2268 5

DE

L'EXPROPRIATION DES IMMEUBLES

POUR

CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

SOUTENUE

Par M. F. LESTRADE,

AVOCAT.

FACULTÉ DE DROIT
Bibliothèque
DE TOULOUSE

TOULOUSE

IMPRIMERIE A. CHAUVIN ET FILS

28, RUE DES SALENQUES, 28

—

1876

BIBLIOTHÈQUE
TOULOUSE
UNIVERSITAIRE

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE.

MM. DUFOUR, ✲, doyen, professeur de droit commercial.
MOLINIER, ✲, professeur de droit criminel.
BRESSOLLES, ✲, professeur de code civil.
MASSOL, ✲, professeur de droit romain.
GINOULHIAC, professeur de droit français, étudié dans ses origines féodales et coutumières.
HUC, professeur de code civil.
HUMBERT, professeur de droit romain, en congé.
POUBELLE, professeur de code civil.
ROZY, professeur de droit administratif.
BONFILS, professeur de procédure civile.
ARNAULT, professeur d'économie politique.
DELOUME, agrégé, chargé du cours de droit des gens.
CONSTANS, agrégé.
LAURENS, agrégé, chargé d'un cours de droit romain.
PAGET, agrégé.
CAMPISTRON, agrégé.

M. DARRENOUGUÉ, officier de l'instruction publique, secrétaire, agent comptable.

Président de la Thèse : M. ARNAULT.

Suffragants : }

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

DROIT ROMAIN

HISTORIQUE DE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE A ROME, ET DU RESPECT QUE LES ROMAINS AVAIENT POUR ELLE.

La propriété est de droit naturel; sans doute ce n'est pas un droit qui existe dans l'état extra-social, que Rousseau appelle *état de nature*, car il ne peut se conserver qu'avec une société organisée et comme condition de son existence; mais il n'est pas de ceux que la loi peut créer et défaire sans heurter les règles qui président à la gravitation des sociétés. Sans lui, la société s'éteindrait par la langueur du travail et la dissolution des forces qui lui donnent le mouvement. Ce n'est donc pas un bienfait d'une disposition législative sujette à révocation; et si le pouvoir législatif le constate par un texte de loi, c'est pour lui donner aide et protection contre ses ennemis.

Aussi le respect des Romains pour la propriété a été grand; nulle autre part il n'a été plus profond.

Ce peuple, essentiellement agriculteur et guerrier,

considérait comme ayant le plus de valeur la propriété foncière et tout ce qui servait à son exploitation ; c'est ainsi qu'il rangeait parmi les choses *mancipi*, non-seulement les fonds, mais encore les esclaves qui les cultivaient, les ânes et les mulets. Mais on n'est pas bien d'accord sur l'origine de la propriété foncière à Rome. Quelques auteurs ont soutenu qu'elle avait d'abord été publique, et qu'elle ne s'était individualisée que sous Numa qui en fit le partage. Cette erreur provient d'une fausse interprétation de trois textes : de Plutarque (*Numa*, 16), de Cicéron (*République*, II, 14), et de Denys (II, 74). Ces trois auteurs disent, en effet, que Numa distribua des terres aux citoyens ; mais ils indiquent aussi très-clairement qu'il n'eut à faire ce partage qu'à l'égard des terres conquises par son prédécesseur, *agri quos bello Romulus ceperat*. Quant au sol romain lui-même, *ager romanus*, il était propriété privée depuis l'origine de la ville, et il fut respecté à toutes les époques de l'histoire romaine.

Sous les rois, la propriété foncière n'était pas considérée seulement comme une institution civile, on l'éleva à la hauteur d'une institution religieuse et politique : elle était limitée par le dieu Terme qui veillait sur elle. Le voisin n'osait pas en approcher de trop près ; car alors, dit Ovide (*Fastes*, II, 677), le dieu, qui se sentait heurté par le soc ou le hoyau, criait : « Arrête, ceci est mon champ, voilà le tien ; » et quiconque portait une main impie sur la limite commettait un véritable sacrilége ; il était puni des peines capitales. Servius Tullius organisant le cens, lui donna

une importance considérable dans les assemblées politiques; il n'exclut personne du droit de suffrage, dit Cicéron (*De Republica*), mais il voulut que la prépondérance restât acquise à ceux qui étaient les plus intéressés à la prospérité de l'Etat. Les censitaires étaient d'ailleurs seuls inscrits sur les contrôles destinés au service militaire ; on refusait d'armer de la lance celui que l'on ne jugeait pas digne d'être armé du droit de suffrage.

Sous la République, les lois des Douze-Tables, que Cicéron (*De oratore*, I, 44) préfère pour la sagesse et l'utilité à tous les recueils des philosophes, et que Tacite appelle le *complément* de l'équité, *finis æqui juris*, donnèrent au droit de propriété une consécration nouvelle. Partout dans ces lois le principe de la propriété est considéré comme le fondement de la société romaine. L'atteinte à la propriété est, dans certaines conditions, plus rigoureusement punie que l'atteinte à la personne (Gaïus, III, 223). On semble partir de cette idée que l'homme peut se protéger contre les injures de son semblable, tandis qu'il n'en est pas de même des biens composant son patrimoine. Le respect se change en *culte*.

Et c'est en vain que Montesquieu (*Grandeur et décadence des Romains*, ch. III, liv. I[er]; *Esprit des lois*, liv. XVII) prétend que les lois agraires ont eu pour but de violer la propriété. C'est une erreur; il est constant aujourd'hui qu'elles n'avaient trait qu'au partage de l'*ager publicus*.

Cependant, à cette époque, il y eut beaucoup de

confiscations opérées par suite des proscriptions de Marius et de Sylla, de Marc-Antoine, Octave et Lépide. C'étaient les biens qui faisaient tuer les riches, a dit Plutarque (*in Sylla*, VII), et il rapporte l'exemple de ce citoyen d'Albe qui, s'approchant de la liste fatale dressée par Sylla, et y voyant son nom inscrit bien qu'il n'appartînt à aucun parti, s'écrie aussitôt : « Ah ! malheureux ! c'est ma maison d'Albe qui m'a perdu. » Après ces confiscations, les dictateurs les distribuèrent à leurs soldats qui venaient notifier aux propriétaires cette sentence : *Hæc mea sunt, veteres migrate coloni.* Nous ne sommes plus à l'époque de la conquête de la Sicile où Pline, parlant de la couronne de gazon qui fut donnée au tribun légionnaire Calpurnius Flamma, dit : « C'était alors la plus noble récompense. » Ce ne sont pas des couronnes de gazon qu'il faut à ces soldats ; ce qu'il leur faut : ce sont des biens. Prêts à défendre celui qui les paiera le mieux, « *in omne fas,* » dit Tacite, « *nefasque avidi, aut venales, non sacro non profano abstinebant.* » Ce n'est plus, comme au temps de Servius Tullius, le soldat-citoyen, c'est le prolétaire qui se vend ; le métier des armes lui est maintenant ouvert.

Mais ces flagrantes violations du droit de propriété n'étaient qu'un déplorable abus de la force : la force primait le droit. Aussi les Romains eux-mêmes flétrissaient-ils ces spoliations : personne n'osait acheter ces biens ; ceux qui s'étaient laissés séduire par le bon marché tremblaient nuit et jour qu'on ne les reprît ; et ceux qui les avaient reçus des dictateurs frémissaient aux moindres mots d'un tribun. Le calme re-

paraissant, le respect de la propriété reparut aussi; mais revenir sur tout le passé, et suivre les biens dans les mains des tiers détenteurs pour les rendre aux propriétaires, eût été parfaitement équitable, mais, en pratique, cela eût été une faute; aussi le peuple fut-il obligé de voter des lois pour le maintien des droits acquis et ratifier ainsi les spoliations. Ces lois, Cicéron les qualifie de *invidiosæ*, *non hominis*, *sed temporis leges*. Les détenteurs des biens confisqués eurent un titre juridique, détestable, il est vrai, mais rigoureusement irrévocable; le briser, c'était tout détruire, c'était bouleverser la république.

Sous les empereurs, la propriété est toujours l'âme de la société romaine, le centre d'où partent tous ses rayons et où tous viennent aboutir, l'axe sur lequel tout repose. Supprimez ce principe, renversez ce centre, touchez à cet axe, et le droit romain tombe tout entier. Telles sont les idées des grands jurisconsultes qui ont illustré cette époque. Seulement le caractère religieux de la propriété tend à disparaître; la plupart des jurisconsultes, et notamment Ulpien, observant maintenant le mouvement social par delà les horizons romains, font dériver le droit de propriété d'une occupation primordiale reconnue et acceptée par le droit des gens; mais le respect de la propriété est toujours le même; les constitutions impériales le garantissent, et la création des pécules quasicastrans et adventices venant augmenter le nombre des propriétaires constitua autant de nouveaux défenseurs du principe social.

De telle sorte qu'on arrive à cette conclusion qu'une

seule chose a résisté à l'action du temps et a survécu aux transformations politiques, sociales et religieuses du monde romain : c'est la propriété !

CHAPITRE PREMIER.

SECTION PREMIÈRE.

De l'expropriation pour cause d'utilité publique à Rome.

Si, après avoir constaté ce profond respect des Romains pour la propriété, respect que nous avons vu sanctionné par des dispositions législatives, et garanti par les constitutions impériales, nous portons notre attention sur les nombreux monuments de Rome et de tout ce qui fut l'empire romain dont les restes si imposants font encore aujourd'hui l'admiration des peuples modernes; si nous considérons ces grandes voies qui s'étendaient de Rome à l'extrémité du monde connu, de la mer Noire à la Grande-Bretagne (Bergier, *Histoire des grands chemins de l'empire romain*), cette voie Appienne qui conduisait, à travers les marais Pontins, de Rome à Capoue, cette voie Valérienne qui menait jusqu'à Corfinium, cette voie Flaminienne qui allait du champ de Mars à Ariminium; si, abandonnant les voies, nous fixons nos regards sur ces nombreux aqueducs destinés à fournir de l'eau à la ville ou à fertiliser une contrée par des irrigations; et si, enfin, nous examinons ces ports d'Ostie, d'An-

cône et de Civita-Vecchia, et ces ponts qui permettaient aux armées romaines de pacifier avec rapidité les provinces révoltées, et notamment celui d'Alcantara sur le Tage, qui existe encore, nous sommes amené aux conclusions suivantes. D'abord il n'est pas possible d'admettre que le mauvais vouloir d'un citoyen pût mettre obstacle à l'accomplissement de ces grands travaux d'approvisionnement, de salubrité ou de défense. D'un autre côté, il n'est pas rationnel de croire que le représentant du pouvoir et le *princeps* du monde romain pussent prendre impunément les propriétés privées qui leur étaient nécessaires pour l'exécution de ces travaux; car la loi protégeait la propriété, et elle était, sous la royauté et l'empire, la reine des rois et des empereurs; et, sous la République, la reine du peuple. « Sous ce nom de liberté, » dit en effet Bossuet, « les Romains se figuraient un Etat où personne ne fût sujet que de la loi, et où la loi fût plus puissante que les hommes. » Alors il faut croire que la puissance publique, en échange de la sécurité qu'elle donnait à la propriété, avait le droit d'exiger de cette dernière des sacrifices, c'est-à-dire la cession d'un champ ou d'une maison. Ce droit constitue ce que nous appelons l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les nécessités auxquelles répond l'expropriation pour cause d'utilité générale sont, en effet, de tous les temps. Partout où la propriété individuelle existe, toutes les fois qu'il y a de grands travaux à faire pour l'usage commun, des canaux à creuser, des routes à

percer, des fortifications à élever, des temples à bâtir, il faut évidemment qu'en cas de résistance des propriétaires pour livrer leurs terrains, la société, usant du droit supérieur inhérent à la souveraineté, puisse leur imposer le sacrifice de leurs droits privés. « Cette espèce de retrait, » dit Merlin (*Rép.*, *v°* *Retrait d'utilité publique*) « a été en usage dans tous les temps et dans tous les pays. » Aussi les Paralipomènes de la Bible montrent-ils qu'il existait chez les Juifs.

Mais l'expropriation se trouvant comprise dans le droit administratif, qui n'est lui-même qu'une branche du droit public, il serait puéril de rechercher dans le Digeste la réglementation qu'elle reçut à Rome; la personne qui le ferait serait victime d'une méprise aussi grande que celle que commettrait celui qui, cherchant la réglementation de ce même droit dans la législation française, s'attarderait à examiner les différentes dispositions du code civil; il trouverait dans l'article 545 le simple énoncé, et pas autre chose. Justinien, en effet, faisant procéder à la confection du Digeste, eut pour but unique de réaliser l'idée conçue par Théodose le Jeune de rassembler toutes les règles de droit privé encore applicables, et qui constituaient le *jus romanum;* aussi nous n'y trouverons qu'un seul fragment ayant trait à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Quant au droit public, on peut en trouver des cas d'application dans les codes Théodosien et de Justinien, qui ne contiennent l'un et l'autre que les *leges* ou les édits et les constitutions impériales; aussi c'est là que nous puiserons beaucoup

d'exemples d'expropriation; mais c'est en vain qu'on chercherait la règle dans ces textes; ils ne la posent pas, ils la supposent.

Alors, que conclure? Faut-il décider qu'à Rome l'expropriation pour cause d'utilité publique avait été réglementée spécialement par une disposition législative qui ne nous est pas parvenue? Ce qui pourrait militer en faveur de cette opinion, c'est qu'on peut dire que le droit public des Romains a été complétement négligé et sacrifié au droit privé dans les facultés, parce que ce dernier présente, non pas toujours dans ses principes, mais comme construction et comme œuvre d'art, une supériorité marquée sur le droit public; et que, étudié dans les textes des grands jurisconsultes, il développe d'une manière admirable les qualités qui caractérisent l'esprit juridique, savoir: la finesse de l'analyse, la rigueur dans la déduction et le sens pratique. Cependant rien ne nous fait supposer ce prétendu trépas juridique.

D'un autre côté, il faut bien penser à l'excessive difficulté qu'il y avait pour les peuples primitifs à fonder des sociétés régulières. Le lien social n'est pas facile à établir entre les êtres qui sont si divers, si libres, si inconstants. Pour leur donner des règles communes, pour instituer le commandement et faire accepter l'obéissance, pour faire céder la passion à la raison publique, il faut assurément quelque chose de plus fort que la force matérielle, de plus respectable que l'intérêt, de plus sûr qu'une théorie philosophique, de plus immuable qu'une convention, quelque

chose qui soit également au fond de tous les cœurs et qui y siége avec empire. Cette chose est une croyance. Or, le peuple romain, essentiellement religieux et même superstitieux, croyait à la nécessité du respect de la propriété privée : il avait fait une divinité de la borne qui la limitait; mais il croyait aussi que les dieux protecteurs de la cité, dont les chefs n'étaient que les mandataires, puisqu'ils étaient en même temps grands pontifes et qu'ils connaissaient seuls la science des augures, pouvaient exiger des citoyens le sacrifice de leur champ ou de leur maison. C'est ainsi qu'on a pu dire avec raison : « L'amour de la patrie, c'est la piété des anciens Romains. » Cette croyance subsista à travers la suite des âges; elle peut subir des améliorations, et notamment à partir de Jules César, époque à laquelle la propriété ne fut plus protégée par les divinités; mais elle n'en exerça pas moins, et surtout à l'origine de Rome, un puissant empire sur l'âme du citoyen. Une croyance, en effet, est bien l'œuvre de notre esprit; mais nous ne sommes pas libres de la modifier à notre gré; elle est notre création, mais nous ne le savons pas; elle ne nous quitte pas, elle nous parle à tout moment. Si elle nous dit d'obéir, nous obéissons; si elle nous trace des devoirs, nous nous soumettons.

L'expropriation pour cause d'utilité commune était tellement inhérente à la société romaine, qu'elle put perdre son caractère primitif de croyance, sans que pour cela elle disparût. La croyance avait posé la règle qui subsista toujours à l'état de coutume; jamais

elle ne tomba en désuétude, et elle n'eut jamais besoin d'une consécration législative. Il est, en effet, certain qu'à Rome une loi n'intervenait, la plupart du temps, que pour faire revivre une coutume qui commençait à disparaître. C'est ce qui explique la rareté des lois dans les temps primitifs et leur laconisme, comme celle des Douze-Tables, qui, de ce côté-là, pourrait bien en remontrer à nos législateurs modernes, trop enclins à empiéter sur le terrain doctrinal. La coutume faisait le reste.

Les coutumes, dit Ulpien, « *sunt tacitus consensus, populi longâ consuetudine inveteratus.* » Cicéron, parlant des origines du droit, met clairement sur la même ligne, au point de vue de leur caractère obligatoire, la règle écrite dans une loi et la règle constatée par la coutume : « *Lege*, » dit-il, « *jus est id quod populi jussu sancitum est... Consuetudine jus est id quod, sine lege, æquè ac si legitimum sit, usitatum est* » (*Ad Herennium*, II, 13). Et Aristote (*Probl.*, XIX, 28) dit qu'avant le temps où les lois furent écrites, on les chantait. Il en est resté des souvenirs dans la langue, dit Plutarque (*De Musicâ*) : Les Romains les appelaient *carmina*, des vers; les Grecs disaient νόμοι, des chants.

L'expropriation faisait donc partie du droit coutumier romain; mais on peut voir ce qu'elle fut au moyen des textes des jurisconsultes et surtout des historiens, car l'impartialité de l'histoire n'est pas toujours celle du miroir qui reflète seulement les objets : c'est aussi celle du juge qui voit, qui écoute et

qui prononce; et toutes les sciences morales, quand elles se séparent de l'histoire, sont condamnées à une métaphysique vague ou à l'arbitraire des systèmes. Aussi, comme notre esprit ne nous porte pas naturellement à nous enfermer dans un système, pour, nouveau prisonnier, en récrépir les murs, nous la mettrons souvent à contribution, et, avec elle, nous marcherons d'autant plus sûrement, que nous traitons un sujet de droit administratif.

A l'origine de Rome, l'expropriation pour cause d'utilité publique n'eut certainement pas une importance égale à celle qu'elle devait avoir plus tard. Il a dû même se faire qu'à cette époque l'expropriation des objets mobiliers de tout ordre ait été plus fréquente que celle des immeubles. Quand, en effet, les armées romaines marchaient en avant, et qu'elles avaient besoin de se remonter et de se ravitailler, il est évident qu'on expropriait les particuliers de leurs chevaux, de leurs mulets, de leurs denrées. Mais comme notre travail porte uniquement sur l'expropriation des immeubles, nous n'insisterons pas, et nous entreprendrons immédiatement l'énumération de quelques exemples d'expropriation d'immeubles que nous donnent les textes, comme preuves à l'appui de l'existence de ce droit à Rome.

Frontin, qui fut successivement consul, préteur et proconsul, et qui écrivit, sous l'empereur Domitien, un *Traité sur les aqueducs de Rome*, rapporte, n° 128, un sénatus-consulte dont une des principales dispositions prescrivait qu'un espace vide de quinze

pieds serait laissé autour des aqueducs et conduites d'eau; et il fait remarquer, à ce propos, l'équité d'un usage consacré depuis longtemps, qui consistait, non pas à enlever les terrains aux particuliers, mais à user du droit d'expropriation.

Du reste, voici le texte en entier :

« *Posset hoc senatus-consultum æquissimum videri etiamsi ex rei tantum publicæ utilitate ea spatia judicarentur, multo magis cum majores nostri admirabili æquitate* ne ea quidem eripuerunt privatis, *quæ ad modum publicum pertinebant, sed cum aquas perducerent, si difficilior possessor in parte vendenda fuerat pro toto agro pecuniam intulerunt ac post determinata necessaria loca rursus eum agrum vendiderunt, ut in suis finibus proprium jus tam res publica quam privata haberet.* »

Il est d'autres textes de dates diverses et qui ne sont pas moins probants en faveur de notre opinion. La loi 33, au Digeste, *Locati conducti*, nous fournit un passage dans lequel nous trouvons incidemment le droit d'expropriation. Dans ce fragment, le jurisconsulte Africain s'occupe de l'action *ex empto*, qui compète, dit-il, au locataire contre son propriétaire, lorsque le fonds qu'il avait loué vient à être exproprié (*publicatus fuerit*); ou bien encore à l'acheteur contre son vendeur d'un fonds, lorsqu'il a été victime d'une expropriation; le vendeur est tenu de donner, non des dommages-intérêts, mais de restituer le prix.

Mais ici on nous fait une objection, et on nous dit : Ce fragment, qui est la base de votre argumen-

tation, est contraire à tous les autres textes des Institutes, du Digeste et du Code, se rapportant à la vente.

On ne fait là que rééditer une erreur de Cujas; mais il est certain aujourd'hui que ce fragment reproduit une ancienne doctrine, d'après laquelle, comme le bailleur n'a droit au loyer qu'en proportion de la jouissance qu'il a effectivement procurée au preneur, de même le vendeur n'a pas droit au prix, lorsque, même sans sa faute, la chose n'a pu être livrée à l'acheteur. C'est ainsi que nous voyons Julien, contemporain d'Africain, poser en principe qu'il serait contraire à la bonne foi *ut emptor rem amitteret, et pretium venditor retineret* (Ulpien, L. 11, § 18, au Digeste, *De actione empti*). Mais les jurisconsultes postérieurs ont décidé, et cette décision a fini par être universellement admise, que, sous le rapport des risques, on avait tort de traiter de la même manière le vendeur et le locateur. Du reste, Pothier, dans son *Traité du contrat de vente*, n° 307, dit que le système d'Africain n'avait pas prévalu, mais bien celui des autres jurisconsultes, qui décidaient que le vendeur n'était pas obligé de rendre le prix (L. 7 et 8, Digeste, *De periculo et commodo rei venditæ.* — Institutes de Justinien, *De emptione et venditione*, § 4).

Mais quand même la conciliation de ces textes serait impossible, cela ne détruirait en rien la force de notre argumentation; car nous ne voulons retenir de ce fragment qu'une seule chose : le simple énoncé du

droit d'expropriation ; ce qui ne nous paraît pas douteux, vu la signification du mot *publicare*.

Une constitution de Théodose le Jeune, adressée en l'année 412 à Isidore, préfet de la ville, et rapportée dans la loi 50, code Théodosien, au titre *De operibus publicis*, est relative à la construction des Thermes d'Honorius à Constantinople, et du portique dont l'empereur veut les entourer. La splendeur de cet ouvrage est telle, dit l'empereur, que l'intérêt privé peut, à bon droit, être négligé devant une considération de cette importance. Aussi en ordonne-t-il l'expropriation :

« *Opus cœptum exstruatur et Porticus Thermas Honorianas præcurrat acie columnarum. Cujus decus tantum est ut privata juste negligeretur paulisper utilitas. Sed ne census sui quisquam intercepta lucra deploret, sed e contrario cum pulchritudine civitatis etiam fortunas suas auctas esse lætetur, pro loco quod quisque possederat, superædificandi licentiam habeat. Nam in locum privati ædificii quod in usum publicum translatum est, occupationem Basilicæ jubemus vetustæ succedere ut contractus quidam et permutatio videatur facta, cum dominus qui suum dederat civitati pro ea habiturus sit ex publico remota omni formidine quod inconcusso robore et ipse habere et quibus velit tradere habebit liberam facultatem.* »

La loi 53 du code Théodosien, au titre *De operibus publicis*, contient un autre exemple d'expropriation : il s'agit des *exedræ* ou salles de conférences. Théodose et Valentinien s'adressent, dans cette constitution,

à Constantin, préfet de la ville, et lui enjoignent d'attribuer à l'usage des professeurs de Constantinople ces salles de conférences ; et comme certaines d'entre elles étaient trop étroites, ils ordonnent l'expropriation des maisons contiguës.

Enfin, Justinien, dans sa Novelle VII, ch. II, § 1, autorise l'expropriation de certains immeubles qui appartenaient aux églises, et il mentionne positivement le caractère d'utilité publique (*et ad utilitatem rei publicæ respiciens*).

Il serait superflu de citer d'autres textes pour prouver l'existence de l'expropriation dans la législation romaine ; les quelques fragments que nous avons commentés le prouvent surabondamment. Mais est-ce à dire pour cela que nous soutenions que l'expropriation soit sortie armée de pied en cap du droit romain comme la Minerve mythologique sortit tout armée du cerveau de Jupiter, et qu'elle ait été réglementée aussi minutieusement qu'elle l'est actuellement par la législation française? — Non. L'humanité, dit en effet Pascal, est comme un homme qui apprend sans cesse ; ce n'est qu'avec l'aide des lumières du passé qu'elle marche vers l'avenir. D'un autre côté, nous n'oublions pas que le droit, qui n'est que l'image de la société, est essentiellement mobile et progressif : d'une part, les mœurs et les besoins des peuples se modifient ; leurs traditions s'effacent ou se renouvellent ; d'autre part, la morale et l'économie politique, qui fournissent au droit ses principes, se développent lentement par l'expérience. Ce n'est que

peu à peu qu'elles arrivent à dégager dans tous leurs détails les notions du juste et de l'utile. Souvent même, en présence des nombreux obstacles qu'elles rencontrent, elles sont obligées de reculer ; mais ce n'est que pour mieux avancer ensuite. Aussi, à mesure que l'on remonte vers l'antiquité, trouve-t-on les lois plus défectueuses dans leurs principes, et, à mesure, au contraire, que l'humanité vieillissant grossit le patrimoine de ses souvenirs et de ses observations, le droit se perfectionne.

Section II.

Réfutation de quelques opinions qui nient l'existence de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Rome.

Des auteurs accrédités ont cependant soutenu que l'expropriation n'existait pas dans la législation romaine.

Proudhon, dans son *Traité du domaine public*, arrive à cette conclusion, en basant son argumentation sur un texte de Suétone (*Vie d'Octave-Auguste*, ch. LVI), dans lequel cet historien, parlant d'Auguste, dit : « *Forum angustius fecit, non ausus extorquere possessoribus proximas domos.* »

Mais il s'agit ici d'Auguste agissant comme simple particulier et non comme empereur ; car il faut savoir qu'à Rome les grands travaux d'utilité publique s'accomplissaient quelquefois aux frais des particuliers.

