faite par le clergé de France en 1682 et se soumettre à enseigner la doctrine qui y était contenue (art. 24) (1); le choix des ecclésiastiques destinés à former les chapitres cathédraux devait être agréé par le Gouvernement (art. 35); le nombre des ordinations agréé par lui (art. 26); etc. Les évêques ne pouvaient ordonner aucun ecclésiastique, s'il ne justifiait d'une propriété produisant au moins un revenu annuel de trois cents francs, s'il n'avait atteint l'âge de vingt-cinq ans, etc. (2). L'administration du sacrement de mariage, enfin, était soumise à des entraves : " Les curés, disait l'art. 54, ne donneront la bénédiction nuptiale qu'à ceux qui justifieront, en bonne et due forme, avoir contracté mariage devant l'officier de l'état-civil.,,

**1269. MESURES RÉGLEMENTAIRES.** Les mesures qui avaient plutôt le caractère réglementaire que préventif s'occupaient des droits et des devoirs des supérieurs ecclésiastiques, de la circonscription des évêchés et des paroisses, de l'exercice public du culte, de l'usage des églises, des frais et du temporel du culte; elles s'occupaient même de la liturgie et de l'enseignement du dogme!

**1270. Droits et devoirs des supérieurs ecclésiastiques.** Comme on va le voir à l'instant, le législateur des articles organiques, tout en respectant dans ses grandes lignes la hiérarchie traditionnelle de l'Église catholique (3), s'était arrogé le droit de réglementer les devoirs des autorités religieuses et leurs rapports entre elles dans une foule de matières qui

(1) Un décret du 25 février 1810 déclara loi de l'Etat l'édit du mois de mars 1682 sur la déclaration du clergé de France.

(2) La rigueur de ces conditions fut notablement adoucie par le décret du 28 février 1810.

(3) Les articles organiques avaient réglé sur un pied nouveau le gouvernement des diocèses pendant la vacance du siège, mais l'art. 6 du décret du 28 février 1810 décida que " pendant les vacances des sièges, il sera pourvu, conformément aux lois canoniques, au gouvernement des diocèses „. La nomination des vicaires capitulaires devait cependant être agréée par le Gouvernement.

échappent par leur nature à la compétence du pouvoir civil. Les archevêques devaient veiller au maintien de la foi et de la discipline dans les diocèses dépendants de leur métropole (art. 14) et connaître des réclamations et des plaintes portées contre la conduite et les décisions des évêques suffragants (art. 15). Nul ne pouvait être nommé évêque avant l'âge de trente ans, et s'il n'était originaire français (art. 16). Les ecclésiastiques proposés pour un évêché devaient, avant l'expédition de l'arrêté de nomination, être " examinés, disait l'art. 14, sur leur doctrine par un évêque et deux prêtres, qui seront commis par le premier Consul, lesquels adresseront le résultat de leur examen au conseiller d'État chargé de toutes les affaires concernant les cultes „.

Les évêques étaient tenus de résider dans leurs diocèses ; ils ne pouvaient en sortir qu'avec l'autorisation du premier Consul (art. 19.). Ils devaient visiter annuellement et en personne une partie de leur diocèse, et, dans l'espace de cinq ans, le diocèse entier (art. 22). Les évêques nommaient les curés, avec l'agrément du chef de l'État (art. 19), et librement les desservants des succursales. Ils pouvaient révoquer ceux-ci (art. 31 et 63). Les curés étaient immédiatement soumis aux évêques dans l'exercice de leurs fonctions (art. 31) ; les vicaires et desservants devaient exercer leur ministère sous la surveillance et la direction des curés.

**1271. Circonscription des diocèses, cures et succursales.**  
Le Concordat avait annoncé qu'il serait fait par le St-Siège, de concert avec le Gouvernement, une nouvelle circonscription des diocèses français. L'art. 58 des organiques, en conformité avec la bulle du 29 novembre 1801, régla la question comme suit : " Il y aura en France dix archevêchés ou métropoles et cinquante évêchés. „ Cinq évêchés et un archevêché furent établis dans les départements belges, savoir un évêque à Gand (pour les départements de l'Escaut et de la Lys), à Tournai (pour le département de Jemmapes), à Namur (pour le département de Sambre-et-Meuse) et à Liège (pour les départements de l'Ourthe et de la Meuse inférieure) ; à Malines, un archevêque, pour les départements de la Dyle et des Deux-Nèthes. L'archevêque de Malines avait pour

suffragants, indépendamment des évêques de Gand, Tournai, Namur et Liège, ceux d'Aix-la-Chapelle, de Trèves et de Mayence. Le département des Forêts était compris dans le diocèse de Metz.

1272. Parmi les archevêques et évêques nommés par l'Empereur lors de la reconstitution du culte, il y eut seize membres de l'ancien épiscopat français (1), deux archevêques et dix évêques qui avaient exercé les fonctions épiscopales dans le culte constitutionnel et trente-deux ecclésiastiques nouveaux. Aucun des évêques placés en Belgique n'avait appartenu au culte constitutionnel (2); aucun non plus ne se rattachait par sa naissance aux départements réunis.

1273. D'après l'art. 9 du Concordat (3), les évêques devaient faire une nouvelle circonscription des paroisses de leurs diocèses, qui n'aurait d'effet que d'après le consentement du Gouvernement. Sans aucun accord préalable avec le St-Siège, les articles organiques divisèrent les paroisses en deux catégories : les *paroisses* proprement dites, à la tête desquelles ils plaçaient des *curés*, et les *succursales*, administrées par des *desservants*.

Il devait y avoir au moins une paroisse par justice de paix (art. 60). Il devait, en outre, être établi autant de succursales que le besoin pourrait l'exiger (4), mais aucune partie du territoire français ne pouvait être érigée en cure ou succursale sans l'autorisation expresse du Gouvernement (art. 62).

(1) Parmi les évêques français, sur 82 qui vivaient encore, il y en eut 46 qui accédèrent à la demande de démission que le Pape leur avait adressée en conformité de l'art. 3 du Concordat. Tous les évêques belges, sans exception, donnèrent leur démission.

(2) Invités par le légat Caprara à rentrer dans l'unité catholique etc., les évêques constitutionnels donnèrent leur démission, mais ils ne se rétractèrent qu'avec des restrictions diverses. — Sur les évêques de l'époque, voir LANZAC DE LABORIE, *La domination française*, t. I, pp. 407 et suiv.; REMBRY, *Les remaniements de la hiérarchie épiscopale et les sièges épiscopaux en Belgique au XIX<sup>e</sup> siècle* (dans les *Annales de la Société d'Emulation*, Bruges, 1902-1903).

(3) Voir plus haut, n<sup>o</sup> 1261.

(4) Voir à cet égard les décrets du 11 prairial an XII, du 5 nivôse et du 3 ventôse an XIII et du 30 septembre 1807 (ce dernier porta le nombre des succursales de vingt-quatre mille à trente mille).

**1274.** *Liturgie, enseignement, prières, etc.* L'art. 39 décrétait qu'il n'y aurait qu'une liturgie et qu'un catéchisme pour toutes les églises catholiques de France.

D'après l'art. 49, le Gouvernement pouvait ordonner des prières publiques (1). L'art. 51 disait : " Les curés, aux prônes des messes paroissiales, prieront et feront prier pour la prospérité de la République française et pour les Consuls. „

**1275.** *Usage des églises.* " Les édifices anciennement destinés au culte catholique, disait l'art. 75 des organiques, actuellement dans les mains de la nation, à raison d'un édifice par cure et par succursale, seront mis à la disposition des évêques par arrêtés du préfet de département... Dans les paroisses, ajoutait l'art. 77, où il n'y aura point d'édifice disponible pour le culte, l'évêque se concertera avec le préfet pour la désignation d'un édifice convenable. „ D'après l'art. 46, le même temple ne pouvait être consacré qu'à un même culte. " Il y aura, disait l'art. 47, dans les cathédrales et paroisses, une place distinguée pour les individus catholiques qui remplissent les autorités civiles ou militaires. „

**1276.** L'art. 76 décidait la création de fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples et à l'administration des aumônes. Il y eut à l'origine deux espèces de fabriques, l'une appelée fabrique *intérieure*, l'autre, fabrique *extérieure*. La première avait été organisée par les évêques (2), qui avaient constitué dans chaque paroisse un conseil, chargé de recueillir et d'administrer le produit éventuel de tout ce qui pouvait se percevoir dans l'intérieur de l'église et de veiller aux besoins journaliers du culte. La seconde émanait du pouvoir civil et fut l'œuvre du décret du 7 thermidor an XI. Ce décret ordonnait la restitution aux fabriques des biens des

(1) Voir, par exemple, le décret du 19 février 1806 relatif à la célébration de la fête de la St-Napoléon et du rétablissement du culte catholique en France (15 août); un *Te Deum* etc. était également ordonné par le même décret pour la fête de l'anniversaire du couronnement et de la bataille d'Austerlitz (1<sup>er</sup> dimanche de décembre).

(2) En vertu d'une décision du Gouvernement en date du 9 floréal an XI. Cfr. l'avis du Conseil d'État du 22 février 1813.

fabriques non aliénés, et chargeait les préfets de nommer, pour gérer ces biens dans la forme particulière des biens communaux, trois marguilliers, dans chaque commune. L'existence simultanée de deux fabriques ayant donné lieu à des conflits et à des plaintes, l'Empereur, légiférant une fois de plus, dans des matières de caractère purement spirituel ou mixte, sans entente avec l'autorité religieuse, promulgua le règlement général du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'église. Il ne devait plus y avoir désormais qu'une seule fabrique, chargée de veiller à la conservation et à l'entretien des temples, d'administrer les aumônes ainsi que les biens et les fonds affectés à l'exercice du culte, et d'assurer cet exercice et le maintien de sa dignité, soit en réglant les dépenses nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir. Chaque fabrique devait être composée d'un conseil et d'un bureau de marguilliers (1).

**1277. Exercice public du culte.** L'exercice public du culte était réglé par les art. 45 et 48 des organiques. " Aucune cérémonie religieuse, disait l'art. 45, n'aura lieu hors des édifices consacrés au culte catholique, dans les villes où il y a des temples destinés à différents cultes (2). L'évêque se concertera avec le préfet, disait l'art. 48, pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches : on ne pourra les sonner pour toute autre cause sans la permission de la police locale. „

**1278. Frais du culte.** Les fonctions ecclésiastiques devaient être gratuites, aux termes de l'art. 5, " sauf, ajoutait-il, les oblations qui seraient autorisées et fixées par les règle-

(1) Sur leur nomination, leurs fonctions respectives, les règles qu'ils avaient à suivre dans l'exercice de leurs fonctions, voir les art. 3 et suiv. du décret. — Cfr. l'avis du Conseil d'Etat du 22 février 1813.

(2) Le décret du 23 prairial an XII sur les sépultures permit, dans les communes où il était professé plusieurs cultes, que des cérémonies religieuses eussent lieu dans l'enceinte des lieux de sépulture. D'après l'art. 15 de ce décret, " dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte doit avoir un lieu d'inhumation particulier „

ments „. Les règlements faits par les évêques en cette matière ne pouvaient être mis à exécution qu'après l'approbation du Gouvernement.

Indépendamment des oblations, les articles organiques prévoyaient encore, comme moyen de pourvoir à l'entretien des ministres et aux frais de l'exercice du culte, les fondations. „ Les fondations, disait l'art. 73, qui ont pour objet l'entretien des ministres et l'exercice du culte ne pourront consister qu'en rentes constituées sur l'État : elles seront acceptées par l'évêque diocésain, et ne pourront être exécutées qu'avec l'autorisation du Gouvernement. „

Enfin, comme nous allons le voir en traitant des mesures directement protectrices de l'exercice du culte, la loi du 18 germinal an X ainsi que des lois et des décrets ultérieurs ajoutèrent aux ressources fournies par les fidèles pour cet objet, une série de ressources fournies par les pouvoirs publics eux-mêmes.

**1279. MESURES PROTECTRICES.** Les principales mesures par lesquelles le Gouvernement manifestait sa volonté de protéger directement le culte catholique se rapportaient aux charges matérielles assumées par les pouvoirs publics en sa faveur, à la répression par voie administrative ou pénale des atteintes portées au libre exercice du culte, à la fixation au dimanche du jour de repos des fonctionnaires publics (art. 57) (1), et à l'octroi de privilèges de caractère honorifique. Il suffira de dire ici un mot des ressources publiques mises à la disposition du culte et de la répression des atteintes à la liberté de son exercice (2).

**1280. Charges matérielles assumées par les pouvoirs publics.** Parmi les charges matérielles que la législation

(1) Le calendrier grégorien ne fut cependant rétabli que par le sénatus-consulte du 22 fructidor an XIII, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1806.

(2) Sur les honneurs à rendre au St-Sacrement, voir le décret du 24 messidor an XII relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, titre II, art. 1 et suiv. ; sur les honneurs à rendre aux archevêques et évêques, voir le titre XIX, art. 1 et suiv.

imposait aux pouvoirs publics en vue de faciliter au culte catholique l'accomplissement de sa mission, les unes avaient un caractère strictement concordataire, comme les traitements des ministres des cultes et la restitution des églises, les autres furent établies, soit par les articles organiques, soit par des lois ou des décrets ultérieurs. D'année en année, l'Empereur accentua, à ce point de vue tout au moins, sa politique favorable au culte.

1281. Les articles organiques mettaient seulement à la charge de l'État les traitements des archevêques, des évêques et des curés. Les archevêques devaient recevoir 15.000, les évêques 10.000 fr. Les conseils généraux des départements étaient autorisés à procurer aux archevêques et évêques un logement convenable et une augmentation de traitement (1).

Les curés, suivant qu'ils étaient de 1<sup>re</sup> ou de 2<sup>me</sup> classe, devaient recevoir 1500 ou 1000 fr., avec faculté pour les grandes communes de leur accorder une augmentation de traitement, " si, disait l'art. 67, les circonstances l'exigent „. Les presbytères et jardins attenants devaient être rendus aux curés. A défaut de presbytère, les conseils généraux des communes étaient chargés de leur procurer un logement et un jardin (2).

Les desservants de succursales ne devaient originairement avoir d'autre traitement que le produit des oblations et les pensions qui leur étaient accordées en vertu des lois de l'Assemblée constituante. Toutefois, les presbytères et jardins attenants avaient également été mis à leur disposition ; et à défaut de presbytère, les communes étaient chargées de leur procurer un logement (3). Le décret du 11 prairial an XII assura aux desservants des succursales existantes et provisoirement approuvées, un traitement de 500 fr. sur les fonds de l'Etat (4). Quant au traitement des desservants des

(1) Voir pour l'exécution, l'arrêté du 18 germinal an XI.

(2) Voir les arrêtés du 27 brumaire et du 18 germinal an XI.

(3) Voir pour l'exécution, les arrêtés du 7 ventôse et du 18 germinal an XI et le décret du 30 décembre 1809.

(4) Sur la situation précaire des desservants à cette époque, voir entre autres ST-YVES ET FOURNIER, *Le département des Bouches du Rhône*, pp. 357 et suiv. ; DARIS, *ouv. cité*, t. IV, p. 195.

autres succursales et des vicaires, il demeurait, en vertu de l'arrêté du 18 germinal an XI et du décret du 3 nivôse an XIII, à la charge des communes. Le traitement des vicaires fut plus tard mis à charge des fabriques par le décret du 30 décembre 1809, mais en cas d'insuffisance de leurs ressources, les communes devaient y suppléer.

Les pensions dont les curés et desservants jouissaient en vertu des lois de la Constituante, leur étaient précomptées sur leurs traitements (1).

**1282.** Les charges assumées par les pouvoirs publics en faveur du culte ne se limitaient pas seulement aux traitements et au logement des ministres et à la restitution des églises. Des lois et des décrets divers leur en imposèrent d'autres encore. Il suffira de signaler, à cet égard, la loi du 23 ventôse an XII relative à la dotation des séminaires archiépiscopaux ; le décret du 30 septembre 1807 portant établissement de bourses et demi-bourses dans les séminaires diocésains ; le décret du 30 décembre 1809 chargeant les communes de subvenir à l'insuffisance des ressources des fabriques d'église (2) ; etc. Un certain nombre de décrets, enfin, ordonnèrent de restituer aux fabriques, aux cures, chapitres, séminaires, etc., un grand nombre de biens ecclésiastiques non aliénés (3).

**1283.** *Répression des atteintes au libre exercice des cultes.* " Il y aura recours au Conseil d'État, disait l'art. 7, s'il est porté atteinte à l'exercice public du culte et à la liberté que les lois et les règlements garantissent à ses ministres... Le recours, ajoutait l'art. 8, compètera à toute personne intéressée. A défaut de plainte particulière, il sera exercé d'office par le préfet. "

Le Code pénal de 1810 punissait de son côté de peines

(1) Art. 67 des organiques, et art. 5 du décret du 11 prairial an XII.

(2) Le décret du 23 prairial an XII donnait aux fabriques d'église et aux consistoires le monopole des pompes funèbres.

(3) Voir sur la conservation et l'administration des biens des cures, des chapitres cathédraux et collégiaux et des séminaires, le décret du 6 novembre 1813.

correctionnelles les voies de fait ou les menaces tendant à empêcher une personne d'exercer l'un des cultes autorisés, de célébrer certaines fêtes, d'observer certains jours de repos, etc. (art. 260) ; les troubles et désordres ayant pour but d'interrompre les exercices d'un culte (art. 261) ; l'outrage envers les objets d'un culte ou envers les ministres de ce culte (art. 262) ; etc.

**1284. MESURES RÉPRESSIVES.** Le législateur, enfin, se préoccupait aussi de réprimer ce qu'il considérait comme abus dans l'exercice des cultes. Les articles organiques réglaient la répression de ces abus par voie administrative ; le Code pénal de 1810 réglait la répression par voie judiciaire. « Il y aura recours au Conseil d'État, disait l'art. 6 des organiques, dans tous les cas d'abus de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques. Les cas d'abus sont l'usurpation ou l'excès de pouvoir, la contravention aux lois et règlements de la République, l'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France, l'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane, et toute entreprise qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression, ou en injure, ou en scandale public. » Le Code pénal punissait : la censure ou la critique du Gouvernement, d'une loi, d'un décret, etc., prononcée par un ministre du culte dans l'exercice de son ministère (art. 201-203) ; le fait, pour un ministre du culte, d'avoir, sur des questions ou matières religieuses, entretenu une correspondance avec une cour ou puissance étrangère sans l'autorisation du ministre des cultes (art. 207) ; les voies de fait ou les menaces tendant à contraindre une personne à exercer un culte, à observer certains jours de repos (art. 260) ; etc.

II. — LE FONCTIONNEMENT DE LA LÉGISLATION DU CULTE CATHOLIQUE  
DANS LES DÉPARTEMENTS BELGES SPÉCIALEMENT (1)

1285. Dans les desseins du premier Consul, la pacification religieuse n'avait pas été un don gratuit fait au clergé et aux fidèles, mais un moyen de lier étroitement l'Église à la politique du Gouvernement. Le préfet de l'Ourthe, Desmousseaux, exprimait bien la pensée gouvernementale quand il écrivait aux maires de sa circonscription que " les évêques étaient devenus, par la sagesse du premier Consul, les apôtres de l'État autant que de l'Église „ (2).

Dans les premières années qui suivirent le Concordat, le Gouvernement s'abstint en général d'exiger des membres du clergé, en tant qu' " apôtres de l'État „, des services directement contraires à leur mission religieuse. Mais il n'en fit pas moins un appel constant et abusif à leur concours politique. C'est ainsi que le ministère des cultes imposa fréquemment aux évêques le sujet de leurs mandements. En Belgique notamment, il les obligea à prôner la conscription, à célébrer les victoires des armées françaises, à fulminer contre les Anglais, etc. Les curés, de leur côté, furent invités à développer les mêmes thèmes dans leurs sermons et à lire, avant ou après les offices, les *Bulletins de la grande armée*. A chaque instant, enfin, les évêques et les prêtres furent sollicités de faire l'éloge de l'Empereur.

Peu à peu cependant, les exigences du pouvoir civil devinrent si grandes et ses empiètements dans la sphère religieuse proprement dite si caractérisés, que des conflits

(1) Le Concordat avait généralement été accepté par le clergé et les fidèles tant en France que dans les départements réunis. Il y eut cependant des exceptions. Sur les Stévenistes, dont la nuance la plus avancée refusait de recevoir le Concordat, voir un article de Mgr LAMY, dans la *Revue catholique de Louvain*, année 1857 ; le chanoine AIGRET, *Histoire de l'église et du chapitre de Saint-Aubain à Namur*, Namur, 1881 ; A. KENIS, *Eene Godsdienstsecte in België of het zoogezegde Stevenismus*, Brussel, 1903 ; etc. Pour la France, voir DROCHON, *La petite Église historique ou le schisme anticoncordataire*.

(2) Circulaire du 14 octobre 1802, dans DARIS, *ouv. cité*, t. IV, p. 184.

graves le mirent aux prises tantôt avec le Pape, les évêques ou les chapitres, tantôt avec l'ensemble du bas-clergé, quelquefois même avec toutes les autorités religieuses réunies. Le clergé avait cependant dans son ensemble témoigné du loyalisme le moins suspect, et Pie VII avait consenti à faire le voyage de Paris pour y sacrer, le 2 décembre 1804, l'Empereur.

1286. Il ne saurait être question de faire ici l'exposé des divers conflits (1) qui mirent aux prises le pouvoir civil et les autorités religieuses. Il suffira de rappeler en quelques mots ceux d'entre ces conflits qui eurent le plus d'étendue ou le plus d'éclat.

1287. En 1806, l'adoption du fameux *Catéchisme impérial* (2) suscita un premier désaccord grave. L'administration voulait l'imposer à toutes les paroisses, tandis que la généralité des desservants, dans les diocèses belges surtout, s'insurgeaient contre cette prétention. En 1808, les exigences de l'Empereur à l'égard du Pape, qui refusait de fermer ses ports aux Anglais, devinrent si impérieuses qu'elles aboutirent l'année suivante à une rupture ouverte. En 1809 et en 1810, à la suite de l'excommunication lancée par le Saint-Siège contre les spoliateurs des États de l'Église, le clergé omit de réciter le *Domine, salvum fac Imperatorem*, et l'administration et la police s'occupèrent de l'y contraindre : " les prières pour l'Empereur, écrit un sous-préfet aux maires de son arrondissement, doivent être chantées aux

(1) Voir sur les rapports de l'Église et de l'État, à cette époque : comte d'HAUSSONVILLE, *L'Église romaine et le premier Empire* ; DEBIDOUR, *ouv. cité* ; LECESTRE, *Lettres inédites de Napoléon I<sup>er</sup>* ; WELSCHINGER, *Le Pape et l'Empereur*, Paris, 1905 ; abbé SÉVESTRE, *ouv. cité* ; et pour la Belgique spécialement : LANZAC DE LABORIE, *La domination française* ; DELPLACE, *La domination française* ; VAN DER MOEREN, *Récit de la persécution endurée par les séminaristes du diocèse de Gand* etc., Gand, 1863 ; CLAESSENS, *La Belgique chrétienne*, Bruxelles, 1883 ; BALAU, *La Belgique et l'Empire*, Louvain, 1894 ; DARIS, *ouv. cité*.

(2) L'emploi de ce catéchisme, qui avait reçu l'approbation du légat Caprara, avait été prescrit par un décret du 4 avril 1806.

offices qui se chantent. Veuillez me faire un rapport détaillé à ce sujet. Il dira ce qui se fait, c'est-à-dire si les prières sont chantées en tout ou en partie, par qui et dans quel temps... » (1) En 1811, Napoléon voulut provoquer un schisme dans l'Église en réunissant le concile national. En 1813, enfin, il prétendit imposer aux diocèses de Gand et de Tournai des évêques nommés par lui, mais non institués par le Pape. Spolié de ses États et prisonnier de l'Empereur, Pie VII avait refusé l'institution canonique aux évêques nommés par Napoléon.

Et tandis que le Gouvernement s'efforçait ainsi d'étendre son joug sur l'autorité religieuse, il recourut pour faire prévaloir ses volontés à des violences sans cesse croissantes (2). En 1806, ce n'était encore que la destitution qui venait frapper les prêtres qui s'étaient distingués par leur résistance à l'adoption du catéchisme impérial. Dès 1809, l'arrestation, l'emprisonnement, l'exil sont fréquemment le châtement de ceux qui ont refusé de prier pour l'Empereur. Vis-à-vis du Souverain Pontife, le Gouvernement procéda de la même manière. Il fit d'abord occuper militairement les États pontificaux (1808), puis il les annexa (3). Après avoir spolié le Pape de ses États, il s'empara de sa personne, et le fit transporter à Fontainebleau. En 1811, pendant le concile national, que Napoléon avait réuni avec l'espoir qu'il lui fournirait le moyen de se passer du Pape pour l'institution des évêques, c'est au tour des évêques à subir les rigueurs du pouvoir. La courageuse attitude de MMgrs de Broglie et Hirn, évêques de Gand et de Tournai, leur vaut d'être jetés à Vincennes, puis exilés ou déportés. En 1813, enfin, les

(1) Sous-préfecture de Hasselt, 6 octobre 1810. *DARIS, ouv. cité*, t. IV, p. 226.