Du reste, Suétone lui-même explique sa pensée, lorsqu'il dit dans son chapitre XXIX, parlant toujours d'Auguste : « *Quædam etiam opera sub nomine alieno, nepotum scilicet et uxoris sororisque fecit... Sed et ceteros principes viros sæpè hortatus est ut pro facultate quisque monumentis vel novis, vel refectis, et excultis, urbem adornarent... Multaque a multis exstructa sunt.* »

Cet empereur, pour se rendre populaire, était coutumier de fait : il restaura beaucoup de temples à ses frais, notamment celui de Jupiter Férétrien, fondé par Romulus (Cornélius Népos, *Vita Attici*, 20). Il dépensa des sommes considérables pour les orner. On évalue à 100 millions de sesterces (20 millions de francs) les dons qu'il consacra dans ces divers édifices (Mommsen, Berlin, *Res gestæ divi Augusti*). Il aidait à rebâtir les villes que quelque fléau avait détruites : Tralles, Laodicée, Paphos, renversées par des tremblements de terre, sortirent plus belles de leurs ruines. Aussi cette munificence fut-elle chantée par les poëtes : « Sous lui, » disait Ovide (*Fastes*), « les édifices sacrés ne connaissent plus la vieillesse ; ce n'est pas assez d'être utile aux hommes, il oblige même les dieux. O saint fondateur de temples ! O toi qui répares les monuments ruinés ! (*Templorum positor, templorum sancte repostor !*). Puissent les dieux te rendre tout ce que tu fais pour eux ! » — « A sa mort, » dit M. Victor Duruy, « il put se vanter de laisser de marbre une ville qu'il avait trouvée de briques. »

Velléius Paterculus, liv. II, ch. LXXXI, nous dit que déjà, avant Auguste, César, dans un but de popularité, acheta à ses frais plusieurs maisons pour les consacrer à l'usage public, et qu'il construisit, toujours avec ses propres deniers, un temple en l'honneur d'Apollon et un portique autour de ce temple; et Tacite, *Annales*, liv. III, ch. LXXII, cite un particulier, du nom de Lépide, qui fit réparer et orner à son compte une basilique.

Cette explication sert aussi pour expliquer un passage d'une lettre de Cicéron à Atticus (Cicéron, *ad Atticum*, liv. IV, ch. XVI). Donc, inutile d'insister.

En résumé, l'opinon de Proudhon, manquant de bases solides, ne saurait demeurer debout.

D'autres auteurs, tout en reconnaissant que l'expropriation pour cause d'utilité publique existait dans le droit romain, prétendent que, sous la période impériale, ce droit a dû s'exercer arbitrairement à cause de la maxime : *Quidquid principi placuit, legis habet vigorem* (Institutes, l. 1, t. II, § 6). Il n'y avait pas, dit-on, de contrepoids qui tempérât cette autorité. Où donc les empereurs pouvaient-ils rencontrer quelque résistance? — Dans le sénat? — Il était avili et dégradé. — Dans les plébéiens? — Ces hommes, autrefois si remuants, si agités, si inconstants, ne demandent plus que du pain et des jeux. — Dans la classe moyenne? — Les guerres civiles l'avaient décimée; saturée de troubles et de déchirements, elle était heureuse d'échanger son indépendance contre son repos.

Cette objection, qui, au premier abord, pourrait arrêter un esprit superficiel, ne saurait résister à une attaque sérieuse : la maxime, en effet, sur laquelle l'argumentation est fondée, signifie simplement que, sous les empereurs, la puissance législative passa dans les mains du prince. Mais ce serait une erreur de croire que le caprice d'un empereur pût faire aujourd'hui une loi, pour l'abroger demain, et la reprendre après-demain. Nous n'en voulons pour preuve que le développement que le droit romain prit et conserva sous l'Empire. Avec lui commence une série de grands jurisconsultes, à peine interrompue, qui dure jusqu'à Justinien. La jurisprudence, qui était libre et privée, acquiert une autorité publique et officielle, depuis que les empereurs ont appelé les jurisconsultes à l'élaboration et à la confection des lois, et ont ordonné qu'on se soumît à leurs décisions. Ce qui explique comment, même sous les mauvais empereurs, sous Néron, sous Domitien, on voit naître de bonnes lois. La tradition législative, que de savants hommes se passent de main en main, se perpétue à travers les violences et les bouleversements ; et ainsi demeure, au sein d'un empire corrompu et déchiré, un principe d'ordre, de régularité, de civilisation. Que serait devenu le monde romain, brisant une tyrannie pour retomber dans une autre, tombant de despotisme en despotisme, s'il n'eût eu, dans son sein, un dépôt de sagesse et de justice? Pour ce qui a trait à l'omnipotence impériale, sur la propriété privée, Sénèque la caractérise parfaitement, lorsque,

dans son traité *De beneficiis*, il dit : « *Sub optimo rege omnia rex, imperio possidet ; singuli dominio.* »

CHAPITRE II.

PERSONNES AU PROFIT DESQUELLES EXISTAIT L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

On comprend aisément que tout le monde n'avait pas le droit de recourir à l'expropriation ; et qu'un particulier ne le pouvait pas dans son intérêt personnel. Ce droit était exclusivement réservé aux personnes qui représentaient l'intérêt général, et que nous appelons *personnes morales.*

Un éminent jurisconsulte allemand, M. de Savigny, a prétendu (*Traité de droit romain*) que l'expression *personne morale* était inexacte, et qu'elle devait être remplacée par celle de *personne juridique :* parce que, dit-il, une personne de cette nature n'existe que pour une fin juridique, et que cette appellation, appliquée aux individus, désigne ordinairement l'opposition de la moralité à l'immoralité. Nous avouons que jamais les mots *personne morale* ne nous ont paru avoir ce sens. Du reste, les Romains, les désignaient par une périphrase : *personæ vicefunguntur* (L. 22, Digeste, XLVI, 1), disaient-ils. Comme les personnes réelles, ces personnes morales pouvaient avoir des droits et être soumises à des obligations.

Certaines de ces personnes morales constituaient

des unités administratives, et étaient les manifestations légales de la puissance publique : Au sommet de l'échelle on trouvait la personne morale du peuple romain, l'Etat; qui, quoiqu'elle n'ait jamais été reconnue par une loi, existait cependant par un consentement unanime. On trouvait encore les municipes, les colonies, toutes les cités, et même les bourgs (*vici*) (L. 2, § 5, Code, II, LIX). La langue juridique des Romains n'avait pas, en effet, d'expression qui correspondît exactement à l'idée exprimée par notre mot français *commune ;* elle possédait, au contraire, une multitude de termes pour désigner ces associations locales (*respublica*, *civitas*, *municipium*, *urbs*, *colonia*, *oppidum*, *vicus*, *forum*, *conciliabulum*). Toutes ces personnes avaient le droit de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique; car, si le peuple romain avait intérêt à l'exécution de plusieurs grands travaux, les *vici* n'en avaient pas moins, puisqu'ils pouvaient faire des travaux importants et que les routes, dites *vicinales*, étaient, d'après Siculus Flaccus, à leur charge.

Il y avait encore d'autres personnes morales, qu'on appelait assez indifféremment, *societates*, *collegiæ*, *corpora*, *sodalitia ;* parmi lesquelles nous comprenons les sociétés des publicains, le collége des prêtres, les innombrables corporations d'artisans du bas-empire. Nous rangeons aussi, sous cette appellation, ces nombreuses associations de femmes dans un but souvent futile : l'une portait le nom de Société pour la conservation de la pudeur (*Sodalitas pudicitiæ servandæ*); une

autre était appelée la réunion des matrones (*conventus matronarum*), où se rassemblaient les femmes de grande maison ; c'était un petit sénat (*senaculum*), où l'on faisait des sénatus-consultes pour trancher toutes les question d'étiquette et de toilette ; Suétone rapporte qu'on s'y disputait souvent fort aigrement, et, même, qu'on s'y battait quelquefois (S. Jérôme, *Ep.* 43). On trouvait encore d'autres personnes morales qui personnifiaient un intérêt général d'une nature permanente ; à l'origine, elles comprenaient certains dieux et certains temples (Ulpien, XXII, § 6) — (L. 20, § 1, Digeste, XXXIII, 1) et, sous le bas-empire, les églises, les monastères, les hôpitaux, les orphelinats, et les nombreux établissements de bienfaisance, créés sous la double influence du christianisme et de la misère de jour en jour croissante. Mais nous n'essaierons pas de pénétrer dans ce dédale pour faire un triage, faute de fil conducteur ; les unes sont autorisées, les autres sont simplement tolérées ; réunissons-les dans un même creuset. Nous ne leur reconnaissons pas le droit de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à moins d'une disposition législative contraire.

Pendant la période impériale, l'esprit fiscal fit de l'empereur une personne morale ; de telle sorte qu'en supposant un legs fait au prince, s'il vient à mourir *ante diem cedentem*, circonstance qui, en principe, anéantit le legs, son successeur le recueillera, parce qu'il est ainsi fait, non à la personne du prince, mais à son titre qui ne meurt pas (L. 56, Digeste, XXXI);

mais ce n'est là qu'une personne morale d'occasion et spéciale pour ce cas, à cause des nombreuses exigences du trésor du prince (*fiscus*). L'empereur n'est que le chef de la personnalité morale, que constitue le peuple romain : c'est par lui qu'elle agit ; c'est lui qui est chargé de veiller à ses intérêts, de même que les corporations autorisées ont un *syndicus* ou un *actor* (L. 1, § 1, Digeste, III, IV), et que les cités sont administrées par le corps des décurions.

De toutes les personnes morales auxquelles nous avons reconnu le droit de recourir à l'expropriation, celles qui ont usé le plus souvent de ce droit, sont, sans aucun doute, le peuple romain, les colonies et les municipes.

L'action du peuple romain envisagé comme personne morale fut aussi restreinte à l'origine que son étendue géographique; peu à peu, de conquête en conquête, elle s'étendit. Rome, en effet, ne voyait, en règle générale, que des sujets dans tous les peuples qu'elle avait vaincus ; ceux qui avaient été assez heureux pour obtenir des traités d'alliance, n'avaient fait qu'une halte pour cheminer ensuite plus rapidement vers la sujétion. « Si les Romains, » dit Ampère, « eussent conçu froidement la grande injustice de soumettre le monde, je doute qu'ils eussent pu y réussir; mais ce fut à un instinct supérieur, à un instinct qui n'était ni sans moralité, ni sans grandeur, qu'ils durent l'empire de l'univers. Ils se croyaient des droits sur le genre humain; ils croyaient que les dieux protégeaient et favorisaient leurs conquêtes. »

Le système des Romains avait été d'attirer et de concentrer dans leur ville tous les peuples voisins ; mais ils s'aperçurent bientôt que ce système d'absorption pouvait avoir de graves inconvénients pour la paix intérieure ; aussi, ne tardèrent-ils pas à envoyer tous les oisifs de cette exubérance de population fonder des colonies. Ce sont les *deductiones coloniæ* auxquelles Machiavel a attribué la gloire d'avoir consolidé l'Empire. De telle sorte que l'Allemand Niebuhr a pu comparer, avec originalité, les colonies romaines aux établissements fondés en Orient par les Francs, au temps des croisades, et que, les *assises de Jérusalem* nous montrent comme une France féodale au petit pied.

D'un autre côté les Romains, ayant eu à combattre contre divers peuples et ayant éprouvé de leur part des fidélités et des défections très diverses, les avaient traités d'une manière inégale. Leur idéal étant toujours le *bonus paterfamilias* ménager de son bien, qui n'accorde que ce qu'il ne peut pas refuser, ils accordaient aux nations vaincues tantôt le droit de cité, et ils leur laissaient, dans une certaine mesure, leurs institutions, tantôt seulement certains droits déterminés ; de telle sorte que, si l'on considère celles qui avaient été assez heureuses pour conserver leurs institutions et leur autonomie administrative, on peut dire qu'elles formaient un Etat dans l'Etat. Aussi Niebuhr a-t-il pu dire que ces Etats, appelés municipes, n'étaient dans l'Etat romain que ce que sont les différents Etats de l'Amérique septentrionale dans l'Union

fédérale. Ils avaient conservé une autorité absolue sur le culte et sur les cérémonies religieuses, la construction et l'entretien des travaux publics, l'administration des finances, qui ne se mêlaient pas avec celles de Rome ; ou, pour parler le langage moderne, ils subissaient une forte centralisation politique et jouissaient d'une décentralisation administrative très-étendue; en cessant d'être une personne politique, ils demeuraient une personne civile.

Tous les municipes n'étaient pas dotés d'un droit égal : les uns possédaient le *jus civitatis* à l'exception du *jus suffragii* et du *jus honorum ;* les autres possédaient le droit de cité complet. A leur tête se trouvait la curie (*curare*, prendre soin, administrer) qui était auprès d'eux ce que le sénat était à la République ; ses membres étaient appelés décurions. Ils prirent plus tard le nom de *curiales*. Le code Théodosien las appelle sénateurs; et le Code de Justinien pères de la cité.

A la fin de la République tous les droits, tous les intérêts, l'existence politique entière, sont centralisés à Rome, non-seulement moralement et en droit, mais matériellement et en fait. Dans les murs de Rome, seuls se consommaient tous les actes du citoyen romain. Aussi jamais despotisme politique ne fut plus général, plus absolu, que celui de la République. Avec l'Empire commence, pour les municipes, une seconde période dont la loi *Julia municipalis*, rendue sous la dictature de Jules César, annonce l'aurore; c'est la plus florissante. En effet, la politique des pre-

miers Césars, poursuivie avec une rare intelligence et une incontestable habileté, consista à répandre la vie publique du centre aux extrémités. Pour atteindre ce but, ils firent deux choses : la première fut de tuer la vie publique à Rome, dans l'intérêt de la paix et de la sécurité de l'Etat; la seconde fut de susciter cette vie partout, dans les provinces, par le développement des libertés municipales.

Et lorsque Caracalla, dans un but fiscal, eut accordé le droit de cité à tout l'empire, le système municipal prit de l'extension dans les provinces; on sentit le besoin de se réunir et, par conséquent, de se compter; aussi cette période, qui commence avec l'Empire, est la plus belle et la plus glorieuse pour les municipes. C'est celle ou le pouvoir municipal est dans toute sa force, où c'est un honneur de faire partie de la curie. Bientot le christianisme, planant au-dessus des municipes et détournant les citoyens des choses terrestres, viendra les affaiblir : Ce ne fut plus à sa ville, mais à son église, que le citoyen eut envie de donner ses biens. « La paroisse, » dit M. Guizot, « prit la place du municipe. » Cependant, il ne disparut pas complétement ; il sommeilla silencieusement jusqu'au jour où il fit alliance avec le *mallum* germanique, pour donner naissance, en France, au mouvement communal des douzième et treizième siècle, avec ces cris de ralliement : *Libertas*, *pax*, *amicitia*.

CHAPITRE III.

IMMEUBLES SUR LESQUELS PEUT PORTER L'EXPROPRIATION.

L'expropriation peut atteindre un fonds considéré dans son ensemble, ou seulement ses produits, comme : quand on y prend du sable, des pierres; quand on arrache des arbres voisins d'un aqueduc ou que l'on tire des matériaux d'une carrière (L. 13, § 1, Digeste, VIII, IV).

Les choses incorporelles peuvent aussi être l'objet d'une expropriation : Aussi on peut être exproprié d'une servitude personnelle, d'un usufruit, aussi bien que de la pleine propriété. L'usager peut être exproprié de son droit d'usage.

Le *Traité des aqueducs*, de Frontin, mentionne un grand nombre d'exemples d'expropriation, de même que les codes Théodosien et de Justinien, au titre *De operibus publicis*, pour la construction des édifices publics. La création des voies publiques pouvait, aussi bien que la construction des édifices, nécessiter des expropriations. Ces voies de communications étaient de plusieurs sortes : Voici comment Ulpien pose cette distinction au Digeste : « *Viarum quædam* PUBLICÆ *sunt, quædam* PRIVATÆ, *quædam* VICINALES. *Publicas vias dicimus quas græci* βασιλικας, *nostri prætorias, alii consulares vias appellant. Privatæ sunt quas agrarias quidam dicunt. Vicinales sunt viæ quæ in*

vicis sunt vel quæ in vicos ducunt » (Fr. 2, § 22, XLIII, VIII).

Aucune difficulté ne peut surgir pour exproprier un immeuble *humani juris;* mais que va-t-il se passer, s'il s'agit d'un fonds rangé dans la catégorie des choses *divini juris?*

Les *res sacræ* sont, dit Gaïus (II, § 4), des choses consacrées aux dieux d'en haut. Mais les immeubles n'ont ce caractère qu'à une double condition, d'abord une autorisation publique donnée par une loi, ensuite une *consecratio* ou *dedicatio* faite par les pontifes. Cette chose demeure bien en principe *sacra* à perpétuité; car la démolition et la ruine fortuite n'effacent pas, quant au sol, les effets de la consécration; aussi Trajan écrit-il à Pline le Jeune qu'un pareil sol ne pourrait pas être consacré à l'installation d'un établissement de bains (Pline, *Epist.*, X, 24). Mais pour exproprier on pouvait bien facilement tourner la difficulté : l'obstacle n'était pas dans la disposition législative qui avait accordé l'autorisation; ce qu'une loi avait fait, une autre pouvait le défaire. Il n'était pas non plus dans le caractère indélébile donné à la chose par la consécration, car l'*exauguratio*, qui n'en était que la contre-partie, existait parfaitement à Rome. Cette cérémonie, faisant rentrer la chose dans la catégorie des biens *humani juris*, n'était que le prélude de l'expropriation.

Le christianisme apparaissant sur les ruines du paganisme, les *res sacræ* sont celles affectées à Dieu; leur consécration se fait différemment; leur caractère

d'inaliénabilité subsiste toujours ; cependant elles peuvent être expropriées comme l'indique Justinien dans sa Novelle VII, ch. II, § 1.

A la différence de ce qui se passait pour les *res sacræ*, le pouvoir législatif n'avait pas besoin d'intervenir pour rendre une chose *religiosa*. Aulu-Gelle (ch, IV, 9) rapporte que Masurius Sabinus faisait dériver ce mot du verbe *relinquere*. On retirait la chose du domaine humain et on l'abandonnait aux dieux mânes. Un terrain devenait *religiosus* par le seul fait qu'il avait servi à l'inhumation d'un homme libre ou d'un esclave ; la mort rétablissait l'égalité. Mais le tombeau d'un étranger n'obtenait jamais ce caractère (Dig., XI, VII, 2 ; XLVII, XII, 4).

Toutes ces choses pouvaient être expropriées à cause du pouvoir supérieur inhérent à la puissance publique représentant l'intérêt général.

Il en était ainsi, à plus forte raison, des *res sanctæ*, qui n'étaient *divini juris* que d'une manière approximative : *quodammodo*, disent les textes. On désignait ainsi : les fossés, les remparts et les travaux des villes. On comprend facilement quelle est la raison d'utilité générale et de sécurité qui avait présidé à leur affectation parmi les choses *divini juris* ; mais le peuple romain étant seul juge de cette utilité, on comprend aussi sans peine qu'il ait pu leur enlever ce caractère.

CHAPITRE IV.

POUVOIR QUI ORDONNAIT L'EXPROPRIATION.

Comment vont s'y prendre les personnes auxquelles nous avons reconnu le droit d'exproprier pour obtenir la cession d'un terrain de la part des propriétaires?

Il est clair que si les propriétaires consentent à vendre leur terrain aux personnes morales, la question ne se pose plus : c'est simplement une vente qui a lieu et qui sera régie par les règles afférentes à ce contrat; mais il faut se placer dans le cas où une entente amiable n'est pas possible; alors les personnes morales qui représentent l'intérêt général devront, en principe, provoquer une disposition législative qui prendra le nom de loi, sénatus-consulte, ou constitution impériale, suivant qu'on se trouvera sous la royauté, la république ou l'empire, et qui, reconnaissant l'utilité des travaux, ordonnera l'expropriation.

Sous la Royauté. — Le roi était gardien des lois et des coutumes nationales, *legum et morum patriorum custos*, mais il n'était pas au-dessus des lois; aussi, les personnes morales devaient-elles s'adresser à lui pour qu'il proposât l'expropriation au peuple, après avoir pris l'avis du sénat; et, le peuple, réuni dans ses comices, donnait ou refusait sa sanction, car, à cette époque, il est tout-puissant; le roi n'est que le *princeps Romanorum* (L. 2, § 2; Digeste, 1; II). Voilà

quelle dut être la manière de procéder sous la période royale; seulement, l'histoire ne nous dit pas si les cas d'expropriation furent nombreux.

Sous la République. — A la chute de la royauté, l'aristocratie romaine, qui l'avait renversée, usurpa tout le pouvoir. De telle sorte qu'il serait faux de croire que le peuple romain gagna beaucoup au renversement des rois. Au lieu d'un chef, il dut obéir à plusieurs; le sénat hérita de la royauté. En effet, s'il était obligé, dans certaines affaires intérieures, de ménager la foule et de lui faire quelques concessions, notamment la création des tribuns populaires, il n'en resta pas moins maître absolu. C'était lui qui recevait les ambassadeurs qui croyaient avoir affaire à une assemblée de rois, témoin l'envoyé de Pyrrhus; qui concluait les alliances, qui distribuait les provinces et les légions, qui ratifiait les actes des généraux, qui déterminait les conditions faites aux vaincus. Les étrangers n'entendaient jamais parler que de lui; c'est là l'opinion qu'un Grec exprimait à Flamininus : « Dans votre pays, » disait-il, « la richesse gouverne et tout le reste lui est soumis » (Tite-Live, XXXIV, 31). Et Polybe, faisant un parallèle entre Rome et Carthage avant la seconde guerre punique, dit : « à Carthage, c'était le peuple qui dominait dans les délibérations; à Rome, c'était le sénat. » C'était encore le sénat qui était compétent pour le service religieux; il était le gardien de la société pour les *res sanctæ*, et, comme la propriété foncière avait eu ce caractère, il était demeuré compétent pour déclarer l'utilité des travaux

et décréter l'expropriation (Tite-Live, l. XLIV, ch. XVI, et l. XXXIX, ch. XLIV; Frontin, nº 6, 125, 106).

Sous l'Empire. — Auguste connaissait assez l'histoire de son pays pour savoir qu'il trouverait aisément, dans les prérogatives mal définies des anciennes magistratures, de quoi déguiser la monarchie sous des oripeaux républicains, et qu'il pourrait défrayer le pouvoir absolu avec les lois de la liberté. Aussi se garda-t-il bien de toucher aux prérogatives du sénat. Il se contenta seulement de se faire nommer par son collègue Agrippa *princeps senatûs*; car, d'après l'ancien usage, le *princeps* opinait le premier, et ce premier exerçait une influence qui maintenant sera décisive. Comme sous la République, c'est donc encore le sénat qui, au commencement de l'Empire, ordonne, par un sénatus-consulte, l'expropriation. Tacite, au livre Ier des *Annales*, ch. LXXVI, nous dit : « *Eodem anno continuis imbribus auctus Tiberis plana urbis stagnaverat... Sed remedium coercendi fluminis Ateio Capitoni et L. Arruntio mandatum.* » Tournons quelques feuillets et arrivons au chapitre LXXIX du même livre, nous y lisons : « *Actum deinde in senatu ab Arruntio et Ateio an, ob moderandas Tiberis exundationes, verterentur flumina et lacus per quos augescit.* »

Peu à peu, les empereurs se substituèrent au pouvoir législatif; de sorte que, dans les codes Théodosien et de Justinien, ils ont seuls le droit d'ordonner les expropriations, sauf pour les cas d'une importance médiocre laissés à l'arbitrage du gouverneur de

la province (L. 11, 31, 37, C. Th., XV, I). Mais, pour la ville de Rome, c'est toujours l'empereur qui l'ordonne, de même que pour l'expropriation des maisons valant plus de cinquante livres d'argent (L. 30, C. Th., XV, I; L. 9, C. Just., VIII-XII). Les gouverneurs des provinces ne pouvaient pas, en principe, ordonner des travaux d'utilité publique, pas plus qu'établir de nouveaux impôts (Ulp., fr. 7, § 1; Dig., I, XVI). Rome était le centre qui s'était réservé le droit de donner la vie aux provinces de l'empire.

La déclaration d'utilité publique était habituellement précédée d'une sorte d'enquête de *commodo et incommodo*, qui n'avait pas reçu de réglementation spéciale. Tacite nous montre, dans les fragments que nous avons rapportés et qui parlent des travaux destinés à préserver Rome des inondations, les députés des colonies et des municipes, demander, dans le sénat, qu'on ne change point le cours des eaux du Tibre : « *Auditæque municipiorum et coloniarum legationes...* »

Jusqu'ici, nous n'avons envisagé que le peuple romain demandant le droit d'exproprier dans un but d'utilité publique. Les municipes avaient aussi ce droit. Ils pouvaient disposer de capitaux considérables pour subvenir aux frais de construction des travaux d'utilité municipale. Leur fortune se composait : d'un domaine public municipal, qui comprenait les théâtre, les stades de la ville, le forum, les bains, les bains, les routes et les rues dépendant de leur terri-

toire (L. 6, §, 1 ; Dig., 1, VIII) ; d'un domaine privé municipal, comprenant des biens que nous appellerions communaux, qu'ils exploitaient directement ou qu'ils donnaient à bail. Lorsqu'il y avait nécessité pour eux de recourir à l'expropriation, c'était la curie qui déclarait l'utilité municipale et ordonnait l'exécution des travaux projetés. Seulement, les *duumviri* chargés de faire exécuter les décisions de la curie devaient, dans ce cas, obtenir l'autorisation du pouvoir central, parce qu'autrement il leur eût été trop facile de faire de grands travaux de défense et de se révolter contre la métropole.

CHAPITRE V.

DE L'INDEMNITÉ.

Nous n'avons pas encore parlé de l'indemnité ; lorsque nous avons rencontré ce mot sous notre plume, nous l'avons passé sous silence. Cependant, s'il est permis à une personne morale de prendre les biens des mains des propriétaires sans leur en payer la valeur, ce n'est plus une expropriation qui a lieu, c'est une spoliation, une véritable confiscation.

C'est intentionnellement qu'une pareille omission a été commise, parce qu'il a dû se faire qu'à l'époque à laquelle nous nous sommes placé pour dresser l'acte de naissance de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le principe de l'indemnité ne fut pas parfaitement respecté ; mais, plus tard, lorsque le pou-

voir expropriant a eu besoin d'un champ ou d'une maison pour l'exécution d'un travail important, et qu'il a trouvé la propriété établie sur des bases solides et garantie par les lois, il y a eu lutte; dans cette lutte, l'intérêt privé a succombé devant l'intérêt général; la propriété a cédé, mais à condition d'être dédommagée.