(2) Outre les sources générales citées précédemment, voir : BERGMANN, *Geschiedenis der stad Lier*, Antwerpen, 1873, p. 511; *La Chronique des événements les plus remarquables arrivés à Bruxelles de 1780 à 1827*, publiée par Galeslout, Bruxelles, 1872, t. II, pp. 61, 71, 81; *Discours et opinions de Voyer d'Argenson*, t. I, pp. 137 et suiv.; etc.

(3) Décret du 17 mai 1809 confirmé par le sénatus-consulte du 17 février 1810.

séminaristes flamands qui ne voulurent point reconnaître les évêques intrus, furent incorporés et envoyés à Wesel.

Mais c'est en vain que le Gouvernement, reprenant les pires traditions du Directoire, multipliait ses violences. Le clergé belge resta fermement attaché au Souverain Pontife et sa résistance à l'invasion des libertés gallicanes demeura inébranlable : les prêtres belges, écrivait au mois d'août 1813 le préfet des Deux Nèthes, " ne les admettent point et ne les admettront jamais „ (1).

Le seul résultat des persécutions fut d'aliéner complètement le clergé au régime français. " Sur mille deux cents ecclésiastiques qui sont dans le diocèse (de Liège), il y en a huit cents contre le Gouvernement „, écrivait le préfet Micoûd le 14 novembre 1813 (2). Et dans un autre rapport, il affirmait que le clergé des diocèses environnants était plus mal disposé que celui de Liège (3). Les persécutions désaffectionnaient aussi les fidèles. Comme sous le Directoire, ceux-ci faisaient cause commune avec leurs pasteurs. Le fameux Lejeas, évêque *nommé* de Liège, écrivait le 8 janvier 1811 au ministre des cultes que les ecclésiastiques qui refusaient les prières pour l'Empereur étaient considérés " comme de bons ecclésiastiques, tandis que ceux qui remplissent leurs devoirs étaient méprisés „ (4).

**1288.** Au cours de ces conflits, le 25 janvier 1813, Napoléon arracha à Pie VII, toujours prisonnier, le concordat de Fontainebleau, qui déclarait qu'à défaut de consentement du Pape à l'institution des évêques nommés par l'Empereur, ceux-ci pourraient être institués par le métropolitain ou par le prélat le plus ancien de la province. Quoique la convention n'eût pas de caractère définitif, l'Empereur s'empressa de la promulguer comme loi de l'Empire le 13 février 1813 (5). Le 24 mai 1813, le Pape désavoua formellement la convention.

(1) Rapport cité dans POULLET, *Quelques notes*, etc., p. 100.

(2) *Ibid.*, p. 100.

(3) *Ibid.*, p. 100.

(4) DARIS, *ouv. cité*, t. IV, p. 227. — Sur la situation troublée des diocèses belges à la fin de l'Empire, voir TERLINDEN, *Guillaume I<sup>er</sup> et l'Eglise catholique*, Bruxelles, 1906, t. I, pp. 1 et suiv.

(5) Voir le décret d'exécution du 25 mai 1813.

## III. — LES CULTES NON CATHOLIQUES

1289. La loi du 18 germinal an X contenait, indépendamment des articles organiques du culte catholique, " les articles organiques des cultes protestants „. Ces articles ne décrétaient pas une organisation uniforme. Ils distinguaient les églises réformées, d'une part, et celles de la confession d'Augsbourg de l'autre (1).

Les juifs ne reçurent une organisation qu'en 1808 (2). Quant aux théophilanthropes (3), dès le 12 vendémiaire an X (4 octobre 1801), le premier Consul avait signé un arrêté qui leur retirait la jouissance des édifices nationaux (4).

## CHAPITRE II

## LE RÉGIME DE L'ENSEIGNEMENT

1290. La constitution de l'an VIII et les actes constitutionnels ultérieurs étaient muets au sujet des principes fondamentaux du régime de l'enseignement. Le pouvoir législatif avait donc les coudées franches pour régler cette matière. Il décréta successivement sur l'instruction publique deux lois d'importance capitale : celle du 11 floréal an X (1<sup>er</sup> mai 1802), dont l'objet était d'apporter à la loi du 3 brumaire an IV les modifications dictées par l'expérience, et celle du 20 mai 1806, qui posait le principe de la création de l'Université impériale. D'après une stipulation formelle de cette dernière loi, le Corps législatif devait décréter ultérieurement

(1) Pour les détails, voir le texte de la loi, et Lods, *Traité de l'administration des cultes protestants*, Paris, 1896.

(2) Décret du 17 mars 1808.

(3) LANZAC DE LABORIE, *Paris sous Napoléon*, t. I, p. 341. M. MATHIEZ, *La théophilanthropie*, pp. 612-700, donne de curieux détails sur les derniers jours de la secte.

(4) Il est reproduit dans la *Correspondance de Napoléon*, t. VII, p. 345.

la loi organique de l'Université impériale, mais l'Empereur préféra procéder par voie de décrets.

§ 1. *Le régime de l'enseignement  
avant la création de l'Université impériale* (1)

**1291.** LA LOI DU 11 FLORÉAL AN X. La solution à donner au problème de l'enseignement suscita au sein du Conseil d'État de longues et laborieuses discussions. Commencée dès l'an IX, l'élaboration de la loi sur l'instruction publique n'aboutit qu'en germinal an X. Une douzaine de rédactions différentes avaient été successivement examinées par le Conseil d'État (2). Présenté au Corps législatif le 30 germinal de cette année, le projet définitif fut décrété le 11 floréal.

La loi du 11 floréal an X s'occupait tout à la fois de l'enseignement primaire, de l'enseignement moyen et de l'enseignement supérieur. Elle consacrait, en outre, le maintien de l'Institut.

**1292.** L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE (3). La loi nouvelle ne traitait que fort sommairement de l'enseignement primaire.

(1) On trouvera quelques renseignements sur l'état de l'enseignement en Belgique sous le Consulat et l'Empire, dans DELPLACE, *La domination française*, t. II, p. 158; SCHMIDT, *La réforme de l'Université en 1811*, pp. 73, 76, 81, 85, 92, 94 et 109; MAILLY, étude citée plus haut, p. 310, note 2; voir aussi une brochure de M. SLUYS, *L'enseignement en Belgique sous le régime français*, Bruxelles, 1898.

(2) Sur ces travaux préparatoires, voir surtout LIARD, *L'enseignement supérieur en France (1879-1893)*, t. II, pp. 1 et suiv.; et ALLAIN, *L'œuvre scolaire de la Révolution*, pp. 288 et suiv.

(3) Voir sur la situation de l'enseignement primaire à cette époque, les procès-verbaux des conseils généraux et des conseils d'arrondissement (cfr. plus haut, nos 540 et 1110); ROCQUAIN, *L'état de la France au 18 brumaire*, pp. xxiii et suiv.; les exposés de la situation de l'Empire faits au Corps législatif (cfr. plus haut, p. 646, note 1); les monographies des villes et villages; les *Statistiques des préfets*, citées plus haut, p. 753, note 2 (sept préfets sur neuf ont, en Belgique, publié un rapport sur la situation de leur département. Cfr. à cet égard, les *Bulletins de la commission centrale de statistique*, t. I, p. 580, et LANZAC, *La domination*, etc., t. I, p. 449); etc.

L'expérience avait montré que c'était faire œuvre vaine que d'agiter en cette matière des plans développés, alors que les ressources financières et le personnel faisaient défaut pour les réaliser. Le législateur se borna, en conséquence, à confier aux communes l'établissement des écoles primaires et à charger spécialement les sous-préfets de veiller à leur organisation. Le nombre et l'emplacement des écoles, le programme des matières de l'enseignement, la nomination des instituteurs, tous les détails de l'organisation scolaire, en un mot, étaient abandonnés aux autorités locales. " Le Gouvernement, disait l'exposé des motifs (1), en recherchant les causes qui ont empêché jusqu'à présent l'organisation de ces écoles (des écoles primaires), les a reconnues dans une trop grande uniformité de mesures et dans la véritable impossibilité de payer les maîtres sur les fonds publics. L'expérience de ce qui se faisait autrefois l'a convaincu qu'il en faut confier le soin aux administrations locales, qui y ont un intérêt direct et qui en feront, dans chaque commune, une affaire de famille... Il faudra faire revivre la bienfaisance, si naturelle au cœur des Français, et qui renaîtra promptement, lorsqu'on connaîtra le respect religieux que le Gouvernement veut porter aux dotations locales. „

Après avoir confié aux communes l'établissement des écoles primaires, et avoir dit qu'une école primaire pourrait appartenir à plusieurs communes à la fois, " suivant la population et les localités de ces communes „ (art. 2), l'art. 3 de la loi réglait comme suit le choix des instituteurs et la rémunération attachée à leurs fonctions : " Les instituteurs seront choisis par les maires et les conseils municipaux ; leur traitement se composera : 1° du logement, fourni par les communes ; 2° d'une rétribution fournie par les parents et déterminée par les conseils municipaux. „ Les parents indigents devaient être exemptés de toute rétribution, mais cette faveur ne pouvait cependant excéder le cinquième des enfants reçus dans les écoles.

Les sous-préfets devaient, une fois par mois, rendre compte au préfet de l'état des écoles primaires de leur arrondissement.

(1) Cité par ALLAIN, *ouv. cité*, d'après les *Archives parlementaires*.

**1293.** La loi du 11 floréal an X ne mettait aucune entrave à l'établissement d'*écoles primaires privées*.

Elle ne s'occupait pas non plus des *écoles de charité*, ou écoles entièrement gratuites, que les bureaux de bienfaisance pouvaient, s'ils en avaient les ressources, organiser pour les indigents (1).

**1294. ENSEIGNEMENT MOYEN.** Le législateur de l'an X attachait beaucoup plus d'importance à la réorganisation de l'enseignement secondaire ou moyen. D'après l'art. 1 de la loi, cet enseignement devait se donner désormais dans trois espèces d'institutions, savoir : 1<sup>o</sup> dans des établissements organisés par l'État et que la loi qualifiait de *lycées* (2); 2<sup>o</sup> dans des établissements créés par les communes, avec les encouragements de l'État; 3<sup>o</sup> dans des établissements privés, créés par des particuliers, avec les encouragements de l'État également. Ces deux dernières catégories d'établissements portaient le nom d'*écoles secondaires*.

Tous les établissements d'enseignement moyen étaient soumis à l'inspection du Gouvernement. " Il sera nommé par le premier Consul, disait l'art. 17 de la loi, trois inspecteurs généraux des études, qui visiteront une fois au moins l'année les lycées, en arrêteront définitivement la comptabilité, examineront toutes les parties de l'enseignement et de l'administration, et en rendront compte au Gouvernement. „

Les préfets étaient plus spécialement chargés de l'inspection des écoles secondaires (art. 8).

(1) Sur les règles qui régissaient les écoles érigées par les bureaux de bienfaisance, voir diverses dépêches du ministre de l'intérieur dans CHEVALIER, *Les Frères des écoles chrétiennes et l'enseignement primaire après la Révolution (1797-1830)*, Paris, 1887, p. 193.

(2) Indépendamment des lycées, le Gouvernement dirigeait le *Prytanée français*. Simple pensionnat de boursiers sous le Directoire, le Prytanée avait été divisé par des arrêtés du 1<sup>er</sup>, du 8 germinal an VIII, etc., en six collèges : Paris, Compiègne, Versailles, St-Germain, Bruxelles et Lyon. Ces deux derniers ne furent pas organisés. L'arrêté du 15 vendémiaire an XII conserva au collège de Versailles (St-Cyr) seul le nom de *Prytanée français*. Plus tard, le Prytanée, transformé en Prytanée militaire en fructidor an XIII, fut transféré à La Flèche en 1808 (Voir plus bas, p. 902, note 2).

**1295. Les lycées.** Les lycées étaient destinés à remplacer les écoles centrales. Il devait être établi un lycée au moins par arrondissement de tribunal d'appel (1). En Belgique, il y eut un lycée à Bruxelles, à Liège, à Bruges et à Gand. Un arrêté du 21 prairial an XI décréta un règlement général pour l'organisation des lycées.

**1296.** " On enseignera dans les lycées, disait l'art. 10 de la loi, les langues anciennes, la rhétorique, la logique, la morale et les éléments des sciences mathématiques. „ Il y avait, en outre, aux termes de l'art. 11, des maîtres de dessin, d'exercices militaires et d'arts d'agrément. L'étude du latin, tout en étant remise en honneur, occupait dans ce programme une part moins importante que dans les collèges de l'ancien régime. Mais les méthodes traditionnelles d'enseignement, avec leur système de classes régulièrement agencées les unes aux autres, étaient rétablies (2).

La loi du 11 floréal an X était muette au sujet de l'enseignement de la religion. La question fut réglée par le règlement général du 21 prairial an XI. Cet arrêté attachait à chaque lycée un aumônier, désigné par le proviseur mais nommé par l'évêque, et chargé de tout ce qui était relatif aux exercices de religion. Il devait y avoir autant que possible une chapelle dans l'intérieur du lycée. Au lever et au coucher, les élèves faisaient la prière en commun. Le dimanche, ils assistaient à la messe et au salut. Les élèves non catholiques devaient être conduits au temple de leur culte ; à défaut de temple, on leur faisait, " pendant la durée des offices catholiques, une instruction sur la morale de l'évangile „ (art. 105).

Les élèves des lycées étaient soumis à une discipline toute militaire. " Le signal de tous les exercices, disait l'art. 68 du règlement du 21 prairial an XI, sera donné au son du tambour. „ Un officier-instructeur enseignait aux élèves âgés de plus de douze ans le maniement des armes et l'école de

(1) Voir la liste annexée à l'arrêté du 15 brumaire an XII.

(2) Voir l'arrêté du 19 frimaire an XI, relatif à l'enseignement dans les lycées.

peloton, et il commandait " les marches des élèves dans leurs différents mouvements de la journée „ (1).

**1297.** L'administration de chaque lycée était confiée, en ordre principal, à un *proviseur*, qui avait immédiatement sous lui un *censeur des études* et un *procureur gérant*, chargé des recettes et des dépenses, tous nommés par le Gouvernement. Il y avait, en outre, dans la ville où le lycée était établi, un *bureau d'administration*, composé du préfet du département, du président du tribunal d'appel, du commissaire du Gouvernement près ce tribunal, du commissaire du Gouvernement près le tribunal criminel, du maire et du proviseur. Ce bureau s'assemblait un certain nombre de fois par an, vérifiait les comptes, prononçait l'exclusion des élèves, avait la surveillance générale du lycée, etc.

Les professeurs de lycée étaient nommés par le Gouvernement, qui devait choisir entre deux candidats, présentés l'un par le bureau d'administration, auquel se réunissaient à cette fin le censeur et le procureur gérant ainsi que les professeurs de l'établissement, l'autre par les inspecteurs officiels (2). Les promotions d'un lycée moins important à un lycée plus important ou d'une classe inférieure à une classe supérieure se faisaient par le Gouvernement exclusivement, sur le rapport des inspecteurs officiels. Les maîtres d'étude, de langues, et le personnel inférieur étaient nommés par le proviseur.

**1298.** Les dépenses des lycées étaient à charge du trésor. Mais l'entretien des bâtiments incombait aux villes où ils étaient établis.

L'accès aux lycées n'était pas gratuit. Le bureau administratif fixait le minerval des élèves externes et le Gouvernement celui des pensionnaires (3). En vue d'assurer le recrute-

(1) Art. 19 du règlement du 19 frimaire an XI cité dans la note précédente ; cfr. aussi le décret du 3 floréal an XIII.

(2) Pour la première formation des lycées en l'an X, les places de professeur furent mises au concours.

(3) Voir pour le taux de la pension, les traitements du personnel, etc., l'arrêté du 15 brumaire an XII. Au point de vue du taux de la

ment des élèves, la loi donna au système des bourses une extension considérable. " Il sera entretenu, aux frais de la République, disait l'art. 32 de la loi, six mille quatre cents élèves pensionnaires dans les lycées et dans les écoles spéciales. „ Ces bourses devaient être distribuées : les unes, aux fils de militaires ou de fonctionnaires civils, judiciaires, administratifs ou municipaux qui avaient bien servi la République, ainsi qu'aux enfants " des citoyens des départements réunis à la France, quoiqu'ils n'aient été ni militaires ni fonctionnaires „ ; les autres, à la suite d'un examen et d'un concours, aux élèves des écoles secondaires (1).

Pour subvenir aux charges de l'enseignement, la loi faisait appel aux fondations particulières. " Le Gouvernement, disait l'art. 43, autorisera l'acceptation des dons et fondations des particuliers en faveur des écoles, ou de tout autre établissement d'instruction publique. Le nom des donateurs sera inscrit à perpétuité dans les lieux auxquels leurs donations seront appliquées. „

**1299. Les écoles secondaires communales.** " Toute école établie par les communes, disait l'art. 6 de la loi, ou tenue par des particuliers, dans laquelle on enseignera les langues latine et française, les premiers principes de la géographie, de l'histoire et des mathématiques, sera considérée comme école secondaire. „ Aucune école de l'espèce ne pouvait être établie sans l'autorisation du Gouvernement (2). Un arrêté du 19 vendémiaire an XII décréta un règlement général pour les écoles secondaires communales (3).

**1300. La haute direction des écoles secondaires communales** appartenait à un bureau d'administration composé du sous-préfet, du maire, du commissaire du Gouvernement

pension et du traitement du personnel, les lycées étaient divisés en trois classes.

(1) Le décret du 3 floréal an XIII établit des demi-bourses, etc.

(2) Art. 8 de la loi du 11 floréal an X.

(3) Un an auparavant, un arrêté du 30 frimaire an XI avait déjà tracé quelques règles relatives à la direction et à l'administration des écoles secondaires.

près le tribunal d'arrondissement, s'il y en avait un, de deux membres du conseil municipal, du juge de paix de l'arrondissement et du directeur. Le directeur et les professeurs étaient nommés par le ministre de l'intérieur, sur la présentation du bureau administratif, qui indiquait pour chaque place vacante deux sujets (1).

La surveillance immédiate des écoles secondaires appartenait aux maires, sous l'autorité des sous-préfets et des préfets (2).

**1301.** " Les recettes et les dépenses des écoles secondaires communales, disait l'arrêté du 30 frimaire an XI, seront administrées comme les autres dépenses et revenus des communes, par les maires et les conseils municipaux des lieux où seront ces établissements. „ Mais l'État accordait à ces établissements des encouragements divers. " Le Gouvernement, disait l'art. 7 de la loi du 11 floréal an X, encouragera l'établissement des écoles secondaires, et récompensera la bonne instruction qui y sera donnée, soit par la concession d'un local (3), soit par la distribution de places gratuites dans les lycées à ceux des élèves de chaque département qui se seront le plus distingués, et par des gratifications accordées aux cinquante maîtres de ces écoles qui auront eu le plus d'élèves admis aux lycées. „

**1302.** *Les écoles secondaires privées.* La loi du 11 floréal an X faisait une large place à l'enseignement secondaire privé. Aucune école secondaire, sans doute, ne pouvait s'établir sans l'autorisation du Gouvernement, mais cette autorisation s'accordait très facilement (4). Un arrêté du 19 vendé-

(1) Arrêté du 19 vendémiaire an XII, art. 4 et 5.

(2) Loi du 11 floréal an X, art. 8; arrêté du 30 frimaire an XI, art. 6.

(3) Voir à cet égard l'arrêté du 30 frimaire an XI.

(4) Sur la première application de la loi aux écoles secondaires privées, voir l'arrêté du 4 messidor an X. La Coll. HUYGHE, 2<sup>e</sup> série, t. XI, pp. 3 et suiv., 59, 300, 357, etc.; t. XIII, pp. 511 et suiv.; etc., contient de nombreux arrêtés élevant au rang d'écoles secondaires des établissements particuliers. — Consulter, en outre, les annuaires

miaire an XII relatif aux maisons d'éducation tenues par des particuliers, décida cependant que les écoles privées, qui prétendaient être portées au rang d'écoles secondaires, devaient compter trois instituteurs au moins, y compris le chef, et cinquante élèves tant pensionnaires qu'externes.

Les écoles secondaires privées étaient appelées à jouir de la part de l'État des mêmes encouragements que les écoles communales.

Elles étaient soumises à l'inspection des préfets et sous-préfets. Elles devaient, en outre, suivre le mode d'enseignement prescrit pour les écoles secondaires communales, " sauf, disait l'art. 6 de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, les modifications nécessitées par les localités ou les circonstances ; lesquelles modifications seront soumises par les directeurs aux sous-préfets et par ceux-ci aux préfets, qui les transmettront au conseiller d'État directeur général de l'instruction publique „

**1303.** Les particuliers pouvaient librement créer des établissements d'instruction dont le programme était inférieur à celui des écoles secondaires. Mais ces établissements ne pouvaient prétendre aux encouragements destinés par la loi aux écoles secondaires, et, lorsque l'enseignement y était supérieur à celui des écoles primaires, ils étaient placés, comme les écoles secondaires elles-mêmes, " sous la surveillance et l'inspection particulière des préfets „ (1).

**1304.** Pendant toute la durée du Consulat et de l'Empire, l'enseignement pour filles, tant primaire que moyen, releva presque exclusivement de l'initiative privée (2).

locaux, comme, par exemple, l'*Almanach de Bruxelles*, 1806, pp. 300-306 ; l'*Almanach d'Anvers et du département des Deux-Nèthes*, 1809, pp. 123, 208, 223 ; etc.

(1) Art. 8 de la loi du 11 floréal an X.

(2) Entre autres exceptions, voir le décret du 29 mars relatif aux maisons impériales d'Ecouen et de St-Denis, destinées aux " filles, sœurs, mères ou cousines germaines de membres de la Légion d'honneur „

1305. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR. *Caractère général.* En matière d'enseignement supérieur, la loi du 11 floréal an X resta fidèle au principe fondamental de la législation antérieure. " Le dernier degré d'instruction, disait son art. 23, comprendra, *dans des écoles spéciales*, l'étude complète et approfondie, ainsi que le perfectionnement des sciences et des arts utiles. „

Après avoir décrété, en principe, le maintien des écoles spéciales existantes, la loi du 11 floréal an X annonçait la création d'un certain nombre de nouvelles écoles, à savoir : dix écoles de droit ; trois écoles de médecine ; quatre écoles d'histoire naturelle, de physique et de chimie ; deux écoles d'arts mécaniques et chimiques ; une école de mathématiques transcendantes ; une école spéciale de géographie, d'histoire et d'économie politique ; une école des arts du dessin (à ajouter aux trois qui existaient déjà) ; des cours d'astronomie ; des cours de musique et de composition ; des cours de langues vivantes, enfin, à adjoindre à certains lycées. Ce programme, remarque justement M. Liard (1), présentait moins de variété et moins de richesse encore que celui de la loi du 3 brumaire. " Des lettres, dit-il, de l'érudition, des antiquités, toutes choses que mentionnait encore la loi de l'an IV, il n'est même plus question. Toute culture littéraire devait se terminer au lycée, comme autrefois à la faculté des arts. C'est à grand'peine si le Collège de France, omis par Bonaparte, est conservé. Au-dessus des lycées, rien que des écoles professionnelles. La spécialité des établissements d'enseignement supérieur est vérité acquise. On ne s'attarde même pas à la démontrer ; on l'enregistre en tête de la loi comme un axiome. „

L'état de l'opinion publique et les sentiments personnels du premier Consul contribuèrent à donner à l'enseignement supérieur cette organisation étriquée. " Il y avait, continue M. Liard, depuis dix ans de grands vides dans l'instruction publique. Mais l'opinion ne les sentait pas tous. Elle était frappée surtout, de la disette d'hommes de loi et de médecins. D'où ce qu'elle demandait : des écoles de droit et

(1) *Ouv. cité*, t. II, p. 29.

un plus grand nombre d'écoles de médecine. Sur ce point la politique consulaire était intéressée à ne pas aller au delà du vœu de l'opinion. D'instinct Bonaparte avait, comme on sait, fort peu de goût pour les idéologues du xviii<sup>e</sup> siècle (1). Sa pédagogie s'accordait avec sa politique... Personnellement et politiquement il était adversaire de ces grands corps enseignants et savants qui veulent une pleine indépendance philosophique et scientifique. D'utiles écoles spéciales, isolées, et par là plus dépendantes, vouées chacune à une tâche déterminée, répondant chacune à un besoin professionnel nettement défini et généralement compris, faisaient bien mieux son affaire. »

**1306.** Tout en décrétant le principe du maintien des écoles spéciales existantes, la loi du 11 floréal an X autorisait le Gouvernement à y apporter les modifications qu'il croirait " devoir déterminer pour l'économie et le bien du service ". Elle décidait, en outre, que les professeurs de ces établissements seraient nommés par le chef de l'État, entre trois candidats présentés, " le premier par une des classes de l'Institut national, le second par les inspecteurs généraux des études, et le troisième par les professeurs de l'école où la place sera vacante " (art. 24).

**1307.** Il ne saurait être question d'exposer ici les modifications de détail que le Consulat et l'Empire apportèrent aux écoles spéciales maintenues par la loi du 11 floréal an X (2). Il suffira de dire un mot de quelques-unes des institutions nouvelles dont elle décidait la création : les écoles de droit et l'école militaire (3). Les

(1) Voir plus haut, n° 616. — Cfr. PICAUVET, *Les idéologues*, Paris, 1891.

(2) Voir, par exemple, pour l'*École des ponts et chaussées*, le décret du 7 fructidor an XII.

(3) Un arrêté du 20 prairial an XI fixa à Turin et à Mayence le siège de deux des trois écoles de médecine dont la loi du 11 floréal an X avait décidé la création. Leur organisation et leur programme furent calqués sur ceux des écoles établies à Paris, Montpellier et Strasbourg (voir plus haut, n° 556). Quelque temps avant la publication de cet arrêté, une loi du 19 ventôse an XI était venue régler la profession médicale. Pour exercer l'art de guérir, il fallait

autres créations annoncées ne se réalisèrent, d'ailleurs, pas toutes (1).

La loi du 21 germinal an XI, qui réglementait la profession de pharmacien, décida la création d'écoles de pharmacie, à établir près des écoles de médecine (2).

**1308. Écoles de droit.** Les écoles de droit furent organisées par la loi du 22 ventôse an XII (3), que nous avons déjà signalée en traitant des conditions d'éligibilité aux fonctions judiciaires et de la réglementation de la profession d'avocat et d'avoué (4). Elles devaient, au nombre de douze, être établies à Paris, Dijon, Turin, Grenoble, Aix, Toulon, Poitiers, Rennes, Caen, Bruxelles, Coblenz et Strasbourg. Leur programme comportait l'enseignement des branches suivantes : le droit civil français, dans l'ordre établi par le

désormais avoir obtenu, à la suite d'un examen, soit le titre de *docteur* en médecine ou chirurgie, soit celui d'*officier de santé*. Le titre de docteur, qui seul conférait la plénitude du droit d'exercer l'art de guérir, se donnait dans les écoles de médecine ; le titre d'officier de santé était octroyé par un jury départemental. Sur l'organisation des jurys, le programme des examens, les prérogatives des officiers de santé, les mesures transitoires, etc., voir la loi du 19 ventôse an XI. — La troisième école de médecine ne fut pas établie, mais, dans certaines villes, notamment à Bruxelles, à Gand, à Bruges, il fut organisé des écoles de médecine pratique pour les officiers de santé. Cfr. le décret du 10 février 1806 érigeant des cours gratuits de médecine et de chirurgie à Anvers ; pour Bruxelles, voir la Coll. HUYGHE, 3<sup>e</sup> série, t. VII, p. 367.

(1) On se contenta de donner le nom d'écoles spéciales aux facultés scientifiques des universités de Gènes et de Turin (cfr. LIARD, *ouv. cité*, t. II, p. 53, et les décrets du 18 prairial et du 15 messidor an XIII concernant les universités de Turin et de Gènes). Notons aussi qu'un décret du 6 ventôse an XI établit à Compiègne, sous le nom d'école d'*arts et métiers*, une véritable école professionnelle pour ouvriers ; elle fut plus tard transférée à Châlons-sur-Marne. Il y eut aussi une école du même genre à Beaupréau. Celle de St-Maximin près de Trèves, destinée aux départements réunis (décret du 28 floral an XIV), ne fut pas effectivement organisée.

(2) Voir l'arrêté d'exécution du 25 thermidor an XI.

(3) Voir, en outre, le décret d'exécution du 4<sup>me</sup> jour complémentaire an XII.

(4) Voir plus haut, nos 916, 961 et 969.

Code ; le droit romain dans ses rapports avec le droit français ; le droit public français et le droit civil dans ses rapports avec l'administration publique ; la législation criminelle et la procédure civile et criminelle (1). Les écoles de droit conféraient les grades de bachelier, de licencié ou de docteur. Leurs professeurs étaient nommés par le premier Consul, à la suite d'un concours. La direction supérieure des écoles de droit appartenait, sous l'autorité plutôt nominale du grand-juge ministre de la justice, au conseiller d'État directeur de l'instruction publique. Ce dernier était assisté d'un conseil général d'enseignement et d'études de droit, qui se composait des cinq inspecteurs généraux des écoles de droit, dont la loi du 22 ventôse an XII décidait la création.

1309. *Les écoles militaires.* " Il sera établi, disait l'art. 28 de la loi du 11 floréal an X, dans une des places fortes de la République, une école spéciale militaire, destinée à enseigner à une portion des élèves sortis des lycées, les éléments de l'art de la guerre. Le Gouvernement, ajoutait l'art. 30, sur le compte qui lui sera rendu de la conduite et des talents des élèves de l'école militaire, pourra en placer un certain nombre dans les emplois de l'armée qui sont à sa nomination. „ Organisée par un arrêté du 11 pluviôse an XI, l'école militaire fut établie d'abord à Fontainebleau et transférée plus tard à St-Cyr.

Un décret du 8 mars 1809 créa une école spéciale militaire de cavalerie à St-Germain-en-Laye. Elle fut organisée par un décret du 17 mai.

Les écoles d'artillerie furent maintenues, mais celle de Châlons-sur-Marne avait été réunie à Metz à celle du génie, en vertu d'un arrêté du 12 vendémiaire an XI (2).

(1) Le droit des gens et les éléments du droit naturel avaient été prescrits par la loi, mais ils furent rayés du programme par le décret d'exécution, en date du 4<sup>me</sup> jour complémentaire an XII. Voir, en outre, les décrets du 10 février et du 3 juillet 1806.

(2) Voir sur les écoles militaires et sur le Prytanée militaire de la Flèche (cfr. plus haut, p. 893, note 2), qui servait d'école préparatoire à celles de St-Cyr et de St-Germain-en-Laye, les renseignements publiés en vertu d'un arrêté du préfet de la Dyle. Coll. HUYGHE, 3<sup>me</sup> série, t. VIII, p. 368.

1310. L'INSTITUT (1). La constitution du 22 frimaire an VIII consacrait l'existence de l'Institut (art. 88). Un arrêté du 3 pluviôse an XI lui donna une nouvelle organisation. L'établissement se divisait en quatre classes : celle des sciences physiques et mathématiques ; celle de la langue et de la littérature française ; celle d'histoire et de littérature ancienne ; celle des beaux-arts. Chaque classe devait désormais nommer ses membres, mais les sujets élus devaient être confirmés par le premier Consul. " Chaque classe, disait l'art. 9, présentera à l'approbation du Gouvernement les statuts et règlements particuliers de sa police intérieure. „

### § 2. *L'Université impériale* (2)

1311. CRÉATION DE L'UNIVERSITÉ IMPÉRIALE. " Il n'y aura pas d'état politique fixe, disait Napoléon au Conseil d'État, s'il n'y a pas un corps enseignant avec des principes fixes. Tant qu'on n'apprendra pas dès l'enfance, s'il faut être républicain ou monarchique, catholique ou irrégieux, l'État ne formera point une nation ; il reposera sur des bases incertaines et vagues, il sera constamment exposé aux désordres et aux changements „ (3). La loi du 10 mai 1806 eut pour objet de doter l'Empire de ce corps enseignant avec principes fixes. " De quelle importance, disait l'exposé des motifs par Fourcroy, n'est-il pas... que le mode d'éducation reconnu comme le meilleur joigne à cet avantage celui d'être *uniforme* pour tout l'Empire, de donner les mêmes connaissances, d'inculquer les mêmes principes à des individus qui doivent vivre dans la même société, ne faire en quelque sorte qu'un seul corps, n'avoir qu'un même esprit et concourir au bien public par l'*unanimité* des sentiments et des efforts ? „ (4) Ce mode

(1) Sur les fêtes civiques, voir plus haut, p. 860, note 3, et p. 880, note 1.

(2) TAINE, *Le régime moderne*, t. II, pp. 152 et suiv. ; AMÉDÉE EDMOND-BLANC, *Napoléon Ier, ses institutions civiles et administratives*, Paris, 1880, pp. 204 et suiv. ; LIARD, *ouv. cité*, t. II, pp. 64 et suiv.

(3) Cité par PELET DE LA LOZÈRE, *Opinions de Napoléon etc.*, p. 154.

(4) Voir l'exposé des motifs dans les *Archives parlementaires*, t. IX, p. 403. — Comparer plus haut, n° 538.

d'éducation et d'enseignement uniformes, la loi du 11 floréal an X ne l'avait pas réalisé et ne pouvait pas le réaliser. Son fonctionnement n'avait pas tardé, en effet, à mettre en opposition les lycées ou établissements scolaires de l'État, et les établissements privés. La confiance des familles et le succès allaient à ces derniers. Chargé de lui faire rapport après une tournée d'inspection dans les lycées, Fourcroy écrivait à l'Empereur : " En général, le tambour, l'exercice et la discipline militaire (1) empêchent les parents, dans le plus grand nombre des villes, de mettre leurs enfants au lycée... On profite de cette mesure pour persuader aux parents que l'Empereur ne veut faire que des soldats. „ " Une forte moitié des chefs (de lycée) ou professeurs, disait une note du ministre de l'intérieur Champagny, est, au point de vue moral, dans la plus complète indifférence. Un quart, par leurs discours, leur conduite, leur réputation déploient le caractère le plus dangereux aux yeux de la jeunesse... Ce qui manque le plus aux chefs, c'est l'esprit religieux, le zèle religieux... Deux ou trois lycées à peine offrent ce spectacle. De là, cet éloignement des parents, qu'on attribue à des préjugés politiques ; de là, la rareté des élèves payants ; de là, le discrédit des lycées. L'opinion est unanime à cet égard „ (2).

En monopolisant au profit d'un corps hiérarchiquement organisé l'enseignement dans l'Empire, en donnant à ce corps des principes et une discipline, Napoléon se flattait de mettre fin à l'opposition de tendances qui séparait l'enseignement public et l'enseignement privé. " Je sais encore, disait-il au Conseil d'État (3), que la composition de ce corps ne sera pas

(1) Voir plus haut, n° 1296.

(2) Cité par Taine, *Le régime moderne*, t. II, p. 162, d'après Eugène Rendu, *Ambroise Rendu et l'Université de France*, Paris, 1861. — Cfr. la note adressée au ministre de l'intérieur par M. de Gerando, le 6 février 1808 : elle attribue l'insuccès des lycées à leur personnel, où " prêtres mariés, ex-moines, hommes de plaisir, esprits forts, indifférents, religieux, dévots „ se rencontrent (Schmidt, *La réforme de l'Université impériale en 1811*, Paris, 1905, p. 11).

(3) Séance du 20 mars 1806. Pelet de la Lozère, *ouv. cité*, p. 169. — En 1806, il y avait 29 lycées en pleine activité et 747 écoles secondaires, dont 370 communales et 377 particulières. Les écoles secon-

d'abord très bonne, parce qu'il ne faut faire perdre à personne son état. Ce ménagement fera conserver des éléments hétérogènes et impurs ; mais peu à peu, le corps s'épurera ; on en chassera surtout les hommes qui auront de mauvaises mœurs. „

**1312.** L'organisation générale de l'Université fut l'objet du décret du 17 mars 1808, que complétèrent une série de décrets ultérieurs, dont les principaux furent ceux du 17 septembre 1808 et du 15 novembre 1811.

**1313. ORGANISATION GÉNÉRALE DE L'UNIVERSITÉ.** Le monopole universitaire se trouvait consacré dans les termes suivants par les art. 1, 2 et 3 du décret organique : " L'enseignement public, dans tout l'Empire, est confié exclusivement à l'Université. Aucune école, aucun établissement d'instruction ne peut être formé hors de l'Université impériale, et sans l'autorisation de son chef (1). Nul ne peut ouvrir d'école, ni enseigner publiquement, sans être membre de l'Université impériale et gradué dans l'une de ses facultés „ (2).

Au principe du monopole, l'art. 3 du décret reconnaissait une exception. " Néanmoins, disait-il, l'instruction dans les séminaires dépend des archevêques et évêques, chacun dans son diocèse. „ Mais à partir des décrets du 4 juin 1809 et du 15 novembre 1811, les petits séminaires furent soumis à la loi commune (3).

**1314.** L'art. 38 du décret formulait comme suit les bases de l'enseignement : " Toutes les écoles de l'Université impériale, prendront pour base de leur enseignement :

dares comptaient 50.000 élèves et les lycées de 2500 à 3000 élèves (Rapport de Fourcroy, annexé à l'exposé de la situation de l'Empire présenté au Corps législatif le 5 mars 1806). *Archives parlementaires.*

(1) Cette disposition devait entrer immédiatement en vigueur : tout établissement qui à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1809 n'avait pas été autorisé " cessera d'exister „, disait l'art. 3 du décret du 17 septembre 1808.

(2) La condition du grade n'entraîna en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1815. Décret du 17 septembre 1808.

(3) Voir plus bas, n<sup>o</sup> 1325.

1<sup>o</sup> les préceptes de la religion catholique ; 2<sup>o</sup> la fidélité à l'Empereur, à la monarchie impériale, dépositaire du bonheur des peuples, et à la dynastie napoléonienne, conservatrice de l'unité de la France et de toutes les idées libérales proclamées par les constitutions ; 3<sup>o</sup> l'obéissance aux statuts du corps enseignant, qui ont pour objet l'uniformité de l'instruction, et qui tendent à former, pour l'État, des citoyens attachés à leur religion, à leur prince, à leur patrie et à leur famille ; 4<sup>o</sup> tous les professeurs de théologie seront tenus à se conformer aux dispositions de l'édit de 1682 concernant les quatre propositions contenues en la déclaration du clergé de France en ladite année „ (1).

**1315.** La direction de l'Université était confiée à une série de rouages hiérarchiquement organisés, établis les uns à Paris, les autres dans les départements.

L'administration centrale à Paris se composait du grand-maître de l'Université, du conseil de l'Université, d'un corps d'inspecteurs généraux, du chancelier et du trésorier.

Nommé par l'Empereur, le *grand-maître* possédait d'importants pouvoirs de nomination à l'égard du personnel administratif et enseignant ainsi que des attributions disciplinaires. L'organisation et la marche de l'enseignement étaient placées sous sa haute direction. Le grand-maître exerçait ses attributions tantôt seul, tantôt en partage avec le conseil.

Composé de trente membres nommés, les uns, par l'Empereur, les autres, par le grand-maître lui-même, et présidé par le grand-maître, le *conseil* discutait les projets de règlement pour les écoles des divers degrés, arrêtait les budgets de l'enseignement secondaire et supérieur, et statuait sur le contentieux.

Le *chancelier* et le *trésorier* étaient nommés par l'Empereur. Les *inspecteurs généraux* étaient nommés par le grand-maître.

L'administration régionale de l'Université était répartie entre un certain nombre d'*académies*, dont les circonscriptions correspondaient à celles des cours d'appel.

(1) Cfr. plus haut, nos 1265, 1266 et 1287, et plus bas, no 1324.

Chaque académie était gouvernée par un *recteur*, placé sous les ordres immédiats du grand-maitre et nommé par lui. Il était assisté d'un *conseil académique*, composé de dix membres désignés par le grand-maitre parmi les fonctionnaires et officiers de l'académie, et d'un ou deux *inspecteurs d'académie*.

L'organisation universitaire enlevait, dans une large mesure, aux autorités administratives, telles que les préfets et les sous-préfets, leurs attributions traditionnelles en matière d'instruction publique et spécialement en matière d'enseignement moyen. Mais le décret du 15 novembre 1811 leur rendit un pouvoir de surveillance (1).

**1316.** Les membres de l'Université formaient une véritable corporation et contractaient des obligations spéciales, qui allaient jusqu'au célibat imposé dans certaines fonctions. Soumis à une discipline particulière, ils étaient encadrés dans une hiérarchie, qui, du grand-maitre aux maitres d'études, s'échelonnait en 19 rangs. Ils ne pouvaient abandonner leur carrière sans l'agrément du grand-maitre : " on s'engageait dans l'Université, remarque justement Edmond-Blanc, comme on s'engageait autrefois dans les ordres, comme on s'engage aujourd'hui dans l'armée „ (2). Des titres honorifiques comme ceux de titulaire de l'Université, d'officier de l'Université ou d'officier des académies, étaient même destinés à distinguer les fonctions éminentes et à récompenser les services rendus(3).

**1317.** Les ressources de l'Université se composaient d'une rente de 400.000 fr., inscrite au grand livre de la dette publique ; du prélèvement d'un vingtième, opéré dans toutes les écoles de l'Empire, sur la rétribution des élèves ; des rétributions payées pour la collation des grades, du produit des fondations, etc., etc. Le décret du 15 novembre 1811 permettait aux donateurs et fondateurs de mettre à leurs

(1) Cfr. plus haut, nos 535 et suiv., 1097 et 1118, et plus bas, n° 1325.

(2) EDMOND-BLANC, *ouv. cité*, p. 221.

(3) Décret du 17 mars 1808, art. 29 et suiv. (rangs), 32 et suiv. (titres), 39 et suiv. (obligations), 101, etc.

dans toutes les conditions conciliables avec les bases de l'enseignement, la police de l'Université et les règles du droit commun. Ils pouvaient, notamment, désigner des administrateurs particuliers et se réserver la collation des bourses (1).

**1318.** L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE DANS L'UNIVERSITÉ. La création de l'Université n'amena pas de changement notable dans le fonctionnement de l'enseignement primaire. L'Empire était tombé avant que les règlements relatifs au degré inférieur de l'instruction eussent pu être élaborés.

L'enseignement primaire continua à se donner dans des écoles organisées par les communes ou par des particuliers. Seulement, l'ouverture des unes et des autres était subordonnée à l'autorisation du grand-maître (2). Loin d'anéantir les établissements créés par les Frères de la doctrine chrétienne, l'Université les favorisa (3). " Les Frères des écoles chrétiennes, disait l'art. 109 du décret organique, seront brevetés et encouragés par le grand-maître, qui visera leurs statuts intérieurs, les admettra au serment, leur prescrira un habit particulier, et fera surveiller leurs écoles. Les supérieurs de ces congrégations pourront être membres de l'Université „ (4).

Les écoles primaires étaient soumises à l'inspection universitaire. Mais " jusqu'à ce qu'il ait été par nous, disait l'art. 192 du décret du 15 novembre 1811, ultérieurement statué sur les moyens d'assurer et d'améliorer l'instruction primaire dans toute l'étendue de notre empire, les préfets, sous-préfets et maires, continueront à exercer leur surveillance sur

(1) Art. 172, 176 et 179.

(2) Voir à cet égard, dans la Coll. HUYGHE, t. VII, p. 368, un arrêté du préfet de la Dyle. — Cfr. une circulaire du 31 octobre 1812.

(3) Sur les sentiments de Napoléon à l'égard des Frères de la Doctrine chrétienne, voir PELET DE LA LOZÈRE, *ouv. cité*, p. 173 : " Je ne conçois pas, disait-il, l'espèce de fanatisme dont quelques personnes sont animées contre les frères ignorantins, c'est un véritable préjugé ; partout où on me demande leur rétablissement, ce cri général démontre assez leur utilité. „ — Voir aussi *ibid.*, p. 175.

(4) Cfr. sur les Frères des écoles chrétiennes à cette époque, l'ouvrage documenté de CHEVALIER, *Les Frères des écoles chrétiennes* etc., Paris, 1887.

les écoles, et devront en adresser leur rapport à l'autorité supérieure à eux. »

Une circulaire du grand-maitre de l'Université chargea les évêques et les curés de la surveillance des écoles sous le rapport de l'enseignement religieux et moral (1).

**1319.** D'après l'art. 107 du décret organique, il devait être établi, auprès de chaque académie, dans l'intérieur des collèges et des lycées, des classes normales destinées à former des maitres pour les écoles primaires (2).

**1320.** L'ENSEIGNEMENT MOYEN. L'enseignement moyen dans l'Université était réparti entre quatre espèces d'établissements : les *lycées*, les *collèges communaux*, les *institutions* et les *pensions*.

**1321.** Le régime interne des *lycées* et leur programme ne subirent pas de modifications radicales (3). Le décret du 15 novembre 1811 porta à cent le nombre de ces établissements. Un décret du 4 juin 1809 décida que leurs bureaux d'administration seraient remplacés par les conseils académiques (4), et, dans les lycées éloignés du chef-lieu, par des délégués du recteur, présidés par un inspecteur d'académie.

**1322.** L'enseignement des *collèges communaux* continua à être moins développé que celui des lycées. Il se bornait

(1) Cfr. plus haut, n° 1314, et E. RENDU, *Ambroise Rendu*, pp. 39 et suiv. — Voir aussi DES CILLEULS, *Histoire de l'enseignement libre dans l'ordre primaire en France*. Paris, 1898.

(2) L'instruction primaire, fort languissante au début du Consulat et de l'Empire, s'était peu à peu organisée, surtout dans les villes. D'après l'exposé de la situation de l'Empire déposé au Corps législatif le 25 février 1813 (cfr. plus haut, p. 646, note 1), il y avait à cette époque 31.000 écoles primaires pour garçons, comptant 920.000 élèves.

(3) Sur le régime des lycées, outre les décrets du 4 juin, du 1<sup>er</sup> juillet 1809 (exclusion des élèves), du 2 mai 1811 (bourses) et du 15 novembre 1811, voir dans l'*Almanach de l'Université impériale* pour 1810, p. 424 : le statut sur l'enseignement dans les lycées ; p. 436 : le statut sur l'administration et la police des lycées ; p. 454 : le statut sur l'administration économique des lycées ; etc.

(4) Voir plus haut, n° 1315.

aux éléments des langues anciennes et aux premiers principes de l'histoire et des sciences. L'art. 24 du décret du 4 juin 1809 décida que leurs bureaux administratifs seraient nommés par les recteurs des académies et présidés par un inspecteur d'académie.

**1323.** Les *institutions* et les *pensions* étaient des établissements privés. Dans les premières, l'enseignement se rapprochait de celui des collèges ; dans les secondes, il était plus réduit.

Le monopole de l'Université n'impliquait donc pas la disparition immédiate des établissements fondés par les particuliers, mais le but final était cependant de les supprimer ou de les transformer en établissements communaux. En attendant, on se contentait de les rattacher au corps enseignant impérial (1). Cette incorporation ne tarda pas d'ailleurs à les soumettre à un régime beaucoup moins libéral que celui de la loi du 11 floréal an X. Le décret du 15 novembre 1811, notamment, décida que dans les villes où il était établi un collège ou un lycée, les institutions et pensions devaient se borner à enseigner les matières qui ne faisaient pas partie de l'instruction donnée dans les établissements officiels. Leurs élèves âgés de plus de dix ans devaient suivre les classes du lycée ou du collège. Il était même défendu aux institutions privées de tenir des pensionnaires au-dessus de l'âge de neuf ans, lorsqu'il y avait encore des places vacantes à l'établissement officiel. Dans les villes où il n'y avait pas de lycée ni de collège, les institutions ne pouvaient élever l'enseignement au-dessus des collèges d'humanités, et les pensions, au-dessus des éléments de la grammaire, de l'arithmétique et de la géométrie. Toutes ces mesures avaient été décrétées pour peupler bon gré mal gré les lycées, qui ne jouissaient pas plus qu'auparavant de la confiance des familles (2).

(1) D'après l'exposé de la situation de l'Empire présenté au Corps législatif le 25 février 1813, il y avait dans l'Empire 1877 institutions ou pensions avec 47.000 élèves, 510 collèges avec 50.000 élèves ; dans les lycées, il y avait 10.000 pensionnaires et 8000 externes.

(2) Sur les origines et l'exécution du décret du 15 novembre 1811, voir l'étude de M. SCHMIDT citée plus haut, p. 904, note 2.

Les établissements privés étaient soumis à d'autres obligations encore. Le décret du 17 mars 1808 voulait déjà que leurs prospectus et programmes fussent soumis à l'approbation du recteur et du conseil académique (art. 104). Les chefs d'*institution* devaient être bacheliers dans les facultés des lettres et des sciences, et les chefs de pension avoir le baccalauréat ès-lettres (1). Les simples professeurs devaient subir un examen d'aptitude. Les institutions et les pensions devaient se conformer aux règlements arrêtés en conseil d'Université. Enfin, les rétributions des élèves donnaient lieu au prélèvement dont nous avons parlé au profit de la caisse de l'Université (2).