Nous trouvons le principe de l'indemnité consacrée par Frontin, au n° 128 de son *Traité des aqueducs*. Seulement ce texte contient en même temps une disposition assez singulière, qui pour ce motif doit nous arrêter un instant : il rapporte que pour la construction d'un aqueduc on était obligé d'acheter au propriétaire la totalité de son champ, sauf ensuite à revendre les parties inutiles. Faut-il suivre M. de Fresquet (*Revue historique*, 1860) et prétendre avec lui qu'il devait en être ainsi pour les routes? Non, n'imitons pas ces nations assez portées à s'attribuer la propriété des mers qui baignent leurs côtes, bien qu'elles ne puissent pas efficacement les défendre : les arguments constituant la défense d'une opinion, un prétendu raisonnement d'analogie, soutenu par un prétendu argument *a fortiori*, ne saurait entraîner notre conviction. Aussi, croyons-nous que c'était une règle spéciale aux aqueducs; il suffit, en effet, de se rendre compte de la construction des aqueducs romains pour comprendre qu'ils n'embellissaient pas les fonds qu'ils traversaient et n'ajoutaient guère à leur valeur ; les réparations incessantes qu'ils nécessitaient étaient une cause d'ennuis pour les riverains, et le jeu de l'eau,

facilitant son infiltration dans le sol, altérait leur propriété (Tacite, *Annales*, l. I, ch. LXXV). Mais pour percer une route, c'est bien différent; pour elle, la nécessité d'une expropriation totale ne saurait exister; car, loin d'être une cause de dépréciation, les routes sont toujours une cause de plus-value pour les propriétés voisines.

Du reste, veut-on un autre exemple du même auteur? On n'a qu'à lire le n° 6, que nous avons déjà cité, pour se rendre un compte exact de l'indemnité.

La loi 53, code Théodosien, XV, 1°, nous en fournit un autre exemple à l'occasion de l'agrandissement des *exedræ* des écoles de Constantinople : « *Exsedras quas septentrionali videntur adhærere porticui in quibus tantum amplitudinis et decoris esse monstratur, ut publicis commodis possint, capacitatis ac pulchritudinis suæ admiratione sufficere, supradictorum concessibus deputabit; eas vero quæ tam orientali quam occidentali lateri copulantur, quas nulla a platea aditus atque egressus patebit, ipsisque humiliores aliquanto atque angustiores putantur, vicinarum spatia cellularum ex utriusque lateris portione oportet adjungi : ne quid aut ministris eorumdem locorum desit aut populis. Sane si qui memoratas cellulas probabuntur vel imperatoria largitate vel quacumque alia donatione aut emptione legitima possidere, eos magnificentia tua competens pro hisdem de publico pretium jubebit accipere.* »

Enfin, Justinien, dans sa Novelle VII, ch. II, autorisant l'expropriation de certains immeubles, men-

tionne expressément la condition de l'indemnité (*indemnitate servatâ*) : « *Sinimus igitur imperio si qua communis commoditas est, et ad utilitatem reipublicæ respiciens talis alicujus immobilis rei qualem proposuimus, hoc ei a sanctissimis ecclesiis et reliquis venerabilibus domibus et collegiis, percipere licere, undique sacris domibus* indemnitate servata, *et recompensanda re eis ab eo qui percepit, æqua aut etiam majore quam data est.* »

Cependant des auteurs qui soutiennent que l'expropriation pour cause d'utilité publique était inconnue des Romains font, à propos de l'indemnité, entrer en ligne de bataille leur réserve et disent : si l'expropriation avait lieu, c'était sans indemnité. Nos adversaires font comme ces soldats vaincus qui frappent encore des coups pour l'honneur du drapeau ; mais leur affirmation ne repose sur aucune base. En effet, de ce que Cicéron (*De off.*, III, 16) rapporte que les augures, ayant besoin d'un terrain situé sur le mont Cœlius, ordonnèrent la démolition d'une maison qui gênait leurs opérations, en conclure que l'expropriation avait lieu sans indemnité, c'est arriver à un conséquence à laquelle nous étions en droit de ne pas nous attendre ; car ce texte ne parle pas d'indemnité. Donc on ne saurait conclure que l'expropriation avait lieu sans indemnité ; mais nous allons plus loin : admettons que cette maison ait été démolie sans qu'on indemnisât le propriétaire, cela ne ferait que corroborer l'opinion que nous avons soutenue, savoir qu'à l'origine le principe de l'indemnité n'était pas parfai-

tement respecté; ce n'est que plus tard que ce principe est sorti du maillot et est devenu le corollaire indispensable de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Avec cette explication on ne saurait admettre le tableau du doute que présente M. Accarias, dans son *Traité de droit romain* (2e édition), lorsqu'il dit : « Cette indemnité était-elle absolument obligatoire? On peut en douter si l'on considère que chez les Romains la propriété immobilière n'était qu'une émanation du droit souverain de l'Etat et une concession faite par lui aux particuliers. » Car nous avons dit que la propriété privée existait avant le partage que fit Servius Tullius des biens que Romulus avait pris sur les ennemis. Au reste, cet éminent romaniste a-t-il dû reconnaître le peu fondé de son opinion, puisqu'il ne lui a pas fait les honneurs du corps de l'ouvrage, et qu'il l'a reléguée dans une note (p. 449, n. 1).

D'autres auteurs nous opposent un passage de Suétone, qui dit, en parlant de l'empereur Vespasien : « *Deformis urbs veteribus incendiis ac ruinis erat : vacuas areas occupare et œdificare si possessores cessarent, cuicumque permisit.* » Ce n'était là qu'une mesure ayant un caractère pénal qui faisait bénéficier ceux qui construisaient sur les terrains des propriétaires négligents.

§ 1.

Qui devait l'indemnité?

La personne qui bénéficiait de l'expropriation devait nécessairement payer l'indemnité. Si l'intérêt général représenté par le peuple romain était en jeu, c'était lui qui devait indemniser, et pour cela il avait l'*ærarium* ou trésor public, qu'il ne faut pas confondre avec le *fiscus* ou trésor du prince. Tite-Live, ch. XVIII, l. 24, rapporte que des travaux publics furent suspendus *propter inopiam ærarii.* L'indemnité payée aux municipes était prise sur les impôts *ex collationibus* (*Inscription d'Ancyre*, Zell., n° 1740). C'était encore le trésor public qui subvenait aux frais de construction et d'ouverture des grandes voies publiques, dit Siculus Flaccus (*De agrorum conditionibus*) : « *viæ publicæ regales... publicè muniuntur.* »

Quand l'expropriation se faisait dans l'intérêt d'un municipe, l'indemnité était tirée du trésor du municipe qui, comme nous l'avons vu, ne se confondait pas avec celui du peuple romain.

Mais fréquemment les empereurs prenaient sur leur cassette particulière l'argent nécessaire pour aider les personnes morales à payer les frais d'indemnité : Justinien, prescrivant des travaux dans l'intérêt de certaines cités, dit que l'indemnité sera payée : *partim ex civilibus redditibus*, *partim nostra liberalitate* (Novelle 25, ch. IV).

§ 2.

A qui était due l'indemnité?

L'indemnité était due au propriétaire de la chose expropriée.

Mais est-ce à tout propriétaire? Cela dépend du caractère du sol que l'on veut exproprier. L'immeuble fait-il partie de l'*ager romanus?* Il y a lieu à indemniser son propriétaire. S'agit-il, au contraire, des fonds provinciaux? Il ne saurait y avoir de place pour l'indemnité si la personne expropriante est le peuple romain, parce que tous les fonds provinciaux appartiennent à l'Etat, et qu'un particulier, ni citoyen, ni pérégrin, ne peut d'aucune manière en acquérir le *dominium ex jure Quiritium*. Cependant il est certain que la plupart de ces fonds provinciaux sont appropriés à des particuliers dont on caractérise le droit en disant qu'à défaut des *dominium*, ils ont la possession et la jouissance (Gaïus, II, § 7), et ce droit est cessible entre-vifs et transmissible par décès (Gaïus, II, 7, 21, 46). Ces deux sortes de propriété s'expliquent parfaitement : avec la fondation de Rome paraît l'*ager romanus* susceptible de propriété privée. Cet *ager romanus* ne grandissait pas; une seule chose s'agrandissait à chaque conquête : c'était la domination de Rome, *imperium romanum*. Le peuple vaincu n'entrait pas dans l'Etat romain, mais bien dans la domination romaine. Les biens, fruit de la conquête, en

trèrent dans l'*ager publicus*, et restèrent la propriété du peuple romain, malgré les nombreuses concessions qu'il en fit. Mais la guerre sociale qui avait valu à tous les Italiens la concession du droit de cité entraîna l'assimilation du territoire italique à l'*ager romanus;* ce qui fait qu'à l'époque de l'établissement de l'Empire, toute l'Italie était susceptible du *dominium ex jure Quiritium*. Mais, à l'égard des provinces, jamais Rome ne consentit à ce plein abandon du droit qu'elle tenait de la conquête. Sous la République, elles furent la propriété exclusive du peuple. Sous l'Empire, les unes continuèrent à appartenir au peuple; les autres, à César; les premières payaient le *stipendium*, les autres le *tributum* (Gaïus, II, § 21). Mais bientôt le despotisme impérial eut le dessus, et le prince perçut les revenus des unes comme des autres.

De telle sorte que si l'on suppose une expropriation faite par le peuple romain sur un fonds provincial, on arrive à cette conclusion qu'indique M. Accarias, dans son *Traité de droit romain* (2e édition), p. 449, note 1, qu'il n'était pas tenu d'indemniser, puisqu'il ne faisait que reprendre le bénéfice d'une concession faite à titre précaire.

Mais si, au contraire, l'on suppose que l'expropriation atteint un sol faisant partie de l'*ager romanus*, le doute n'est pas permis : il doit indemniser.

Si maintenant on tenait à être édifié sur le mobile qui a poussé le peuple romain à conserver un domaine éminent sur les différentes provinces de l'empire, on en trouverait le point de départ dans la conception

fausse de la nature de l'impôt qui le faisait découler d'un droit supérieur. Voici quel était son raisonnement : on ne s'était défait que de la jouissance moyennant redevance; c'est ce qui explique comment l'impôt foncier pesait sur les immeubles provinciaux et non pas sur les immeubles italiques.

Si donc un travail d'intérêt général s'accomplissait sur un fonds stipendiaire, il est clair que l'Etat ne pouvait réclamer d'indemnité, car, s'il abandonnait le terrain nécessaire au travail, il trouvait un dédommagement dans la satisfaction donnée à son propre intérêt et aux besoins de tous. Et les tenanciers de ces fonds qui payaient le *stipendium* n'avaient pas, en principe, droit à une indemnité, parce que le peuple romain s'était réservé le droit de rompre le bail quand bon lui semblerait (*ad nutûm*); seulement, une fois dépossédés, ils étaient affranchis de l'obligation de payer le *stipendium* pour les terrains qu'on leur avait pris.

Ainsi exproprier l'*ager romanus* sans indemniser eût été, de la part du peuple romain, une spoliation; ne pas indemniser les propriétaires des fonds provinciaux lorsqu'on recourait à l'expropriation était exercer un droit. Seulement, si nous nous plaçons à l'époque impériale, et que le peuple romain veuille exproprier un fonds d'une province appartenant à l'empereur, celui-ci devra être indemnisé. Souvent aussi le prince employait cet argent à subvenir aux dépenses publiques en cas d'insuffisance du trésor. Auguste dit dans l'inscription d'Ancyre : « *Quater pecunia mea juri ærarium* » (Zell., n° 1756).

Les municipes, qui, comme personnes morales, pouvaient être propriétaires, devaient également recevoir une indemnité quand leur territoire était atteint. L'inscription d'Ancyre dit : « *Pecunia quam pro agris quos assignari militibus solvi municipiis eas sestertium circiter sexciens milliens fuit* » (Zell., nº 1740). Au contraire, les municipes agissaient-ils comme personnes expropriantes, ils devaient indemniser.

§ 3.

Qui fixait l'indemnité ?

Lorsque la personne expropriante n'avait pas pu s'entendre sur la valeur de la chose expropriée avec le propriétaire, il fallait qu'une autorité spéciale déterminât le *quantum* du dédommagement. C'était l'*arbiter*, qui estimait la chose et évaluait sa dépréciation, Frontin nous dit, en effet, textuellement, que l'indemnité était *viri boni arbitratu æstimata* (nº 125), et Denis d'Halicarnasse, L. 10, ch. VII, § 5, mentionne un plébiscite qui porte : *Restitutis ex arbitrorum sententiâ impensis.*

Seulement, ce mode de procéder dut varier avec les différentes procédures. Dès le règne de Nerva, un préteur avait été institué pour juger les difficultés qui s'élevaient entre le fisc et les particuliers : « *Prætorem adjecit divus Nerva qui inter fiscum et privatos jus diceret* (L. 2, § 32, Digeste, *De origine juris*). Si l'on examine la loi 1, code de Justinien, VII, VII.

C'est toujours devant le préteur ; ce qui se comprend facilement si l'on fait attention que l'on se trouve à l'époque des *judicia extraordinaria*.

Cependant, Tacite, *Annales*, l. 1, ch. LXXV, semble dire que c'est le sénat ; mais ce n'est là qu'un recours gracieux adressé à ce corps sur la fixation de l'indemnité ; en règle générale, la détermination du *quantum* de l'indemnité n'était pas de sa compétence.

§ 4.

En quoi consistait l'indemnité.

Le dédommagement attribué aux propriétaires était de nature diverse ; il consistait tantôt en une compensation ; on dispensait le propriétaire exproprié de payer certains impôts ; ou bien encore on lui donnait certains droits. La loi 50, code Théodosien, *De operibus publicis*, en fournit un exemple ; de même, la loi 51, qui accorde aux particuliers, qu'on avait dû exproprier pour construire la nouvelle muraille de Constantinople, le droit d'habiter dans les tours qui en dépendaient. Pline (XVIII, 29, 2), rapporte un décret de l'empereur Auguste, qui, établissant une colonie romaine à Capoue, ordonna qu'on payât vingt mille sesterces par an aux Napolitains pour une colline qui leur appartenait. Tantôt on donnait des terrains en échange. C'est ce que fit César pour les habitants de Capoue, auxquels il permit de prendre possession du

territoire de l'île de Crète (Dion Cassius, XLIX, 14, Velleius Paterculus, II, LXXXI). Ce mode de procédé dut être fréquemment employé à l'origine. En échange d'une portion de terre de l'*ager romanus*, on concédait, à perpétuité, une portion de l'*ager publicus*. C'est, peut-être, là l'origine de ce système qu'on trouve encore en vigueur à Saint-Hélier, capitale de l'île de Jersey, comme nous l'indique un article de M. de Molinari, publié par le *Journal des Débats* le 22 août 1875.

Mais, le plus souvent, l'indemnité consistait en argent. *Justum pretium; pretium competens*, disent les textes : L. 2, C., X, XXVII; L. 2, C. Th., *De publica comparatione;* L. 1, C. Th., XV, VIII; L. 2, C., VII, XIII; L. 53, C. Th., *De operibus publicis*. Dans la table d'Ancyre, Auguste parle de *pecunia* (Zell., n° 1740), et Dion Cassius (L. 41, 4), dit ἀργύριον.

§ 5.

L'indemnité était-elle préalable?

On ne saurait répondre d'une manière catégorique à la question posée en tête de ce paragraphe; nous avons vu, en effet, que l'indemnité ne consistait pas toujours en argent, et, d'un autre côté, nous n'avons pas beaucoup de textes qui puissent nous indiquer la voie à suivre pour la solution de la question; c'est tout au plus si nous trouvons quelques rares poteaux indicateurs. Cependant, il y a certains textes qui di-

sent que l'indemnité était préalable. Justinien, Novelle VII, ch. II, ne soulève pas la question du préalable de l'indemnité; mais la parfaite équité que cet empereur prescrit dans cette constitution ferait supposer que le dédommagement était préalable à la dépossession. Mais Ulpien, au Digeste, L. 13, VIII, IV, est assez affirmatif pour faire décider que l'indemnité était, en règle générale, préalable à la dépossession. Du reste, Frontin confirme cette opinion dans le nº 126 déjà cité.

CHAPITRE VI.

EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS.

Pendant la période royale, on ne sait pas au juste à quels magistrats était confiée l'exécution des travaux publics. Cependant, Tite-Live, au livre I, nous parle du préfet de la ville, dont on doit considérer la création comme fort ancienne. D'où on peut conclure qu'il lui appartenait d'exécuter les travaux publics et de puiser l'argent nécessaire dans la caisse publique confiée à la garde des questeurs.

Sous la République, les magistrats chargés du soin de concourir aux travaux publics furent très-nombreux. Cependant, ceux qui devaient y veiller avec le plus de sollicitude étaient les censeurs, qui sont mentionnés très-fréquemment dans les textes relatifs aux expropriations. Ces magistrats essayaient d'abord de traiter à l'amiable avec les propriétaires; s'ils ne

pouvaient pas réussir, ils faisaient déclarer l'expropriation, et alors leur rôle était de faire exécuter la disposition législative et de présider à l'exécution des travaux. Frontin (nos 6, 7) nous apprend que le censeur Curius Dentatus avait fait un traité pour conduire l'Anio dans Rome et que, par un sénatus-consulte, l'exécution de ce projet fut confiée à Marcius, *qui tum prætor inter cives et peregrinos jus dicebat.* De même, Cicéron, 2e discours contre Verrès. Le rôle des préteurs était, en effet, d'assurer la libre circulation sur les voies publiques et le libre cours des eaux. Quand les particuliers causaient quelque dommage aux aqueducs ou aux voies publiques, le préteur intervenait et rendait un interdit (L. 2, §§ 1, 2, 3, Dig., XLIII, VIII ; L. 1, XLIII, XII). Mais on comprend aisément que tous les travaux n'étaient pas faits directement par ces fonctionnaires, la plupart du temps, ils faisaient une sorte d'adjudication des travaux publics ; *locatio* disent les textes (Tite-Live, L. XXXIX, ch. XLIV, XXIV, XVIII, XLI, XXVI). Dans une circonstance que rapporte Frontin (no 6), les censeurs parvinrent à faire prendre, à des prix très-bas, l'entreprise des travaux publics : *Ultro tributa infimis locaverunt.*

Sous l'Empire, ce mode de procéder continue à exister ; cependant, bientôt le préfet de la ville prit la place des censeurs. Son autorité s'étendait sur Rome, et un rayon de cent milles autour de Rome (L. 1, § 4, Digeste, I, XII). Pour les travaux à exécuter sur le territoire d'un municipe ou d'une province

qui ne dépendait pas du préfet de la ville, on nommait un *curator operum*, auquel on remettait l'argent nécessaire et qui était omnipotent pour l'exécution des travaux décrétés. C'est ce que nous indiquent les nouvelles recherches de M. Masqueray, professeur au lycée d'Alger, sur le sol de l'ancienne Thamurjas (Afrique), contenues dans un travail lu à l'Académie des inscriptions et belles-lettres de Paris, dans la séance du 24 décembre 1875, et que nous avons trouvé analysé dans le *Journal Officiel*. Mais il est à supposer que les *curatores* furent changés bien souvent, et qu'il arriva bien rarement qu'un travail fût terminé par le fonctionnaire qui l'avait commencé ; surtout vers la fin de l'Empire, si l'on se reporte à ce défilé des empereurs romains apparaissant et disparaissant avec la même rapidité que les personnages d'une lanterne magique. « Un lambeau de pourpre, » a dit Châteaubriand, « faisait le matin un empereur, le soir une victime, l'ornement d'un trône ou d'un cercueil. » Aussi, les fonctionnaires devaient se ressentir du peu de stabilité du pouvoir ; et, la plupart du temps, ils devaient se retirer devant le népotisme impérial.

Un municipe voulait-il exécuter un travail d'utilité publique; la curie votait les fonds nécessaires, et nommait un *curator operum*, qui était chargé de l'exécution et responsable vis-à-vis d'elle. Ces préposés à la construction des travaux prenaient les fonds dans la caisse des questeurs, qui étaient les trésoriers d'un municipe. Mais, avant d'entrer en fonction,

ils fournissaient une caution et des répondants pour garantir la cité contre les suites de la négligence et du dol. Ils répondaient pendant quinze ans des vices de construction dans les travaux qu'ils avaient dirigés. Ils étaient responsables des actes de leurs prédécesseurs s'ils les avaient approuvés, et même de leurs successeurs s'ils les avaient présentés au suffrage de la curie.

Grâce à la pratique de tels principes, le régime municipal couvrit le monde romain de ces constructions dont la grandeur et l'éternité nous étonnent. Ce sont, en effet, ces administrations municipales, mettant en commun leurs efforts et leurs ressources, qui élevaient des arènes et des temples, qui jetaient des ponts sur les fleuves, des aqueducs à travers les vallées, des routes d'un bout à l'autre des provinces. Le citoyen aimait sa ville; il la voulait heureuse et belle, et beaucoup pensaient, comme César, que mieux valait être le premier chez soi que le second ailleurs. Si quelquefois l'impulsion pour la confection de monuments vint de Rome, la plupart du temps ils sont dus à l'initiative des municipes. D'autres fois, ces deux personnes morales y concouraient. On voit, en effet, en ce qui concerne la Numidie, par les inscriptions, que souvent l'Etat prêtait le concours de ses travailleurs, tout en laissant la dépense au soin des municipes.

Les travailleurs du monde romain étaient les esclaves. Dans son *Histoire romaine*, l. XXIII, ch. IV, Pline nous montre ces déshérités de la société con-

damnés pour de longs mois à séjourner loin du soleil, au fond des mines de fer nommées *arrugies*, pour en extraire le minerai au moyen de la masse et du coin, quelquefois, paraît-il, au moyen du feu et du vinaigre.

Aux esclaves incombait aussi la charge de faire les travaux publics sous une surveillance de tous les instants. Les engins leur faisant défaut, les Romains y suppléaient par le personnel. L'institution de l'esclavage faisait de l'homme une marchandise, et une marchandise peu coûteuse. Aux machines modernes, aux puissants moteurs qu'ils ne connaissaient pas, ils avaient l'habitude de substituer le nombre des bras, la vie des hommes.

C'est même dans cette habitude, érigée en système, qu'il faut en grande partie chercher l'explication des merveilles réalisées par eux dans l'exécution des grands travaux publics.

DROIT FRANÇAIS

DROIT ANCIEN.

Avant la conquête de la Gaule par les Romains, cette contrée ne nous est guère connue que par les écrits de Jules César. Ce grand capitaine nous apprend qu'elle était habitée par des peuples de races différentes : entre la Seine et la Loire étaient les Belges; entre la Loire et la Garonne, les Celtes; entre la Garonne et les Pyrénées, les Aquitains.

César, s'occupant spécialement des Celtes, parle de la propriété chez ce peuple et des controverses auxquelles elle pouvait donner lieu, ce qui fait croire que la propriété individuelle existait dans les Gaules; mais il serait bien difficile d'y rechercher les traces de l'expropriation pour cause d'utilité publique. En effet, leur constitution étant théocratique et aristocratique, il est à supposer que les Druides, ou « hommes des chênes » (*derw*, en cymrique, *deru*, en ar-

moricain, *dair*, en gaëlique : « chêne »), qui jugeaient toutes les questions de propriété et qui étaient en même temps les chefs, usaient de moyens plus expéditifs et surtout moins coûteux, lorsqu'ils avaient besoin d'un champ.

Les Romains fondèrent d'assez bonne heure des colonies dans le sud de la Gaule. Tite-Live, *Ep.* 1, LX, rapporte que, même avant que toute l'Italie fût soumise, ils y furent appelés par les Grecs de Marseille, toujours en guerre avec leurs voisins. Ils attaquèrent les peuples dont leurs alliés avaient à se plaindre et aussi ceux dont ils ne se plaignaient pas, et ils fondèrent la colonie d'*Aquæ-Sextiæ* (Aix). De là Rome put surveiller la Gaule. Plus tard, elle dirigea ses légions vers les Pyrénées, et fonda, presqu'à l'entrée de l'Espagne, une puissante colonie, *Narbo-Martius* (Narbonne), qui, grâce au secours de Rome et à son organisation intérieure, fut jointe à la mer par de prodigieux travaux. Elle eut, à l'imitation de la métropole, son capitole, son sénat, ses thermes, son amphithéâtre. Elle constitua une personne morale, et, comme Rome, elle dut aussi recourir à l'expropriation pour la construction de ses monuments.

Jules César ayant conquis la Gaule, ses successeurs au pouvoir la réduisirent en province. A partir de ce moment, il y aura beaucoup d'expropriations, mais on ne trouvera pas de place pour l'indemnité. En effet, la propriété n'existe pas pour le provincial. Il y a une double impossibilité à ce qu'il soit propriétaire : impossibilité à cause de sa condition, parce qu'il n'est

pas citoyen romain ; impossibilité à cause de la condition de sa terre, parce qu'elle n'est pas terre romaine et que la loi n'admet le droit de propriété complète que dans les limites de l'*ager romanus*. Le provincial ne peut en avoir que la possession. On ne disait pas que la terre fût sienne, mais on disait qu'elle était comme sienne (*pro suo*). Elle n'était pas sa propriété (*dominium*) ; mais elle était dans ses biens (*in bonis*) (Gaïus, I, 54 ; II, 5, 6, 7). Cependant, ces théâtres, ces cirques, ces aqueducs, ces voies que nous admirons encore sont le durable symbole de la civilisation fondée par les Romains, la justification de leur conquête de la Gaule. Mais bientôt le fisc, dans sa soif dévorante, pressure cette province : les curiales deviennent des agents fiscaux chargés d'alimenter le trésor de Rome, qui, véritable tonneau des Danaïdes, redemande sitôt qu'il a reçu. Aussi un malaise général se produisit-il parmi les populations gauloises, qui semblaient attendre et avoir confiance en l'avenir. Etait-ce le prélude d'une révolution? La despotique administration impériale avait maintenu longtemps l'empire romain non sans éclat, mais elle avait corrompu, énervé et appauvri les populations, et elle les avait laissées incapables de se défendre autant que de se gouverner. Regardant par delà les montagnes, elles attendaient des sauveurs, les Barbares.