**1324.** Toutes ces exigences n'aboutirent d'ailleurs pas à peupler les lycées. Elles eurent simplement pour effet d'entraîner la disparition d'un certain nombre d'écoles privées. En Belgique, notamment, plusieurs écoles moyennes privées se refusèrent, dès le début, à s'affilier à l'Université, parce que ses tendances leur paraissaient suspectes au point de vue religieux, soit à raison des doctrines gallicanes, soit à raison du caractère personnel des maîtres.

**1325.** Au début, le régime universitaire ne s'était pas étendu aux petits séminaires. Ces établissements y avaient échappé comme dépendance des grands séminaires. Mais le décret du 15 novembre 1811 (3) décida qu'il ne pourrait plus y avoir désormais qu'une école secondaire ecclésiastique par département, qu'elle devait être placée dans les villes où il y avait un lycée ou un collège et que ses élèves devaient suivre les classes des établissements officiels (4). Les autorités universitaires se montrèrent souvent peu disposées,

(1) Décret du 17 mars 1808, art. 31. Cfr. plus haut, p. 1313, note 2.

(2) Décret du 17 septembre 1808, art. 25. — Voir plus haut, n° 1317.

(3) Distinguant les petits séminaires des grands séminaires, le décret du 4 juin 1809 avait déjà formellement englobé dans l'Université les petits séminaires. — Voir dans les *Etudes* un travail de P. DUDON, *Fesch et les séminaires lyonnais*, 1903, t. III.

(4) Cfr. plus haut, n° 1323.

semble-t-il (1), à appliquer rigoureusement les mesures qui avaient ainsi pour objet de violenter les vœux de famille. Mais Napoléon y suppléa par ses préfets, que le ministère de la police ne cessait de stimuler à cette fin. Plutôt que d'envoyer leurs élèves aux lycées, les familles préférèrent donner à leurs enfants une éducation strictement privée, et les directeurs des petits séminaires, quand la complaisance des autorités locales ne leur permit pas d'échapper au décret, fermèrent souvent leurs établissements.

**1326. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.** Aux termes de l'art. 6 du décret du 17 mars 1808, il devait y avoir dans l'Université impériale " cinq ordres de facultés, savoir : 1<sup>o</sup> des facultés de théologie ; 2<sup>o</sup> des facultés de droit ; 3<sup>o</sup> des facultés de médecine ; 4<sup>o</sup> des facultés de sciences mathématiques et physiques ; 5<sup>o</sup> des facultés des lettres. „ Les facultés de théologie, des sciences et des lettres étaient des établissements nouveaux. Tout en recevant ainsi de nouveaux développements, l'enseignement supérieur gardait le caractère que lui avaient déjà donné les lois du 3 brumaire an IV et du 11 floréal an X : il continuait à être organisé sur la base d'écoles spéciales.

**1327.** Il devait y avoir autant de *facultés de théologie catholique* (2) que d'églises métropolitaines. Les professeurs étaient nommés sur la présentation de l'évêque ou archevêque du chef-lieu de l'académie. Avant la chute de l'Empire, toutes les facultés n'étaient pas encore établies. En Belgique, notamment, il n'y en eut pas. Il y avait aussi des facultés de théologie pour les cultes protestants.

(1) SCHMIDT, *ouv. cité*, pp. 33 et suiv. M. Schmidt, indépendamment des rapports officiels qu'il a consultés, renvoie à GUIZOT, *Essai sur l'histoire et l'état actuel de l'instruction publique*, Paris, 1816, et à E. RENDU, *Essai sur l'instruction publique*, Paris, 1819.

(2) Voir dans l'*Almanach de l'Université impériale* pour 1811, p. 431, le statut sur l'administration économique des facultés de théologie, des sciences et des lettres.

**1328.** L'Université maintint aux *écoles de droit* et de *médecine*, sous le nom nouveau de *facultés*, leur organisation antérieure (1).

**1329.** Il devait être établi près de chaque lycée chef-lieu d'une académie, une *faculté des sciences*. Sauf à Paris, ces facultés furent montées sur un pied assez restreint. Le premier professeur de mathématiques du lycée en faisait nécessairement partie. " Il sera ajouté, disait l'art. 13 du décret du 17 mars 1808, trois professeurs, l'un de mathématiques, l'autre d'histoire naturelle, et le troisième de physique et de chimie. Le proviseur et le censeur y seront adjoints „ (2).

Les *facultés des lettres* étaient également petitement montées. " Il y aura, disait l'art. 15 du décret organique, auprès de chaque lycée chef-lieu d'une académie, une faculté des lettres : elle sera composée du professeur de belles-lettres du lycée et de deux autres professeurs „ (3).

Le but de la création de ces facultés était strictement professionnel : elles conféraient les grades de bachelier, de licencié ou de docteur ès-lettres et ès-sciences, sans lesquels on ne pouvait avoir accès aux fonctions d'administration ou d'enseignement dans l'Université.

L'art. 110 du décret décidait, en outre, qu'il serait établi à Paris " un pensionnat normal, destiné à recevoir jusqu'à trois cents jeunes gens, qui y seraient formés à l'art d'enseigner les lettres et les sciences „ (4).

(1) Voir, outre le décret du 4 juin 1809, divers statuts dans l'*Almanach* cité : 1810, p. 476 (statut des concours pour les places de professeur) ; 1811, p. 402 (id.) ; p. 410 (administration économique des facultés de droit) ; p. 419 (concours pour les chaires de médecine) ; etc.

(2) Voir les statuts relatifs à l'enseignement dans ces facultés, dans l'*Almanach* cité, 1810, p. 497. — Sur leur administration économique, voir plus haut, p. 912, note 2.

(3) Après la première formation de ces facultés, les places devaient y être mises au concours. Voir les statuts des concours dans l'*Almanach de l'Université impériale*, année 1810, p. 476.

(4) Voir dans l'*Almanach* de 1810, p. 518, le statut sur l'administration, la police et l'enseignement de l'école normale ; dans celui de 1811, p. 403, le statut sur l'administration économique de cet établissement.

1330. Les établissements d'enseignement supérieur qui existaient avant la création de l'Université, tels que le Collège de France, le Muséum d'histoire naturelle, les écoles de services publics, etc., conservèrent leur existence indépendante (1), sauf les écoles de droit et de médecine, qui furent englobées, comme nous l'avons dit, dans l'institution nouvelle.

### CHAPITRE III

#### LE RÉGIME DE LA BIENFAISANCE (2)

##### § 1. *Les hospices et les bureaux de bienfaisance* (3)

1331. ORGANISATION. Tout en conservant à l'organisation des hospices et des bureaux de bienfaisance les traits caractéristiques que leur avait donnés la législation de l'an V (4), le Consulat et l'Empire apportèrent au fonctionnement de ces établissements quelques modifications qui doivent être mises en lumière.

(1) Cfr. à cet égard l'*Almanach de l'Université impériale*, année 1813, pp. 481 et suiv. — Un décret du 15 janvier 1813 réorganisa l'enseignement vétérinaire.

(2) Voir les ouvrages de LALLEMAND, LEVASSEUR, DE BROUCKERE ET TIELEMANS, DE KERCHOVE, VAN OVERLOOP, indiqués plus haut, p. 419, note 1; FLEURIGEON, *Manuel administratif*, t. II, verbo *hospices*; *Manuel alphabétique des maires*, verbo *hospices*; *Code des établissements de bienfaisance*, Bruxelles, 1833; *Résumé de la législation concernant la bienfaisance publique* (publication du ministère de la justice), Moll, 1903.

(3) Une loi du 16 pluviôse an XII ayant décidé qu'aucune maison de prêts sur gage ne pouvait être établie qu'au profit des pauvres et avec l'autorisation du Gouvernement, des décrets du 24 messidor an XII, du 8 thermidor an XIII, du 30 juin 1806, du 10 mars 1807, organisèrent dans plusieurs villes des *Monts de pitié*. Cfr., en outre, l'avis du Conseil d'État du 12 juillet 1807. — Voir dans la Coll. HUYGHE, t. VIII, p. 350, l'arrêté préfectoral organisant le mont de pitié de Bruxelles et de Louvain.

(4) Voir plus haut, nos 578 et suiv., 581 et suiv., 591 et suiv.

Les changements survenus en l'an VIII dans le système administratif de la République avaient eu pour effet de confier aux sous-préfets, à l'égard des rouages de l'assistance publique, les pouvoirs de surveillance immédiate que les lois de l'an V avaient attribués aux municipalités (1). C'est à ces fonctionnaires qu'il incombait désormais d'organiser les hospices et les bureaux de bienfaisance, de nommer leurs membres et de contrôler leur fonctionnement. Mais comme nous l'avons déjà fait remarquer, les sous-préfets n'avaient pas de pouvoirs propres ; ils étaient étroitement subordonnés aux préfets. En dernière analyse, ce furent ces derniers qui, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, tracèrent, dans chaque département, les règles à suivre pour y organiser, d'après les principes de la législation de l'an V, le système d'assistance publique que les lois de cette époque avaient intronisé.

**1332.** La loi du 16 vendémiaire an V décrétait l'établissement d'une commission d'hospices civils par arrondissement de municipalité cantonale ou de bureau central. La loi du 7 frimaire an V chargeait les administrations municipales ou le bureau central de former dans leurs arrondissements respectifs *un* bureau de bienfaisance, " ou *plusieurs*, s'ils le croyaient convenable „ (2). Dans certaines régions, il avait été établi, en application de ces règles, autant de bureaux de bienfaisance que de communes. Dans d'autres, les municipalités n'avaient établi qu'un seul bureau pour toute leur circonscription.

Sous le Consulat et l'Empire, l'application des lois de l'an V continua à varier suivant les départements. Mais une tendance générale ne tarda pas à se manifester en faveur de la centralisation des services d'assistance. Cette centralisation se fit généralement sur la base des cantons de justice de paix (3) ; quelquefois, elle eut lieu sur la base de l'arrondissement communal.

(1) Cfr. plus haut, nos 1118, 1135 et 1137.

(2) Cfr. plus haut, nos 581 et 591.

(3) Leur nombre avait été réduit de près de moitié au début du Consulat. — Cfr. plus haut, no 900.

**1333.** Le système adopté dans le département de la Dyle se distingua surtout par son caractère centralisateur. Le 15 prairial an X, le préfet, invoquant " une lettre du ministre de l'intérieur du 2 prairial an VIII portant que le vœu des lois précitées (celles de l'an V) est qu'il soit formé une commission centrale pour tous les bureaux de bienfaisance d'un même arrondissement „, décréta (1) qu'il y aurait dans le chef-lieu de chacun des arrondissements de son département " une commission centrale de bienfaisance composée de cinq membres, chargée de l'administration et de la recette générale des biens des pauvres dans l'arrondissement „. " Le préfet, disait l'art. 2 de l'arrêté relatif à l'arrondissement de Bruxelles, est le président-né de la dite commission. „ Dans les autres arrondissements, la présidence appartenait au sous-préfet.

Au début, la création de cette commission centrale se concilia avec le maintien des bureaux de bienfaisance particuliers de chaque commune. Ces bureaux particuliers étaient même chargés de la distribution effective des secours, suivant les indications qu'ils recevaient de la commission centrale. Mais un arrêté préfectoral du 19 fructidor an X (2) modifia cette situation. Il supprima tous les bureaux particuliers de commune, sauf ceux des chefs-lieux de justice de paix, et décida qu'un bureau particulier serait établi au siège de chaque canton, pour tout le canton. La généralité des bureaux particuliers, disait un des considérants de l'arrêté, a fait preuve " pour le moins de mauvaise volonté et d'insouciance dans l'exercice de ses fonctions „.

Le 22 pluviôse an XI, enfin, un dernier arrêté préfectoral (3) étendit ce système centralisé aux hospices. Cet arrêté concentra même sous une direction supérieure unique l'administration des secours à domicile et celle de l'assistance dans les établissements hospitaliers proprement dits.

(1) Voir le décret dans la Coll. HUYGHE, t. VIII, p. 405. Voir, en outre, t. X, p. 317, la circulaire du préfet aux maires, en date du 22 fructidor an X.

(2) Reproduit dans la Coll. HUYGHE, t. X, p. 315.

(3) Reproduit dans la Coll. HUYGHE, t. XI, p. 164.

“ Il y aura, disaient ses art. 1 à 3, un conseil général d'administration des hospices et secours dans chaque chef-lieu d'arrondissement communal du département de la Dyle. Ce conseil sera composé de dix membres, d'un procureur syndic et d'un secrétaire archiviste. Le conseil sera divisé en deux sections, dites des *hospices* et des *secours* ; chaque section sera composée de cinq membres. „ D'après l'art. 5 de l'arrêté, le conseil général devait “ diriger, conformément aux lois, les travaux tant des bureaux de bienfaisance que des commissions des hospices existantes, dont les fonctions, disait-il, se borneront à l'avenir au matériel de l'administration et à la surveillance spéciale des divers établissements de bienfaisance qui leur sont confiés „ (1).

**1334.** *Composition et renouvellement.* Un décret du 7 germinal an XIII régla à nouveau le mode de nomination et de renouvellement des commissions des hospices et des bureaux de bienfaisance. Ces administrations devaient désormais se renouveler chaque année par cinquième. L'ordre de sortie était fixé par tirage au sort. Mais les vacances survenues dans le cours de chaque année par mort, démission ou autrement, comptaient pour le tirage.

Il était pourvu au remplacement de chaque membre sortant par le ministre de l'intérieur, sur l'avis du préfet et d'après une liste de cinq candidats présentés par l'administration intéressée (2).

**1335.** En dehors des cinq membres qui devaient les composer normalement, les administrations charitables comprirent souvent aussi à cette époque des membres de droit. En l'an IX, une circulaire du ministre de l'intérieur fit savoir aux préfets, que “ tout en maintenant aux sous-préfets la surveillance „, il paraissait juste “ de reconnaître comme

(1) Sur le fonctionnement, etc., de cette commission centrale, voir les détails donnés par SERVANCKX, *Mémoire sur les hospices de Louvain* etc., Louvain, 1843-1844.

(2) Avant le décret du 7 germinal an XIII, la nomination appartenait aux sous-préfets. Décision ministérielle du 19 floréal an VIII. *Code des établissements de bienfaisance*, p. 16, et FLEURIGEON, *ouv. cité*, verbo *Hospices*, p. 248.

membres-nés de l'administration des hospices, les maires des lieux où ils sont situés ; ils doivent, ajoutait la circulaire, en avoir la présidence, et, en cas de partage, leur voix doit être prépondérante „. La même règle fut étendue aux bureaux de bienfaisance (1).

En recommandant, d'autre part, aux préfets, par une circulaire du 28 vendémiaire an X, d'organiser les bureaux de bienfaisance par canton de justice de paix, le ministre les invita à déclarer les juges de paix membres-nés de ces institutions (2).

**1336. FONCTIONNEMENT. Appel au clergé.** Un des traits caractéristiques du fonctionnement des administrations charitables publiques sous le Consulat et l'Empire, fut d'associer d'une façon systématique les membres du clergé, à raison de leur qualité de ministres du culte, à l'administration des établissements charitables (3). Dans le département de l'Ourthe, par exemple, où, à côté du bureau de bienfaisance central établi dans chaque canton, il existait un comité ou bureau auxiliaire par commune, la composition de ce dernier était réglée comme suit par l'arrêté préfectoral du 6 novembre 1811 : “ Il sera composé de trois membres, savoir : du maire, du desservant et d'un notable, choisi par les premiers et confirmé par le sous-préfet. „ Il en était de même dans le département de la Dyle. A Louvain, le conseil général des hospices et secours adjoignit même au bureau de distribution communal, un comité de bienfaisance composé du curé ou du desservant et de deux notables pour chaque paroisse de la ville. “ L'honorable mission, disait le président du conseil général, lors de l'installation de ces comités paroissiaux, l'honorable mission de veiller paternellement aux besoins des pauvres peut-elle être mieux confiée qu'aux ministres d'une

(1) Circulaire du 25 floréal an IX dans le *Code des établissements de bienfaisance*, édit. de 1833, p. 16. — Cfr. aussi le décret du 7 floréal an XIII, art. 2 ; et la circulaire du 2 août 1806.

(2) Cette règle semble n'avoir pas été appliquée longtemps. — Cfr. la circulaire du 2 août 1806. *Code* cité, p. 48.

(3) Les almanachs locaux de l'époque donnent généralement la composition des administrations charitables.

religion de charité, les seuls précepteurs, les seuls guides de l'indigent, qui le consolent dans ses peines, le soulagent dans ses maladies et lui apprennent dans tous les temps à supporter avec patience et avec résignation, dans l'attente d'une vie meilleure, tout le poids de sa misère „ (1) ?

**1337. Gestion des biens. Comptabilité.** La gestion de leurs biens par les administrations charitables et leur comptabilité (2) continuèrent, sous le Consulat et l'Empire, à être entourées des garanties prescrites par les dispositions légales et réglementaires antérieures. Quelques changements, sans doute, y furent apportés, mais ils ne portèrent que sur des détails d'application plutôt que sur les principes fondamentaux de la matière (3).

**1338. Ressources.** Pendant les premières années du Consulat, les administrations charitables continuèrent à se débattre au milieu de difficultés financières qui les réduisaient souvent aux abois (4). Mais peu à peu leur situation s'améliora. Le Gouvernement s'efforça, d'ailleurs, de leur procurer des ressources. Il leur abandonna des domaines nationaux d'ori-

(1) Discours reproduit dans SERVIRANCKX, *Mémoire historique et statistique sur les hospices civils et autres établissements de bienfaisance de la ville de Louvain*, Louvain, 1843-1844, pp. 174-183.

(2) Comme exemple de compte moral annuel d'une gestion d'hospices, voir GEUDENS, *Le compte moral de l'an XIII des hospices civils d'Anvers, premier rapport annuel sur leur situation moderne*, Anvers, 1898.

(3) Cfr. sur le règlement des dépenses, l'arrêté du 16 ventôse an XI ; sur les baux des biens appartenant aux administrations charitables, les arrêtés du 7 germinal an IX et du 14 ventôse an XI et les décrets du 12 août 1807 et du 31 octobre 1810 ; sur les constructions et reconstructions, le décret du 10 brumaire an XIV ; sur les dons et legs, l'arrêté du 4 pluviôse an XII ; sur les placements de fonds, le décret du 23 juin 1806 ; sur les receveurs, les arrêtés du 19 vendémiaire et du 16 germinal an XII ainsi que la circulaire du 30 germinal an XII (*Code* cité, p. 37) ; sur les comptes, le décret du 7 floréal an XIII ; etc.

(4) LANZAC, *La domination*, etc., t. I, p. 356 ; LALLEMAND, *ouv. cité*, pp. 180, 225, 235-236, 243-252, etc.

gine diverse (1). Il autorisa les administrateurs des bureaux de bienfaisance à faire des collectes dans les églises (2). Les lois relatives aux taxes sur les billets d'entrée dans les spectacles, etc., furent successivement prorogées, en faveur des mêmes établissements (3). Enfin, une grande extension fut donnée, nous l'avons déjà dit ailleurs, aux octrois établis à l'entrée des villes, qui reçurent désormais comme destination normale de venir tout à la fois en aide aux finances locales et aux besoins des hospices (4). " Il sera établi, disait l'art. 1<sup>er</sup> d'une loi du 5 ventôse an VIII, des octrois municipaux et de bienfaisance sur les objets de consommation locale, dans les villes dont les hospices civils n'ont pas de revenus suffisants pour leurs besoins. „ Le système que la loi du 11 frimaire an VII n'avait intronisé qu'à titre provisoire et en vertu duquel l'insuffisance des ressources des établissements charitables devait être couverte par les communes, devint ainsi définitif (5).

**1339. Organisation des secours.** Parmi les directions qui furent données sous le Consulat et l'Empire par l'autorité supérieure aux administrations charitables au point de vue de l'organisation des secours, il en est quelques-unes qui doivent être ici signalées. Dans les hospices, le soin des malades fut systématiquement confié aux *congrégations hospitalières* dont la reconstitution fut encouragée de toutes manières par le Gouvernement (6). Les bureaux de bienfai-

(1) Arrêtés du 6 fructidor an VIII, du 27 prairial an IX et du 9 frimaire an XII, loi du 4 ventôse an IX, décrets du 23 prairial an XII et du 15 pluviôse an XIII, etc. en faveur des hospices; loi du 4 ventôse et arrêtés du 27 prairial et du 9 fructidor an IX, etc., en faveur des bureaux de bienfaisance.

(2) Arrêté du 5 prairial an XI et décret du 12 septembre 1806.

(3) Voir plus haut, n° 593, et les arrêtés du 7 fructidor an VIII, du 10 thermidor an X, du 10 thermidor an XI, du 30 thermidor an XII, du 8 fructidor an XIII, etc. Au lieu de la proroger pour un an seulement, le décret du 9 décembre 1809 prorogea pour une durée indéfinie la taxe sur les billets d'entrée.

(4) Voir plus haut, n° 1145, et l'arrêté du 13 ventôse an XI.

(5) Voir plus haut, n° 587.

(6) Voir plus bas, nos 1356 et 1357.

sance, dans les villes surtout, furent chargés d'organiser des *ateliers de travail* pour les pauvres sans ouvrage. Les préfets poussèrent aussi à l'établissement de *soupes économiques* ou de *soupes à la Rumford*, mode d'assistance très vanté à cette époque (1). Un décret du 19 janvier 1811, enfin, réglementa à nouveau l'assistance aux *enfants trouvés* ou *abandonnés* et aux *orphelins pauvres*. Dans chaque arrondissement, il ne pouvait y avoir au plus qu'un hospice pour recevoir les enfants trouvés. Dans cet hospice, il devait y avoir un tour et les enfants trouvés devaient y être déposés (2).

**1340. Respect des fondations.** L'autorité supérieure manifesta aussi le souci constant de respecter religieusement les *fondations*. " Les fonctions du bureau central (cantonal), disait un arrêté du préfet de l'Ourthe en date du 6 novembre 1811, sont : " ... 8° de suivre l'intention des fondateurs „ dans la distribution des secours, qui aura lieu d'après les „ revenus des communes respectives. „ Pour favoriser les fondations (3), le Gouvernement autorisa les bienfaiteurs des hospices à se réserver ainsi qu'à leurs représentants la collation du bénéfice de leurs fondations, voire même une part dans la gestion des biens qui en dépendaient ; il admit

(1) LALLEMAND, *ouv. cité*, p. 226 ; *Annuaire du département de Jemmapes*, pour l'an XII, pp. 181-184 ; *Statistique du département de la Meuse inférieure*, Maestricht, an X, p. 88 ; *Almanach de Bruxelles pour 1806*, p. 333 ; SERVFRANCKX, *ouv. cité*, pp. 201 et suiv. ; etc.

(2) LALLEMAND, *Histoire des enfants abandonnés et délaissés*, Paris, 1885. — Le Gouvernement manifesta, dès le début du régime, une tendance à se débarrasser de la charge des enfants trouvés. Cfr. l'arrêté du 25 floréal an VIII ; la loi du 13 floréal an X rangeant les dépenses relatives aux enfants trouvés parmi les dépenses variables des départements ; le décret du 11 juin 1810, sur la fixation des dépenses départementales ; le décret organique, enfin, du 19 janvier 1811. Notons cependant que l'art. 12 de ce décret accordait à cette fin un subside annuel de quatre millions de la part de l'État. — Cfr. plus haut, nos 585 et 1105. — Sur la tutelle des enfants confiés aux hospices, voir la loi du 15 pluviôse an XIII.

(3) Arrêté du 16 fructidor an XI, art. 8 ; décret du 13 pluviôse an XII, art. 2 (Coll. HUYGHE, t. XIII, p. 355) ; décret du 31 juillet 1806. — Le décret du 26 septembre 1811 relatif à l'hospice d'Harscamp à Namur, accordait des droits particulièrement étendus aux parents

également des fondations avec administrateurs ou distributeurs spéciaux (1).

Et ce n'étaient pas seulement les fondations pour l'avenir dont l'autorité supérieure prescrivait le respect. Elle prescrivit aussi, par une série d'arrêtés et de décrets formels, le respect des fondations antérieures à la Révolution (2). Les descendants de fondateurs de lits dans les hopitaux, notamment, furent rétablis dans leurs droits de présentation, et les fondateurs d'hospices et autres établissements de charité (ou leurs héritiers) qui s'étaient réservé le droit de concourir à la direction des établissements dotés, furent admis à en jouir de nouveau, concurremment avec les commissions administratives établies en vertu des lois de l'an V (3).

### § 2. La bienfaisance privée

**1341.** Le législateur de l'an V en déchargeant l'État des obligations qu'il avait assumées sous la Convention avait appelé la bienfaisance privée à concourir avec la bienfaisance publique au soulagement des misères humaines. Sous le Consulat et l'Empire, les temps de calme et de prospérité étant revenus, la charité privée répondit à cet appel, soit en contribuant à fournir des ressources aux hospices et aux administrations de bienfaisance, soit par la création d'œuvres indépendantes.

Loin de contrecarrer ce mouvement, les pouvoirs publics l'encouragèrent de multiples manières, par la concession de locaux ou de subsides, par la concession de la personnification civile, etc. (4).

de la fondatrice. Cfr. DE BROUCKERE etc., *ouv. cité*, verbo *fondations*, pp. 415 et suiv. Voir aussi le décret du 24 juin 1808 (hospice de Gozée).

(1) Voir l'état de ces fondations annexé au projet de loi sur les établissements de bienfaisance (*Documents parlementaires*, session 1855-1856). Cfr. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *Des fondations perpétuelles*, Paris, 1895, pp. 219 et suiv.

(2) Arrêtés du 13 ventôse et du 20 thermidor an XI, décrets du 13 fructidor an XIII, du 31 juillet 1806 et du 12 juillet 1807.

(3) Arrêtés du 28 fructidor an X, du 16 fructidor an XI et du 31 juillet 1806.

(4) Voir, à titre d'exemples, l'*Almanach du département de la Dyle* pour 1811, pp. 218 et suiv. (Hospice Ste-Gertrude et refuge des

### § 3. *Le vagabondage et la mendicité*

**1342.** La détresse des établissements charitables et le défaut d'asiles appropriés avaient souvent empêché, sous le Directoire et au début du Consulat, l'application rigoureuse des lois sur la mendicité et le vagabondage (1). Mais cette indulgence ne tarda pas à prendre fin dans les départements où la bienfaisance publique disposait de ressources suffisantes. C'est ainsi que dans le département de la Dyle, après l'établissement des ateliers de charité (2) et l'ouverture d'un refuge à Vilvorde pour mendiants invalides (3), le préfet prescrivit d'arrêter sur-le-champ et de conduire à la maison de détention tout individu trouvé en état de mendicité flagrante (4).

**1343.** Le 5 juillet 1808, l'Empereur décréta l'établissement dans chaque département d'un dépôt de mendicité, où les "individus mendiant et n'ayant aucun moyen de subsistance", étaient tenus de se rendre. Le décret de ce jour annonça en conséquence : "La mendicité sera défendue dans tout le territoire de l'Empire." Les mendiants de chaque département qui ne se rendaient pas spontanément au refuge

Ursulines à Bruxelles); les décrets du 5 mai 1810 et du 25 juillet 1811 relatifs à la société de la *Charité maternelle*, qui s'était reconstituée dès l'an IX; décret du 29 août 1813 approuvant la fondation offerte par la reine Hortense en faveur d'un hospice privé établi auprès des bains d'Aix; décret du 13 pluviôse an XII relatif à l'association de dames établie à Valence, sous le titre de *Miséricorde*, pour le soulagement des prisonniers (Coll. HUYGHE, t. XIII, p. 355).

(1) Voir dans la Coll. HUYGHE, t. IV, p. 157, un arrêté du préfet de la Dyle, en date du 6 nivôse an IX, autorisant sous certaines conditions les indigents à mendier.

(2) Voir plus haut, n° 1339.

(3) Arrêté préfectoral du 16 thermidor an IX. Coll. HUYGHE, t. V, pp. 425 et suiv.

(4) Arrêté du 12 vendémiaire an XI, dans la Coll. HUYGHE, 2<sup>e</sup> série, t. X, p. 432, complété par celui du 13 brumaire an XIII (*Ibid.*, 3<sup>e</sup> série, t. I, p. 428).

qui leur était ouvert (1) devaient, aux termes de l'art. 2 du décret, " être arrêtés et traduits dans le dépôt de mendicité ". Quant aux mendiants vagabonds, ils devaient " être arrêtés et traduits dans les maisons de détention " (art. 5).

1344. Le Code pénal de 1810 réorganisa la répression judiciaire de la mendicité. " Le vagabondage est un délit, disait son art. 269. Les vagabonds ou gens sans aveu, ajoutait l'art. 270, sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui n'exercent habituellement ni métier ni profession. " Dans certains cas, la simple mendicité constituait également un délit. Suivant la gravité des circonstances dans lesquelles le délit de mendicité ou de vagabondage était commis, les délinquants devaient être punis de peines correctionnelles plus ou moins sévères, voire même, pour les vagabonds, de peines criminelles. A l'expiration de leur peine, ils demeuraient, en outre, à la disposition du Gouvernement pour être conduits aux dépôts de mendicité (2).

## CHAPITRE IV

### LE RÉGIME DE LA PRESSE, DES ASSOCIATIONS ET DES RÉUNIONS

#### § 1. *La presse* (3)

1345. PRINCIPES CONSTITUTIONNELS. La constitution du 22 frimaire an VIII était complètement muette au sujet de la liberté de la presse. A de rares exceptions près, elle passait

(1) Voir dans la Coll. HUYGHE, 3<sup>e</sup> série, les décrets d'érection des dépôts de mendicité de divers départements belges : t. VIII, pp. 5 et 6 (Jemmapes et Forêts) ; t. VIII, p. 215 (Deux-Nèthes) ; t. VIII, p. 301 (Meuse inférieure) ; t. IX, p. 9 (Sambre-et-Meuse) ; t. XI, p. 267 (Dyle) ; t. XVIII, p. 158 (Ourthe). — Sur l'organisation des dépôts, voir le décret du 22 décembre 1808, art. 7.

(2) Voir les art. 269 à 282 du Code pénal.

(3) Voir, sur le régime de la presse, AULARD, *Histoire politique*, etc., pp. 714 et suiv. ; WELSCHINGER, *La censure sous le premier*

d'ailleurs sous silence, comme nous avons déjà eu l'occasion de le remarquer, toute la matière des garanties de droits et des libertés publiques (1). Il en fut de même des constitutions de l'Empire. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII contient cependant quelques dispositions en matière de presse. Plusieurs d'entre elles parlaient même en termes formels de la liberté de la presse. Toutefois le régime qu'elles consacraient n'était en aucune façon un régime de liberté, limitée par la seule *répression* des abus.

La constitution impériale admettait, en effet, — implicitement tout au moins — que le Gouvernement exerçât sur les productions de la presse une censure *préalable*, et elle se bornait à entourer l'exercice de ce droit de certaines garanties : il cessait d'être abandonné purement et simplement à l'arbitraire ministériel pour être soumis au contrôle du Sénat. Les auteurs, libraires, etc., qui se croyaient fondés à se plaindre d'empêchements mis à l'impression ou à la circulation d'un ouvrage, pouvaient, en vertu des art. 65 et suiv. du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, adresser une réclamation à la *commission sénatoriale de la liberté de la presse*, laquelle était chargée d'examiner si l'empêchement était ou non dicté par " l'intérêt de l'État „. Si l'intérêt de l'État n'était pas en cause, la responsabilité ministérielle pouvait être mise en jeu (2).

Il résulte de ces dispositions que le Gouvernement pouvait, sous la sanction de la responsabilité ministérielle, soumettre les écrits à un examen préalable et en prohiber la circulation " dans l'intérêt de l'État „ : mais la commission sénatoriale de la liberté de la presse, d'abord, et le Sénat, ensuite, étaient juges en dernier ressort du point de savoir s'il y avait ou non intérêt de l'État en jeu.

On sait que, grâce à la servilité du Sénat de l'Empire, la garantie établie par la constitution n'eut pas la moindre effi-

*Empire*, Paris, 1887 ; LE POITTEVIN, *La liberté de la presse depuis la Révolution (1789-1815)*, Paris, 1901 ; VAN SCHOOR, *La presse sous le Consulat et l'Empire* (mercuriale du 2 octobre 1899, Bruxelles) ; VERHAEGEN, *Essai sur la liberté de la presse en Belgique* etc.

(1) Voir plus haut, n° 603.

(2) Voir plus haut, nos 843 et suiv., 851.

cacité. La commission sénatoriale de la liberté de la presse, à la différence de celle de la liberté individuelle (1), n'eut, en effet, aucune activité et couvrit par son inaction les agissements les plus arbitraires du ministère de la police en matière de presse.

Remarquons, enfin, que la garantie du contrôle du Sénat — le sénatus-consulte du 28 floréal le disait en termes exprès — ne concernait en aucune façon les journaux et publications périodiques (art. 64). Ceux-ci se trouvaient donc entièrement livrés à l'arbitraire gouvernemental, qui usa largement de sa prérogative, comme nous allons le voir.

**1346. LES JOURNAUX ET LA PRESSE PÉRIODIQUE.** Avant que le sénatus-consulte du 28 floréal an XII ne fût venu — indirectement tout au moins — consacrer le droit de police absolu du Gouvernement à l'égard des journaux, les Consuls, profitant du silence de la constitution de l'an VIII, s'étaient déjà emparés de ce droit (2).

Il faut d'ailleurs distinguer dans l'usage qu'ils en firent, à l'égard de la presse parisienne (la presse des départements fut soumise à des règles en partie différentes), trois périodes : dans la première, le Gouvernement s'attribua le droit de décider quels journaux pouvaient être imprimés, publiés et distribués ; dans la seconde, à partir de 1805, il s'arrogea le droit de nommer les rédacteurs en chef des journaux ; dans la troisième, qui s'ouvrit en 1811, il confisqua purement et simplement les journaux eux-mêmes, mit leur propriété en société, distribua une partie des actions à des hommes sûrs et garda les autres pour le ministère de la police.

**1347. La presse parisienne.** Ce fut par l'arrêté du 27 nivôse an VIII que le Gouvernement régla, sous sa première forme, le régime de la presse. « L'obligation que le peuple français a imposée aux Consuls de veiller à sa sûreté (3), dit

(1) Voir plus haut, n° 1080.

(2) Sur les journaux existant au début du Consulat, voir dans la *Révolution française*, t. XXVI, 1894, pp. 290 et suiv., et 465 et suiv., l'article de M. AULARD, *Une statistique des journaux en l'an VIII*.

(3) Voir plus haut, n° 677.

le procès-verbal de la séance des Consuls en date du 27 nivôse an VIII (1), leur commande de *prévenir* le mal que les journaux peuvent faire, et de ne laisser circuler que ceux dont les propriétaires et rédacteurs offrent une garantie reconnue de leurs principes républicains. „ Les Consuls désignèrent en conséquence nominativement, dans un arrêté du 27 nivôse an VIII, les journaux du département de la Seine qui étaient autorisés à paraître, interdirent la publication de tout nouveau journal “ tant dans le département de la Seine que dans les autres départements de la République „, et placèrent tous les journaux sous la surveillance du ministère de la police, avec ordre de supprimer “ sur-le-champ „ ceux qui inséreraient “ des articles contraires au respect dû au pacte social, à la souveraineté du peuple et à la gloire des armées „, etc. L'arrêté obligeait enfin les propriétaires et rédacteurs des journaux conservés à promettre fidélité à la constitution de l'an VIII.

Aucune censure *préalable* proprement dite n'était, on le voit, imposée aux journaux, mais le droit de suppression combiné avec l'interdiction de créer tout nouveau journal garantissait d'autant plus efficacement le Gouvernement contre les écarts de la presse que la publication d'un journal à cette époque constituait généralement, à Paris tout au moins, une entreprise lucrative. Aussi vit-on les journaux, désireux d'éviter la suppression, s'incliner docilement devant les observations et les conseils qu'ils recevaient du ministère chargé de les surveiller (2).

1348. Sous l'Empire, cependant, le Gouvernement estima que l'arrêté du 27 nivôse an VIII ne lui mettait pas encore entre les mains des armes suffisantes. “ Mon intention, écrivait l'Empereur à Fouché le 30 floréal an XIII (20 mai 1805), est

(1) Extrait cité par LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 127.

(2) Il y eut cependant quelques suppressions, tant à Paris que dans les départements. — Sur le détail des réprimandes, des conseils donnés aux journaux par le ministère de la police, voir LE POITTEVIN, *ouv. cité*, pp. 130 et suiv.; WELSCHINGER, *ouv. cité*, pp. 111 et suiv. Cfr. aussi, dans la *Révolution française*, t. XXXII, 1897, p. 66, un curieux rapport de Portalis sur les journaux (23 brumaire an XI).

que, désormais, le *Journal des Débats* ne paraisse pas qu'il n'ait été soumis la veille à une censure. Vous nommerez un censeur qui soit un homme sûr, attaché et ayant du tact, auquel les propriétaires du journal donneront 12.000 francs d'appointements. C'est à cette seule condition que je permettrai que ce journal continue à paraître „ (1). Mais ce n'était là qu'une mesure isolée et temporaire, „ par forme de punition „, comme l'expliquait l'Empereur à Fiévée (2). Napoléon voyait certains inconvénients à la censure préalable. En l'exerçant, le Gouvernement devenait en quelque sorte responsable, vis-à-vis des ambassadeurs étrangers notamment, de ce que pourraient imprimer les journaux. „ La censure détruit les journaux, écrivait l'Empereur au prince Eugène le 12 juin 1805, il faut déclarer que le Gouvernement ne peut répondre des sottises qu'ils peuvent dire, mais que les journalistes en répondront personnellement „ (3). On s'arrêta dès lors à une autre combinaison, pour se rendre, sans en avoir l'air, complètement maître de la presse parisienne. En août 1805, l'Empereur décida que le ministère de la police nommerait les rédacteurs en chef des divers journaux de Paris (4). Il devait, en outre, être fait chaque année, sur les bénéfices des journaux, un prélèvement d'un certain nombre de dixièmes, pour rémunérer le rédacteur en chef et pour permettre au Gouvernement de pensionner des gens de lettres.

Après la nomination des rédacteurs en chef, le ministère de la police n'en continua pas moins sa surveillance journalière et minutieuse sur les journaux, et la sanctionna, à plusieurs reprises, par la destitution des rédacteurs nommés.

**1349.** Les décrets de confiscation de 1811, achevèrent la mainmise du Gouvernement sur la presse parisienne. „ Con-

(1) Cité par M. LE POITTEVIN d'après la *Correspondance de Napoléon Ier*, n° 8767, p. 532.

(2) FIÉVÉE, *Correspondance et relations avec Bonaparte*, t. II, p. 114. — Sur le rôle de Fiévée en matière de presse, voir LE POITTEVIN, *ouv. cité*, pp. 152 et suiv., 175, et *passim*.

(3) *Correspondance de Napoléon Ier*, t. X, n° 8880, p. 634. — Cfr. LE POITTEVIN, *ouv. cité*, pp. 158 et suiv.

(4) Comparer plus haut, nos 436 et 441.

sidérant, disait le décret du 18 février 1811 relatif au *Journal des Débats* (*Journal de l'Empire* depuis 1805) (1), que les produits des journaux ou feuilles périodiques ne peuvent être une propriété qu'en conséquence d'une concession expresse faite par nous ; considérant que non seulement la censure, mais même tous moyens d'influence sur la rédaction d'un journal ne doivent appartenir qu'à des hommes sûrs, connus par leur attachement à notre personne et par leur éloignement de toute correspondance et influence étrangères... : art. 1 L'entreprise du *Journal de l'Empire* est concédée à une société d'actionnaires... „ D'autres décrets frappèrent de la même manière ou d'une manière analogue les principaux journaux de Paris. Quant aux actions des entreprises nouvelles, une partie en resta, comme nous l'avons dit, entre les mains de l'administration, le reste fut distribué à des hommes sûrs. „ A partir de cette réorganisation, écrit M. Le Poittevin, le duc de Rovigo, ministre de la police générale, devient le directeur effectif des journaux politiques „ (2).

**1350.** *La presse des départements.* Le régime de l'arrêté du 27 nivôse an VIII, qui défendait dans les départements comme à Paris la création de tout nouveau journal et qui permettait au Gouvernement de supprimer „ sur-le-champ „ toute feuille qui insérerait des articles contraires au pacte social, etc. (3), n'avait pas tardé à paraître insuffisant pour maintenir la soumission absolue de la presse de province. Le Gouvernement toutefois s'abstint de procéder à l'égard de cette presse comme il en avait agi à l'égard des journaux de Paris. Il eût été onéreux d'imposer des rédacteurs en chef aux journaux des départements : ce n'étaient pas des

(1) Ce décret, qui n'a pas été publié lorsqu'il a été rendu, est reproduit dans LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 263.

(2) *Ouv. cité*, p. 285. — Les décrets de confiscation et de concession ayant fusionné plusieurs journaux, il restait à Paris, à cette époque, en tout et pour tout, quatre journaux s'occupant de nouvelles politiques : le *Moniteur*, le *Journal de Paris*, la *Gazette de France* et le *Journal de l'Empire*.

(3) Voir plus haut, n° 1347.

entreprises à bénéfiques (1). On s'arrêta, en conséquence, à un système plus simple. Une circulaire du ministre de la police générale aux préfets, en date du 6 novembre 1807, leur traça la règle suivante : " Je vous invite, écrivait Fouché (2), à défendre aux journalistes de votre département d'insérer à l'avenir dans leurs feuilles aucun article quelconque relatif à la politique, excepté seulement ceux qu'ils pourront copier dans le *Moniteur* (3). Je ferai moi-même examiner ici tous les journaux des départements, et je supprimerai tous ceux qui ne s'y conformeront pas avec la plus sévère exactitude. „ Les journaux de province furent, en outre, assujettis, comme ceux de Paris, à un prélèvement sur leurs bénéfiques, quand il y en avait.

La circulaire de Fouché fut exécutée avec rigueur, et plusieurs journaux, en Belgique notamment (4), furent supprimés pour avoir publié d'autres articles politiques que ceux copiés dans le *Moniteur*. Invités à appliquer strictement la circulaire du 6 novembre 1807, les préfets, pour mettre leur responsabilité à couvert, finirent par s'arroger sur la presse des départements un droit de censure préalable. C'est ainsi que, le 18 mars 1809, le préfet de l'Ourthe, sous l'approbation du ministre de la police, arrêta : " Les rédacteurs des journaux qui s'impriment à Liège seront tenus d'envoyer à la préfecture les épreuves de leurs feuilles pour y être examinées „ (5).

(1) Le préfet de l'Escaut nomma cependant un rédacteur en chef à la *Gazet van Gent*. VERHAEGEN, *Essai sur la liberté de la presse* etc.

(2) Circulaire reproduite dans LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 304.

(3) On se rappelle que le *Moniteur* était depuis le 7 nivôse an VIII le seul journal officiel. — Cfr. plus haut, p. 35, note 4, et p. 471, note 2.

(4) Sur le détail des tracasseries, menaces, réprimandes, exécutions, etc., dont la presse de province fut l'objet, il faut lire les nombreux faits réunis par M. VERHAEGEN, dans son *Essai sur la liberté de la presse* etc., déjà maintes fois cité.

(5) L'arrêté est reproduit intégralement dans LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 310. — Dès 1804, le préfet de la Dyle avait déjà ordonné la communication préalable des épreuves d'un journal de Bruxelles. VERHAEGEN, *ouv. cité*. — Notons que les préfets mirent souvent obstacle à la publication de journaux en langue flamande ou obligèrent les éditeurs flamands à imprimer leurs journaux en deux langues (Id., *ibid.*, *passim*). Cfr. le décret du 22 décembre 1812.

**1351.** En 1810, de nouvelles mesures furent prises contre la presse de province. Le *Bulletin des lois* les fit même officiellement connaître (la circulaire de 1807 n'avait pas été publiée). " Il n'y aura, disait l'art. 1<sup>er</sup> d'un décret du 3 août 1810, qu'un seul journal dans chacun des départements autres que celui de la Seine (1). Ce journal, ajoutait l'art. 2, sera sous l'autorité du préfet et ne pourra paraître que sous son approbation. „ L'art. 3 admettait cependant, moyennant autorisation, la publication de feuilles d'annonces ou d'affiches ainsi que de journaux traitant exclusivement de littérature, sciences et arts, ou d'agriculture (2).

Le décret du 3 août 1810 ne satisfait pas encore complètement le ministère de la police dont certains fonctionnaires souhaitaient la disparition complète de la presse de province. " Les journaux de Paris, disait l'un d'eux, y gagneraient des abonnés, le Gouvernement de plus fortes contributions et le ministère ne serait pas obligé de faire des reproches inutiles et toujours renaissants à MM. les préfets, qui sont ordinairement les premiers auteurs des inconvenances et des choses déplacées qu'on imprime dans les journaux de leurs départements „ (3).

**1352. LA PRESSE NON PÉRIODIQUE.** Au début du Consulat le Gouvernement s'abstint de prendre des mesures *préventives* à l'égard de la presse non périodique. " Le Gouvernement, disait le procès-verbal de la séance des Consuls du 27 nivôse an VIII, peut arrêter la circulation d'un livre reconnu dangereux, avant qu'il ait été distribué à beaucoup de personnes ; les journaux, au contraire, ... ont propagé ce qu'ils renferment de contagieux, avant que le Gouvernement ait été instruit des articles vicieux qu'ils contiennent. „

Plus tard, des mesures préventives furent prescrites. " Pour assurer la liberté de la presse, disait un arrêté consulaire du 27 septembre 1803 (4), aucun libraire ne pourra

(1) L'Empereur avait même songé un instant à n'admettre qu'un journal par division militaire. Cfr. LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 313.

(2) Voir les décrets du 14 décembre 1810, du 26 septembre 1811 et du 22 mars 1813 autorisant la publication de périodiques de l'espèce.

(3) Rapport du 14 mars 1811, cité par LE POITTEVIN, *ouv. cité*, p. 317

(4) Cité par WELSCHINGER, *La censure*, p. 17.

vendre un ouvrage avant de l'avoir présenté à une commission de revision, laquelle le rendra, s'il n'y a pas lieu à la censure. „ Et ce système trouva peu après sa consécration implicite dans le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qui se bornait à exiger, comme nous l'avons dit, que les empêchements mis à la circulation d'un ouvrage fussent motivés par " l'intérêt de l'Etat „ (1).

1353. En 1810, l'Empereur rendit le célèbre décret du 5 février contenant règlement sur l'imprimerie et la librairie. Son objet était d'entourer de certaines garanties l'exercice des mesures préventives que le Gouvernement s'était attribué à l'égard des livres, etc. " La police, disait Napoléon au Conseil d'Etat, cartonne et supprime comme elle le veut les ouvrages, et ce n'est même pas le ministre qui juge : il est obligé de s'en rapporter à ses bureaux. Rien de plus irrégulier, rien de plus arbitraire que ce régime, et néanmoins il est insuffisant „ (2)

Le décret du 5 février 1810 limitait le nombre des imprimeurs, tant à Paris que dans les départements. Nul ne pouvait désormais exercer cette profession, ni celle de libraire, sans avoir reçu un brevet du Gouvernement et prêté serment (3). Tout imprimeur *devait* communiquer sur-le-champ au directeur général de l'imprimerie et de la librairie et aux préfets, le titre et le nom de l'auteur des ouvrages qu'il se proposait d'imprimer. " Le directeur général pourra ordonner, disait l'art. 12 du décret, si bon lui semble, la communication de l'ouvrage et surseoir à l'impression. „ Des censeurs officiels, qualifiés de *censeurs impériaux* par le décret du 14 décembre 1810, devaient, dans ce cas, examiner l'ouvrage et proposer les changements ou suppressions nécessaires. En cas de refus, le directeur général défendait la vente, faisait rompre les formes et saisir les feuilles ou exemplaires déjà imprimés.

Les auteurs et imprimeurs *pouvaient*, s'ils voulaient éviter

(1) Voir plus haut, n° 1345.

(2) WELSCHINGER, *ouv. cité*, p. 28.

(3) Voir, sur ces brevets, le décret du 2 février 1811.

éventuellement des défenses de vendre et des confiscations ruineuses, soumettre spontanément aux censeurs les ouvrages qu'ils se proposaient d'imprimer ou de faire imprimer.

Quoique le décret du 5 février 1810 soumit les décisions de la censure ou de la police à des voies de recours diverses, la presse non périodique continua jusqu'à la fin de l'Empire à être soumise à un régime oppressif et arbitraire.

### § 2. *Le régime des associations et des réunions*

**1354.** LES ASSOCIATIONS AVANT LE CODE PÉNAL DE 1810. Les associations ne furent soumises à un régime légal uniforme qu'à partir de la mise en vigueur du Code pénal de 1810. Avant cette époque, chaque espèce d'associations continua, suivant le système admis dès le début de la Révolution (1), à être régie par des règles particulières.

**1355.** Certaines espèces d'associations, comme les *sociétés d'art*, les *sociétés scientifiques*, les *sociétés philanthropiques* (autres que les confréries), les *sociétés d'agrément*, n'avaient jamais été défendues par le législateur (2). Elles continuèrent, sous le Consulat et l'Empire, à se constituer et à vivre sans que l'autorité publique mit des entraves à leur fonctionnement (3). Elle encouragea même plus d'une fois celles qui s'occupaient d'œuvres de bienfaisance ou de sciences (4).