Les Barbares arrivent ; les Barbares sont arrivés. Rome donne aux Wisigoths et aux Bourguignons un tiers des terres situées au sud et à l'est de la Gaule. Ces peuples ne s'en contentèrent pas : ils prirent

bientôt les deux tiers. Cependant, il semble qu'ils aient conçu des scrupules sur ces acquisitions violentes, et qu'ils aient quelquefois dédommagé les propriétaires romains. Le poëte Paulin, réduit à la pauvreté par suite de l'établissement d'Ataulph et retiré à Marseille, y reçut un jour avec étonnement le prix d'une de ses terres que lui envoyait le nouveau possesseur (Paulinus, *In Eucharist.*, v. 564-581). Mais inutile de rechercher le respect de la propriété chez ces peuples, et l'usage de l'expropriation pour cause d'utilité publique moyennant une juste et préalable indemnité, de même que chez ces peuples d'origine germanique, qui s'emparèrent en conquérants de la Gaule; et arrivons à l'époque où les Francs se sont rendus maîtres de toutes les Gaules, qui maintenant obéissent à un seul roi. Nous y retrouverons l'expropriation pour cause d'utilité publique, conservée, dans la partie méridionale par la tradition romaine, et vulgarisée dans la partie septentrionale, par le droit canonique. Seulement, il serait difficile, pour ne pas dire impossible, de rechercher une réglementation complète de ce droit, à cette époque où les bases de la propriété privée sont si peu solides, si peu stables. Aussi nous contenterons-nous de rapporter et de commenter certains cas d'expropriation qui nous serviront de trait d'union entre le droit romain et le droit français moderne.

En 1087, aux funérailles de Guillaume le Conquérant, un homme, du nom d'Ascelin, sortit de la foule et vint exprimer ces plaintes devant les évêques et

abbés de la Normandie : « Cette terre où vous vous trouvez fut l'emplacement de la maison de mon père ; cet homme, pour lequel vous priez en ce moment, n'étant encore que duc de Normandie, la lui enleva violemment et, lui ayant refusé toute justice, y fonda cette église dans l'abus de sa puissance. C'est pourquoi je réclame ce terrain, et le revendique ouvertement. De la part de Dieu, je m'oppose à ce que le corps du ravisseur soit couvert de ma terre et enseveli dans mon héritage » (Oderic Vital, liv. VII; Duchesne, *Historiæ normannorum scriptores*, Paris, 1619). A ces paroles, dont la vérité fut confirmée par le témoignage des voisins, les grands et les prêtres traitèrent avec cet homme, lui payèrent seulement soixante sous pour le seul emplacement du tombeau, et lui promirent, pour le reste du terrain, un dédommagement équitable. C'est que la propriété privée commence à s'affirmer contre le pouvoir absolu.

Aussi, depuis Beaumanoir, tous les jurisconsultes parlent de l'expropriation pour cause d'utilité publique, et tous reconnaissent la nécessité de l'indemnité, au moins incidemment : Beaumanoir, *Coutumes de Beauvoisis*, ch. XXV, art. 13. — Du Moulin, *Coutume de Paris*, tit. 1, § 41, n° 98. — Pothier, *Du Contrat de vente*, n° 511. — Domat, *les Lois civiles*, liv. I, t. II, sect. XIII. — Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XXVI, ch. XV. — Merlin, *Répertoire*, *v° Retrait d'utilité publique*. — Boutaric, *Des lois*, § 1, n° 6. — Hervé, *Théorie des matières féodales*.

Le roi Philippe-Auguste fit construire l'enceinte

méridionale de Paris et fortifier d'autres villes; et voici ce que dit à ce propos un historien de ce monarque : « *Sed et alias civitates, oppida et municipia regni muris et turribus inexpugnabilibus munivit mera et laudanda justitia principis; licet de jure scripto posset propter publicum regni commodum, in alieno fundo muros erigere et fossata, ipse tamen juri præferens æquitatem, damna sua quæ per hoc homines incurrebant, de fisco proprio compensabat* » (Guillaume le Breton, *Historiæ francorum scriptores*).

Thibault, comte de Champagne, dédommagea, en 1233, par quinze livres de revenu annuel le chapitre de Saint-Quiriace de Provins, des pertes par lui éprouvées, « *propter fossata forticiarum facta in castello et in vallo* » (Cartulaire cité par Bourquelot, *Histoire de Provins*, t. I).

On peut aussi consulter utilement les *Olim* ou registres des arrêts rendus par la cour du roi, sous les règnes de saint Louis, de Philippe le Hardi, de Philippe le Bel, de Louis le Hutin et de Philippe le Long (*Collection des documents inédits sur l'histoire de France. Les Olim*, v. 1 et 2). On y voit le chapitre de Chartres condamné à donner 100 fr. pour payer le dommage qu'il a causé à une maison, en construisant le mur de ses cloîtres. Le roi d'Angleterre est forcé de démolir une forteresse qu'il a construite dans un fief appartenant à un couvent de Sarlat, contrairement à la volonté de ce dernier.

Dans ce même recueil, on trouve une consultation que les échevins de Saint-Dizier, affiliés à ceux

d'Ypres, adressent à ces derniers ; ils leur exposent que le sire de Saint-Dizier a fait détruire des maisons pour la mise en défense de la ville, et ils leur demandent si la ville doit rétablir les maisons, ou si le sire en est tenu, lui qui les a fait abattre sans l'assentiment des échevins. A cette demande, les échevins d'Ypres répondent que « li sires les doit restituer par ledit de certains jureis, quarpentiers et massons à ce, pour ce que li loys de la ville ne l'i assenti, et que il dient que il ne sembla point nécessité ces échevins d'abatre lesdictes maisons. »

Les coutumes d'Auvillar, petite ville près de Moissac, rédigées pour la première fois en langue d'Oc, en 1279, et confirmées au quinzième siècle, portent, suivant la traduction donnée par M. Lagrèze-Fossat dans son travail intitulé : *La ville, les vicomtes et la coutume d'Auvillar*, que les consuls peuvent élargir les rues et places de la ville et que les propriétaires riverains, du moment où l'intérêt commun de la ville et des seigneurs est reconnu, sont tenus de les vendre et de les abandonner à ladite communauté pour le prix déterminé par les consuls, et qu'au cas de refus, ces derniers peuvent les y contraindre.

Examinons le traité de Beaumanoir sur les *Coutumes de Beauvoisis*. Ce livre est un coutumier et non une coutume, c'est-à-dire qu'il est simplement l'œuvre d'un particulier et qu'il n'a pas reçu de consécration officielle. Seulement, si on fait attention aux nombreux emplois qu'a successivement occupés son auteur, qui fut bailli de Clermont, de Saint-Denis, de

Vermandois, de Tours, sénéchal de Saint-Thomas et grand bailli du royaume, on ne sera pas étonné de voir dans ce recueil, non pas seulement les coutumes du Beauvoisis, comme semblerait l'indiquer son titre modeste, mais encore un droit commun à toutes les coutumes du Nord et même du Midi. Il serait, en effet, faux de croire que la France eut à cette époque deux législations parfaitement distinctes, deux droits opposés : dans le Midi, le droit romain; dans le Nord, les coutumes locales. Jamais, dans le Midi, le droit romain n'eut autorité de loi écrite; car saint Louis, permettant l'usage de ce droit dans certaines parties du royaume, a soin d'ajouter : « Mais nos susujets ne sont pas liés par l'autorité des lois romaines; » de même Philippe le Bel dit que c'est une coutume conforme au droit romain qui régit les pays de droit écrit. Aussi ce droit était-il souvent modifié par les statuts des villes, et notamment par ceux de Bordeaux, Toulouse et Montpellier. Le droit romain avait simplement le caractère de droit commun; c'était lui qu'on appliquait à défaut de statuts particuliers; mais ces statuts constituaient les coutumes du Midi. Le Nord était régi par les coutumes locales. Mais au-dessus de toutes ces coutumes, tant du Nord que du Midi, se trouvait un droit commun coutumier : *La coutume par excellence*. L'ordonnance de 1312 porte : « Notre royaume est régi par les usages et par la coutume par excellence. » Ce qui explique comment il se fait qu'on trouvait la saisine et la communauté d'origine germanique dans les pays de droit écrit, et la

légitime et la prescription d'origine romaine dans les pays du nord de la France.

Beaumanoir, dont l'ouvrage, — comme il le déclare lui-même, — repose « sur le droit qui est commun à toz ès coustumes de France, » s'exprime ainsi vers la fin du treizième siècle : « Quant uns quemins est si durement empiriés en aucuns liex, c'on ne le pot refere sans trop grand coust, il loist au souverain qu'il le face aler au plus pres du lieu où il estoit, et de cela meisme larguece dont il doit estre, en tele maniere que li damaces soit rendues à cix qui terre on prent por le quemin refere » (Ch. XXV, art. 13).

Ce même auteur nous dit, dans l'article 25 du chapitre LVIII des mêmes coutumes :

« Et ce c'on dist que voirs est que li sires doit autant foi et loiaté à son home comme li hons fet à son seigneur, ce doit estre entendu en tant comme çascuns est tenus li uns vers l'autre; car por ce se li sires justice son home par bone cause contre se volonté ne ment il pas par se foi vers li.

» Encore a li sires qui tient en baronie autre signorie sor son home que ses hons n'a sor li; car se li quens a un home qui ait aucun heritage, li quix heritage li nuise durment à se meson, ou à se forterece, ou contre le commun porfit, il ne pot pas deveer au conte qu'il ne prengne soufisant escange de son heritage; mais voirs est qu'il ne doit pas estre contrains au vendre s'il ne li plest, mais l'escange soufisant ne pot il refuser. »

Au temps de d'Argentré, la construction et le dépla-

cement des chemins donnait lieu à une enquête, au moins en Bretagne (*Coutume de Bretagne*, art. 55, note 6, § 4).

Une ordonnance de Philippe le Bel, de l'année 1303, autorise l'expropriation d'une manière générale : « *Possessores possessionem quas pro ecclesiis aut domibus ecclesiarum parochialium de novo fundandis aut ampliandis infra villas non ad superfluitatem sed ad convenientem necessitatem acquiri contingit ad eas dimittendas pro justo pretio compelli debent.* » Voilà le droit établi et enlevé au caprice du pouvoir expropriant.

Dans une charte du mois d'août de l'année 1313, sous Philippe le Bel, nous trouvons encore, sinon formulés, du moins mis en pratique, la plupart des principes inscrits dans nos lois d'expropriation ; cette charte est relative à l'agrandissement du palais. On peut aussi citer l'ordonnance de Philippe le Bel à Guillaume Nogaret, concernant la navigation de la Seine; et une charte d'octobre 1351 par laquelle le roi Jean assigne à Etienne de Léon, chapelain de la chapelle de Saint-Michel du Palais à Paris, seize livres parisis sur la recette de Paris, jusqu'à ce qu'on lui ait donné une autre maison en remplacement de la sienne, qui avait été abattue pour la construction de l'enceinte du palais.

L'expropriation parfaitement établie va alors s'exercer tantôt par des ordonnances du roi ou de ses lieutenants tantôt par l'intermédiaire des parlements.

En 1358, Jean, comte de Poitiers, permet aux con-

suls et syndics de Toulouse de s'emparer des propriétés privées qui leur seront nécessaires pour toute espèce de travaux publics, moyennant une indemnité raisonnable (*Ordonnances des rois de France*, t. IV, p. 189, n° 15).

Des lettres patentes de mars 1470, enregistrées au parlement le 2 septembre 1480, autorisent le maire et les échevins de la ville d'Amiens à prendre, moyennant indemnité, des terrains nécessaires pour les fortifications de la ville (*Ordonnances des rois de France*, t. XVII, p. 402). Elles exproprient le seigneur du domaine éminent et le vassal du domaine utile.

Un arrêt du parlement de Toulouse du 17 juin 1560 indemnise les propriétaires dépossédés pour l'agrandissement des rues (Maynard, l. IV, ch. XLIII, n^{os} 6 et 8).

Un arrêt du parlement de Paris du 20 novembre 1584 ordonne à un particulier de céder à l'église de Saint-Martin de Lestrée son jardin pour accroître le cimetière, moyennant un juste dédommagement. Le propriétaire fondait ses résistances sur une affection particulière; il rappelait qu'il possédait depuis soixante ans ce jardin que son père lui avait laissé. Il fut décidé que l'intérêt commun devait l'emporter sur l'intérêt privé (Louet, *Recueil des notables arrêts*, lettre A, § 6 : *De l'aliénation forcée pour le bien public*).

Un arrêt du parlement de Toulouse, de 1606, prononce la validité d'une vente forcée au profit de l'Eglise. L'estimation fut faite par des experts, et, comme le différend portait sur une maison apparte-

nant à des mineurs, le parlement ordonna que l'expropriation serait poursuivie contre le tuteur, et que l'indemnité qu'on paierait serait mise entre les mains de personnes solvables, ou que l'on ferait un fonds au profit des mineurs.

On trouve encore plusieurs arrêts du parlement de Provence, des années 1625, 1628, 1632 et 1660, qui condamnent des particuliers à céder leurs biens pour l'utilité publique (Louet, *Recueil de notables arrêts*, lettre A, § 6),

A l'exemple des rois, les seigneurs des grands fiefs autorisent l'expropriation. Jean, duc de Normandie, ordonne, le 20 avril 1247, malgré l'opposition de l'évêque d'Amiens, la continuation des travaux de fortification autour de cette ville (*Documents inédits de l'histoire de France; monuments de l'histoire du tiers-état*, t. I, p. 533).

Mais, lorsque le pouvoir royal fut assez heureux pour réaliser le projet conçu depuis des siècles par Blanche de Castille, comme l'indique le coutumier intitulé : *Le Livre à la Reine*, et qu'il s'étendit sur toute la France, le droit d'exproprier appartint au roi seul, hormis peut-être pour les travaux d'intérêt purement local.

Louis XIV, dans un édit d'octobre 1666, relatif à la construction d'un canal destiné à joindre la mer Méditerranée à l'Océan, travail qui porte le nom de canal du Languedoc, autorisait l'entrepreneur à prendre toutes les terres et héritages nécessaires pour sa construction, et cet édit ajoutait : « lesquelles terres et héri-

tages seront par nous payés aux particuliers propriétaires, suivant l'estimation qui en sera faite par experts, qui seront nommés par les commissaires par nous députés. »

Louis XV, par des lettres patentes, accordant à son oncle, le duc d'Orléans, la faculté de faire établir le canal de Loing, lui donna le droit de prendre les terrains nécessaires à la construction du canal et des étangs destinés à l'alimenter, mais à la charge, par lui d'indemniser les propriétaires, soit de gré à gré, soit en faisant procéder à une estimation du dommage, dans le cas où l'entente ne serait pas possible (art. 10). Il lui enjoint, en outre, de faire construire des ponts sur tous les grands chemins qui seront traversés par ledit canal, de ménager des abreuvoirs pour les habitants des villages, et, comme pour les alimenter, des aqueducs pourraient être indispensables, il lui donne le droit de prendre les terrains nécessaires à ces travaux moyennant indemnité (art. 11, novembre 1719).

Le même roi, dans d'autres lettres patentes du 30 septembre 1770, autorise un nommé Zacharie à continuer à ses frais et dépens, la construction du canal de Givors, et on y trouve le principe de l'indemnité préalable formellement exprimé. Louis XV donne le droit au sieur Zacharie de faire passer le canal par les lieux désignés dans le plan qu'on lui a mis sous les yeux, et de prendre les terrains et d'abattre les maisons qui se trouveront dans ce tracé, après en avoir préalablement indemnisé les propriétaires, de gré à gré, ou à dire d'experts choisis par les parties

ou nommés d'office. Il permet encore, au sieur Zacharie, de prendre, le long du canal, deux toises de terrain de chaque côté pour le halage de bateaux, et de creuser des reservoirs d'eau partout où il les jugera nécessaire, en dédommageant préalablement le propriétaires de la même manière que précédemment.

Voilà donc l'indemnité préalable formellement ordonnée; c'est que la propriété privée s'affirme de jour en jour devant le pouvoir suprême et combat son omnipotence au nom de l'équité. Aussi, on ne doit pas s'étonner de voir Montesquieu, dès l'année 1748, poser les règles de l'indemnité en ces termes : « Si le magistrat politique veut faire quelque édifice public, quelque nouveau chemin, il faut qu'il indemnise : le public est à cet égard comme un particulier qui traite avec un particulier. C'est bien assez qu'il puisse contraindre un citoyen de lui vendre son héritage, et qu'il lui ôte ce grand privilége, qu'il tient de la loi civile, de ne pouvoir être forcé d'aliéner son bien » (*Esprit des lois*, l. XXVI, ch. XV).

Précédemment l'Etat ne payait pas toujours; il ne payait que lorsqu'il y était forcé par le bien-fondé des réclamations des propriétaires; de sorte que rarement l'indemnité était préalable; souvent même il était mauvais payeur. Un arrêt du Conseil du 20 juillet 1779 reconnaît que, pour la généralité de Tours, il était dû depuis plusieurs années 410,000 livres, à cause des indemnités de dépossession, motivées par la construction de routes nouvelles et, comme *voie la plus*

simple et la plus juste d'y subvenir, l'arrêt impose cette somme de 410,000 livres sur cette généralité à fournir en dix ans, et les intéressés seront payés dans le même intervalle, suivant dix classes formées à l'ancienneté.

Ecoutons M. de Tocqueville (*L'ancien régime et la Révolution*, p. 279, 5e édition, 1866). Voici ce qu'il dit : « Durant les règnes qui suivirent celui de ce prince (Louis XIV), l'administration apprit chaque jour au peuple, d'une manière plus pratique et mieux à sa portée, le mépris qu'il convient d'avoir pour la propriété privée. Lorsque, dans la seconde moitié du dix-huitième siècle, le goût des travaux publics, et en particulier des routes, commença à se répandre, le gouvernement ne fit pas difficulté de s'emparer de toutes les terres dont il avait besoin pour ses entreprises, et de renverser les maisons qui le gênaient. La direction des ponts-et-chaussées était dès lors aussi éprise des beautés géométriques de la ligne droite qu'on l'a vu depuis ; elle évitait avec grand soin de suivre les chemins existants, pour peu qu'ils lui parussent un peu courbes, et, plutôt que de faire un léger détour, elle coupait à travers mille héritages. Les propriétés ainsi dévastées ou détruites étaient toujours arbitrairement et tardivement payées, et souvent ne l'étaient point du tout.

» Lorsque l'assemblée provinciale de la basse Normandie prit l'administration des mains de l'intendant, elle constata que le prix de toutes les terres saisies d'autorité depuis vingt ans, en matière de chemins,

était encore dû. La dette contractée ainsi et non encore acquittée par l'Etat dans ce petit coin de la France s'élevait à 250,000 livres. Le nombre des grands propriétaires atteints de cette manière était restreint; mais le nombre des petits propriétaires était grand; car déjà la terre était très-divisée. Chacun de ceux-là avait appris, par sa propre expérience, le peu d'égard que mérite le droit de l'individu, quand l'intérêt public demande qu'on le violente, doctrine qu'il n'eut garde d'oublier, quand il s'agit de l'appliquer à d'autres à son profit. »

DROIT INTERMÉDIAIRE

De 1789 à 1841.

Nous avons vu ce qu'était l'expropriation pour cause d'utilité publique à la veille de 1789. Du conflit de ce droit avec la propriété privée avait surgi un état de choses qui faisait de cette dernière la très-humble servante des rois. Il était réservé, à ce changement brusque et violent dans les institutions politiques, civiles et religieuses qui s'appelle la Révolution française, d'y remédier.

Dès le 27 juillet 1789, le comte de Clermont-Tonnerre lisait à l'Assemblée nationale un rapport du comité de constitution réclamant pour chacun des membres de la nation française, et comme résultat uniforme de l'universalité des cahiers, l'inviolabilité de la propriété particulière. Aussi, l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme, déclaration qui devait être le préambule de la constitution du 14 septembre 1791, portait : « La propriété étant inviolable et sacrée, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable

indemnité. Cette disposition fut reproduite par l'article 3 de la constitution de 1793 et par l'article 358 de la constitution du 5 fructidor an III.

Les hommes les plus éminents dans la science législative, Dumoulin, Lamoignon, d'Aguesseau, avaient autrefois, à différentes époques, conçu le projet de réunir en un seul code le droit commun à toute la France. Mais le génie de ces grands jurisconsultes avait devancé leur siècle : on n'impose pas un progrès; il faut persuader les esprits, obtenir l'assentiment public, aplanir les difficultés, le faire entrer dans les mœurs. Dans cette fournaise révolutionnaire, où l'on comptait les heures et les minutes, la réalisation de ce projet fut décrétée, et le 31 mars 1804 fut promulgué le code civil. Dans son article 545, ce monument législatif porte que : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. » Seulement le mot « nécessité publique » des anciennes constitutions, trop restreint, a été remplacé par celui « d'utilité publique. »

Le tort de toutes ces dispositions législatives était de ne pas déterminer le mode de constater l'utilité publique, et de ne pas régler l'indemnité. Aussi, est-il arrivé que l'expropriation a été ordonnée tantôt par voie législative. On peut citer une loi du 2 brumaire an VIII qui autorise l'administration du département de Loir-et-Cher à faire arracher, sauf indemnité, le bois de la Touche, situé sur la route de Blois, à Orléans, qui pouvait servir de repaire à des

brigands; de même qu'une loi du 15 ventôse an XIII, qui ordonne l'expropriation d'un château. Et la loi du 28 pluviôse an VIII, qui dit, dans son article 4, que les conseils de préfecture sont compétents pour prononcer 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. Cependant l'intervention de l'autorité législative n'était pas toujours nécessaire, comme l'indique un avis du Conseil d'Etat du 18 août 1807. Pour faire cesser cet état de choses, le 16 septembre 1807, fut rendue la loi, appelée bien incomplétement loi *sur le desséchement des marais*, qui laissait à l'administration le droit de déclarer l'utilité publique, de prononcer l'expropriation et de régler l'indemnité; puisque, parlant de l'expropriation dans l'article 11, elle n'abrogeait pas l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Un arrêt du Conseil d'Etat, du 21 décembre 1808, a décidé que, sous l'empire de cette loi, l'indemnité n'avait pas besoin d'être préalable, conformément à l'article 545 du code civil, lorsqu'il y avait urgence.

La loi de 1807 ne satisfaisait personne : L'intérêt privé n'y trouvait pas toutes les garanties nécessaires, et se plaignait de l'omnipotence du pouvoir administratif, qui était en même temps juge et partie; un grand mouvement de résistance se produisit; de nombreuses et violentes réclamations eurent lieu. De son côté, l'administration se plaignait de l'exagération des indemnités réglées par les tribunaux administratifs.

Une nouvelle réglementation de l'expropriation était indispensable. Napoléon le sentait, et l'ayant inutilement deux fois demandée au grand juge, il prend l'initiative de l'indiquer. Esprit analytique, il sépare à tout jamais des éléments trop longtemps mêlés; il en forme trois groupes : déclaration d'utilité publique; prononcé de l'expropriation, fixation de l'indemnité : telles étaient les idées dominantes dans la note célèbre dictée à Schœnbrünn, le 29 septembre 1809, page remarquable par la largeur de vue et la vigueur d'appréciation, germe fécond d'une législation nouvelle.

Lue au Conseil d'Etat, dans la séance du 7 octobre 1809, cette note se changea en loi, dès le mois de mars 1810. Elle laissait à l'administration le droit de déclarer l'utilité publique, et transférait aux tribunaux le droit de prononcer l'expropriation et de fixer l'indemnité; dans son article 19, elle autorisait les tribunaux à ordonner, en cas d'urgence, la mise en possession de l'administration avant l'évaluation des indemnités. Cette dernière disposition ne fut admise qu'après beaucoup de discussions, parce qu'elle était contraire à l'article 545 du code civil.

Mais la grande innovation de la loi 1810 est dans son article 1^er^, ainsi conçu : « L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice. » Les tribunaux civils sont, en effet, les gardiens et les défenseurs de la propriété privée. A eux appartenait aussi le droit de fixer les indemnités; de telle sorte que l'administration n'était plus juge dans sa propre cause.

Cependant, on était tombé d'un extrême dans l'autre : Si la loi de 1807 ne laissait pas suffisamment de garanties aux particuliers, celle de 1810 leur en donnait trop, et sacrifiait trop souvent l'intérêt public à l'intérêt privé. D'une part, le tribunal, quand il n'était pas suffisamment renseigné, pouvait nommer et nommait le plus souvent des experts qui préparaient sa décision, et, par cela même, la rapidité d'exécution était entravée. D'autre part, comme l'avis des experts n'était que consultatif et ne liait pas le tribunal, leur appréciation n'était ni aussi sévère ni aussi juste que s'ils en eussent eu la responsabilité, et, comme les juges n'étudiaient pas eux-mêmes le terrain, il n'y avait guère lieu de supposer qu'ils pussent rectifier d'une façon sûre l'évaluation donnée par les experts. Enfin, les experts avaient une clientèle à acquérir ou à ménager. Aussi le gouvernement se vit-il obligé de faire revivre, par un décret du 18 août 1810, les dispositions de la loi de 1807.

La charte de 1814 (art. 10), proclama aussi l'inviolabilité de la propriété; mais elle reconnut l'expropriation moyennant une indemnité préalable ; de même la charte de 1830 (art. 9); seulement, comme le mot *indemnité préalable* ne paraissait pas compatible avec les dispositions de la loi du 8 mars 1810, qui autorisait la mise en possession provisoire, quand le tribunal devait l'ordonner , on sentit le besoin de provoquer une nouvelle disposition législative, pour remédier aux défectuosités des précédentes, et pour « placer la responsabilité morale de la décision sur le

chiffre de l'indemnité sur ceux-là même à qui la décision réelle appartient » (*Moniteur* de 1833). Ce fut dans ce sens que fut présenté, en 1832, à la Chambre des députés, le projet d'une loi nouvelle destinée à remplacer celle du 8 mars 1810, à retirer à la magistrature l'évaluation des indemnités, à introduire la grande innovation du jury. C'est la loi de 1833.

Les jurés sont, en effets, contribuables, intéressés par suite à ne pas exagérer l'indemnité; et en même temps propriétaires; ils sont par conséquent naturellement portés à bien faire respecter le droit de propriété.