Quant aux *associations politiques*, la suppression des élections par la constitution du 22 frimaire an VIII (5) avait

(1) Voir plus haut, nos 443, 450 et 451.

(2) Voir plus haut, nos 450, 595 et 596, *in fine*.

(3) Sur les sociétés de secours mutuels, qui furent souvent encouragées, voir LEVASSEUR, *ouv. cité*, t. I, p. 507.

(4) Voir plus haut, no 1341. — Cfr. sur l'existence de sociétés de bienfaisance à cette époque, l'*Almanach de Bruxelles*, 1806, pp. 328 et suiv. ; l'*Almanach du département de la Dyle*, 1811, p. 219 ; un avis du Conseil d'État, en date du 17 janvier 1806 ; sur l'existence de sociétés littéraires et scientifiques, l'étude de MAILLY (citée plus haut, p. 310, note 2), pp. 16-17 ; etc.

(5) Voir plus haut, nos 604 et 608.

enlevé tout intérêt à leur formation. Il ne semble pas cependant qu'en théorie, cette formation fût défendue ou soumise à une autorisation préalable.

1356. *Les associations religieuses* (1). Le Consulat introduisit des innovations capitales dans le régime des associations religieuses. Sans doute, les lois de la Constituante et de la Législative, qui supprimaient les ordres religieux existants et interdisaient pour l'avenir leur reconstitution, ne furent pas directement abrogées (2). Les articles organiques du culte catholique rappelèrent même en termes formels que " tous établissements ecclésiastiques ", autres que les chapitres cathédraux et les séminaires, étaient " supprimés " (art. 11). Mais il résulte de l'exposé des motifs de la loi du 18 germinal, que le Gouvernement ne visait par cette disposition que les anciens ordres monastiques où l'on faisait des vœux perpétuels (3). Par un arrêté du 1<sup>er</sup> nivôse an IX, le ministre de l'intérieur avait déjà autorisé la formation d'une association de *Sœurs de charité*. En l'an XI et en l'an XII, des autorisations semblables furent accordées, sous l'approbation des Consuls, à d'autres congrégations de femmes ainsi qu'aux Frères des écoles chrétiennes (4).

Le maintien sans tempérament aucun des lois interdisant les congrégations religieuses eût été en contradiction formelle avec l'art. 1<sup>er</sup> du Concordat, en vertu duquel la religion catholique, apostolique et romaine devait être librement exercée en France. Un certain nombre de congrégations religieuses s'étaient même spontanément reformées sous l'égide

(1) On trouvera de nombreux documents relatifs aux congrégations religieuses sous le Consulat et l'Empire dans PORTALIS, *Discours, rapports et travaux*, Paris, 1845, pp. 294, 443 et suiv.

(2) Voir plus haut, nos 445 et 461.

(3) Cfr., en outre, dans PORTALIS, *ouv. cité*, p. 495, un rapport de Portalis à l'Empereur en date du 24 mars 1807.

(4) La décision en faveur des Frères est du 11 frimaire an XII (3 décembre 1803). CHEVALIER, *Les Frères des écoles chrétiennes*, pp. 91-94. — L'art. 109 du décret du 17 mars 1808 (voir plus haut, no 1318) s'appliquait à toutes les institutions de Frères quelconques s'occupant de l'enseignement gratuit. Cfr. CHEVALIER, *ouv. cité*, p. 222.

de cette promesse, sans solliciter l'autorisation gouvernementale. Mais cette reconstitution spontanée et générale n'entraîna pas dans les vues du Gouvernement. Un décret du 3 messidor an XII (1) vint, en conséquence, réglementer d'une façon nette et précise la formation des congrégations religieuses. Après avoir prononcé la dissolution des *Pères de la Foi*, et de toutes les autres congrégations qui s'étaient formées sans autorisation, le décret décidait : art. 3 " Les lois qui s'opposent à l'admission de tout ordre religieux dans lequel on se lie par des vœux perpétuels continueront d'être exécutées selon leur forme et teneur „ ; art. 4 " Aucune congrégation ou association d'hommes ou de femmes ne pourra se former à l'avenir sous prétexte de religion, à moins qu'elle n'ait été formellement autorisée par un décret impérial, sur le vu des statuts et règlements selon lesquels on se proposerait de vivre dans cette congrégation ou association. „ Quant aux congrégations enseignantes ou charitables, comme celles des Sœurs de la charité, etc., qui avaient été autorisées avant le décret du 3 messidor an XII, elles devaient " continuer d'exister „, à charge de faire viser et vérifier leurs statuts au Conseil d'État sur le rapport de l'administration des cultes.

A partir de ce décret et jusqu'en l'an 1809, de nombreuses congrégations vouées par leurs constitutions au service des hôpitaux et des hospices, à la distribution de secours à domicile, à des œuvres de refuge ou à l'instruction gratuite des enfants indigents (2), furent autorisées par décrets rendus en Conseil d'État. A partir de 1807, les décrets d'autorisation conférèrent même à ces congrégations la personnification civile (3).

(1) Cfr. déjà la circulaire du 5 pluviôse an XI, dans la *Pasinomie*.

(2) Cfr. spécialement les décrets du 11 thermidor an XII, du 4 germinal an XIII, du 25 janvier, du 10 mars, du 23 avril et du 12 août 1807, du 3 août 1808.

(3) Voir les décrets avec les statuts des congrégations y annexés dans le *Bulletin des lois* et dans la Coll. HUYGHE, 3<sup>me</sup> série, *passim* et spécialement t. I, pp. 93, 176 ; t. II, p. 137 ; t. V, pp. 123, 269, 276, 291, 323, 374, 380 ; t. VI, p. 17 ; t. VII, p. 121 ; etc. Cfr. sur les congrégations hospitalières, les PANDECTES BELGES, verbo *congrégation hospitalière*.

Le Gouvernement autorisa également, indépendamment des Frères des écoles chrétiennes, diverses congrégations d'hommes, comme les Lazaristes, les Pères des Missions étrangères (1), etc.

**1357.** En 1809, parut le décret organique du 18 février qui plaçait les *congrégations hospitalières* sous la protection de *Madame*, mère de l'Empereur, et qui réglait d'une façon générale les conditions auxquelles leur reconnaissance serait subordonnée à l'avenir. D'après l'application qui fut faite de ce décret, le Gouvernement reconnaissait comme telles les congrégations qui étaient vouées soit à l'administration de secours à domicile, soit au service des hôpitaux et hospices, soit à ces œuvres d'assistance et à l'éducation gratuite des enfants indigents (2). En 1810, le décret du 26 décembre fixa les règles à suivre dans la reconnaissance des maisons religieuses dites du *Refuge*, c'est-à-dire " destinées à ramener aux bonnes mœurs les filles qui se sont mal conduites „ (art. 1). Ces congrégations étaient également placées sous la protection de la mère de l'Empereur. L'Empereur se proposait (3) enfin, de régler par un troisième décret la reconnaissance des ordres religieux de femmes consacrés à l'établissement de pensionnats et d'instituts payants, mais l'Empire tomba avant que ce décret n'eût été rendu.

**1358.** *Les associations professionnelles.* Au début du Consulat, des efforts furent tentés de divers côtés en vue du rétablissement des jurandes, des maîtrises et des corporations professionnelles. La question fut même soumise au Conseil d'Etat, mais le principe de la liberté des professions

(1) Décrets du 7 prairial an XII, du 10 frimaire, du 2 germinal et du 13 prairial an XIII, cités par SÉVESTRE, *L'histoire du Concordat*, p. 53.

(2) Cfr. notamment les décrets du 14 juin et du 16 juillet 1810, du 15 juin 1812, du 12 janvier et du 21 juin 1813. Coll. HUYGHE, t. X, pp. 225, 311 et 363; t. XV, p. 107; t. XVI, p. 236 et t. XVIII, p. 3.

(3) Cfr. à cet égard les décrets du 26 décembre 1810, du 25 mars 1811 et du 12 janvier 1813. Coll. HUYGHE, t. XII, pp. 22 et 272, et t. XVI, p. 236.

et de l'industrie prévalut (1). Les lois de la Constituante (2) qui interdisaient jusqu'aux groupements professionnels libres, continuèrent également à être rigoureusement appliquées (3).

Certains organismes, à base professionnelle, furent toutefois établis par le Gouvernement, qui leur conféra quelques attributions d'ordre purement consultatif. Un arrêté du 3 nivôse an XI notamment décréta l'établissement de *chambres de commerce* dans une série de villes (4). La loi du 22 germinal an XI décida de même la création de *chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers* (5).

**1359.** LES ASSOCIATIONS SOUS LE RÉGIME DU CODE PÉNAL DE 1810. Le Code pénal de 1810 fut la première loi de l'époque de la Révolution qui établit en matière d'associations un régime légal général, applicable à toutes les associations quelconques. " Nulle association de plus de vingt personnes, disait l'art. 291 du Code, dont le but sera de se réunir tous

(1) E. MARTIN-ST-LÉON, *Histoire des corporations de métiers*, pp. 516 et suiv.; LEVASSEUR, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France de 1789 à 1870*, t. I, pp. 374 et suiv. — Certaines professions furent cependant érigées en monopole fermé : comme celle des avoués (voir plus haut, n° 967), celle de libraire et d'imprimeur (voir plus haut, n° 1353), celle de courtier de commerce et d'agent de change (loi du 28 ventôse an IX). L'exercice d'autres professions fut subordonné à la possession de diplômes de capacité : comme celle d'avocat (voir plus haut, n° 960), celle de médecin et de pharmacien (voir plus haut, n° 1307). Certaines professions, enfin, ne pouvaient s'exercer que moyennant un brevet accordé par l'autorité publique et à la condition de suivre une réglementation minutieuse qui les syndiquait officiellement, comme celle des boulangers et des bouchers dans certaines villes (voir les décrets du 22 décembre 1812, du 5 avril, du 14 juin, du 29 août, du 27 septembre et du 6 novembre 1813).

(2) Voir plus haut, nos 444, 451 et 453.

(3) Voir des exemples dans LEVASSEUR, *ouv. cité*, t. I, pp. 383 et suiv.; VARLEZ, *Les salaires dans l'industrie gantoise*, t. I, p. 13, et annexe 2.

(4) Voir, en outre, les arrêtés du 7 floréal et du 10 thermidor an XI, et le décret du 23 septembre 1806.

(5) Voir, en outre, les arrêtés du 10 thermidor an XI et du 12 germinal an XII.

les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du Gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société.„ Seules, les associations de moins de vingt personnes pouvaient se former librement. Il en était de même de celles composées de plus de vingt personnes, lorsqu'elles ne devaient pas se réunir tous les jours ni à certains jours marqués (1).

**1360.** L'exercice du droit d'association ne se trouvait pas seulement soumis, d'après le Code pénal de 1810, à la mesure préventive de l'autorisation gouvernementale et aux conditions auxquelles il plaisait au Gouvernement de la subordonner. Les réunions des associations autorisées étaient, en outre, subordonnées à la permission de l'autorité municipale. " Tout individu, disait l'art. 294 du Code pénal, qui, sans la permission de l'autorité municipale, aura accordé ou consenti l'usage de sa maison ou de son appartement, en tout ou en partie, pour la réunion des membres d'une association même autorisée, ou pour l'exercice d'un culte, sera puni d'une amende de seize à deux cents francs „ (2).

**1361. LE DROIT DE RÉUNION.** Il ne fut pas spécialement légiféré, pendant la durée du Consulat et de l'Empire, sur le droit de réunion. Ce droit, en tant que son exercice ne concourait pas avec celui d'association ou avec l'exercice des cultes, continua à être reconnu, sans être soumis à des mesures préventives. C'est ainsi que l'arrêté du 5 brumaire an IX relatif aux attributions des commissaires généraux de police se bornait à charger ceux-ci de " prendre les mesures

(1) Cfr. la loi française du 10 avril 1834.

(2) Je rappelle aussi que le Code pénal de 1810 punissait de peines correctionnelles toute *coalition* de patrons en vue de forcer injustement et abusivement l'abaissement des salaires (art. 414), ainsi que toute *coalition* d'ouvriers (art. 415). Cfr. la loi des 14-17 juin 1791, art. 4-7; le titre II, art. 19 et 20, du Code rural des 28 septembre-6 octobre 1791 (cfr. plus haut, n° 133), et la loi du 22 germinal an XI relative aux manufactures, fabriques et ateliers.

propres à prévenir ou dissiper les attroupements ou les réunions tumultueuses ou menaçant la tranquillité publique „. Lorsque l'exercice du droit de réunion concourait avec l'exercice des cultes ou avec celui du droit d'association, il était, au contraire, soumis à des mesures préventives. Les réunions des associations autorisées de plus de vingt personnes ne pouvaient, comme nous l'avons déjà dit, se tenir qu'avec la permission de l'autorité municipale (1).

(1) Cfr. sur le droit de réunion, les observations de BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1902, p. 281 ; et sur le droit d'association : VAN DEN HEUVEL, *De la situation légale des associations sans but lucratif en France et en Belgique*, Bruxelles, 1884.

---

## ERRATA ET ADDENDA

---

- Page 18, n° 13, ligne 13, *au lieu de* : l'article 129, *lire* : l'article 279.
- Page 53, n° 31, ligne 3, *au lieu de* : (art. 118), *lire* : (art. 128).
- Page 72, note 2, *au lieu de* : plus haut, n° 57, *lire* : plus haut, n° 58.
- Page 80, n° 86, ligne 10, *au lieu de* : des douanes, bois, *lire* : des domaines, bois.
- Page 94, n° 111, *noter* que le costume déterminé par la loi du 2 septembre 1790 fut complété par celle des 11-18 février 1791.
- Page 121, ligne 7, *au lieu de* : du tribunal criminel, *lire* : du tribunal correctionnel.
- Page 151, n° 174, ligne 12, *au lieu de* : par le Corps législatif, *lire* : par le Tribunal de cassation.
- Page 151, note 2, ligne 2, *au lieu de* : du 6 brumaire, *lire* : du 2 brumaire.
- Page 186, lignes 16 et 17, *supprimer les mots* : conformément aux dispositions de la loi martiale. (Ces mots n'ont pas été reproduits lors de la publication en Belgique de la loi des 16-24 août 1790. La loi martiale du 21 octobre 1789 avait été formellement abrogée par la loi du 23 juin 1795).
- Page 193, note 2, *ajouter* : et l'arrêté du 24 brumaire an V.
- Page 250, n° 544, ligne 1, *au lieu de* : des 3-17 décembre 1790, *lire* : des 3-19 décembre 1790.
- Page 242, *au lieu de* : chapitre III, *lire* : chapitre II.
- Page 278, *au lieu de* : § 2. *L'armée de mer*, *lire* : **Section II.** —  
L'ARMÉE DE MER.
- Page 292, n° 453, ligné 3, *au lieu de* : relatifs, *lire* : relatifs.
- Page 378, note 5, *au lieu de* : *ouv. cité*, t. II, *lire* : *ouv. cité*, t. III.
- Page 379, note 1, *au lieu de* : *ouv. cité*, t. II, *lire* : *ouv. cité*, t. III.
- Page 390, n° 543, ligne 26, *au lieu de* : écoles primaires, libres de..., *lire* : écoles primaires libres, de...
- Page 440, note 4, *ajouter* : L'art. 16 de la loi du 16 messidor an VII décida que les réunions d'hospices devaient être autorisées par une loi.
- Page 452, note 4, ligne 5, *au lieu de* : (22 vendémiaire), *lire* : (24 vendémiaire).

Page 463, note 1, ligne 1, *au lieu de* : La constitntion, *lire* : La constitution.

Page 602, note 2, ligne 3, *au lieu de* : ainsi que etc., *lire* : voir, en outre, dans les *Archives parlementaires*, t. VIII, p. 750, séance du Corps législatif du 18 septembre 1807, les discours prononcés par les orateurs du Gouvernement, lors de la communication du sénatus-consulte du 19 août 1807.

Page 606, note 2, ligne 2, *au lieu de* : le 29 frimaire, *lire* : le 20 frimaire.

Page 648, note 2, ligne 5, *ajouter* : et dans la *Pasinomie*, t. XI, pp. III et suiv.

Page 742, note 1, ligne 1, *au lieu de* : le 1<sup>er</sup> vendémiaire, *lire* : le 50 vendémiaire.

Page 853, dernière ligne, *ajouter* : Le décret du 8 fructidor an XIII décida que le tirage au sort aurait lieu désormais aussitôt après la vérification des tableaux de recensement et *avant* l'examen des conscrits.

---



# TABLE DÉTAILLÉE DES MATIÈRES (1)

---

AVERTISSEMENT. . . . . v

## PREMIÈRE PARTIE

---

# LE DIRECTOIRE

---

## CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LA CONSTITUTION DE L'AN III 1

*Les constitutions antérieures. 1. — La constitution de l'an III. Déclaration des droits et devoirs. 2. — Les garanties des droits. 3. — Organisation des pouvoirs publics. Caractère général de la constitution de l'an III. 4.*

## LIVRE PREMIER

---

Le pouvoir législatif 11

---

## CHAPITRE I

ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF

§ 1. *Composition du Corps législatif* 12

*La dualité des Chambres. 7. — Composition des Conseils. 8.*

---

(1) Les chiffres placés dans le corps de la table des matières renvoient aux numéros des alinéas.

§ 2. *Les élections au Corps législatif* 15

*Des électeurs.* 10. — *Des électeurs au premier degré : les assemblées primaires.* 11. — *Motifs de la suppression du suffrage universel.* 12. — *Privation ou suspension des droits politiques.* 13. — *Scrutin.* 14. — *Des électeurs au second degré : l'assemblée électorale.* 15. — *Scrutin.* 16. — *Des éligibles au Corps législatif.* 17. — *Lois diverses créant de nouvelles conditions d'éligibilité.* 18. — *Règles particulières à la formation du Corps législatif en l'an IV.* 19. — *Des causes qui empêchèrent le fonctionnement normal des élections.* 20. — *Les élections de l'an V et le coup d'Etat de fructidor.* 21. — *Les élections de l'an VI et le coup d'Etat du 22 floréal an VI.* 22. — *Les élections de l'an VII et le coup d'Etat de prairial.* 23. — *Pression gouvernementale.* 24. — *Les élections en Belgique.* 25. — *Validation des pouvoirs.* 26.

§ 3. *Le fonctionnement des Conseils* 34

*Des Sessions.* 28. — *Règlement d'ordre intérieur des Conseils.* 29. — *Des Séances.* 30. — *Des votes.* 31. — *Procédure des délibérations aux Cinq-Cents.* 32. — *Procédure des délibérations aux Anciens.* 33. — *Commissions.* 34. — *Caractères généraux du mandat. Serment. Indemnités. Incompatibilités. Immunités.* 35.

## CHAPITRE II

LES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS 43

*Les attributions des Conseils.* 36. — *De l'exercice du pouvoir législatif par le Corps législatif.* 37. — *Interdiction au Corps législatif de déléguer ses pouvoirs.* 39. — *Rapports avec le pouvoir exécutif.* 40. — *Responsabilité pénale.* 41. — *Revision de la constitution.* 42.

## LIVRE II

### Le pouvoir exécutif

#### CHAPITRE I

LE DIRECTOIRE EXÉCUTIF

§ 1. *Organisation du Directoire exécutif* 49

*Nomination.* 43. — *Élection.* 44. — *Éligibilité.* 45. — *Renouvellement.* 46. — *Fonctionnement.* 47. — *Prérogatives, traitement, immunités.* 48. — *Responsabilité.* 49.

§ 2. *Les attributions du Directoire exécutif* 55A. *Attributions du Directoire se rattachant à l'exercice du pouvoir exécutif*

*Promulgation et publication des lois.* 52. — Le mode de publication des lois et l'époque de leur entrée en vigueur. 53. — Règles spéciales à la Belgique. 54. — *Pouvoir réglementaire.* 55. — *Droits de nomination.* 56. — *Maintien de l'ordre.* 57. — *Direction suprême des administrations locales.* 58.

B. *Autres attributions du Directoire* 63

*Rapports avec le Corps législatif.* 59. — *Rapports du Directoire avec le pouvoir judiciaire.* 61. — *Conflits d'attributions.* 62. — *Droit de grâce.* 63. — *Les relations extérieures.* 64. — *Conclusion des traités.* 65. — *Déclaration de guerre.* 66.

## CHAPITRE II

## LES MINISTRES 67

§ 1. *L'organisation des ministres* 68

*Nombre des ministres.* 68. — *Nomination.* 69. *Traitements, etc.* 70. — *Responsabilité ministérielle.* 71. — *Responsabilité pénale.* 73. — *Responsabilité civile.* 74. — *Causes de justification.* 75.

§ 2. *Les attributions des ministres* 71

*Droits de nomination.* 77. — *Pouvoirs de direction et de contrôle.* 78. — *Actes de gestion.* 79. — *Pouvoir réglementaire.* 80. — *Contentieux administratif.* 81. — *De l'exercice de leurs fonctions par les ministres.* 82.

§ 3. *Les bureaux des ministères* 77

## CHAPITRE III

## L'ADMINISTRATION RÉGIONALE DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX 78

## LIVRE III

## Le pouvoir judiciaire 83

*Réformes de l'Assemblée constituante dans l'ordre judiciaire. 89. — La constitution de l'an III et la hiérarchie des tribunaux. 90. — L'élection des Juges. 91.*

## CHAPITRE I

## LA JUSTICE CIVILE 86

*Suppression des tribunaux de famille. 93. — Suppression de l'arbitrage forcé. 94.*

## § 1. Les tribunaux de paix 88

*Organisation. 95. — Traitement. 97. — Costume. 98. — Nomination. 99. — Destitution. 101. — Attributions. 102. — Appel des jugements des tribunaux de paix. 105.*

## § 2. Les tribunaux civils de département 92

*Organisation. 106. — Composition. 107. — Division en sections. 108. — Langue des débats. 109. — Traitements. 110. — Costume. 111. — Vacances. 112. — Nomination. 113. — Destitution. 115. — Conditions d'éligibilité. 116. — Attributions. 117. — De l'appel des sentences des tribunaux civils. 119. — Des fonctions du commissaire du Directoire. 121.*

## § 3. Les tribunaux de commerce 99

*Organisation. 122. — Nomination. 124. — Attributions. 126. — Appel de leurs décisions. 127.*

## § 4. Les avocats et les officiers ministériels 101

*Suppression de l'ordre des avocats. 129. — Suppression des procureurs. Institution et suppression des avoués. 130. — Les huissiers. 131. — Notaires. 132.*

## CHAPITRE II

## LES JURIDICTIONS RÉPRESSIVES

105

*Les lois de l'Assemblée constituante. 133. — Le Code du 3 brumaire an IV. 134.*

§ 1. *De la recherche et de la constatation des infractions et de l'information préalable* 107

*Recherche des contraventions. 137. — Recherche des délits et des crimes. 138. — Rôle des juges de paix. 139. — Mandats d'amener, de comparution et d'arrêt. 141. — Caractères de la procédure d'instruction. 142. — Poursuite des infractions. 143. — Auxiliaires du juge de paix comme officier de police judiciaire et magistrat instructeur. 145. — Du directeur du jury comme officier de police judiciaire et magistrat instructeur. 146. — Du règlement de la compétence et du renvoi des inculpés devant les juridictions de jugement ou le jury d'accusation. 148. — Surveillance des officiers de police judiciaire. 149.*

§ 2. *Les tribunaux de police* 116

*Organisation. 150. — Procédure. 152. — Compétence. 153. — Voies de recours. 154.*

§ 3. *Les tribunaux correctionnels* 118

*Organisation. 155. — Procédure. 157. — Compétence. 158. — Voies de recours. 159.*

§ 4. *Les tribunaux criminels* 121

*Organisation. 160. — Composition du tribunal criminel. 161. — Formation du jury. 162. — Traitements, costumes. 163. — Fonctions des divers éléments composant le tribunal criminel. 164. — Procédure. 165. — Première phase : intervention du jury d'accusation. 166. — Seconde phase : instruction définitive. 168. — Compétence du tribunal criminel. 172. — Voies de recours. 173.*

§ 5. *La Haute Cour de justice* 131

§ 6. *Les tribunaux et les commissions extraordinaires* 132

§ 7. *Les tribunaux militaires et maritimes* 133

A. — LES TRIBUNAUX MILITAIRES. — *Organisation*. Essais éphémères. 179. — Les conseils de guerre permanents. 182. — *Compétence des conseils de guerre*. 184. — *Voies de recours*. 186. — *Le conseil de revision*. *Organisation*. 187. — *Compétence*. 188. — *Conseils de guerre particuliers dans les départements déclarés en état de trouble*. 189. — *Commissions militaires*. 190.

B. JURIDICTIONS MARITIMES. — *Organisation*. 191. — Conseil de justice. Conseil martial. 192. — Cour martiale maritime. Tribunal de police correctionnelle maritime. 193.

§ 8. *Le système pénal* 142

*Les réformes de l'Assemblée constituante*. 195. — *Le Code du 3 brumaire an IV*. 196. — Les peines de simple police. 197. — Les peines correctionnelles. 198. — Les peines criminelles : 1<sup>o</sup> peines afflictives et infamantes. 199. — 2<sup>o</sup> peines infamantes. 200. — *Des peines du bannissement, de la mort civile et de la confiscation*. 202. — *Code pénal militaire*. *Code des vaisseaux*. 203.

§ 9. *Le régime des prisons* 148

*Principe fondamental*. 204. — Détention préventive : maisons d'arrêt et de justice. 205. — Prisons pour peines. 206. — *Administration, surveillance et police*. 207.

### CHAPITRE III

LE TRIBUNAL DE CASSATION 150

*Organisation*. 210. — *Composition*. 211. — *Costume et traitement*. 212. — *Nomination*. 213. — *Conditions d'éligibilité*. 217. — *Attributions*. 218. — *Voies de recours*. 221.

## LIVRE IV

## Les institutions départementales et locales

## CHAPITRE I

## LES INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES

§ 1. *Organisation des administrations départementales* 157

*Composition.* 222. — *Organisation antérieure.* 223. — *Nomination.* 225. — *Suspension. Destitution.* 226. — *Eligibilité.* 227. — *Les administrations centrales dans les départements réunis.* 228. — *Les colonies.* 229.

§ 2. *Attributions des administrations départementales* 164

*L'exécution des lois et l'administration régionale des intérêts généraux.* 231. — *L'administration des intérêts propres au département.* 240. — *La surveillance des administrations municipales.* 242. — *Le contentieux administratif.* 243.

§ 3. *Fonctionnement des administrations départementales* 170

*Présidence. Délibérations. Publicité.* 244. — *Employés. Secrétaire en chef.* 245. — *Pouvoir réglementaire.* 246. — *Finances départementales.* 247. — *Dépenses départementales.* 248. — *Recettes départementales.* 249. — *Budgets et comptes.* 250. — *Hiérarchie administrative. Les commissaires du Directoire.* 251.

## CHAPITRE II

## LES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES

§ 1. *Organisation des administrations municipales* 176

*Principes généraux.* 252. — *Composition des administrations municipales.* 254. — *Nomination.* 255. — *Pouvoirs de nomination attribués au Directoire.* 258. — *Suspension. Destitution.* 259. — *Eligibilité.* 260. — *Organisation des administrations municipales dans les départements réunis.* 261.

§ 2. *Les attributions des autorités municipales* 183

*Principes généraux.* 262. — *Fonctions propres au pouvoir municipal.* 263. — *Fonctions d'administration générale déléguées aux municipalités.* 264.

§ 3. *Fonctionnement des administrations municipales* 187

*Répartition des fonctions entre les divers éléments de l'administration municipale.* 265. — *Présidence. Délibérations. Publicité.* 266. — *Traitements.* 267. — *Employés.* 268. — *Pouvoir réglementaire.* 269. — *Finances locales.* 270. — *Dépenses à charge des municipalités.* 271. — *Des diverses ressources des municipalités.* 272. — *Fixation des dépenses et des recettes. Budget.* 273. — *Compte.* 275. — *Hierarchie administrative.* 276. — *Les Commissaires du Directoire.* 277.

LIVRE V

Les finances publiques

CHAPITRE I

LES IMPÔTS 195

§ 1. *Les impôts directs* 197

I. — L'IMPÔT FONCIER. — *Caractères généraux.* 281. — *Assujettissement à l'impôt.* 284. — *Les exceptions.* 285. — *Assiette de l'impôt.* 286. — *Fixation du contingent communal.* 287. — *Fixation du contingent individuel.* 290. — *Des demandes en décharge ou réduction, etc.* 297. — *Perception et recouvrement.* 298. — *Paiement de l'impôt foncier.* 300.

II. — LA CONTRIBUTION PERSONNELLE, MOBILIÈRE ET SOMPTUAIRE.

A. *Les premières formules de la contribution personnelle et mobilière.* — *Système de la loi des 13 janvier-18 février 1791.* 302. — *Système de la loi du 7 thermidor an III.* 303.

B. *Système de la loi du 14 thermidor an V.* — *Idée générale.* 304. — *Assiette.* 305. — *Assujettissement à la taxe. Exemptions. Réclamations.* 306. — *Perception et recouvrement.* 307.

C. *Le système des lois du 3 nivôse an VII. — Idée générale.* 309. — *La retenue sur les salaires et la taxe somptuaire.* 310. — *Contribution personnelle et mobilière.* 311. — *Fixation du contingent individuel.* 312. — *Assujettissement à l'impôt. Exemptions. Réclamations.* 313. — *Expédition des rôles, perception et recouvrement.* 314.

III. — LES PATENTES. — *Origines.* 316. — *Système de la loi du 4 thermidor an III.* 317. — *Système des lois du 6 fructidor an IV et du 7 brumaire an VI. — Loi organique du 1er brumaire an VII.* 318. — *Montant de l'impôt.* 319. — *Assiette de l'impôt. Réclamations.* 320. — *Paiement. Recouvrement. Poursuites.* 321.

IV. — LA CONTRIBUTION SUR LES PORTES ET FENÊTRES. 322

V. — LES EMPRUNTS FORCÉS. — *L'emprunt forcé du 19 frimaire an IV.* 328. — *Assiette.* 329. — *Recouvrement, paiement.* 330. — *Remboursement.* 331. — *Echec de l'emprunt.* 332. — *L'emprunt forcé du 10 messidor an VII.* 333. — *Assiette.* 334. — *Recouvrement. Paiement.* 335. — *Echec de l'emprunt.* 336.

## § 2. Les impôts indirects

227

*La Révolution et les impôts indirects.* 337.

I. — LES DROITS D'ENREGISTREMENT. — *L'enregistrement sous la loi des 5-19 décembre 1790.* 340. — *Tarif. Première classe : actes soumis à un droit proportionnel.* 341. — *Deuxième classe : actes tarifés à raison du revenu.* 342. — *Troisième classe : actes soumis à un droit fixe gradué.* 343. — *Modifications subies par la loi des 5-17 décembre 1790.* 344. — *La loi du 22 frimaire an VII.* 345. — *Les droits fixes.* 346. — *Faculté d'expertise. Délais, etc.* 347. — *Perception et recouvrement.* 348.

II. — LES DROITS DE DOUANE. — *La politique commerciale de la Constituante. Le tarif des douanes des 2-15 mars 1791.* 350. — *Des causes qui empêchèrent l'application normale du tarif de 1791.* 351. — *L'acte de navigation du 21 septembre 1793.* 354. — *La politique commerciale sous le Directoire.* 355.

III. — AUTRES IMPÔTS INDIRECTS. — *Le timbre.* 357. — *L'impôt sur les tabacs.* 358. — *L'impôt sur les transports.* 359. — *Les postes.* 361. — *La taxe d'entretien des routes.* 362.

## CHAPITRE II

## LES BUDGETS ET LES COMPTES

§ 1. *Les budgets* 242

*Prescriptions constitutionnelles.* 363. — *Absence de budgets réguliers.* 364. — *Les biens nationaux. La caisse de l'extraordinaire. Les assignats. Les mandats territoriaux. La banqueroute.* 365. — *Essais d'amélioration à la fin du Directoire.* 366.

§ 2. *Le contrôle des budgets et des comptes.* 249

*L'exécution des budgets et les commissaires de la trésorerie.* 367. — *Le contrôle préventif de l'ordonnancement.* 368. — *Gestion du trésor public.* 369. — *Le contrôle des comptes et les commissaires de la comptabilité.* 372.

## LIVRE VI

## La force publique

## CHAPITRE I

## L'ARMÉE DE TERRE ET DE MER.

## Section I. — L'armée de terre

§ 1. *Le recrutement de l'armée* 256

*Principe constitutionnel.* 378. — *Les antécédents.* 379. — *L'application du principe constitutionnel.* 383.

## I. — LES VOLONTAIRES.

II. — LES CONSCRITS. — *L'obligation militaire.* 389. — *Durée du service.* 390. — *Exemption. Dispense. Remplacement.* 391. — *Les opérations du recrutement.* 392. — 1<sup>o</sup> *Formation des tableaux.* 393. — 2<sup>o</sup> *Désignation des conscrits pour le contingent.* 394. — 3<sup>o</sup> *L'examen des conscrits.* 397. — 4<sup>o</sup> *Répartition des conscrits entre les divers corps.* 400.

§ 2. *L'organisation de l'armée*

268

*Composition de l'armée.* 402. — La réorganisation de l'an IV. 403. — L'infanterie. 405. — La cavalerie. 406. — L'artillerie. 407. — Le génie. 408. — Les commissaires des guerres. 409. — Le service de santé. 410. — *Les règles de l'avancement et la collation des grades.* Les antécédents. 411. — Règles suivies sous le Directoire. 412. — *Commandement territorial.* 413.

## Section II. — L'armée de mer

278

*Recrutement de l'armée de mer.* 414. — *L'organisation de l'armée de mer.* 415.

## CHAPITRE II

## LA GARDE NATIONALE SÉDENTAIRE

280

*Composition de la garde nationale.* 418. — *Organisation.* 419. — *Nomination aux grades.* 420. — *Fonctions de la garde nationale.* 421. — *Ordre du service.* 422. — *Conseils de discipline.* 423.

## CHAPITRE III

## LA GENDARMERIE NATIONALE

287

*Les lois relatives à la gendarmerie.* 424. — *La première organisation de la gendarmerie dans les départements réunis.* 425. — *La gendarmerie depuis sa réorganisation en vertu de la loi du 25 pluviôse an V.* — *Loi du 28 germinal an VI.* 428. — Admission dans le corps de la gendarmerie. 429. — Règles de l'avancement. 430. — Direction supérieure. 431. — Fonctions de la gendarmerie. 432. — Police et discipline. 433.

## LIVRE VII

Les libertés publiques et le régime des cultes,  
de l'enseignement et de la bienfaisance

## CHAPITRE I

## LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

293

*Les principes constitutionnels.* 434. — *Les antécédents.* 435. — *La situation de la presse en l'an IV et en l'an V.* 437. — *Mesures prohibitives contre la presse périodique après le 18 fructidor.* 440.

## CHAPITRE II

## LE RÉGIME DES ASSOCIATIONS ET DES RÉUNIONS

§ 1. *Le droit d'association*

302

*Les antécédents.* 443. — *Les associations professionnelles.* 444. — *Les congrégations religieuses.* 445. — *Les associations politiques.* 447. — *Sociétés d'art. Sociétés philanthropiques.* 450. — *La constitution de l'an III et le droit d'association.* 451. — *Les associations politiques sous le Directoire.* 452. — *La suppression des corporations professionnelles et des ordres religieux en Belgique.* 453.

§ 2. *Le droit de réunion*

313

*Les antécédents.* 455. — *Le droit de réunion sous le Directoire.* 456.

## CHAPITRE III

## LES RAPPORTS DE L'ÉGLISE ET DE L'ÉTAT

316

§ 1. *Les rapports de l'Église et de l'État pendant la  
Révolution, avant la constitution de l'an III*

317

*La Constituante et la constitution civile du clergé.* 459. — *Les rapports de l'Église et de l'État sous la Législative.* 461. — *Première*

*attitude de la Convention : maintien de la constitution civile.* 462. — *La guerre au christianisme.* 463. — *Le culte de la raison.* 464. — *Le culte de l'Être suprême.* 465. — *Dernière attitude de la Convention : la séparation de l'Église et de l'État.* 466.

§ 2. *L'organisation légale des cultes sous le régime de la séparation* 327

*Idée générale.* 467. — *Mesures protectrices de la liberté des cultes.* 469. — *Mesures préventives.* 470. — *Mesures réglementaires.* 471. — *Mesures répressives.* 472.

§ 3. *Le fonctionnement de la séparation de l'Église et de l'État avant le coup d'État de fructidor* 334

*La politique religieuse du Directoire.* 474. — *Le sort de l'Église catholique romaine.* 475. — *L'ancien culte constitutionnel.* 476. — *Le culte des théophilanthropes.* 477.

§ 4. *Le fonctionnement de la séparation de l'Église et de l'État après le 18 fructidor* 340

*Dispositions législatives nouvelles.* 478. — *L'application des lois nouvelles à l'Église catholique.* 479. — *Le clergé ci-devant constitutionnel ou schismatique.* 480. — *Les théophilanthropes.* 481.

§ 5. *La séparation de l'Église et de l'État dans les départements belges* 344

*Avant le coup d'État de fructidor.* 482. — *Après le coup d'État de fructidor.* 483. — *La théophilanthropie en Belgique.* 487.

## CHAPITRE IV

### LE RÉGIME DE L'ENSEIGNEMENT 349

*Principes constitutionnels. Liberté d'enseignement. Enseignement officiel.* 488. — *Loi du 3 brumaire an IV sur l'instruction publique.* 489.

#### § 1. *L'enseignement primaire* 351

I. — *L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE DEPUIS LA RÉVOLUTION JUSQU'À LA LOI DU 3 BRUMAIRE AN IV. — L'œuvre de l'Assemblée constituante. L'enseignement primaire et les cahiers.* 491. — *Mesures transitoires.* 492. — *Le rapport de Talleyrand.* 493. — *L'œuvre de la Législative.*

Désorganisation générale. 500. — *Le rapport de Condorcet*. 501. — *L'œuvre de la Convention*. 506. — Loi du 29 frimaire an II (19 décembre 1793). 511. — La loi du 27 brumaire an III (17 novembre 1794). 516. — *Les écoles normales*. 521.

II. — L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE SOUS LE RÉGIME DE LA LOI DU 3 BRUMAIRE AN IV. — *Caractère général. Pas d'obligation scolaire. Liberté d'enseignement*. 522. — *Les écoles officielles. Le programme de l'enseignement primaire*. 523. — Organisation administrative. Nomination des instituteurs, surveillance, etc. 525. — Traitement des instituteurs. Gratuité de la fréquentation. 526. — L'application de la loi. 527. — *Les écoles privées*. 528.

### § 2. L'enseignement secondaire 376

I. — L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE SOUS LA CONSTITUANTE, LA LÉGISLATIVE ET LA CONVENTION. — *L'enseignement secondaire depuis les débuts de la Révolution jusqu'à la création des écoles centrales*. 529. — *La loi du 7 ventôse an III sur les écoles centrales*. 532.

II. — LES ÉCOLES CENTRALES ET L'ENSEIGNEMENT MOYEN SOUS LE RÉGIME DE LA LOI DU 3 BRUMAIRE AN IV. — *Nombre et remplacement des écoles*. 535. — *Programme de l'enseignement. Méthodes*. 536. — *Organisation administrative*. 537. — *Insuccès des écoles centrales*. 540. — *L'enseignement secondaire libre*. 543.

### § 3. L'opposition à la loi scolaire dans les départements réunis 391

*Les écoles primaires et centrales*. 544. — *Les écoles privées*. 545.

### § 4. L'enseignement supérieur 395

I. — L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PENDANT LES PREMIÈRES ANNÉES DE LA RÉVOLUTION. — *L'enseignement supérieur à la veille de la Révolution*. 546. — *Les assemblées de la Révolution et l'enseignement supérieur*. 548. — *Les divergences de vues*. 549.

II. — L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR SOUS LE RÉGIME DE LA LOI DU 3 BRUMAIRE AN IV. — *Principes généraux*. 551. — *Les écoles de service public*. 552. — *Les écoles spéciales*. 553. — Le Collège de France. 554. — Le Muséum d'histoire naturelle. 555. — Les Écoles de santé. 556. — *L'enseignement supérieur libre*. 557. — *La suppression de l'Université de Louvain*. 558.

### § 5. L'Institut de France 410

*Mission de l'Institut*. 559. — *Organisation de l'Institut*. 560.

§ 6. *Les fêtes civiques*

413

*La mission des fêtes civiques.* 561. — *Caractères de ces fêtes dans leurs rapports avec les cultes.* 562. — *Les fêtes civiques, d'après la loi du 3 brumaire an IV.* 563. — *Le culte décadaire.* 566.

## CHAPITRE V

## LE RÉGIME DE LA BIENFAISANCE PUBLIQUE

§ 1. *La bienfaisance publique pendant les premières années de la Révolution* 419

*La bienfaisance publique et les cahiers des États généraux.* 567. — *L'œuvre de la Constituante et de la Législative.* 568. — *Les lois de la Convention.* 571. — *La loi des 19-24 mars 1793.* 572. — *La loi des 28 juin-8 juillet 1793.* 573. — *La loi du 24 vendémiaire an II.* 574.

§ 2. *L'organisation de la bienfaisance sous le Directoire* 428

*Notion générale.* 578. — *L'organisation de la bienfaisance publique dans les départements réunis au début de l'annexion.* 580.

I. — LES HOSPICES CIVILS. — *Organisation des hospices civils.* 581. — *Attributions des commissions des hospices civils.* 582. — *Gestion des biens.* 583. — *Administration intérieure. Admission et renvoi des indigents.* 584. — *Enfants abandonnés.* 585. — *Fonctionnement des commissions administratives.* 586. — *Ressources. Budgets et comptes.* 587. — *Surveillance et contrôle.* 589. — *Domicile de secours.* 590.

II. — LES BUREAUX DE BIENFAISANCE. — *Organisation des bureaux de bienfaisance.* 591. — *Attributions des bureaux de bienfaisance.* 592. — *Fonctionnement des bureaux de bienfaisance.* 593.

III. — LA BIENFAISANCE PRIVÉE.

§ 3. *Le vagabondage et la mendicité*

448

## DEUXIÈME PARTIE

---

# LE CONSULAT ET L'EMPIRE

---

### CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LA CONSTITUTION DE L'AN VIII 451

*Le coup d'État du 18 brumaire et le décretement de la constitution du 22 frimaire an VIII.* 599. — *La constitution du 22 frimaire an VIII.* 603. — Organisation des pouvoirs publics. Caractère général de la constitution de l'an VIII. 604.

### LIVRE PREMIER

---

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif pendant le Consulat décennal 459

---

### CHAPITRE I

LE POUVOIR LÉGISLATIF 459

*Complexité du pouvoir législatif.* 605.

§ 1. *La participation du Gouvernement au pouvoir législatif* 462

§ 2. *Le Corps législatif* 462

I. — COMPOSITION DU CORPS LÉGISLATIF. — *Composition.* 607.

II. — FORMATION DU CORPS LÉGISLATIF. — *Élection.* 608. — *Éligibilité.* 609. — Les élections pour la notabilité nationale. 610. — *La pre-*

*mière formation du Corps législatif en l'an VIII. 615. — Les listes de notabilité et le premier renouvellement du Corps législatif en l'an X. 616.*

III. — LE FONCTIONNEMENT DU CORPS LÉGISLATIF. — *Sessions. 617. — Règlement d'ordre intérieur du Corps législatif. 618. — Séances. 619. — Des votes. 620. — Procédure des délibérations. 621. — Caractères généraux du mandat. Serment. Traitement. Incompatibilités. Immunités. 622.*

IV. — LES ATTRIBUTIONS DU CORPS LÉGISLATIF. — *Attributions du Corps législatif. 623. — De la participation du Corps législatif à l'exercice du pouvoir législatif. 624. — Rapports du Corps législatif avec le Gouvernement. 626. — Pouvoir constituant. 627.*

### § 3. Le Tribunal

478

I. — COMPOSITION ET FORMATION DU TRIBUNAT. — *Composition. 628. — Élection. Éligibilité. 629. — La première formation du Tribunal en l'an VIII. 630. — Le premier renouvellement en l'an X. 631.*

II. — LE FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAT. — *Permanence. 632. — Règlement d'ordre intérieur. 633. — Des séances. 634. — Des votes. 635. — Procédure des délibérations. 636. — Des commissions du Tribunal. 638. — Modifications à la procédure des délibérations en germinal an X. — Sections. 639. — Caractères généraux du mandat. Serment. Traitement. Incompatibilités. Immunités. 641.*

III. — LES ATTRIBUTIONS DU TRIBUNAT. — *De l'exercice du pouvoir législatif par le Tribunal. 643. — Du pouvoir de contrôle du Tribunal et spécialement de ses rapports avec le Gouvernement. 644.*

### § 4. Le Sénat conservateur

490

I. — COMPOSITION ET FORMATION DU SÉNAT. — *Composition. 646. — Formation. 647. — Conditions d'éligibilité. 649.*

II. — LE FONCTIONNEMENT DU SÉNAT. — *Permanence. 650. — Règlement d'ordre intérieur. 651. — Séances. 652. — Des votes. 653. — Procédure des élections et décisions. 654. — Caractère généraux du mandat de sénateur. Serment. Traitement. Incompatibilités. Immunités. 658.*

III. — LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT. — *Attributions constitutionnelles. 659. — Le Sénat et le pouvoir constituant. 661.*

## CHAPITRE II

## LE GOUVERNEMENT

§ 1. *Les Consuls* 500

I. — L'ORGANISATION DES CONSULS. — *Les trois Consuls.* 663. — *Élection des Consuls.* 664. — *Éligibilité.* 665. — *Renouvellement.* 666. — *Fonctionnement.* 667. — *Prérogatives. Traitement. Immunités.* 668. — *Responsabilité.* 669.

## II. — LES ATTRIBUTIONS DES CONSULS.

A. *Attributions des Consuls se rattachant à l'exercice du pouvoir exécutif.* — *Promulgation et publication des lois.* 673. — *Mode de publication.* 674. — *Pouvoir réglementaire des Consuls.* 675. — *Droits de nomination.* 676. — *Maintien de l'ordre.* 677. — *Direction suprême des administrations locales.* 678.

B. *Autres attributions des Consuls.* — *Rapports du Gouvernement avec les assemblées législatives.* 679. — *Rapports du Gouvernement avec le pouvoir judiciaire.* 680. — *Conflits d'attributions et contentieux administratif.* 681. — *Droit de grâce.* 682. — *Les relations extérieures.* 683. — *La guerre.* 684. — *La légion d'honneur.* 685.

§ 2. *Le Conseil d'Etat* 516

I. — ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT. — *Composition.* 688. — *Fonctionnement.* 689. — *Des sections du Conseil d'Etat.* 690. — *Des assemblées générales du Conseil d'Etat.* 691. — *Serment. Traitement. Immunités. Responsabilité.* 692.

III. — LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT. — *Attributions.* 695. — *De la participation du Conseil d'Etat au pouvoir législatif et au pouvoir réglementaire.* 695. — *De la rédaction des lois et des règlements par le Conseil d'Etat.* 696. — *Le contentieux administratif.* 697. — *Les conflits d'attribution.* 698.

§ 3. *Les Ministres* 522

*La mission des ministres.* 699.

I. — L'ORGANISATION DES MINISTRES. — *Du nombre des ministres et des départements ministériels.* 700. — *Nomination. Éligibilité.* 701. — *Responsabilité des ministres.* 702. — *Responsabilité pénale.* 703.

II. — LES ATTRIBUTIONS DES MINISTRES. — *Notion générale.* 704. — *Droits de nomination.* 705. — *Pouvoirs de direction et de contrôle. Contentieux, etc.* 706. — *De l'exercice de leurs fonctions par les ministres.* 707.

§ 4. *Les conseillers d'État chargés de diverses parties d'administration* 528

§ 5. *L'administration régionale des intérêts généraux* 530  
*Administration du territoire continental. 712. — Les colonies. 716.*

## LIVRE II

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif  
 pendant le Consulat à vie

### CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE SÉNATUS-CONSULTE ORGANIQUE DU CONSULAT A VIE 537

*Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X. 719.*

### CHAPITRE I

LE POUVOIR LÉGISLATIF 540

§ 1. *Le Corps législatif* 541

I. — COMPOSITION DU CORPS LÉGISLATIF. — *Composition. 724.*

II. — FORMATION DU CORPS LÉGISLATIF. — *Élection. 727. — Des électeurs au premier degré : l'assemblée cantonale. Des votants. 728. — Scrutin. 729. — Des électeurs au second degré : les collèges électoraux d'arrondissement et de département. — A. Des collèges électoraux d'arrondissement. Composition. 734. — Scrutin. 735. — B. Des collèges électoraux de département. Composition. 736. — Scrutin. 737. — Validation des opérations électorales. 739. — Éligibilité. 740. — Dissolution du Corps législatif. 741.*

III. — FONCTIONNEMENT DU CORPS LÉGISLATIF. — *Des sessions. 743. — Règlement d'ordre intérieur. Des séances. 744. — Procédure des délibérations. 745. — Caractères généraux du mandat. Incompatibilités, etc. 746.*

IV. — ATTRIBUTIONS DU CORPS LÉGISLATIF. — *Diminution des attributions du Corps législatif dans l'ordre législatif.* 747. — *Rapports avec le Gouvernement.* 748.