Selon la nature des travaux, c'est au pouvoir législatif ou exécutif qu'appartient le droit de déclarer l'utilité publique; à l'autorité administrative est réservé le soin de déterminer les propriétés sur lesquelles doit porter l'expropriation ; au pouvoir judiciaire le droit de la prononcer; et, enfin, ce qui constitue l'innovation la plus hardie de la loi, et qui n'était demandé par le gouvernement qu'à titre d'essai, c'est à un jury spécial de propriétaires qu'est attribué la fixation de l'indemnité. Tel est le résumé de la loi de 1833, qui ne fait que suivre l'impulsion donnée par la note de Schœnbrünn, si l'on en excepte l'innovation du jury.

Cette loi n'avait pas parlé de la mise en possession provisoire en cas d'urgence. L'article 19 de la loi de 1810, qui autorisait le tribunal à ordonner cette mise en possession provisoire, selon la nature et l'urgence des travaux, avait été implicitement abrogé par l'arti-

cle 9 de la Charte constitutionnelle, et aucune disposition de la loi n'était venue le remplacer. Et la loi du 30 mars 1831, n'était relative qu'aux expropriations urgentes pour les travaux de fortifications. D'un autre côté, la loi de 1833 paraissant trop paperassière, on sentit le besoin d'abroger les délais et de simplifier les formalités :

Tel fut l'objet de la loi du 3 mai 1841, qui n'est qu'une refonte de la loi de 1833, complétée par un titre spécial sur les expropriations urgentes.

Que d'hésitations ! que de tâtonnements ! C'est qu'il est de la nature du droit positif d'être soumis aux accidents et de varier avec l'esprit de chaque époque ; chaque flot du temps vient jeter sur les rives de la réalité des formes nouvelles, et emporte en fuyant celles qui doivent disparaître. Hier est chassé par aujourd'hui, qui sera chassé par demain. Le changement, c'est la destruction de ce qui était et la création de ce qui sera. « Tout change, » disait Héraclite, « excepté la loi du changement. »

DROIT NOUVEAU.

La loi du 3 mai 1841, améliorée et complétée par un grand nombre d'autres dispositions législatives que nous verrons en leur lieu et place, forme aujourd'hui la base de la législation française sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le champ est vaste : à elle seule, la loi de 1841 ne contient pas moins de soixante-dix-sept articles. Allons-nous, comme un géomètre, suivre pas à pas le terrain, mesurer les aspérités, sonder les cavités ? Cela donnerait à cette dissertation des proportions trop étendues et dépasserait le but que nous nous sommes proposé. D'un autre côté, ce qu'il y a de plus scientifique dans un travail sur une législation, c'est la partie critique, celle qui aboutit à dégager les éléments rationnels et durables d'un droit, à expliquer l'arbitraire de certaines institutions par des lois supérieures au caprice de l'homme ; enfin, à signaler les améliorations et les réformes qu'une législation exige. Là réside ce qu'on appelle la philosophie du droit. Cependant, ce mode de procéder, qui consiste à tout abréger alors qu'on

voit tout, exige des connaissances étendues et une sûreté de coup d'œil d'ensemble et d'appréciation que ne saurait avoir un inexpérimenté ; et l'exemple d'Icare donne à réfléchir. Aussi, nous croyons qu'entre ces hauteurs de vue, que nous ne saurions aborder, et le système analytique qui, vu les nombreuses dispositions législatives, ferait, au premier aspect, ressembler ce travail à une table de Pythagore, il y a place pour un système intermédiaire, qui, sans être si prétentieux, n'en est pas moins scientifique, et se dégage suffisamment du terre-à-terre de l'interprétation. Ce système consiste à présenter le *squelette* d'une législation.

CHAPITRE PREMIER.

DES EXPROPRIANTS.

Dans l'état actuel de la législation, il y a trois classes d'expropriants : 1° l'Etat, les départements et les communes ; 2° leurs concessionnaires ; 3° les associations syndicales autorisées.

1° En principe, l'acquisition de la propriété privée par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut s'opérer qu'au profit de l'Etat, des départements et des communes, parce que seuls ils constituent des unités administratives et sont les manifestations légales de la puissance publique, investie du pouvoir de représenter l'intérêt général. Comme l'*élection* d'avant 1789 et le *district* de 1790, l'arron-

dissement de l'an VIII n'est qu'une simple circonscription, dont l'administration est absorbée dans celle du département. La Constitution de l'an III avait fait du canton une personne morale ; mais elle ne subsista pas longtemps. Elle vient de perdre un de ses défenseurs dans la personne de M. Odilon Barrot, qui voulait reconstituer l'autonomie cantonale.

Pour la première unité administrative, l'Etat; il a à sa tête l'administation centrale qui, en vertu de l'ancien adage administratif : agir est le fait d'un seul, délibérer, le fait de plusieurs, se dédouble en deux branches d'après la loi du 28 pluviôse an VIII. Aujourd'hui, conformément à la Constitution du 25 février 1875, l'administration active est représentée par le président de la République, qui préside à l'administration générale de toute la France. Sous lui, les ministres dirigent chaque grand service administratif. A côté de lui se trouve un corps chargé de la délibération et qui lui prête le concours de ses lumières : c'est le conseil d'Etat.

Le territoire de la France est aujourd'hui divisé en quatre-vingt-sept départements, en y comprenant le territoire de Belfort. A la tête de chacune de ces unités administratives se trouve un préfet qui l'administre; et, à côté de lui, un conseil général, élu conformément à la loi du 10 août 1871 ; mais comme ce corps ne répond pas à un besoin permanent, il ne se réunit que deux fois par an; seulement il est représenté auprès du préfet par la *commission départementale*.

Les trente-cinq mille neuf cent quatre-vingt-neuf communes du territoire français ont à leur tête un maire qui est en même temps le représentant du pouvoir central et de l'autorité communale. A côté de lui est le conseil municipal.

Les établissements publics eux-mêmes ne peuvent exproprier ; nulle loi ne leur a conféré ce droit exorbitant, et toute l'économie de la loi de 1841 le leur refuse avec raison ; toutefois, les communes ont la faculté d'y recourir non-seulement pour elles-mêmes, mais aussi pour l'intérêt des établissements publics communaux, tels que les hospices dépourvus de ce droit, quoique ayant une individualité distincte (Avis du conseil d'Etat du 10 septembre 1850).

Cependant, une loi votée par l'Assemblée nationale le 23 juillet 1873 semble combattre cette opinion. Il n'en est rien ; mais, comme deux mots d'explication sont indispensables, voici les faits : En 1871, à l'époque où les représentants les plus élevés du clergé, de la magistrature et de l'armée tombaient sous les balles des insurgés de la Commune de Paris, des hommes pieux conçurent le projet de construire une église au sommet de la colline Montmartre. Lorsque l'insurrection fut apaisée, une souscription fut ouverte, et Mgr l'archevêque de Paris, au nom de l'archevêché, demanda à l'Assemblée nationale l'autorisation d'acquérir à l'amiable ou par voie d'expropriation les terrains nécessaires à la construction de cette église. Le rapporteur de la commission rappela que la France était née d'un acte de foi sur un champ de bataille et se

montra favorable à l'autorisation. Le débat fut des plus vifs entre deux professeurs de droit, M. Bertault et M. Batbie, alors ministre de l'instruction publique, des cultes et des beaux-arts. La difficulté portait surtout sur ce point : que la propriété de cette église allait ensuite appartenir à l'archevêché de Paris. Cependant, une loi fut votée accordant cette autorisation et décrétant d'utilité publique la construction de l'église de Montmartre. Mais ce n'est là qu'une disposition législative exceptionnelle qui ne bat nullement en brèche le principe que nous avons posé, qui consiste à soutenir qu'en principe l'Etat, le département et la commune peuvent seuls demander l'expropriation pour cause d'utilité. Loin de le miner, cette loi ne fait que le confirmer, puisqu'une disposition législative a été indispensable pour permettre à l'archevêché de Paris d'exproprier.

2° Le rôle d'expropriant peut aussi appartenir à des compagnies ou à de simples particuliers *concessionnaires de travaux publics*. Mais, dans ce cas, il n'y a pas exception au principe posé, parce que le concessionnaire agit au nom et par délégation de l'Etat, du département ou de la commune, et nullement en son propre et privé nom, ni pour son compte personnel. Comme tout mandataire, c'est pour son mandant qu'il agit ; c'est lui qu'il représente.

3° La loi du 10 juin 1854, sur le drainage, est venue par une exception formelle à ces principes, en élargir le cercle ; elle a autorisé l'expropriation par les associations syndicales constituées en vertu d'arrêtés

préfectoraux pour les opérations de drainage. Et la la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales a généralisé cette exception, en autorisant les associations syndicales à poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique; elle l'a restreinte en ne l'accordant qu'aux associations autorisées. Quoi qu'il en soit, c'est là une véritable dérogation aux principes que de permettre à de simples particuliers de recourir à l'expropriation, dérogation qui, en théorie, ne peut guère être défendue. Cependant, elle peut être considérée comme inspirée par les besoins de l'agriculture et par les mêmes motifs qui ont provoqué en Angleterre les lois de clôture, au fond desquelles se trouve une expropriation dans un intérêt privé de nature agricole. De plus, elle a été admise parce que l'on a constaté que, sans le droit d'expropriation, les associations syndicales seraient impuissantes à faire leurs travaux. Mais, il n'en reste pas moins acquis qu'exproprier dans l'intérêt de la propriété, c'est exproprier dans un intérêt individuel et privatif. Ajoutons que l'association syndicale est loin d'offrir, pour les expropriés, la même sécurité qu'une administration publique, étrangère à toute idée de spéculation et uniquement préoccupée de l'intérêt commun ; et quand on considère l'extrême latitude laissée à l'administration sur plusieurs points fort importants, notamment en ce qui concerne l'emploi des terrains expropriés, quand on songe qu'à cet égard la seule garantie accordée au propriétaire est le droit de rétrocession dont l'exercice est presque entièrement su-

bordonné au bon vouloir de l'expropriant ; enfin, quand on envisage les conséquences de cette lacune pour les propriétaires qu'elle laisse à la merci d'un syndicat agissant pour son propre compte, on peut craindre que la loi nouvelle ne soit entrée dans une voie périlleuse.

CHAPITRE II.

CAUSES LÉGITIMES D'EXPROPRIATION.

L'expropriation pour cause d'utilité publique heurte les deux instincts les plus fortement enracinés chez l'homme : la liberté et la propriété. Elle est donc de droit étroit, et il est plus dangereux d'étendre l'application de la loi que de la restreindre.

Dès 1303, Philippe le Bel avait compris que si le droit privé de chaque propriétaire avait la faculté d'arrêter la puissance publique, c'était annuler le droit de tous pour préserver le droit d'un seul. Mais il avait compris, en même temps, qu'il ne fallait pas tomber d'un extrême dans un autre et mettre la propriété privée à la merci de la puissance publique : aussi avait-il autorisé l'expropriation, *non ad superfluitatem sed ad convenientem necessitatem.*

Les constitutions de 1781, 1793 et de l'an III reproduisirent l'ordonnance de 1303 et ne consacrèrent le droit d'exproprier qu'en cas de nécessité publique. Mais, lors de la rédaction du code civil, on remplaça,

dans l'article 545, le mot *nécessité* par celui d'*utilité* publique.

Cette innovation est-elle heureuse?

Des auteurs regrettent cette extension. On est venu, disent-ils, à l'expropriation pour cause de beauté, de décoration publique. Le décret du 15 novembre 1853 et la loi du 22 juin 1854 en ont fait deux applications aux propriétés de la place Saint-Germain-l'Auxerrois et à celles de l'ancien promenoir de Chaillot (avenue de l'Impératrice) : il fut permis d'exproprier ces immeubles, afin de pouvoir donner, par des constructions uniformes, un aspect plus régulier et plus beau à la voie publique. Et ils ajoutent : le défaut est que le but n'a été que de donner aux propriétaires dépossédés un grand dédommagement, tandis qu'on n'a pas vu la tendance de l'administration à mettre trop facilement en avant l'intérêt général, de sorte que l'expropriation n'est plus, d'une part et d'autre, qu'une question d'argent; de là des entreprises plus que douteuses; de là la contre-partie inévitable, des indemnités exagérées, protestations stériles des jurys, ce qui a attiré les spéculateurs; de là cette perturbation profonde qui a fait dire plaisamment : « Bienheureux ceux qui possèdent; ils seront expropriés. »

Ces auteurs, tout en reconnaissant, du moins la plupart, que n'admettre l'expropriation que pour cause de nécessité publique, c'est en restreindre beaucoup trop le cadre, trouvent cependant les mots *utilité publique* trop élastiques; mais ils ne nous font pas con-

naître l'expression qui atteindrait leur *desideratum;* ils se contentent seulement de regretter le peu de richesse de la langue française. Ils devraient pourtant ne pas oublier qu'on ne détruit que ce qu'on remplace; aussi, en attendant le résultat de leurs recherches, nous ne saurions argumenter contre un fantôme. Du reste, il ne faut pas s'en tenir au sens littéral des mots *utilité publique*, mais bien leur donner une portée générale, d'autant plus que si ces critiques sont fondées, on peut aisément y remédier, non pas en remplaçant un mot par un autre, mais bien en soumettant la déclaration d'utilité publique à des règles plus rigoureuses, autrement dit en exigeant une disposition législative pour chaque cas sérieux d'expropriation. Et, si ce moyen était insuffisant pour faire fuir la spéculation, pourquoi ne provoquerait-on pas une loi destinée à faire pour les expropriations ce qu'a fait la loi du 19 juillet 1845 pour les concessions de chemins de fer?

Nous n'insisterons pas davantage et nous ne nous laisserons pas entraîner à discuter les critiques de la presse périodique qui revient à tout instant « sur une monomanie de tout faire carrément; » nous nous contenterons de la renvoyer se retremper un peu dans l'opinion publique pour se faire l'écho de ses doléances et non pour en inventer à plaisir.

La loi ne désigne pas, d'une manière expresse, quels sont les grands travaux d'utilité publique; cependant, dans l'article 3 de la loi de 1841, elle parle de routes nationales, chemins de fer, canaux, bassins

et docks; mais cette énumération est simplement énonciative et nullement limitative.

L'expropriation constituant un droit exorbitant, il faut qu'elle réponde à un besoin actuel, et qu'autant que possible, elle soit suivie immédiatement de travaux.

CHAPITRE III.

IMMEUBLES QUI PEUVENT ÊTRE EXPROPRIÉS.

Il y a quatre classes d'immeubles :

1° Les immeubles par leur nature;

2° Les immeubles par destination;

3° Les immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent;

4° Les immeubles fictifs.

1° *Immeubles par leur nature.* — A proprement parler, les fonds de terre sont, parmi les biens, les seuls qui soient de véritables immeubles par leur nature. Cependant, comme, en fait, les bâtiment sont essentiellement immobiles et intransportables d'un lieu dans un autre, la loi les assimile au sol auquel ils adhèrent et avec lequel il semblent se confondre. Il en est de même, par analogie de motifs, des moulins à vent ou à eau fixés sur piliers et faisant partie du bâtiment. C'est à cette classe d'immeubles que s'applique proprement et directement l'expropriation pour cause d'utilité publique.

2° *Immeubles par destination.* — La loi appelle

immeubles par destination les objets mobiliers qui prennent la nature d'un fonds auquel ils sont unis par une attache purement morale, ou par une attache physique ou matérielle; de telle sorte que, considérés en eux-mêmes, les immeubles de cette classe, n'étant que des meubles ordinaires, ne peuvent être l'objet d'expropriations proprement dites. Mais on peut se poser la question de savoir s'ils sont toujours compris comme accessoires dans l'expropriation des fonds auxquels ils sont attachés?

Il faut d'abord éliminer de la question certains accessoires qui rentrent dans la catégorie des immeubles par leur nature. Il ne faut pas croire, en effet, qu'il faille entendre, par bâtiment, seulement les murs qui le composent; il y faut comprendre également les accessoires qui sont tellement de son essence, qu'en leur absence il resterait comme incomplet, tels sont les escaliers d'une maison, les fenêtres, les portes avec leurs serrures et leurs verroux, les cloisons, les chambranles des cheminées, les parquets des appartements, les pavés des cours, et enfin les toitures avec leurs gouttières. Tous ces objets sont expropriés en même temps que le bâtiment auquel ils adhèrent. De telle sorte qu'il faut restreindre la question aux immeubles par destination.

Ainsi circonscrite, la question ne saurait recevoir une solution catégorique : il faut distinguer entre les effets mobiliers qui ont été attachés au fonds à perpétuelle demeure, c'est-à-dire qui y sont scellés à plâtre ou à chaux, ou à ciment, ou qui ne peuvent en être

détachés sans être fracturés ou détériorés, ou sans briser ou détériorer la partie du fonds à laquelle ils sont attachés, et les meubles qui ont été placés par le propriétaire pour le service et l'exploitation du fonds, tels que les pailles, les engrais, les ustensiles aratoires, les animaux attachés à la culture. L'expropriation de l'immeuble comporte celle des premiers, mais il n'y a aucune raison de l'étendre aux seconds; seulement l'exproprié peut demander une indemnité pour le dommage qu'il peut éprouver par suite de leur changement de destination.

3° *Immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent.* — Les immeubles qu'on peut ranger dans cette catégorie sont : l'usufruit des choses immobilières, les servitudes ou services fonciers, et les actions qui tendent à revendiquer un immeuble.

Il est évident qu'à l'égard des actions immobilières, l'expropriation n'est pas susceptible d'application ; car, si l'on comprend que la société puisse avoir besoin d'un immeuble, on ne peut se faire une idée de l'intérêt qu'elle pourrait avoir à exproprier l'action qui tend à le revendiquer.

En ce qui concerne l'usufruit, il ne saurait être l'objet direct d'une expropriation qui a toujours lieu contre le nu-propriétaire; cependant pour trouver un cas d'expropriation d'usufruit, on peut supposer que la personne expropriante ait déjà la nue propriété d'un immeuble, et que l'usufruit appartienne à un tiers ; alors, si elle vient à avoir besoin de cet immeuble, elle doit en poursuivre l'expropriation contre l'usufruitier,

comme cela résulte des principes du code civil, article 621.

Quant aux servitudes, il est certain que l'administration, devenue propriétaire d'un terrain par suite d'expropriation, n'est pas tenue de recourir à une seconde expropriation pour priver un tiers d'une servitude qu'il pourrait avoir sur ce terrain. Les servitudes, en effet, étant la manière d'être d'un fonds, ne sauraient être, considérées en elles-mêmes, l'objet d'un expropriation directe.

Cependant on peut se demander s'il n'est pas nécessaire de recourir à l'expropriation, lorsque, pour l'exécution des travaux, on n'a pas eu besoin de recourir à l'expropriation du terrain qui doit servir à leur emplacement, soit qu'une vente amiable ait eu lieu entre l'administration et le propriétaire, soit que ce terrain soit une dépendance du domaine public ?

La jurisprudence a longtemps flotté ; aussi, d'une part, le Conseil d'Etat a admis l'affirmative dans une ordonnance du 19 décembre 1831, et requête 12 juillet 1841 ; d'autre part, il a admis la négative dans une ordonnance du 17 août 1825. Cependant, en théorie, la solution de la question ne saurait être douteuse. De quoi s'agit-il, en effet ? d'un simple dommage : permanent, il est vrai, mais pas assez considérable pour qu'on soit tenu de recourir aux nombreuses formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique. C'est un simple dommage soumis à la juridiction du conseil de préfecture. Du reste, la jurisprudence a

admis cette solution dans un arrêt du mois de mars 1870.

L'expropriation pour cause d'utilité publique met en mouvement l'administration, le pouvoir judiciaire, et un tribunal spécial appelé jury.

PHASE ADMINISTRATIVE.

Décider que les travaux qui vont être entrepris sont véritablement d'utilité publique, mettre les personnes soumises à l'expropriation en demeure de présenter leurs observations : enfin, donner la base du jugement d'expropriation, en indiquant au tribunal à quelles propriétés ce jugement, s'il y a lieu de le rendre, devra s'appliquer : telle est la part faite à l'autorité administrative, dans l'ensemble d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

Section première.

Déclaration d'utilité publique.

Avant de déclarer que les travaux que l'on va entreprendre sont bien d'utilité publique, l'administration doit nécessairement faire procéder à certains travaux préparatoires, comme des sondages, des nivellements, des jaugeages, des plantations de jalons, etc., pour arriver à constituer ce qu'on appelle l'*avant-projet*. Ces travaux préparatoires s'exécutent sur les terrains des particuliers et y cau-

sent des dommages plus ou moins considérables. Mais les propriétaires sont obligés de les supporter à condition, bien entendu, que les agents de l'administration auront fait connaître les pouvoirs, à eux donnés par un arrêté préfectoral, et sauf aussi le droit de réclamer des dommages pour les dégâts occasionnés; dommages dont le *quantum* est fixé par le conseil de préfecture.

L'avant-projet dressé, il faut consulter l'opinion publique pour connaître son avis sur l'importunité des travaux. On procède à une instruction et à une enquête administrative dans les formes déterminées par les ordonnances du 18 février 1834 et 15 février 1835, pour les travaux de l'Etat et des départements, et du 23 août 1835 pour les travaux communaux.

Ensuite, la première opération administrative consiste à déclarer l'utilité publique des travaux.

Pour l'examen de cette déclaration, la loi de 1841 exigeait, selon la nature des travaux, l'intervention tantôt du pouvoir législatif, tantôt seulement du pouvoir exécutif. Cet état de choses a varié de 1852 à 1870, en vertu du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 (art. 4). Il fallait alors seulement un décret impérial, rendu en Conseil d'Etat, sauf la nécessité d'une loi préalable lorsque les travaux engageaient les finances de l'Etat. Ce système était conforme aux usages du pouvoir autoritaire de l'époque; mais celui de la loi de 1841 est plus conforme aux traditions parlementaires.

Aussi une loi du 27 juillet 1870 a-t-elle admis un

système mixte : elle a rétabli la nécessité de l'intervention législative pour les travaux de l'Etat ; et elle a laissé subsister le droit exclusif du pouvoir exécutif de déclarer l'utilité publique, pour les travaux d'un département ou d'une commune.

Aux termes de l'article 1 de la loi du 27 juillet 1870, sur *les grands travaux publics :* tous grands travaux publics, routes impériales, canaux, chemins de fer, entrepris par l'Etat ou par compagnies particulières, ne peuvent être autorisés que par une loi rendue après une enquête administrative. S'agit-il, au contraire, de canaux ou de chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres, un décret de chef du pouvoir exécutif, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, suffit.

A la séance du 14 juin 1875, à l'Assemblée nationale, M. le baron de Janzé a déposé une proposition de loi ainsi conçue : « La déclaration d'utilité publique pour les chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres ne pourra être faite que par une loi. » L'urgence fut déclarée ; mais à la séance du 1er décembre elle fut retirée ; et une première délibération eut lieu le 2 décembre.

Cette proposition de loi avait pour but d'éviter qu'au moyen des tronçons on pût former des lignes de chemin de fer concurrentes aux grandes lignes, et former ainsi un véritable pléonasme. Il ne faut pas, en effet, perdre de vue qu'une vive et longue discussion avait tenu plusieurs séances de l'Assemblée nationale, à propos d'un projet de loi présenté par le

gouvernement relatif à la déclaration d'utilité publique de plusieurs nouveaux chemins de fer, et à la concession de ces chemins, les uns à la Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée, les autres à la Compagnie du Nord. Or, un parti puissant voulait que ces lignes fussent exclusivement données à des compagnies nouvelles qui, disait-on, étaient prêtes à se charger de les construire et de les exploiter. Les membres de ce parti les revendiquaient comme une faveur qui serait moins dangereuse entre les mains de petites compagnies qu'entre celles des grandes compagnies, déjà si puissantes. A ce sujet, ils signalaient plus particulièrement la Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée qui, disposant d'un capital immense et d'un personnel de près de quarante mille agents, exercerait une influence dominante sur l'ensemble des communications de presque la moitié de la France au grand dommage, tant du commerce et de l'industrie du pays, que des relations internationales, et pourrait, si les circonstances s'y prêtaient, créer des embarras sérieux à l'Etat.

Les partisans du projet de loi faisaient, au contraire, remarquer que s'il est vrai que la concurrence est une des causes des progrès de l'industrie contemporaine, il n'en est pas moins incontestable qu'elle est absolument inapplicable aux chemins de fer : Partout où, sous la pression de théories mal étudiées, on a construit et exploité des lignes concurrentes, on n'a éprouvé que des déceptions, et les compagnies rivales ont toujours été obligées, pour éviter une ruine

complète, d'en venir à une entente, souvent même à une fusion réelle. En outre, il est clair que le service de l'exploitation, de quelque manière qu'on l'envisage, ne saurait être mieux fait par les petites compagnies que par les grandes. Et pour ce qui concerne le capital, il est impossible d'admettre que les petites compagnies, dont le crédit est généralement médiocre, parfois même douteux, ce qui les oblige à contracter des emprunts plus ou moins onéreux, puissent sauvegarder les intérêts engagés aussi bien que les grandes compagnies, qui, présentant les garanties financières les mieux établies, sont par cela même capables de remplir tous leurs engagements, de surmonter toutes les difficultés, sans recourir à ces mesures désastreuses qui entraînent presque toujours les autres à leur perte. On sait, d'ailleurs, que les petites compagnies n'ont très-souvent rien de sérieux, et que beaucoup ne sont, aux yeux de leurs organisateurs, qu'un moyen de battre monnaie aux dépens des petites bourses. Il en résulterait pour l'Etat, si les petites compagnies étaient préférées aux grandes, qu'elles ne seraient qu'un embarras et une charge pour le trésor; car tout ce qu'elles enlèveraient au trafic des grandes devrait être, dans un moment donné, compensé par l'Etat, puisqu'il a garanti à ces dernières un minimum d'intérêt, et ce moment arriverait d'autant plus vite que les petites compagnies se multiplieraient davantage.

Ces raisons parurent probantes à l'Assemblée nationale, qui donna son approbation au projet du gou-

vernement, entièrement pour la Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée, en partie seulement, à tort selon nous, pour la Compagnie du Nord.

La proposition de M. de Janzé avait uniquement pour but d'empêcher qu'au moyen de tronçons de chemins de fer de moins de vingt kilomètres on ne parvînt à faire des lignes parallèles et concurrentes aux grandes. Seulement, une seule délibération a eu lieu ; nous espérons que les nouveaux pouvoirs législatifs la reprendront et se constitueront juges souverains en matière de chemins de fer.

La loi du 27 juillet 1870 n'ayant rien innové pour les travaux des départements, il en résulte qu'aujourd'hui l'article 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 est encore en vigueur ; de telle sorte que ces travaux sont ordonnés par un décret rendu dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique.