§ 2. *Le Tribunal* 557

I. — COMPOSITION ET FORMATION DU TRIBUNAT. — *Composition.* 749. — *Election.* 750. — *Dissolution.* 752.

II. — LE FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAT SOUS LE CONSULAT A VIE. — *Permanence. Séances. Procédure des délibérations, etc.* 753.

III. — LES ATTRIBUTIONS DU TRIBUNAT. — *Participation au pouvoir législatif.* 754. — *Rapports avec le Gouvernement.* 755. — *Attributions diverses.* 756.

§ 3. *Le Sénat conservateur* 560

I. — COMPOSITION ET FORMATION DU SÉNAT. — *Composition.* 757. — *De l'élection des sénateurs par le Sénat.* 758. — *Des sénateurs nommés directement par le premier Consul.* 759. — *Eligibilité.* 760.

II. — FONCTIONNEMENT DU SÉNAT. — *Permanence du Sénat.* 761. — *Règlement d'ordre intérieur. Séances.* 762. — *Des votes.* 764. — *Procédure des délibérations et des élections.* 765. — *Caractères généraux du mandat. Serment. Traitement. Incompatibilités, etc.* 768.

III. — LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT. — *Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X et les attributions du Sénat.* 770. — *Pouvoir constituant.* 772. — *De l'exercice de ses pouvoirs par le Sénat.* 773.

## CHAPITRE II

### LE GOUVERNEMENT

§ 1. *Les Consuls* 570

I. — L'ORGANISATION DES CONSULS. — *Election des Consuls.* 775. — *Nomination du premier Consul.* 776. — *Nomination des second et troisième Consuls.* 781. — *Eligibilité.* 782. — *Fonctionnement du Gouvernement.* Situation du citoyen nommé pour succéder au premier Consul. 783. — *Prérogatives du Gouvernement.* Liste civile, etc. 784.

II. — LES ATTRIBUTIONS DU GOUVERNEMENT. — *Attributions nouvelles.* 785. — *Rapports du Gouvernement avec les assemblées légis-*

*latives*. 786. — *Rapports du Gouvernement avec le pouvoir judiciaire*. 787. — *Droit de grâce*. 788. — *Les relations extérieures*. 789.

§ 2. *Le Conseil d'État et le Conseil privé* 578

I. — LE CONSEIL D'ÉTAT. — *Composition*. 790. — *Fonctionnement*. 792. — *Attributions du Conseil d'État*. 793.

II. — LE CONSEIL PRIVÉ. — *Composition*. 795. — *Attributions*. 796.

§ 3. *Les ministres et les conseillers d'État chargés d'une branche d'administration* 582

*Organisation et attributions des ministres*. 797. — *Les conseillers d'État*. 798.

LIVRE III

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sous l'Empire

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE SÉNATUS-CONSULTE ORGANIQUE DE L'EMPIRE 583

*Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII*. 799.

CHAPITRE I

LE POUVOIR LÉGISLATIF

§ 1. *Le Corps législatif* 586

I. — COMPOSITION DU CORPS LÉGISLATIF. — *Composition*. 804.

II. — FORMATION DU CORPS LÉGISLATIF. — *Election*. 807. — *Le corps électoral du premier degré : les assemblées cantonales*. 809. — *Les électeurs du second degré : les collèges électoraux de département et d'arrondissement*. 810. — *Eligibilité*. 811. — *Les élections en Belgique sous le Consulat et l'Empire*. 812.

III. — LE FONCTIONNEMENT DU CORPS LÉGISLATIF. — *Des sessions.* 817. — *Règlement d'ordre intérieur.* 818. — *Procédure des délibérations.* 820. — *Des commissions.* 822. — *Caractères généraux du mandat.* Serment. Incompatibilités, etc. 824.

IV. — LES ATTRIBUTIONS DU CORPS LÉGISLATIF. — *Attributions d'ordre législatif. Manière de les exercer.* 825. — *Attributions diverses.* 828. — *Rapports du Corps législatif avec le Gouvernement.* 829.

### § 2. *Le Tribunal sous l'Empire* 605

*Organisation.* 831. — *Fonctionnement.* 832. — *Bureau et questure.* 833. — *Procédure des délibérations.* 834. — *Attributions.* 836.

### § 3. *Le Sénat* 608

I. — ORGANISATION DU SÉNAT. — *Composition.* 837. — *Election.* 838. — *Éligibilité.* 839.

II. — LE FONCTIONNEMENT DU SÉNAT SOUS L'EMPIRE. — *Permanence du Sénat.* 840. — *Règlement d'ordre intérieur.* Séances. 841. — *Procédure des délibérations.* 842. — *Des commissions sénatoriales de la liberté individuelle et de la liberté de la presse.* 843. — *Prérogatives, etc.* 846.

III. — LES ATTRIBUTIONS DU SÉNAT SOUS L'EMPIRE. — *Modifications aux attributions du Sénat.* 847. — *Droit d'examen des lois.* 848. — *Droits de contrôle du Sénat à l'égard des ministres.* 851. — *Empiètements du Sénat sur le domaine du pouvoir législatif ordinaire.* 852. — *De l'exercice de ses attributions par le Sénat.* 853.

## CHAPITRE II

### LE GOUVERNEMENT SOUS L'EMPIRE

#### § 1. *L'Empereur* 616

I. — ORGANISATION DE LA DIGNITÉ IMPÉRIALE. — *L'Empereur.* 855. — *Minorité de l'Empereur.* Régence. 857. — *Absence de l'Empereur.* Régence de l'Impératrice. 859. — *Prérogatives impériales.* Serment. Liste civile. 860. — *Vacance du trône.* 863. — *La famille impériale.* 865. — *Le palais impérial.* 866. — *Les grands dignitaires et les grands officiers de l'Empire.* 867.

II. — LES ATTRIBUTIONS DE L'EMPEREUR. — *Attributions de l'Empereur.* 872. — *La noblesse impériale.* 873.

§ 2. *Le Grand conseil de l'Empereur et le Conseil privé* 632§ 3. *Le Conseil d'Etat* 632

I. — ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT. — *Composition*. 876. — Les maîtres de requête. 878. — Les auditeurs. 879. — *Fonctionnement du Conseil d'Etat*. 884. — Des sections du Conseil d'Etat. 885. — Des assemblées générales. 886. — Commission des pétitions. 887. — Commission du contentieux. 888. — Commission de la haute police administrative. 889. — Des avocats au Conseil d'Etat. 890. — Prerogatives. Traitements. Immunités. 891.

II. — LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT. — *Attributions nouvelles*. 893. — *De l'exercice de ses attributions contentieuses par le Conseil d'Etat*. 894. — *De la haute police administrative*. 895.

§ 4. *Les ministres* 643

*Organisation*. 896. — Responsabilité. 897. — *Attributions*. 898.

## LIVRE IV

## Les Tribunaux 647

*Les réformes du Consulat et de l'Empire*. 899.

## CHAPITRE I

## LA JUSTICE CIVILE

§ 1. *Les juges de paix* 648

*Organisation*. 900. — Costume. 901. — *Nomination*. 902. — *Éligibilité*. 904. — *Attributions*. 905.

§ 2. *Les tribunaux de première instance* 652

*Organisation*. 906. — *Composition*. 907. — *Division en sections*. 908. — *Fonctions des juges suppléants et des juges-auditeurs*. 909. — *Traitements*. 910. — Costume. 911. — *Vacances*. 912. — *Discipline*. 913. — *Nomination*. 914. — *Destitution*. *Suspension*. 915. — *Éligibilité*. 916. — *Attributions des tribunaux de première instance*. 917. —

*De l'appel des jugements rendus par les tribunaux de première instance.* 920. — *Des fonctions du commissaire du Gouvernement.* 921.

§ 3. *Les tribunaux d'appel (cours d'appel, cours impériales)* 662

*Organisation.* 922. — *Composition.* 925. — *Division en sections ou chambres.* 928. — *Fonctions des conseillers-auditeurs.* 929. — *Traitements.* 930. — *Costume.* 931. — *Vacances.* 932. — *Discipline.* 933. — *Nomination.* 934. — *Destitution. Suspension.* 935. — *Eligibilité.* 936. — *Attributions des tribunaux d'appel.* 938. — *Voies de recours.* 939. — *Fonctions des commissaires du Gouvernement ou des procureurs généraux et de leurs substitués.* 940. — *Discipline.* 942.

§ 4. *Les tribunaux de commerce* 672

*Organisation.* 943. — *Composition.* 944. — *Traitement. Costume.* 945. — *Nomination.* 946. — *Attributions.* 948. — *Appel de leurs décisions.* 949.

§ 5. *Les conseils de prud'hommes* 675

*Organisation.* 950. — *Composition.* 952. — *Fonctionnement.* 953. — *Traitement.* 954. — *Nomination.* 955. — *Eligibilité.* 956. — *Attributions.* 957.

§ 6. *Les avocats et les officiers ministériels* 678

*Les avocats.* 961. — *Les avoués.* 967. — *Les notaires.* 971. — *Les huissiers.* 974.

## CHAPITRE II

### LES JURIDICTIONS RÉPRESSIVES 686

—

#### Section I. — L'organisation de la justice répressive avant la mise en vigueur du Code d'instruction criminelle (1811) 687

*Les réformes du Consulat.* 976.

#### § 1. *De la recherche et de la constatation des infractions et de l'instruction préalable* 687

*Recherche et poursuite des délits et des crimes.* 977. — *Rôle des magistrats de sûreté.* 978. — *Mandats d'amener et de dépôt.* 980. —

*L'instruction par le directeur du jury.* 981. — *Du règlement de la compétence et du renvoi des inculpés devant la juridiction de jugement.* Mandat d'arrêt. 982. — *Contrôle et surveillance de la police judiciaire.* 983.

§ 2. *Les tribunaux de police* 692

*Les tribunaux de police.* 984. — *Juridiction de police des maires, etc.* 985.

§ 3. *Les tribunaux correctionnels* 693

*Organisation.* 986. — *Procédure et compétence.* 987. — *Voies de recours.* 988.

§ 4. *Les tribunaux criminels (cours de justice criminelle)* 694

*Organisation.* 989. — *Composition du tribunal criminel.* 990. — *Formation du jury.* 991. — *Traitement. Costume. Vacances.* 992. — *Procédure.* 993.

§ 5. *La Haute Cour* 697

*La Haute Cour, d'après la constitution de l'an VIII.* 994. — *La Haute Cour impériale (art. 101-133, C. XII).* *Organisation.* 995. — *Compétence.* 996. — *Procédure.* 997.

§ 6. *Les tribunaux extraordinaires* 701

*Les tribunaux criminels spéciaux pour brigandage, etc.* 1002. — *Composition.* 1003. — *Compétence.* 1004. — *Procédure.* 1005. — *Les tribunaux criminels spéciaux en matière de faux.* 1006. — *Le tribunal criminel de la Seine érigé en tribunal criminel spécial pour certains crimes de faux.* 1009. — *Tribunaux spéciaux en cas de suspension du jury.* 1010.

§ 7. *Les tribunaux militaires et maritimes* 705

A. — LES TRIBUNAUX MILITAIRES. — *Les tribunaux militaires.* 1011. — *Les conseils de guerre permanents.* 1012. — *Conseils de guerre spéciaux.* 1014. — *Conseils de guerre extraordinaires.* 1015. — *Les commissions militaires.* 1016.

B. — LES TRIBUNAUX MARITIMES. — *Conseils de guerre maritimes, spéciaux.* 1018. — *Conseils de justice et conseils de guerre maritimes* 1019. — *La justice répressive maritime dans les ports et arsenaux.* 1022.

**Section II. — L'organisation de la justice répressive depuis la mise en vigueur du Code d'instruction criminelle 712**

*Mise en vigueur du Code d'instruction criminelle. 1025. — Les réformes du Code d'instruction criminelle. 1026.*

**§ 1. De la recherche et de la poursuite des délits et des crimes et de l'information préalable 713**

*Recherche et poursuite des crimes et des délits. 1027. — Instruction. 1028. — Du secret de l'instruction. 1029. — Du règlement de la compétence et du renvoi des inculpés devant la juridiction de jugement. 1030. — Contrôle et surveillance de la police judiciaire. 1031. — Contrôle de l'action publique. 1032. — Du rôle des préfets en matière de police judiciaire. 1033.*

**§ 2. Des tribunaux de police 717**

**I. — LES JUGES DE PAIX COMME JUGES DE POLICE. — Organisation. Compétence. Procédure. 1035.**

**II. — LE TRIBUNAL DU MAIRE. — Organisation. 1036. — Compétence. 1037. — Voies de recours. 1038.**

**§ 3. Les juridictions répressives en matière correctionnelle 720**

**I. — LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE. — Organisation. 1039. — Compétence. 1040. — Procédure. 1041. — Voies de recours. 1042.**

**II. — LA JURIDICTION D'APPEL EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE. — Tribunaux exerçant la juridiction d'appel. 1043. — Recours en cassation. 1045.**

**§ 4. Les cours d'assises 722**

*Origine. 1046. — Organisation. 1047. — Composition de la cour proprement dite. 1048. — Formation du jury. 1049. — Fonctions respectives des divers éléments composant la cour d'assises. 1051. — Procédure. Phase des mises en accusation. 1052. — Phase de l'instruction définitive. 1053. — Compétence de la cour d'assises. 1054. — Voies de recours. 1055.*

**§ 5. Les tribunaux spéciaux 729**

*Les tribunaux spéciaux. 1056. — Les cours spéciales ordinaires. 1057. — Compétence. 1059. — Procédure. 1060. — Voies de recours 1061. — Les cours spéciales extraordinaires. 1062. — Les cours prévôtales de douanes et les tribunaux ordinaires de douanes. 1064.*

**Section III. — Le système pénal et le régime des prisons****§ 1. *Le système pénal* 733**

*Les réformes du Consulat et de l'Empire.* 1067. — *Les peines du Code de 1810.* 1069. — Peines de police. 1070. — Peines correctionnelles. 1071. — Peines criminelles : 1<sup>o</sup> peines afflictives et infamantes. 1072. — 2<sup>o</sup> peines seulement infamantes. 1074.

**§ 2. *Le régime des prisons* 739**

*Le Code d'instruction criminelle et le régime des prisons.* 1077. — Situation des prisons sous le Consulat et l'Empire. 1078. — *Les prisons d'Etat.* 1080.

**CHAPITRE III****LE TRIBUNAL DE CASSATION 744**

*(Cour de cassation)*

*Organisation.* Composition. 1083. — Costume et traitement. 1085. — *Nomination.* 1086. — Conditions d'éligibilité. 1088. — *Attributions.* 1089. — *Procédure.* Avocats. 1091.

**LIVRE V****Les institutions départementales et locales****CHAPITRE I****LES INSTITUTIONS DÉPARTEMENTALES 749****§ 1. *Le préfet* 750**

*Nomination.* 1093. — *Attributions des préfets.* 1095. — Administration et exécution des lois. 1097. — Intérêts départementaux proprement dits. 1098. — Contrôle et tutelle des administrations locales. 1099. — Attributions d'ordre contentieux. 1100. — Le département de la Seine. 1110. — *Fonctionnement.* Subordination hiérarchique, etc. 1102. — Bureaux. Le secrétaire général. 1104. — *Finances départ-*

*mentales. Dépenses. 1105. — Recettes départementales. 1106. — Budget et compte. 1107.*

§ 2. *Le conseil général* 760

*Organisation. 1108. — Fonctionnement. 1110. — Attributions. 1111.*

§ 3. *Le conseil de préfecture* 765

*Organisation. 1113. — Attributions. 1114. — Fonctionnement. 1115.*

## CHAPITRE II

LES SOUS-PRÉFECTURES 768

§ 1. *Le sous-préfet* 769

*Nomination. 1117. — Attributions. 1118.*

§ 2. *Le conseil d'arrondissement* 770

*Organisation. 1119. — Fonctionnement. 1120. — Attributions. 1121.*

## CHAPITRE III

LES INSTITUTIONS MUNICIPALES

§ 1. *L'organisation des municipalités* 772

*Organisation. Idée générale. 1122. — Les maires et adjoints. 1124. — Le conseil municipal. 1130.*

§ 2. *Les attributions des autorités municipales* 777

*Attributions des autorités municipales. 1135. — Répartition des fonctions entre les diverses autorités locales. 1136. — Le maire. 1137. — Les commissaires généraux ou spéciaux de police. 1138. — Rapports entre maires et adjoints. 1139. — La compétence du conseil municipal. 1140.*

§ 3. *Le fonctionnement des autorités locales* 781

*Conseil municipal. Session. Présidence. Délibérations. 1141. — Bureaux. Le secrétaire en chef. 1142. — Pouvoir réglemen-*

*taire*. 1143. — *Finances locales*. Dépenses et ressources des communes. 1144. — Fixation des dépenses et des recettes. 1147. — Comptes. 1149.

## LIVRE VI

## Les finances publiques

## CHAPITRE I

LES IMPÔTS SOUS LE CONSULAT ET L'EMPIRE 789

§ 1. *Les impôts directs* 790

I. — L'IMPÔT FONCIER. — *L'impôt foncier sous le Consulat et l'Empire*. 1153. — *Assujettissement à l'impôt*. 1154. — *Assiette de l'impôt*. Fixation du contingent communal. 1155. — Fixation du contingent individuel. Création de la direction des contributions directes. 1156. — Établissement d'un cadastre parcellaire. 1157. — Demandes en décharge ou réduction, etc. 1159. — *Perception et recouvrement*. 1160.

II. — LA CONTRIBUTION PERSONNELLE, MOBILIÈRE ET SOMPTUAIRE. — *Les réformes du Consulat et de l'Empire*. 1162. — *Retenue sur les salaires*. 1163. — *Suppression de la taxe somptuaire*. 1164. — *Contribution personnelle et mobilière*. 1165. — *Assiette de l'impôt*. Fixation du contingent communal. 1166. — *Perception et recouvrement*. 1168.

III. — LES PATENTES. — *Les réformes du Consulat et de l'Empire*. 1169.

IV. — LA CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES. 1173.

§ 2. *Les impôts indirects* 801

*Réformes du Consulat et de l'Empire*. 1174. — La création des impôts de consommation. 1175.

I. — LES IMPÔTS DE CONSOMMATION SUR LES BOISSONS. — *Droits sur les vins*. 1177. — *Droits sur les bières*. 1179. — *Droits sur les eaux-de-vie*. 1180.

II. — LES DROITS SUR LE SEL. — *Origine*. 1184. — *Organisation*. 1185.

III. — LE MONOPOLE DES TABACS. — *Droit à la fabrication*. 1186. — *Droit de licence*. 1189. — *Le monopole des tabacs*. 1190.

IV. — LES DROITS DE DOUANE. — *La politique commerciale du Consulat et de l'Empire.* 1191. — *Amélioration des recettes.* 1192. — *La lutte contre l'Angleterre.* 1193. — *Licences.* 1195. — *La protection de l'industrie nationale.* 1196.

V. — AUTRES IMPÔTS INDIRECTS. 1198.

## CHAPITRE II

### LES BUDGETS ET LES COMPTES

#### § 1. *Les budgets* 820

*Prescription constitutionnelle.* 1199. — *Les budgets du Consulat et de l'Empire.* 1200.

#### § 2. *Le contrôle des budgets et des comptes* 822

*L'exécution du budget et le ministre du trésor.* 1204. — *Le contrôle des comptes.* Les commissaires de la comptabilité. 1205. — *La cour des comptes.* 1206.

## LIVRE VII

### La force publique

#### CHAPITRE I

##### L'ARMÉE DE TERRE ET DE MER

##### Section I. — L'armée de terre

#### § 1. *Le recrutement de l'armée* 827

*Les réformes du Consulat et de l'Empire.* 1210. — *Volontaires.* 1211. — *L'obligation militaire.* 1212. — *Dispenses pour infirmités.* 1214. — *Immunités ecclésiastiques.* 1216. — *Faveurs accordées pour motifs de famille.* 1217. — *Contingent d'activité et de réserve.* 1218. — *Remplacement.* 1219. — *Substitution.* 1220. — *Les opérations du recrutement.* 1221. — 1<sup>o</sup> La formation des tableaux. 1222. — 2<sup>o</sup> Désignation

des conscrits pour le contingent. 1223. — L'examen des conscrits. 1225. — 4<sup>e</sup> Répartition des conscrits entre les divers corps. 1228. — *Le poids des charges militaires sous l'Empire.* 1231.

§ 2. *L'organisation de l'armée* 843

*Composition de l'armée.* 1233. — L'infanterie. 1234. — La cavalerie. 1235. — L'artillerie. 1236. — Le génie. 1237. — Le train des équipages militaires. 1238. — La garde. 1239. — Corps spéciaux. 1240. — L'administration militaire. 1241. — Le service de santé. 1242. — *La collation des grades.* 1243. — *Le commandement territorial.* 1244.

Section II. — L'armée de mer 852

*Recrutement de l'armée de mer.* 1246. — *Organisation de l'armée de mer.* 1247.

## CHAPITRE II

### LA GARDE NATIONALE ET LA GENDARMERIE

§ 1. *La garde nationale* 853

§ 2. *La gendarmerie* 856

## LIVRE VIII

### Les libertés publiques et le régime des cultes, de l'enseignement et de la bienfaisance

## CHAPITRE I

### LES RAPPORTS DE L'ÉGLISE ET DE L'ÉTAT

§ 1. *Le régime des cultes avant le Concordat* 859

*Le régime légal des cultes.* 1253. — *Fonctionnement.* 1254.

§ 2. *Le Concordat* 864

*Les raisons du Concordat.* 1258. — *La conclusion du Concordat.* 1260. — *Le texte du Concordat.* 1261. — *La promulgation et la publication du Concordat.* 1262.

§ 3. *Le régime des cultes à partir du Concordat* 871

I. — LES ARTICLES ORGANIQUES DU CONCORDAT. — *Idée générale.* 1263. — *Mesures préventives.* 1268. — *Mesures réglementaires.* 1269. — Droits et devoirs des supérieurs ecclésiastiques. 1270. — Circonscription des diocèses, cures et succursales. 1271. — Liturgie, enseignement, prières, etc. 1274. — Usage des églises. 1275. — Exercice public du culte. 1277. — Frais du culte. 1278. — *Mesures protectrices.* 1279. — Charges matérielles assumées par les pouvoirs publics. 1280. — Répression des atteintes au libre exercice des cultes. 1283. — *Mesures répressives.* 1284.

II. — LE FONCTIONNEMENT DE LA LÉGISLATION DU CULTE CATHOLIQUE DANS LES DÉPARTEMENTS BELGES SPÉCIALEMENT. 1285.

III. LES CULTES NON CATHOLIQUES. 1289.

## CHAPITRE II

LE RÉGIME DE L'ENSEIGNEMENT 890

§ 1. *Le régime de l'enseignement avant la création  
de l'Université impériale* 891

*La loi du 11 floréal an X.* 1291. — *L'enseignement primaire.* 1292. — *Enseignement moyen.* 1294. — Les lycées. 1295. — Les écoles secondaires communales. 1299. — Les écoles secondaires privées. 1302. — *L'enseignement supérieur.* Caractère général. 1305. — Ecoles de droit. 1308. — Les écoles militaires. 1309.

§ 2. *L'Université impériale* 903

*Création de l'Université impériale.* 1311. — *Organisation générale de l'Université.* 1313. — *L'enseignement primaire dans l'Université.* 1318. — *L'enseignement moyen.* 1320. — *L'enseignement supérieur.* 1326.

## CHAPITRE III

## LE RÉGIME DE LA BIENFAISANCE

§ 1. *Les hospices et les bureaux de bienfaisance* 914

*Organisation.* 1331. — *Composition et renouvellement.* 1334. — *Fonctionnement.* Appel au clergé. 1336. — *Gestion des biens.* Comptabilité. 1337. — *Ressources.* 1338. — *Organisation des secours.* 1339. — *Respect des fondations.* 1340.

§ 2. *La bienfaisance privée* 922§ 3. *Le vagabondage et la mendicité* 923

## CHAPITRE IV

## LE RÉGIME DE LA PRESSE, DES ASSOCIATIONS ET DES RÉUNIONS

§ 1. *La presse* 924

*Principes constitutionnels.* 1345. — *Les journaux et la presse périodique.* 1346. — *La presse parisienne.* 1347. — *La presse des départements.* 1350. — *La presse non périodique.* 1352.

§ 2. *Le régime des associations et des réunions* 933

*Les associations avant le Code pénal de 1810.* 1354. — *Les associations religieuses.* 1356. — *Les associations professionnelles.* 1358. — *Les associations sous le régime du Code pénal de 1810.* 1359. — *Le droit de réunion.* 1361.

Errata et addenda. 940

Table détaillée des matières. 943



1 9 8 7