D'après la loi du 18 juillet 1866, le classement, la direction et le délaissement des routes départementales, lorsque leur tracé ne se prolongeait pas sur le territoire d'un autre département, étaient fixés, sous réserve du droit de suspension et d'annulation de l'administration centrale, par délibération définitive du conseil général du département que desservent ces voies de communication. La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux a été beaucoup plus loin, et aujourd'hui les conseils généraux sont compétents pour prononcer le classement et le déclassement d'une route départementale renfermée dans la circonscription du

département ou qui en excède les limites auquel cas ont lieu des conférences interdépartementales que la loi permet. Le conseil général, dit l'article 46, § 6, statue définitivement sur les projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification des routes départementales et des chemins de grande communication et d'intérêt commun. Mais le défaut de cette loi de 1871 est de ne pas reproduire la restriction écrite dans l'article 1, § 6 de la loi du 18 juillet 1866. « Le tout sauf l'exécution des lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. » Et bien que les exceptions soient de droit étroit et qu'on ne puisse pas les suppléer, cependant, déduire que, par suite du silence de la loi, la restriction n'existe plus serait un tort ; alors, surtout, qu'une circulaire adressée par le ministre des travaux publics aux préfets, le 14 octobre 1871, sur l'application de cette loi, porte « qu'il a été bien entendu que cette omission n'impliquait pas le moins du monde la dispense de l'exécution des lois et règlements sur l'expropriation, que seulement on jugeait inutile de rappeler que cette exécution était obligatoire. »

Aux termes de l'article 46, § 12, de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, ces assemblées départementales statuent définitivement sur la direction des chemins de fer d'intérêt local, le mode et les conditions de leur construction, les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation. Déjà, avant cette disposition législative, la loi du 12 juillet 1865, relative aux *chemins de fer d'intérêt local*, avait

réglé le pouvoir des conseils généraux en cette matière, et avait cantonné le pouvoir de ces assemblées en exigeant que l'utilité publique devait être déclarée et l'exécution autorisée par un décret délibéré en conseil d'Etat sur le rapport des ministres de l'intérieur et des travaux publics. Mais la loi de 1871 porte que les conseils généraux statuent définitivement sur les chemins de fer d'intérêt local, et, d'après l'article 47 de la même loi, les délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement sont exécutoires si, dans le délai de vingt jours, à partir de la clôture de la session, le préfet n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi; tandis que la même disposition législative prévoit d'autres cas sur lesquels les conseils généraux peuvent délibérer; mais ces délibérations ne sont exécutoires que si, dans le délai de trois mois, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution; mais les chemins de fer d'intérêt local ne sont pas rangés dans cette catégorie; pour eux, les assemblées départementales sont souveraines.

Cependant, l'administration centrale des travaux publics croit pouvoir annihiler les résolutions définitives des conseils généraux et les tenir en échec au moyen de l'article 2 de la loi de 1865, exigeant un décret déclarant l'utilité publique, et voici comment elle raisonne : La loi, dit-elle, me réserve le droit de décréter, après délibération en conseil d'Etat, l'utilité publique; par cela même j'ai le droit de la refuser.

Nous examinerons dans un instant cette prétention

de l'administration, qui retient comme en laisse les chemins de fer d'intérêt local votés par les conseils généraux ; pour le moment, voyons si le décret d'utilité publique est dans tous les cas indispensable ?

Le décret d'utilité publique sert exclusivement à ceci : c'est que celui qui en est muni et qui se trouve concessionnaire d'un travail public peut exproprier tout propriétaire ou possesseur qui se refuserait à vendre de gré à gré un immeuble dont on a besoin pour établir le travail en question. Armé de son décret, le concessionnaire est autorisé, en se rapportant à la décision du jury et payant le prix fixé par celui-ci, à déposséder quiconque résisterait. C'est là un droit considérable, inscrit dans nos codes depuis longtemps, mais entouré des garanties les plus sérieuses. Aussi a-t-il prescrit que nul travail de ce genre ne serait entrepris si l'utilité publique n'en avait été, au préalable, reconnue, sanctionnée par le gouvernement pour les travaux n'exigeant pas une intervention législative. Mais le décret d'utilité publique n'a nullement à envisager le travail au fond ni à apprécier si le conseil général a fait ou non un traité avantageux. La seule chose à examiner est celle de savoir si le travail est vraiment d'utilité publique.

D'où il résulte qu'il sera possible de se passer du décret d'utilité publique toutes les fois qu'un concessionnaire de travaux pourra ou aura pu traiter de gré à gré avec les propriétaires. M. le ministre de l'intérieur le reconnaît formellement dans sa circulaire de 1871.

BIBLIOTHÈQUE UNIVERSITAIRE TOULOUSE

Mais toutes les fois aussi qu'une entente amiable sera impossible, un décret déclarant l'utilité publique sera indispensable. Seulement, la question est de savoir si l'administration centrale des travaux publics peut refuser le décret d'utilité publique ?

Des personnes autorisées soutiennent que le décret d'utilité publique ne peut pas être refusé parce que les conseils généraux statuent définitivement sur les chemins de fer d'intérêt local.

Mais nous ne croyons pas devoir adopter cette solution, car nous ne voyons pas la nécessité de consulter le conseil d'Etat pour lui faire jouer un rôle purement automatique, d'autant plus qu'il nous paraît être utilement placé dans la hiérarchie administrative, pour juger le point de savoir si le chemin projeté par le conseil général est véritablement d'intérêt local, car la loi n'a pas eu soin de nous dire ce qu'il fallait entendre par chemins de fer d'intérêt local.

Le conseil d'Etat a donc à examiner si l'utilité publique est assez manifeste, assez certaine pour exiger le sacrifice des droits de la propriété privée, et, suivant son avis, le décret d'utilité publique peut intervenir ou ne pas intervenir.

Nous persistons dans cette opinion à cause de la garantie d'intérêt accordée par l'Etat aux grandes compagnies; mais, nous dit-on, l'Etat n'est plus une caution, il n'est qu'une précaution? C'est vrai, mais il serait véritable caution si de nouvelles lignes, parallèles et concurrentes aux anciennes, venaient à être

exécutées, car, alors, le rendement serait beaucoup plus faible.

Le rôle du conseil d'Etat se borne là; de telle sorte que le conseil général est maître absolu pour traiter avec les concessionnaires, sans que le conseil d'Etat puisse connaître des conditions débattues. Et ces traités constituent, au profit des concessionnaires des droits indiscutables, dont ils sont autorisés à réclamer l'exécution. C'est l'opinion que nous adoptons et que nous empruntons à M. Duvergier, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats et ancien ministre de la justice. Elle est contenue dans une consultation du 25 février 1875, signifiée à M. le ministre des travaux publics. En effet, un véritable contrat est intervenu entre le conseil général et les concessionnaires, contrat qui, au point de vue de sa perfection, n'a besoin d'aucune approbation. D'où il résulte que les conseils généraux agiront sagement en subordonnant la validité de ces contrats à la déclaration d'utilité publique, car il peut arriver que le pouvoir législatif veuille faire, du chemin de fer projeté, un chemin de fer d'intérêt général, ou bien encore, qu'il refuse de déclarer l'utilité publique, ce qui rentre parfaitement dans ses attributions. Cependant la jurisprudence est formelle; la Cour de Paris, dans un arrêt du 31 mars 1876, a décidé que les concessionnaires n'avaient pas une propriété indiscutable.

Et une jurisprudence constante du conseil d'Etat donne à ce corps le droit de vérifier tous ces marchés et toutes ces concessions des conseils géné-

raux, et de jouer, vis-à-vis d'eux, le rôle de tuteur ; mais c'est là une prétention qui ne nous paraît pas suffisamment justifiée ; au contraire, elle nous paraît en opposition flagrante avec les idées qui ont présidé à la confection de la loi de 1871 sur les conseils généraux, qui n'a fait que compléter le système de déconcentration administrative, inaugurée par les décrets de 1852 et de 1861.

La commission départementale (art. 86 de la loi du 10 août 1871) prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins de fer ordinaires.

L'article 4 du sénatus-consulte, du 25 décembre 1852, est encore en vigueur, en ce qui concerne les travaux communaux. Mais la loi du 12 juillet 1865, sur les chemins de fer d'intérêt local, est venue apporter au domaine public communal, aussi bien qu'au domaine public départemental, un nouvel élément. Elle organise la construction des chemins de fer par une ou plusieurs communes, dans les mêmes conditions que par les départements. Ce sont des chemins de fer communaux qui exigent les mêmes formalités que les chemins de fer départementaux ; mais le nombre en est encore bien restreint, car la statistique centrale des chemins de fer, au 31 décembre 1872 (la dernière que nous ayons eu l'heureuse fortune de rencontrer dans nos recherches), n'indique qu'un seul chemin de fer d'intérêt local communal ; c'est dans le département de Pas-de-Calais, le chemin de fer d'Ar-

chiet à Bapaume, indiqué comme appartenant à cette dernière commune.

Section II.

De la désignation des terrains que l'expropriation doit atteindre.

La désignation des territoires dont l'emprise est nécessaire doit être faite d'une manière précise. Comment, en effet, les parties pourraient-elles exprimer, relativement au terrain qu'on leur enlève, telle ou telle prétention, si elles ne connaissaient d'une façon exacte la contenance de ce terrain? La confection des plans parcellaires a pour but de les éclairer sur ce point. Aussitôt après la désignation des territoires sur lesquels un travail public doit être exécuté, désignation qui peut être faite, soit par le décret qui a déclaré l'utilité publique, soit par arrêté préfectoral, au cas de mutisme absolu du décret, les agents des ponts-et-chaussées ou les agents-voyers (art. 46, § 6 de la loi du 10 août 1871), doivent s'occuper de dresser les plans des terrains menacés par l'expropriation.

Ensuite, des mesures de publicité sont prises dans l'intérêt des tiers, et c'est seulement lorsque le plan parcellaire a été déposé à la mairie de chacune des communes où sont situés les immeubles à acquérir, lorsque, par un avertissement affiché et publié à son de trompe ou de caisse, les propriétaires et autres intéressés ont été mis en demeure d'en prendre con-

naissance, lorsqu'une insertion dans les journaux a pu informer les tiers qui auraient ignoré les publications et affiches, lorsqu'en enfin les tiers ont pu librement faire leurs réclamations, c'est seulement alors que le préfet peut prendre son arrêté, désignant d'une manière définitive et conformément aux plans, les parcelles comprises dans le tracé d'expropriation.

La publicité, qui est une condition essentielle de l'expropriation pour cause d'utilité et que nous verrons reparaître dans la suite de ce travail, présente des cas d'application de la législation relative aux annonces judiciaires ou légales. Le décret-loi du 17 février 1852 a investi le préfet du pouvoir de désigner chaque année, pour l'insertion de ces annonces, un ou plusieurs journaux. Mais, depuis 1870, il règne, en cette matière, une véritable anarchie. Ainsi, tandis qu'un décret de la délégation de Bordeaux, du 28 décembre 1870, abrogeait implicitement l'article 23 du décret de 1852 et proclamait la liberté des annonces en laissant aux parties le choix du journal dans lequel elles font les insertions prescrites, un arrêté du préfet de la Seine, pris pendant le siége par le gouvernement de la Défense nationale siégeant à Paris, appliquait ce même article 23; depuis cette époque, chaque année, des arrêtés préfectoraux ont continué à viser et à appliquer cet article dans le département de la Seine (le dernier, pour l'année 1876, est à la date du 2 décembre 1875), tandis que, dans les autres départements, on voit les arrêtés préfec-

toraux viser uniquement le décret de la délégation de Bordeaux et porter que les annonces peuvent être insérées, au choix des parties, dans un des journaux du département.

Cela est regrettable; cependant comme ces deux législations différentes coexistent, nous devons pénétrer plus intimement dans le sujet.

L'article 23 du décret de 1852 est ainsi conçu : « Les annonces judiciaires exigées par les lois pour la validité des procédures ou des contrats seront insérées, à peine de nullité de l'insertion, dans le journal ou les journaux de l'arrondissement qui seront désignés chaque année par le préfet. A défaut du journal dans l'arrondissement, le préfet désignera un ou plusieurs journaux du département. »

Une vive controverse a surgi sur le point de savoir si le préfet peut, dans le cas où il existe des journaux dans l'arrondissement, désigner, au lieu d'un de ces journaux, un journal publié au chef-lieu départemental? Nous croyons que l'affirmative doit être adoptée; cette opinion s'impose, en effet, impérieusement à l'esprit; d'abord elle résulte du § 2 de l'article 23 de ce décret qui dit : « A défaut du journal dans l'arrondissement. » Ensuite elle découle de l'idée fondamentale de ce décret qui paraît laisser le choix absolu au préfet. C'est du reste la solution la plus conforme à l'intérêt des parties; car la publicité doit être aussi grande que possible, et ce but pourrait-il être atteint si le privilége des insertions pouvait être donné par la loi à un journal d'arrondissement tirant à très-peu

d'exemplaires, et ne disposant par conséquent que d'une publicité illusoire !

Une deuxième question, qui se rattache à la précédente, est celle de savoir si l'autorité judiciaire est compétente pour juger de la validité de l'arrêté préfectoral? Dans le sens de l'affirmative, on peut citer deux arrêts de la cour de cassation, à la date l'un du 7 décembre 1859, et l'autre du 4 mai 1863. La négative résulte, au contraire, d'une jurisprudence constante du conseil d'Etat et de deux arrêts de la cour de Caen (27 juillet 1855, 13 août 1861). Cette dernière opinion nous paraît préférable, parce qu'il est incontestable que les arrêtés pris en cette matière par les préfets sont des actes d'administration dont les tribunaux ne peuvent apprécier la légalité d'après la division tripartite des pouvoirs, alors surtout que la séparation des autorités administrative et judiciaire est consacrée par les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III.

Cependant la nécessité d'une nouvelle loi qui ferait cesser cet état de choses se fait impérieusement sentir.

En 1870, le Corps législatif avait voté un projet de loi abrogeant l'article 23 du décret de 1852, et donnant aux conseils généraux le droit de faire la désignation des journaux d'annonces légales; mais la commission du Sénat, dans un rapport du 22 juillet 1870, avait conclu à l'établissement, dans chaque département, d'un journal d'annonces.

Si l'on fait attention que cette matière des annonces judiciaires tient aux plus importants intérêts des familles, et qu'elle touche en même temps à la politi-

que par les avantages pécuniaires que ces insertions assurent aux journaux, on ne sera pas surpris de voir plusieurs systèmes souvent bien différents les uns des autres dus à l'initiative des représentants. Cependant tous ces systèmes peuvent se résumer en quatre :

1° Le premier système consiste à faire émaner la désignation d'une autorité publique : les tribunaux de commerce en 1833, les cours d'appel en 1841, les préfets depuis le décret de 1852.

2° Le second système consacre le régime dit de liberté introduit par le décret de la délégation de Bordeaux du 28 décembre 1870.

3° En 1870, M. Prax-Paris, député au Corps législatif, avait proposé le régime de l'adjudication, mettant aux enchères les conditions les plus favorables à la publicité.

4° Enfin, comme nous l'avons vu, la commission du Sénat avait, en 1870, conclu à l'admission du régime du bulletin spécial, uniquement destiné aux annonces judiciaires et légales.

Dans la séance du 21 mars 1873, une première délibération a eu lieu au sein de l'Assemblée nationale sur un projet de loi arrêté par la commission de l'Assemblée. Ce projet de loi n'adoptait en réalité aucun des systèmes précédents; mais il les combinait en empruntant à tous quelque chose. Il déclarait que les annonces ne seraient insérées que dans le journal ou dans l'un des journaux de l'arrondissement compris dans le tableau dressé dans chaque département au mois d'octobre de chaque année par un arrêté préfec-

toral pris en conformité d'une délibération préalable du conseil général, et indiquant les conditions auxquelles devraient se soumettre les journaux qui voudraient insérer les annonces légales et judiciaires. Avant le 15 décembre, le préfet devait rendre un arrêté pour faire connaître le nom des journaux qui pouvaient les insérer. Au cas d'absence de journal dans l'arrondissement, il devait être remplacé par ceux ou un de ceux inscrit au tableau du chef-lieu départemental. Enfin, si aucun journal ne se soumettait aux conditions de l'arrêté préfectoral, le préfet pouvait, après avoir pris l'avis de la commission départementale, mettre en adjudication la création d'un ou plusieurs journaux spéciaux d'annonces judiciaires et légales pour chaque arrondissement ou pour le département tout entier. Mais liberté pleine et entière était laissée aux parties de choisir parmi les journaux qui avaient accepté les conditions de l'administration.

Ce projet de loi n'a été voté qu'en première lecture, sans débats et avec réserve expresse de la discussion pour la seconde lecture qui n'a pas eu lieu ; de sorte qu'une loi réglant cette matière reste encore à faire ; et comme le régime dit de liberté pourrait trouver de nombreux partisans au sein de nos assemblées législatives, nous dirons qu'il peut se comprendre avec un nombre de journaux restreint, comme sous la Restauration, où il a été suivi ; mais avec une presse nombreuse, le but n'est pas atteint; car les parties chargées de faire les insertions ont fréquemment intérêt à ce que les actes n'aient pas la publicité que la loi com-

mande; aussi choisiront-elles de préférence les journaux les moins répandus.

Ces mesures de publicité une fois prises, le préfet rend un arrêté motivé, appelé *arrêté de cessibilité*, qui ne peut être suppléé par le décret de déclaration d'utilité publique; et il ne peut émaner que de l'autorité préfectorale, quelle que soit la nature des travaux à entreprendre et quel que soit l'expropriant. Alors même qu'il s'agit de travaux exécutés par l'Etat, ce n'est pas en qualité de représentant la personne morale de l'Etat, c'est en qualité de délégué de la puissance exécutive que le préfet prend cet arrêté; il en est donc ainsi, qu'il s'agisse de travaux nationaux, départementaux ou communaux.

L'arrêté de cessibilité qui détermine les parcelles doit servir de base au jugement d'expropriation ; et, pour cela, il doit relater l'accomplissement de toutes les formalités prescrites par le titre II de la loi de 1841, formalités d'autant plus nombreuses qu'il est le point de départ d'un droit nouveau pour le propriétaire qui serait en droit de requérir l'expropriation, si l'administration ne l'avait pas poursuivie dans l'année.

Cet arrêté de cessibilité est-il irrévocable? En théorie, l'affirmative ne saurait être douteuse, puisque l'article 11 de la loi de 1841 parle d'arrêté définitif; cependant, dans la pratique, la négative nous paraît préférable; car l'arrêté de cessibilité n'est pas un acte contractuel : le préfet n'a pas de contradicteur ; c'est un acte de puissance publique, et, pour ce motif, sujet à rétractation.

PHASE JUDICIAIRE.

L'accomplissement des diverses formalités administratives que nous venons de passer en revue a pour résultat forcé de placer le propriétaire sous le coup de l'expropriation, si bien qu'il ne peut désormais y échapper par sa volonté ou sa résistance. Nous avons vu, en effet, l'utilité publique reconnue, déclarée, les terrains nécessaires pour l'exécution des travaux désignés ; il ne reste plus qu'à déposséder les propriétaires, à opérer la translation de la propriété à l'administration. Or, cette translation de propriété ne peut avoir lieu que de deux manières : ou bien du consentement du propriétaire, ou bien contre son gré, c'est-à-dire qu'il y aura cession à l'amiable ou jugement d'expropriation.

Les traités amiables doivent être passés dans la forme des actes administratifs ou devant notaires, au gré des parties. A défaut de cession volontaire, la propriété est transférée par l'effet d'un jugement d'expropriation rendu par le tribunal civil de l'arrondissement de la situation des immeubles, en vertu de la règle écrite dans l'article 1 de la loi, ainsi conçu : « L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice. »

S'il y a cession à l'amiable, un jugement interviendra bien, mais seulement pour donner acte du consentement du propriétaire, et la translation de propriété ne résultera pas de ce jugement ; si, au contraire,

le propriétaire ne veut pas consentir à la translation de propriété, le jugement du tribunal l'opérera.

Le tribunal est tenu de prononcer l'expropriation, à moins d'inaccomplissement des formalités prescrites pour la déclaration d'utilité publique et la désignation des parcelles. Et, à ce propos, on peut se demander s'il a le droit de refuser l'expropriation lorsque l'enquête préliminaire n'a pas eu lieu. En théorie, l'affirmative ne saurait être douteuse, vu les termes formels de la loi; cependant, la jurisprudence admet l'opinion contraire.

Le jugement qui prononce l'expropriation nomme en même temps un membre du tribunal pour remplir ultérieurement les fonctions de magistrat directeur du jury; mais, soit que ce jugement prononce l'expropriation ou bien qu'il refuse de la prononcer, il n'est pas susceptible d'appel; il ne peut pas davantage être attaqué par voie d'opposition puisqu'il n'y a pas de débat contradictoire. La seule voie de recours dont il soit susceptible est le pourvoi direct devant la chambre civile de la cour de cassation, et seulement dans le cas d'excès de pouvoir, incompétence ou vices de formes.

Ensuite, des mesures de publicité sont prises pour que cette décision soit portée à la connaissance des parties intéressées; ce sont : la publication, l'affiche et l'insertion dans les journaux, la notification d'un extrait du jugement aux propriétaires et la transcription de ce jugement.

Toutes ces formalités de publicité doivent être pri-

ses, aussi bien quand il y a eu cession amiable que quand il y a eu jugement d'expropriation. Cependant, relativement à la notification, une difficulté se présente ; l'article 19 de la loi de 1841, en appliquant aux conventions amiables les règles énoncées aux articles 15, 16, 17, fait une restriction pour la notification ; il ne dit pas les règles posées dans l'article 15, mais dans le § 1er de l'article 15. Or, c'est précisément le second paragraphe de cet article qui parle de la notification. Cela tient à ce que, dans le cas de convention amiable, il n'y a pas lieu de notifier au propriétaire un acte de cession qu'il a lui-même volontairement consenti. Mais la notification n'a pas seulement pour effet d'informer le propriétaire de la dépossession qu'il va subir et de le mettre en demeure de faire connaître les tiers qui pourraient avoir des droits sur les immeubles ; elle fait courir le délai du pourvoi en cassation, et il n'est pas impossible que le jugement qui a donné acte de consentement à la cession soit attaqué. Aussi pensons-nous que la loi aurait dû prescrire la notification de ce jugement à tout propriétaire.

L'acte qui a transféré la propriété à l'administration doit être transcrit au bureau de la conservation des hypothèques de l'arrondissement où sont situés les immeubles. Cette formalité a pour but de mettre les créanciers de l'exproprié en demeure de s'inscrire, dans un certain délai à dater de cette transcription. Ce délai est de quinze jours. Pendant ces quinze jours, tous créanciers qui ont des titres constitutifs de privi-

léges ou d'hypothèques sont encore à temps pour prendre inscription, à l'effet de conserver leur droit de préférence sur le montant de l'indemnité. Mais si, passé ce délai, aucune inscription n'a été prise, tous créanciers sont déchus de tout droit à l'indemnité; cependant une exception est faite par la loi qui réserve le droit des femmes, mineurs et interdits, tant que le prix n'a pas été payé ou que l'ordre n'a pas été définitivement réglé entre les créanciers. De sorte qu'on fait dire que la transcription, en matière d'expropriation comme en droit commun, est l'acte préliminaire de la purge des hypothèques; seulement c'est une purge spéciale qui n'a jamais pour conséquence d'entraîner la mise de l'immeuble aux enchères, et le créancier qui a soin de s'inscrire dans le délai de quinzaine ne peut jamais s'assurer que le droit d'intervenir au règlement de l'indemnité et de requérir la fixation de cette indemnité par le jury.

La loi de 1841, reproduisant le *Code de procédure*, avait, sur ce point, devancé la loi du 23 mars 1855 prescrivant la transcription des actes translatifs de propriété. Mais comme aujourd'hui ces deux lois coexistent l'une à côté de l'autre, une grave question surgit : c'est celle de savoir si la loi de 1855 a abrogé la loi le 1841 en ce qui concerne le délai pendant lequel les créanciers peuvent utilement s'inscrire ? MM. Cabantous et Troplong soutiennent la négative, et MM. Mourlon et Verdier l'affirmative.

Pour soutenir que la loi de 1841 est modifiée par la loi de 1855, on fait remarquer que le délai de

quinzaine accordé aux créanciers pour s'inscrire n'est autre que le délai de l'article 834 du code de procédure, que cet article a été abrogé par la loi de 1855 et que par là même a été aussi abrogé le délai prescrit par la loi d'expropriation. Cet argument ne pourrait avoir quelque valeur que si l'article 17 de la loi de 1841 se référait à l'article du code de procédure; mais il ne s'y réfère nullement, et bien que le législateur de 1841 se soit probablement inspiré du délai du code de procédure, il n'en est pas moins vrai qu'il a organisé une procédure toute spéciale, un système qui reste debout dans son entier. De plus, lors de la présentation du projet de loi sur *la transcription*, il fut formellement déclaré qu'il n'était nullement dérogé à la loi de 1841 et qu'ainsi les délais accordés par cette loi aux parties intéressées étaient intégralement maintenus. Aussi, c'est en vain qu'on soutiendrait que le 1° de l'article 1er de la loi de 1855 soumet à la nécessité de la transcription, pour qu'il soit opposable aux tiers, tout acte translatif de propriété immobilière; car la loi de 1855 contient une énumération limitative qui ne renferme nullement l'expropriation pour cause d'utilité publique.

De telle sorte que, pour nous, nous admettons le système qui maintient, au regard de l'administration, les principes posés par la loi de 1841; quant aux rapports des intéressés entre eux, ils seront régis par la loi de 1855. Ainsi, les créanciers privilégiés et hypothécaires ont encore pour s'inscrire, nonobstant la loi de 1855, le délai de quinzaine à

compter de la transcription de l'acte qui a transféré la propriété à l'administration.

Cependant l'administration est dispensée de remplir les formalités de la transcription lorsque les acquisitions sont faites à un prix peu élevé, lequel est fixé à 500 fr. Mais cette restriction n'est applicable que dans les cas où les propriétaires acceptent les offres de l'administration; on ne peut pas l'étendre au cas où l'indemnité est fixée par le jury, puisque ce dernier ne peut fonctionner qu'après l'accomplissement de ces formalités.

§ 1.

Effets du jugement d'expropriation.

Comme nous venons de le voir, soit qu'il y ait eu cession à l'amiable, soit qu'il y ait eu jugement d'expropriation, les formes de publicité sont les mêmes; de même qu'il y ait eu traité amiable ou jugement, les effets de la translation de propriété sont les mêmes, soit vis-à-vis du propriétaire et quant à son dessaisissement, à ses obligations, à ses droits; soit vis-à-vis des personnes qui pourraient avoir des droits réels sur l'immeuble exproprié; soit vis-à-vis de ceux qui auraient à exercer des actions réelles en revendication ou en résolution; soit vis-à-vis des créanciers. Toutefois, nous devons faire remarquer qu'il s'agit ici de cession amiable intervenue après déclaration d'utilité publique; car autrement ce serait une simple aliénation volontaire.

La plupart des auteurs disent que le jugement d'expropriation a pour effet de transférer au domaine public la propriété de l'immeuble exproprié. C'est là une erreur : l'utilité publique peut très-bien rendre nécessaires certains travaux, sans que ces travaux aient pour résultat de créer une dépendance nouvelle du domaine public; ainsi, on peut exproprier pour la construction d'un hôtel de ministère, d'une préfecture, d'une mairie, et ces édifices font partie du domaine privé de l'Etat, du département, de la commune. Cependant, comme les exemples que nous avons choisis donnent lieu à des controverses, au point de vue de la propriété, nous ajouterons qu'on peut exproprier pour la construction d'un palais épiscopal ou d'un presbytère qui appartiennent au domaine privé de l'Etat et de la commune. Et l'intérêt de cette distinction est que ces terrains sont aliénables et prescriptibles.

Aussi, est-il plus vrai de dire que le jugement d'expropriation fait sortir l'immeuble du domaine de l'exproprié pour le faire entrer dans le patrimoine de l'expropriant.

L'administration, comme propriétaire, peut exercer les droits que la propriété suppose; mais, tant qu'elle n'a pas payé l'indemnité, elle n'a pas le droit de s'emparer de l'immeuble exproprié contre l'ancien propriétaire, qui a le droit d'exercer le droit de rétention.

Le propriétaire conserve donc un droit important, la possession, qui est pour lui comme le gage du paiement de l'indemnité.

De telle sorte que l'administration est propriétaire sous la condition suspensive que le prix sera payé. La personne victime de l'expropriation est propriétaire sous condition résolutoire, et en cette qualité elle a droit aux fruits de la chose jusqu'à l'arrivée de la condition (art. 856, C. civ.); de plus, elle a l'exercice des actions possessoires : elle peut intenter l'action en complainte si quelque trouble était apporté à sa possession, et l'action en réintégrande si quelque usucapion s'était produite ; mais elle ne peut pas disposer de l'immeuble, et tout droit réel qu'elle consentirait serait nul comme consenti *a non domino*.

Comme conséquence, à partir du jugement d'expropriation, les risques sont à la charge de l'expropriant, et l'indemnité qu'il devra payer doit avoir pour base l'immeuble tel qu'il existait au jour du jugement, nonobstant les changements postérieurs survenus par cas fortuit ou autrement.

Au moyen de la matrice cadastrale, l'administration connaît bien le propriétaire de l'immeuble; mais d'autres personnes peuvent avoir des intérêts sur ce même immeuble, telles que fermiers, usufruitiers, titulaires de servitudes, locataires, etc.; le propriétaire est obligé de les faire connaître. Nous persistons dans cette opinion malgré la loi du 23 mars 1855, qui semble l'en affranchir. Mais, en revanche, il a le droit de préemption, dont nous parlerons plus tard.

Un autre effet du jugement d'expropriation consiste à résoudre de plein droit tous les baux, alors même que la personne expropriante entendrait les

maintenir et donner aux locataires de l'immeuble exproprié le droit de réclamer une indemnité. De plus, tous les droits réels qui grevaient l'immeuble sont transformés en droits de créances sur le montant de l'indemnité et l'immeuble demeure totalement affranchi de toutes actions réelles, en résolution, en revendications ou autres. Les créanciers hypothécaires ou privilégiés, régulièrement inscrits dans les quinze jours à partir de la transcription du jugement, perdent le droit de surenchérir garantie de leur droit de suite, et la loi lui substitue celui d'exiger la fixation de l'indemnité par le jury.

Enfin, le jugement d'expropriation a pour effet d'attribuer au jury, à défaut d'entente, la connaissance de toutes les demandes d'indemnité qui peuvent s'être produites antérieurement devant le conseil de préfecture au sujet des travaux préparatoires, alors même qu'ils excèdent de simples études préalables; et alors ces indemnités deviennent l'accessoire de l'indemnité principale résultant de l'emprise des terrains.

§ 2.

Offres de l'administration.

L'expropriation prononcée, il faut faire régler l'indemnité. A cet effet, l'expropriant doit signifier les offres aux expropriés.

Les personnes qui ont à souffrir de l'expropriation peuvent être :

1° Les propriétaires des immeubles qui sont connus par l'administration, par leur inscription sur la matrice cadastrale ; ils peuvent être aussi plusieurs copropriétaires, auquel cas les offres doivent être notifiées à chacun d'eux.

2° Les immeubles peuvent aussi se trouver grevés de droits d'usufruit, d'usage, de servitudes; ils peuvent être exploités par des fermiers, habités par des locataires ; dans ce cas, le propriétaire, à peine d'être chargé de leur indemnité, doit les faire connaître à l'expropriant, qui alors leur notifie ses offres ; mais ils peuvent aussi se présenter eux-mêmes pour réclamer une indemnité.

3° Il peut se faire que le véritable propriétaire ne soit pas inscrit sur la matrice cadastrale, ou que les bâtiments ne soient pas tous occupés par des locataires principaux, il peut y avoir des sous-locataires ; en un mot, toutes les personnes qui peuvent avoir des intérêts sur ces immeubles, doivent se faire connaître dans le délai de huitaine à partir du jugement.

Si les offres de l'expropriant ne sont pas acceptées d'une manière expresse par l'indemnitaire, ce dernier doit faire connaître le montant de ses prétentions.

Mais il importe de préciser qui a le droit d'arrêter et de notifier les offres : S'agit-il de travaux nationaux et départementaux ? Le préfet est compétent ; s'agit il, au contraire, de travaux communaux? c'est le maire. Si ce dernier refuse, le droit appartient au conseil municipal; et, enfin, au cas de refus de ce dernier, le préfet intervient et est compétent pour le faire.

Aux termes de l'article 63 de la loi de 1841, ce droit appartient aussi aux concessionnaires ; de même aussi qu'il peut exister au profit d'une commune subrogée aux droits de l'Etat pour l'exécution d'une entreprise.

Et, enfin, ce droit ne saurait être refusé aux associations syndicales qui, aux termes de l'article 18 de la loi du 21 juin 1865, sont autorisées à user de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

APPENDICE.

DES TRAITÉS AMIABLES.

Dans les traités amiables on peut distinguer la transmission de la propriété de l'immeuble à l'expropriant, et la fixation du prix de cet immeuble. En effet, chacune de ces deux choses est indépendante de l'autre ; car bien qu'il n'y ait pas accord sur le prix, la propriété n'en est pas moins transférée par la cession amiable, sauf au jury le droit de fixer l'indemnité.

Et quand il n'y aura pas eu consentement à la cession, et qu'un jugement d'expropriation aura été rendu, il pourra cependant encore y avoir acceptation amiable du prix offert par l'expropriant ; de telle sorte qu'un traité amiable peut intervenir, soit sur la cession elle-même, soit postérieurement sur le prix de cette cession.

Il faut donc rechercher quelles personnes peuvent faire des traités amiables.

Section première.

Biens des personnes capables.

Il n'y a pas de difficulté si les biens appartiennent à une personne capable de contracter; elle traitera avec l'administration par elle-même ou par mandataire.

Absents. — Lorsqu'une personne a disparu de son domicile et n'a point laissé de procureur fondé, il peut y avoir à nommer un administrateur de ses biens, que le tribunal, la présumant absente, peut nommer sur la demande des parties intéressées (art. 112, C. civ.). Nous ne croyons pas que cet administrateur nommé dans ces conditions pût faire un traité amiable; un jugement d'expropriation devrait intervenir; mais si la personne présumée absente avait laissé un procureur fondé, ce dernier le pourrait.

Ceux qui, après la déclaration d'absence, sont envoyés en possession provisoire des biens de l'absent, peuvent consentir la cession amiable de ses biens. L'article 13 de la loi de 1841 leur reconnaît formellement ce droit, en étendant la disposition de l'article 128 du code civil; toutefois, ils ne peuvent le faire qu'avec l'autorisation du tribunal.

Les envoyés en possession définitive peuvent consentir des cessions amiables sans autorisation; car,

d'après l'article 132, C. civ., si l'absent reparaît, il ne peut réclamer des envoyés en possession définitive que le prix des biens qu'ils auraient aliénés.

Aliénés. — Quant aux biens immeubles appartenant à des personnes placées dans un établissement d'aliénés, nous ne croyons pas que l'administrateur provisoire puisse accepter le prix offert par l'administration pour un de ses immeubles. Nous ne pensons pas non plus que le tribunal puisse nommer à cette fin un mandataire spécial analogue à celui qu'il peut nommer lorsqu'il s'agit de représenter ces personnes en justice. En effet, nous ne trouvons pas que l'administrateur ait personnellement assez d'intérêt pour ne traiter que moyennant un bon prix.

Faillis. — Une personne est-elle déclarée en faillite, elle est immédiatement dessaisie de l'administration de ses biens qui appartient à des syndics nommés par le tribunal de commerce et agissant sous la surveillance d'un juge-commissaire désigné par le jugement déclaratif de faillite. Nous pensons que ces syndics puissent consentir une cession amiable des biens du failli parce que, lorsqu'il s'agit de la vente ordinaire des immeubles du failli, ils sont positivement chargés de la poursuivre sous la surveillance du juge-commissaire; sous la même surveillance, ils doivent pouvoir céder à l'administration les immeubles nécessaires aux travaux publics et agir vis-à-vis d'elle comme vis-à-vis de tout autre acquéreur (Art. 534, C. com.).

Biens dépendant d'une succession acceptée sous bé-

néfice d'inventaire. — Aux termes de l'article 803 du code civil, l'héritier bénéficiaire est chargé d'administrer les biens de la succession qu'il a acceptée sous bénéfice d'inventaire. Mais aussi, d'après l'article 806, il ne peut pas vendre les immeubles comme il l'entend. Alors nous arrivons à cette conclusion, qu'il n'a pas le droit de régler avec l'administration le prix auquel l'immeuble peut être cédé ; tout au plus dirons-nous qu'il a simplement le droit de consentir à la cession. En cela, en effet, il ne fait qu'acte de bon administrateur ; il évite les frais qui retomberaient à la charge de la succession ; mais le prix doit être fixé par le jury.

Des biens dépendant d'une succession vacante. — Le curateur à une succession vacante qui n'a pas les mêmes droits qu'une héritier bénéficiaire ne peut, en aucun cas, accepter le prix offert par l'administration. Il ne peut pas non plus consentir à l'amiable la cession d'un immeuble ; s'il le faisait, cet acte serait radicalement nul.

Des biens dépendant d'un majorat. — L'article 13 de la loi de 1841, favorisant la cession amiable des biens soumis à une expropriation, permet aussi celle des biens dépendant d'un majorat ; de telle sorte que le titulaire de ce majorat peut céder amiablement les immeubles qui y sont compris et accepter les offres qui lui sont faites par l'administration. Seulement, le tribunal devra prescrire des mesures de conservation et de remploi.

Des biens grevés de substitutions. — Il peut arriver

que les immeubles soumis à expropriation aient été données à celui qui en est actuellement propriétaire avec la charge de les conserver et de les rendre à ses enfants nés ou à naître (art. 1048-1049, C. civ.). Mais la loi de 1841 ne s'explique pas sur les formalités à remplir relativement à la cession de ces biens. Cependant, nous croyons que, eu égard aux nombreux rapports qui existent entre les substitutions et les majorats, les grevés peuvent céder amiablement les immeubles qu'ils devront remettre aux appelés; seulement, le tribunal pourra prendre les mesures de conservation et de remploi qu'il jugera nécessaires.

Section II.

Biens des incapables.

Occupons-nous des incapables.

Biens des femmes mariées. — La loi autorise formellement la cession amiable des biens d'une femme mariée se trouvant sous le coup d'une expropriation. Plusieurs distinctions doivent cependant être faites.

Si la femme mariée a adopté tout autre régime que celui appelé dotal, elle peut, avec le consentement de son mari, céder amiablement ses immeubles et accepter les offres de l'administration. Si, au contraire, elle a adopté le régime dotal dans son contrat de mariage, une sous-distinction est nécessaire. L'expropriation atteint-elle un paraphernal? elle est capable comme précédemment; porte-t-elle, au con-

traire, sur un immeuble dotal? l'autorisation maritale ne suffirait pas; elle doit, de plus, être autorisée par la justice. Mais le mari, à raison de sa jouissance des biens dotaux, a toujours le droit d'exiger la fixation de l'indemnité par le jury.

Biens de mineurs non émancipés. — La femme mariée n'est incapable que parce qu'elle est sous la puissance maritale; mais, fille majeure ou devenue veuve, elle peut valablement contracter sans autorisation. L'incapacité des mineurs est naturelle; ils sont complétement effacés par les tuteurs; mais les actes qu'ils font par eux-mêmes ne sont pas radicalement nuls, ils ne sont qu'annulables.

Ordinairement, l'aliénation des immeubles des mineurs par leurs tuteurs n'est jamais autorisée qu'après l'accomplissement de certaines formalités, telles que l'autorisation du conseil de famille et l'homologation du tribunal, pour empêcher que le tuteur ne consente trop facilement une aliénation pour avoir en main des capitaux considérables dont il pourrait mésuser. Mais, en matière d'aliénation forcée, par suite d'expropriation, il semble qu'un pareil danger n'est pas à craindre. Cependant, la loi déclare qu'il ne pourra ni accéder à la cession de l'immeuble, ni accepter l'indemnité sans que le tribunal ait donné son autorisation et sans que le ministère public ait été entendu; de plus, les capitaux devront être remployés.

Des biens des mineurs émancipés. — Les mineurs émancipés, ont, dans certains cas, une capacité égale à celle des majeurs, et, dans les cas où ils n'agissent

pas seuls, à la différence des mineurs non émancipés, qui sont représentés par leur tuteur, ils ne reçoivent de leur curateur qu'une assistance. Toutefois, l'aliénation d'un de leurs immeubles ne peut être faite qu'avec les formes prescrites au mineur non émancipé, et, par conséquent, les mêmes formalités que pour ce dernier doivent se présenter pour l'expropriation d'un immeuble appartenant à un mineur émancipé.

Il en est de même des personnes interdites qui sont en tutelle comme le mineur non émancipé.

Section III.

Biens appartenant à des personnes morales.

Biens des sociétés. — Les biens atteints par l'expropriation peuvent appartenir à une société commerciale. Les sociétés en nom collectif ou en commandite sont gérées par des associés dont le nom fait partie de la raison sociale. Nous croyons que ces associés pourraient consentir amiablement la cession d'un immeuble social et accepter à l'amiable l'indemnité offerte, puisqu'ils peuvent contracter des engagements dont le chiffre est illimité en engageant, bien entendu, leur responsabilité. Mais la société anonyme étant gérée par des administrateurs simples mandataires qui ne sont responsables que dans l'étendue du mandat qui leur a été confié, nous croyons que ces administrateurs ne pourraient pas faire de traités amiables,

si ce pouvoir ne leur avait pas été donné expressément dans leur mandat ; mais il serait bien facile de leur donner ce pouvoir par un acte postérieur émané de la réunion des actionnaires.

Biens des départements, communes et établissements publics. — Dans les communes, le maire est chargé de l'administration des biens que cette personne morale peut posséder, mais il ne peut passer les traités amiables avec l'administration qu'après y avoir été autorisé par une délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet en conseil de préfecture.

Si les biens sont départementaux, le préfet ne pourra en consentir le cession amiable qu'après délibération et assentiment du conseil général.

S'ils appartiennent à un hospice ou à tout autre établissement public, la cession amiable sera faite par l'administrateur des biens, autorisé préalablement par le conseil d'administration.

PHASE DEVANT LE JURY.

Si les propriétaires n'acceptent pas les offres faites par l'expropriant, il appartient à un tribunal spécial, appelé jury, de fixer le *quantum* de l'indemnité. Le jury, formé de citoyens à la fois propriétaires et contribuables, a été introduit en cette matière dans la législation française par la loi de 1833. Il est composé de douze jurés, mais il peut statuer à neuf. Une liste de trente-six à soixante et douze personnes est dressée chaque année, pour chaque arrondissement, par le

conseil général, excepté à Lyon où la liste comprend deux cents noms, et à Paris six cents; sur cette liste annuelle, la première chambre de la Cour d'appel, dans les départements où siége une Cour, et, dans les autres, la première chambre du tribunal du chef-lieu, choisit seize jurés titulaires et quatre jurés supplémentaires.

Le jury de jugement est composé des douze premiers jurés présents et non récusés, car l'exproprié et l'expropriant peuvent exercer chacun deux récusations péremptoires; mais, contrairement à ce qui a lieu en matière de jury criminel, il n'y a aucun tirage au sort pour composer la liste de session et le jury destiné à juger les indemnités.

La loi a, dans l'article 30, énuméré les incapacités, mais nous croyons qu'elle a laissé subsister une lacune; elle a bien éliminé du jury les personnes qui ont des intérêts sur les immeubles qu'on exproprie, ce qui est fort bien; mais elle a eu tort de ne pas exclure de la composition du jury les personnes qui dépendent de la personne morale expropriante; ainsi, supposons une commune expropriant: un conseiller municipal de cette commune peut faire partie du jury, ce qui est regrettable.

Le jury ainsi composé prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité; les plans parcellaires, le tableau des offres et des demandes lui sont mis sous les yeux, comme bases de son appréciation; il peut se transporter sur les lieux, demander à entendre toute personne pouvant lui fournir des renseigne-

ments. Mais ce qui peut surtout l'éclairer, c'est la discussion publique qui a lieu entre les parties elles-mêmes ou entre leurs avocats, ou leurs fondés de pouvoir. A cet effet, ces derniers peuvent présenter les observations qui leur paraissent convenables sans que le chef du jury puisse les en empêcher; ils peuvent aussi, pour éviter un transport sur les lieux, user de la photographie. S'il y a plusieurs affaires, elles sont discutées séparément, à moins que les parties n'aient consenti à leur réunion. Ensuite le jury est appelé à statuer sur les questions qui lui sont posées par son directeur.

La décision est prise à la majorité; au cas de partage, la voix du président est prépondérante. *Quid* si plusieurs opinions sont émises, comme par exemple: Sur douze jurés, quatre sont d'avis de fixer l'indemnité à 20,000 fr., quatre à 18,000 fr., et quatre à 12,000? On doit partir de ce principe que, qui veut le plus veut le moins, et alors fixer l'indemnité à 18,000 fr. Seulement, en aucun cas, cette indemnité ne peut être inférieure aux offres de l'administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée. De plus, elle doit toujours être fixée en une somme d'argent.

Pour la fixation du *quantum* de l'indemnité, on doit ne pas perdre de vue que les propriétaires sont obligés de consentir à une vente forcée; ils doivent donc être indemnisés non-seulement de la valeur de la chose, mais encore du dommage occasionné; cependant, il est bien difficile d'évaluer une chose: tout

est relatif. Tel immeuble qui a une grande valeur pour telle personne n'en a presque pas pour telle autre ; de telle sorte qu'à proprement parler on ne peut pas dire tel immeuble vaut tant.

Quoi qu'il en soit, la loi ne demande pas au jury où il va puiser ses convictions : il est juge suprême ; toutefois, nous croyons qu'il partirait d'un faux point de départ s'il venait à faire entrer en ligne de compte ce qu'on est convenu d'appeler, en termes juridiques, le *lucrum cessans ;* comme aussi, s'il établissait une compensation entre la prise d'un fonds par suite d'expropriation, et la plus-value pour la partie de ce fonds qui resterait, plus-value résultant de l'exécution des travaux d'utilité publique.

La décision du jury est rendue exécutoire par une ordonnance d'*exequatur* du magistrat directeur, qui envoie l'administration en possession, à la charge par elle d'indemniser préalablement. Elle peut être l'objet d'un pourvoi en cassation dans le délai de quinzaine, ainsi que l'ordonnance d'*exequatur*, mais seulement pour excès de pouvoir, incompétence ou vices de formes. Si la Cour casse, elle renvoie devant un nouveau jury du même arrondissement ou devant le jury d'un arrondissement voisin.

La loi protége les expropriés contre les retards de l'expropriant à tous les moments de la procédure. Ainsi, si dans l'année de l'arrêté de cessibilité l'administration n'a pas poursuivi l'expropriation, tout propriétaire de terrain compris dans cet arrêté a le droit de présenter requête au tribunal pour faire pro-

noncer le jugement d'expropriation; six mois après ce jugement, si l'administration n'a pas poursuivi la fixation de l'indemnité, les parties peuvent requérir la convocation du jury; de plus, six mois après cette fixation, à défaut de paiement de l'indemnité dans ce délai, l'exproprié aura droit, et à son droit de rétention de l'immeuble, et aux intérêts à 5 °/₀ de l'indemnité d'expropriation.

Enfin, l'ancien propriétaire de l'immeuble exproprié a le droit de *préemption*, c'est-à-dire de reprendre son immeuble exproprié pour cause d'utilité publique, s'il ne reçoit pas cette destination. Ce droit appartient non seulement à l'ancien propriétaire, mais encore à ses ayant cause, tels que héritiers, légataires ou acquéreurs. Et si des difficultés viennent à surgir sur le point de savoir à qui appartient l'exercice de ce droit, l'autorité judiciaire est compétente pour vider le différend. Cependant, ce droit de préemption soulève des difficultés sur lesquelles la jurisprudence ne paraît pas bien fixée. Ainsi, quelques arrêts de la Cour d'appel d'Agen (10 décembre 1865) considèrent qu'un avis de l'administration faisant connaître les terrains à rétrocéder est indispensable à l'ouverture du droit de préemption. D'autre part, la Cour de Paris dit, au contraire (29 avril 1865), que la faculté de demander la remise des terrains est générale, absolue, qu'elle n'est soumise à aucune restriction, et peut s'exercer du moment qu'il est constaté que le terrain exproprié ne reçoit pas sa destination, sans

qu'il soit besoin de recourir à l'administration pour faire prononcer sur ce changement de destination; et cet arrêt a été confirmé par la Cour de cassation. Mais le conseil d'Etat exige de l'autorité administrative une déclaration que la parcelle n'a pas reçu la destination d'utilité publique pour laquelle elle avait été expropriée. Quoi qu'il en soit, la loi ne nous paraît pas subordonner le droit de préemption à l'avis de l'administration, mais au contraire autoriser l'exercice de ce droit, dès qu'il résulte que l'expropriant ne peut pas ou ne veut pas employer le terrain exproprié à la destination d'utilité publique spécialement prévue. Du reste, une instruction générale de l'administration des domaines, du 30 décembre 1869, porte qu'en cas de contestation au sujet de l'exercice du droit de préemption, les parties doivent être renvoyées devant l'autorité judiciaire.

Le contrat de rétrocession qui intervient par suite de l'exercice du droit de préemption est, aux termes de l'ordonnance du 22 mars 1835, passé devant le préfet du département ou le sous-préfet sur la délégation du préfet, en présence et avec le concours d'un préposé de l'administration des domaines, et d'un agent du ministère pour le compte duquel l'acquisition des terrains avait été faite.

Le propriétaire a non-seulement la facilité d'exercer le droit de préemption, mais il a encore le droit de requérir l'emprise totale de son immeuble, lorsque la partie restante de l'immeuble est impropre à recevoir sa destination antérieure, à la condition que dans

le délai de quinzaine des offres il ait adressé au magistrat directeur du jury une réquisition d'emprise totale de l'immeuble ; mais, dans ce cas, il y a non pas expropriation, mais vente au profit de l'administration forcée d'acquérir ; de telle sorte que pour ces parcelles ainsi acquises par l'administration le droit de préemption ne saurait exister au profit de l'ancien propriétaire. C'est à cet ordre d'idées qu'a trait le décret législatif du 26 mars 1852.

Chemins vicinaux.

La loi du 21 mai 1836 a soumis les expropriations auxquelles donnent lieu les chemins vicinaux à des règles qui diffèrent de celles édictées par la loi de 1841. Ces règles, également applicables aux chemins vicinaux et aux rues qui n'en sont que la suite (Art. 16 de la loi de 1836 ; 2 de la loi du 8 juin 1864 ; 44 et 86 de la loi du 10 août 1871), et différentes de la loi de 1841, sont :

1° La déclaration d'utilité publique résulte de la décision du conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, de la décision de la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires prescrivant l'ouverture, le redressement ou l'élargissement de ces chemins, lorsque, dans la traverse ou en dehors des communes, il n'y a lieu d'occuper que des terrains non bâtis ; mais un décret est nécessaire pour déclarer l'utilité publique des travaux d'élargissement, d'ouverture et de redressement qui

doivent entraîner l'expropriation de propriétés bâties;

2° Les jurés chargés de fixer l'indemnité ne sont qu'au nombre de quatre ; ainsi composé, le jury est appelé *petit jury;* les parties ne peuvent exercer qu'une récusation ; mais les jurés sont toujours choisis par le tribunal de l'arrondissement sur la liste dressée par le conseil général et sont désignés par le jugement d'expropriation ;

3° Le magistrat directeur qui peut être non-seulement un des juges du tribunal, mais aussi le juge de paix du canton de la situation des immeubles, assiste à la délibération du jury ; et, en cas de partage, il a voix délibérative.

En 1865, le petit jury a également été admis, au cas d'expropriation, au profit des associations syndicales, comme il l'avait déjà été en 1854 par la loi sur le drainage.

Enfin, au lendemain de la guerre de 1870-1871, l'Assemblée nationale donna une nouvelle compétence au petit jury d'expropriation par une loi du 7 avril 1873. Cette loi autorisa l'Etat à acquérir, par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, les terrains non clos, situés en dehors des cimetières, dans lesquels se trouvaient une ou plusieurs tombes militaires, et les terrains nécessaires pour les exhumations et les chemins d'accès ; ces acquisitions furent déclarées d'utilité publique. Elle déclara que, conformément aux dispositions de la loi du 21 mai 1836, le petit jury réglerait les indemnités dues pour l'expropriation des terrains d'inhumation, pour l'occupation

temporaire des terrains jusqu'à l'exhumation, et pour les servitudes dont pourraient être frappés les terrains environnants.

Paiement des indemnités.

L'expropriation pour cause d'utilité publique n'est permise, avons-nous dit, que moyennant une indemnité préalable à la dépossession ; aussi l'expropriant est-il tenu de la payer à la personne qui a figuré devant le jury et que sa décision désigne comme y ayant droit. Mais comme il peut se faire que le paiement ne soit pas immédiat, la loi fait courir les intérêts de l'indemnité au profit de l'ancien propriétaire six mois après la décision du jury. Si les ayant cause de l'indemnitaire refusent d'en recevoir le montant, des offres réelles, suivies de consignation, doivent être faites ; si, au contraire, ils ne peuvent pas recevoir, soit parce que l'immeuble exproprié était hypothéqué, soit parce qu'il existe un obstacle légal au paiement, les offres réelles ne sont pas nécessaires, la consignation suffit.

Entrons dans quelques détails au sujet des droits des tiers :

Vis-à-vis des personnes qui ont des droits réels sur l'immeuble, l'expropriation a nécessairement pour conséquence de les priver de l'exercice de leurs droits ; elles ne peuvent prétendre les conserver, puisque leur prétention aurait pour effet d'empêcher l'exécution des travaux d'utilité publique ; de même que ceux

qui, sans avoir des droits sur l'immeuble, auraient des droits par rapport à lui; les preneurs de biens ruraux, les locataires des maisons voient leur droit résolu.

Parmi ces personnes, les unes deviennent, comme le propriétaire, créancières d'une indemnité distincte, les autres voient leur droit se reporter sur cette indemnité.

Le propriétaire qui a consenti sur son immeuble des droits d'usufruit, d'usage ou d'habitation, ou des servitudes, ou qui a donnée à bail ce même immeuble, étant tenu de faire connaître les personnes titulaires de ces droits après le jugement d'expropriation, l'administration n'a pas à les rechercher; seulement, si le propriétaire les a fait connaître, elle débattra les intérêts avec eux; s'il ne les a pas fait connaître, ils peuvent se faire connaître eux-mêmes dans le délai de huitaine, et ils peuvent y avoir intérêt parce qu'ils peuvent préférer être créanciers de l'administration que de l'ancien propriétaire Si, à défaut de s'être fait connaître en temps utile, ces intéressés se trouvent déchus de leurs droits, ils ne peuvent pas agir contre l'administration, mais bien contre l'ancien propriétaire qui, en réalité, au moment de l'indemnité, aura touché plus qu'il ne lui était dû.

L'expropriation peut atteindre, soit un fonds grevé de servitudes, soit un fonds au profit duquel existent des servitudes. Dans le premier cas, le titulaire de la servitude aura droit à une indemnité; dans le second cas, on devra tenir compte au propriétaire de cette plus-value. Seulement, des servitudes peuvent ne pas

être complétement éteintes par l'expropriation, et si l'on suppose une servitude qui, éteinte quant à la partie de l'immeuble comprise dans les travaux, puisse subsister encore quant à la partie que les travaux n'atteignent pas, on pourra, dans certains cas, concevoir que le droit de servitude, à raison même de son caractère d'indivisibilité, se reporte sur cette partie.

A raison de la variabilité de la durée d'un usufruit qui est subordonné à l'existence de l'usufruitier, la loi a décidé qu'il n'y aurait pas d'indemnité spéciale pour le titulaire. Elle se confond avec celle du nu-propriétaire et est chiffrée en égard à la valeur totale de l'immeuble; alors l'usufruit porte sur des choses fongibles, car la somme fixée est remise à l'usufruitier, qui en devient propriétaire et s'en sert à sa guise sous la condition de restituer au nu-propriétaire un capital équivalent, lors de l'extinction de son droit d'usufruit. Pour assurer cette restitution, la loi lui ordonne de donner caution, les père et mère, usufruitiers légaux en sont seuls dispensés.

L'usage peut être considéré comme un usufruit restreint; seulement, l'usager ne peut recueillir les fruits que dans les limites des besoins de sa famille, tandis que l'usufruitier les perçoit en entier. Et si son droit d'usage est atteint par le jugement d'expropriation, il est reporté sur l'indemnité. Mais la difficulté est de savoir comment on réglera son droit. Ses besoins ne sont pas invariables; et la loi n'a pas envisagé cette situation. Faut-il admettre la même solution que pour l'usufruitier ? Cela nous paraît inadmissible, car si

telle avait été la pensée du législateur de 1841, il aurait dit, article 39, § 2 : « Dans le cas d'usufruit et d'usage. » Et nous croyons que l'usager a droit à une indemnité distincte de celle du nu-propriétaire.

La loi dit que les actions en revendication et en résolution, et toutes autres actions réelles, ne pourront pas arrêter l'expropriation ni en empêcher l'effet; mais elle ne dit pas que l'expropriation les met à néant; au contraire, elles se suivent, et cela devant les tribunaux ordinaires, et la décision rendue en cette circonstance, si elle déclare bien fondée la prétention de celui qui exerce l'action réelle, aura pour effet de déplacer le droit à l'indemnité, et de la faire attribuer à celui qui aura triomphé dans son action.

L'administration ne connaît les propriétaires que par leur inscription sur la matrice cadastrale, et il peut se faire que ceux inscrits ne soient pas réellement propriétaires; les véritables ont huit jours à partir de la notification du jugement d'expropriation pour se faire connaître; et supposons qu'il y ait encore litige devant les tribunaux pour savoir qui est véritable propriétaire et qui doit être indemnisé, comment faudra-t-il procéder? Le jury ne doit pas surseoir au règlement de l'indemnité; il la fixera provisoirement, et le montant sera consigné par l'administration pour être remis plus tard au véritable propriétaire. Supposons, au contraire, que le véritable propriétaire ne se soit pas fait connaître dans le délai de huitaine; il pourra toujours faire opposition au paiement si l'indemnité n'est pas encore payée; mais si elle a été

payée, il n'aura de recours que contre le tiers qui aura reçu à sa place. Mais si, par exemple, le possesseur de l'immeuble se trouvait dans les conditions voulues pour pouvoir acquérir l'immeuble par la prescription de dix ans, et que l'expropriation soit survenue la huitième année de sa prescription, et que l'indemnité ait été payée la même année, le véritable propriétaire pourra réclamer l'indemnité même après les dix ans écoulés; car, au moment de l'expropriation, la période décennale n'était pas écoulée et alors le possesseur avait indûment reçu. Le véritable propriétaire peut lui intenter la *condictio indebiti*.

Le vendeur d'immeubles a une double garantie du paiement du prix qui lui est dû : un privilége et une action en résolution; l'action en résolution a pour effet, au cas de non-paiement, de faire rentrer l'immeuble dans son patrimoine; mais cet effet ne peut pas se produire contre l'administration expropriante : son droit est transporté sur le prix, et il ne pourra jamais obtenir, que ce prix qui fait l'objet d'une subrogation réelle à l'immeuble. Encore faut-il que pour exercer son privilége qui lui donne le droit d'être payé sur le montant de l'indemnité, par préférence à tous créanciers même hypothécaires antérieurs ou l'action en résolution, il se soit conformé aux prescriptions des articles 17 ou 21 de la loi de 1841. Mais les effets de ces deux garanties seront différents : l'action en résolution le fera considérer comme n'ayant jamais cessé d'être propriétaire de l'immeuble, il aura donc droit à toute l'indemnité; tandis que s'il exerce

seulement son privilége, il pourra se trouver primé par d'autres créanciers (art. 2102 et 2105, C. civ.). Si le vendeur néglige d'accomplir les formalités des articles 21 ou 17 de la loi de 1841, il ne sera plus pour l'administration qu'un créancier ordinaire de l'acheteur ; mais il bénéficiera, vis-à-vis de son acheteur, des dispositions de la loi du 23 mars 1855.

Des personnes peuvent avoir le droit d'agir en nullité de l'acte en vertu duquel la personne expropriée s'est trouvée investie de la propriété de l'immeuble. Ces actions en nullité subsisteront malgré l'expropriation, mais elles n'auront pour effet que de déplacer le droit à l'indemnité ; et si ces personnes se sont faites connaître dans les délais voulus, l'administration aura à compter avec elles ; mais si elles ont négligé de le faire, et si l'administration a indemnisé, elles n'auront de recours que contre la personne qui aura reçu l'indemnité.

L'expropriation peut aussi préjudicier aux droits des créanciers.

Les créanciers chirographaires peuvent se mêler à l'expropriation, aux termes de l'article 1166 du code civil, et notamment pour s'opposer à un traité amiable ; mais une fois le prix payé, ils n'ont rien à réclamer de l'administration. De même que les créanciers privilégiés et hypothécaires qui ont un droit réel sur l'immeuble ; seulement si ces derniers se sont fait connaître en temps utile, l'administration aura dû leur notifier ces offres. Si les créanciers se contentent du prix offert, ce prix leur est distribué suivant l'ordre

de leurs inscriptions; s'ils le trouvent insuffisant, ils requièrent la fixation de l'indemnité par le jury; c'est la garantie que la loi d'expropriation a substituée à la faculté de surenchérir, conséquence du droit de suite, et accordée aux créanciers en droit commun. S'ils ne se sont pas fait inscrire dans les délais de l'article 17 de la loi de 1841, leurs hypothèques seront considérées comme non avenues au regard de l'administration, qui pourra payer aux créanciers inscrits en temps utile ou aux divers intéressés énoncés en l'article 21.

Certains créanciers privilégiés, le vendeur et le copartageant, et certains créanciers à hypothèques légales, les femmes mariées, mineurs et interdits, n'ont pas le délai que la loi de 1855 leur accorde pour se faire inscrire; ils n'ont jamais au delà du délai de quinzaine que la loi de 1841 accorde à tous créanciers sans distinction. A l'expiration de ce délai de quinzaine, si la femme, le mineur ou l'interdit ne sont point inscrits, ils ne sont pas absolument déchus de tout droit à l'indemnité : ils peuvent encore venir par préférence sur cette indemnité tant qu'elle n'est pas payée ou que l'ordre n'est pas réglé définitivement entre les créanciers; mais ils ont perdu le droit de suite ou son équivalent, qui ne se résume jamais que dans la faculté d'exiger la fixation de l'indemnité par le jury. Dans ce cas, évidemment, l'administration est plus favorisée qu'un acquéreur ordinaire, mais cela s'explique parfaitement, parce qu'il importe avant tout que l'administration puisse promptement se dessaisir

des sommes qui doivent arriver aux mains des divers intéressés. Le terme que la loi de 1841 assigne aux créanciers pour se révéler a eu précisément pour objet d'empêcher que le droit de l'expropriant ne soit tenu trop longtemps en suspens ; le même intérêt subsiste aussi bien depuis la loi de 1855, et la loi de 1855 n'a pas positivement abrogé l'article 17 de la loi de 1841. Il en est de même du vendeur et du copartageant, qui ont reçu de la loi de 1855 une position exceptionnelle ; nous croyons qu'il faut les circonscrire dans le délai de quinzaine de l'article 17 de la loi de 1841.

Le créancier antichrésiste peut, pendant l'expropriation, exercer son droit de rétention jusqu'au paiement de sa créance. Mais il ne peut pas retirer cet immeuble jusqu'au paiement intégral, parce qu'il faut qu'à un moment donné l'expropriant puisse avoir l'immeuble libre de toutes charges et de tout droit réel : ce résultat sera obtenu par le paiement ou la consignation de l'indemnité, et les intéressés ne pouvant exiger autre chose que la fixation de cette indemnité par le jury, l'antichrésiste ne pourra pas prétendre être complétement désintéressé par l'administration, si le montant de l'indemnité est inférieur au montant de sa créance ; il devra donc abandonner l'immeuble, sauf recours pour le surplus contre le propriétaire.

L'expropriation prononcée a pour effet de résoudre immédiatement les baux consentis sur l'immeuble exproprié. Il est tout aussi impossible que le droit d'un locataire soit conservé, qu'il serait impossible de maintenir le droit d'un usufruitier ou d'un usager sur un

immeuble affecté à des travaux d'utilité publique. C'est l'utilité publique même qui commande la résolution des droits des particuliers, résolution qui doit être subie par l'expropriant comme par le locataire. Mais le locataire a droit à une indemnité, et ce droit ne pourrait lui être enlevé par aucune déclaration contraire; il en serait ainsi lors même que le locataire serait resté en possession des lieux atteints par l'expropriation, lors même qu'il y serait demeuré sans que l'administration protestât, lors même que son bail primitif serait arrivé à son terme d'échéance, sans que l'administration se fût mise en possession des lieux; elle ne serait pas dispensée pour cela de lui payer l'indemnité à laquelle il a eu droit dès l'abord.

Supposons que le propriétaire d'un bâtiment dont il n'était nécessaire d'acquérir qu'une portion pour cause d'utilité publique a requis qu'on le lui achetât en entier; le locataire, que nous supposons locataire de tout le bâtiment, pourra-t-il demander à l'administration une indemnité pour la résiliation totale de son bail?

Une remarque se présente naturellement à l'esprit, c'est que cette acquisition n'ayant lieu que d'après une demande adressée par le propriétaire au magistrat directeur du jury, on ne peut pas, à proprement parler, dire que cette acquisition soit faite pour cause d'utilité publique; puisque, au moment où le propriétaire le requiert, l'expropriation est déjà prononcée, la translation de propriété des immeubles nécessaires a déjà eu lieu, et d'ailleurs l'exécution des travaux

n'exige nullement l'emploi de la partie de bâtiment qui est en dehors du plan parcellaire; on ne peut donc pas attribuer à cette acquisition les effets d'une expropriation pour cause d'utilité publique; d'où il suit que le bail pour cette partie de l'immeuble ne sera pas résolu de plein droit; il ne le serait qu'autant qu'il plairait au locataire de se prévaloir du droit que lui reconnaît l'article 1722 du code civil.

L'indemnité due au locataire sera distincte de celle allouée au propriétaire; elle sera réglée ou à l'amiable ou par le jury d'expropriation, proportionnellement à la perte qu'il éprouve; car, du moment qu'on lui enlève le bénéfice d'un droit, il est juste qu'on l'en indemnise.

Les locataires sont du nombre des intéressés qui, aux termes de la loi, doivent être dénoncés à l'administration par le propriétaire. Et pour le droit qu'ils ont à l'indemnité, les nombreuses distinctions qu'on devait faire, entre les baux écrits et non écrits et ceux ayant date certaine ou n'en ayant pas, deviennent superflues, puisqu'aux termes des lois du 23 août 1871 et du 28 février 1872, l'exécution des prescriptions fiscales, édictées par l'article 13 de la loi de frimaire, pour l'enregistrement des baux écrits, est assurée par de nouveaux moyens, et que, de plus, ces lois prescrivent l'obligation de déclarer les locations verbales, dans les trois mois de l'entrée en jouissance de biens immeubles, sauf celles n'excédant pas 100 fr. et ne dépassant pas trois ans.

APPENDICE.

EXPROPRIATION EN CAS D'URGENCE.

Les formalités de l'expropriation sont longues et compliquées, et il peut se faire que l'urgence des travaux ne permette pas d'en attendre l'entier accomplissement sans de sérieux inconvénients. Aussi la loi de 1841, réparant un oubli du législateur de 1833, a-t-elle édicté des règles spéciales pour ce cas. Aux termes de cette loi, l'expropriation en cas d'urgence ne peut porter que sur des terrains non bâtis, et encore faut-il que l'urgence soit déclarée par un décret du chef du pouvoir exécutif; immédiatement après ce décret, le tribunal prononce le jugement d'expropriation, appelle les parties à faire connaître le montant de leurs prétentions, en fixe provisoirement le chiffre qui doit être consigné par l'administration, et envoie cette dernière en possession préalablement à l'indemnité. Plus tard ce dédommagement sera fixé comme précédemment par le jury d'expropriation.

CONCLUSION.

Nous venons de faire non pas l'analyse, mais la synthèse des dispositions législatives ayant trait à l'expropriation pour cause d'utilité publique ; il nous reste, comme couronnement de cette dissertation, à nous demander si, en cette matière, le *summum desideratum* a été atteint?

En 1870, une refonte générale des lois sur l'expropriation était à l'étude, lorsque les événements douloureux qui survinrent vers la fin de cette année et vers le commencement de l'année 1871 détournèrent l'attention législative pour la porter sur des points plus urgents.

Quoi qu'il en soit, si nous considérons la phase administrative, nous trouvons de vives controverses qui ont surgi sur le point de savoir à qui doit appartenir le droit de déclarer l'utilité publique des travaux nationaux, départementaux et communaux. Mais nous avons vu aussi que la tendance était qu'un pareil acte devait, dans presque tous les cas, émaner de l'autorité législative ; nous espérons que cette tendance se

transformera bientôt en loi. Cependant, si l'on consulte la collection des comptes rendus des débats de nos assemblées parlementaires, on trouve, à propos de la déclaration d'utilité publique de certains travaux et notamment des chemins de fer d'intérêt général, des projets de loi ou des amendements qui égaient les personnes qui font des recherches dans les débats parlementaires, après avoir excité l'hilarité de nos législateurs. Ces projets de loi ou ces amendements sont toujours à peu près ainsi conçus, la forme peut varier suivant les exigences réglementaires, mais le fonds est toujours le même : « M. X, député de Z..., demande que le chemin de fer de tel endroit à tel autre passe par Z. »

Mais il est vrai de dire aussi que la majorité de nos assemblées parlementaires n'a pas l'habitude de se prêter à de pareils actes de complaisance, de telle sorte que ces critiques ne nous paraissent pas suffisamment sérieuses pour enlever au pouvoir législatif le droit de déclarer l'utilité publique, d'autant plus que nous ne voyons pas très-bien à quel pouvoir se trouvant à l'abri de pareilles critiques, on pourrait le confier.

On fait encore aux expropriants une critique à propos d'un fait qui arrive tous les jours dans la pratique ; ils ont, en effet, l'habitude d'acheter à l'avance les immeubles qu'ils croient devoir être nécessaires pour l'exécution de certains travaux dont ils se proposent de demander la déclaration d'utilité publique. On dit : « Rien de plus odieux que cette exploita-

tion de la faiblesse individuelle par la force collective. »

Nous avouons ne pas bien comprendre cette critique : en effet, une personne morale a le droit de veiller à ses intérêts aussi bien qu'un particulier. C'est même plus qu'un droit pour les administrateurs d'une personne morale : c'est un devoir de la bien gérer, et, lorsqu'ils achètent des immeubles à l'avance, en vue de travaux à exécuter, ils font acte de bons administrateurs. Et qu'on ne nous parle pas d'un certain point de vue immoral, qui force ces administrateurs à déguiser des emprunts à cet effet et à revendre ces immeubles, si on renonce aux travaux projetés, et à devenir ainsi « véritables marchands de biens; » car on doit considérer une personne morale traitant avec un particulier comme deux particuliers traitant entre eux, et aucun texte de loi, quoi qu'on en dise, n'a prohibé de pareils achats. Du reste, il y a un principe général qui doit dominer toute discussion en cette matière, c'est celui de la liberté des conventions ; si les particuliers traitant avec des personnes morales font de mauvaises affaires, ils n'ont qu'à s'en prendre à eux-mêmes, car s'il est vrai de dire *malitiis non est indulgendum*, il n'est pas moins exact d'ajouter : *jura dormientibus non succurrunt*.

Quant à la phase judiciaire, on peut peut-être regretter de voir le tribunal jouer un rôle bien effacé. Mais, c'est surtout en ce qui concerne l'institution du jury, que de sérieuses critiques ont été faites. Aussi, certaines personnes voudraient que cette institution

disparût de nos lois et que l'indemnité fût fixée par les tribunaux civils ou par des hommes spéciaux, D'autres, ont dévoilé le mal sans indiquer le remède. A ce sujet, nous ne pouvons mieux faire que de citer textuellement les critiques formées en 1872 dans un *Mémoire sur une question d'expropriation pour cause d'utilité publique*, lu à l'Académie de législation de Toulouse, par son auteur, M. Louis Arnault, aujourd'hui professeur d'économie politique à la faculté de droit de Toulouse. Après avoir fait le narré de toutes les ruses des particuliers pour obtenir de grosses indemnités, ruses de propriétaires et ruses de locataires, cet éminent professeur ajoute : « Ce qui est plus grave encore, c'est que les particuliers n'ont pas eu le triste monopole de ces tristes immoralités, ils ont trop souvent trouvé des appuis là où la loi avait cru placer le contre-poids des convoitises individuelles. On a vu les représentants des compagnies de chemins de fer abandonner la partie devant les jurys, et se retirer en présence d'indemnités scandaleuses, sanctionnant des prétentions éhontées. Sans doute, l'expropriant doit payer au delà du juste prix, puisqu'il force le propriétaire et le contraint dans le principal de ses attributs, le *jus abutendi*, puisqu'il peut changer ses habitudes, briser ses affections, lui causer, en un mot, une perte morale dont il est légitime de tenir compte. Mais de là à payer des terrains jusqu'à dix fois leur valeur, il y a une distance que les jurés n'auraient jamais dû franchir. Il semblerait que puiser dans une bourse anonyme n'est rien d'immoral, et

que, qui vole l'Etat, une ville, ou une grande compagnie, n'est presque plus voleur. Peut-être aussi, ces jurés, peu scrupuleux, espèrent-ils à leur tour être expropriés, car c'était une sorte de profession, à Paris au moins, que d'aspirer à l'expropriation ; et comptaient-ils alors sur des largesses réciproques de la part de leurs anciens justiciables devenus juges à leur tour? « *Hodie tibi, cras mihi.* »

Aux critiques qui s'étaient produites avant 1841, sur le jury, le ministre des travaux publics répondait : « L'institution du jury est entrée dans nos mœurs, elle est chère au pays, et désormais il faut plutôt songer à en perfectionner l'action, à l'acclimater parmi nous, qu'à restreindre les applications qu'on a commencé d'en faire. » Ce qui était vrai en 1841 l'est encore en 1876. Cependant, pour suivre la voie de perfectionnement tracée par M. le ministre des travaux publics, une proposition de loi relative à la composition du jury d'expropriation a été présentée par M. Baucarne-Leroux, membre de l'Assemblée nationale, dans la séance du 26 mars 1873 (*Journal officiel* du 1er mai 1873). Cette proposition de loi était basée sur ce que la composition du jury était la même, soit que l'expropriation s'appliquât à des propriétés rurales, soit qu'elle s'appliquât à des propriétés urbaines ; elle avait pour but de faire dresser par le conseil général deux listes de jurés distinctes : l'une composée de propriétaires, de cultivateurs ou d'hommes d'affaires connaissant les choses de la campagne ; la seconde composée des personnes

qui habitent la ville et qui sont à même d'apprécier exactement la valeur des immeubles urbains. Suivant que l'expropriation aurait atteint un immeuble rural ou urbain, il y aurait eu à prendre l'une ou l'autre de ces deux listes. Mais il n'a pas encore été donné suite à cette proposition de loi. Et comme notre prétention unique a été de présenter dans ce travail le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique, sans nous arrêter à des dispositions de détail la plupart du temps contradictoires ou en opposition flagrante avec d'autres lois, nous croyons qu'une refonte générale est indispensable; refonte qui devrait se trouver comprise dans un code de droit administratif, dont l'impérieuse nécessité se fait sentir.

En effet, le droit administratif n'ayant pas été codifié dans la législation française, il en résulte que lorsqu'on est obligé, non pas seulement d'en traiter un sujet au point de vue théorique, mais encore d'en rechercher les dispositions pour les besoins journaliers de la pratique, le problème est de choisir entre plusieurs textes de lois souvent en opposition les uns avec les autres, de les exhumer avec discernement des recueils sans nombre où ils sont éparpillés, pour les grouper ensemble et en faire un tout. Le droit civil, la procédure, l'instruction criminelle et le droit pénal ont, à quelques dispositions près, conservé leur ensemble; si un de leurs articles vient à être modifié ou remplacé, le nouveau venu prend sa place et son rang, et aucun des autres ne bouge, ni avant ni après; mais en matière administrative, et

spécialement pour l'expropriation, il n'en est pas malheureusement ainsi : on entasse Pélion sur Ossa, et, semblable aux géants de la Fable, il faut que l'esprit, trop souvent dérouté, escalade une masse de textes avant d'arriver à la lumière. Et cependant, la loi doit être claire, nette, précise, à la portée de tous les esprits.

De telle sorte qu'il nous paraît qu'un code de droit administratif devrait être fait. Dans ce recueil, une place serait incontestablement faite à l'expropriation pour cause d'utilité publique, après avoir été au préalable affranchie de tout replâtrage et de toute surcharge, apurée de toute contradiction d'ensemble et de détail ; et après avoir éliminé ce qui gêne, simplifié ce qui surabonde, développé ce qui excelle.

Déjà un pas a été fait, dans la mesure du possible, par MM. Batbie et Vuatrin, qui ont rassemblé dans un traité les lois administratives actuellement en vigueur. Mais cela ne suffit pas ; le mal a été indiqué : à nos législateurs d'y remédier.

POSITIONS

DROIT ROMAIN.

I. Le propriétaire qui avait le droit de requérir l'acquisition totale de son terrain, entamé, pour la construction d'un aqueduc, n'avait pas ce même droit quand il était exproprié pour l'exécution de travaux publics d'une autre nature.

II. Il n'était pas de principe que l'indemnité dût consister en une valeur plutôt qu'en une autre.

III. La loi 42, au Digeste, livre XII, titre I, est inconciliable avec la théorie générale du fidéjusseur *indemnitatis*.

DROIT FRANÇAIS ANCIEN.

I. Les textes glosés de la loi Salique sont les plus anciens; mais elle fut d'abord orale.

II. L'article 54 de la loi Salique parle d'un Salibaron. C'était un jurisconsulte instruit de la coutume et des lois qui dirigeait l'assemblée des hommes libres dans les questions de droit.

III. Chez les Francs, il n'y avait pas de noblesse d'origine.

IV. Les établissements de saint Louis sont un coutumier et non une coutume.

V. La saisine vient du droit germanique et de la copropriété de famille.

DROIT FRANÇAIS.

I. Quand les biens d'un mineur ou d'un interdit sont atteints par l'expropriation, le tuteur, pour consentir la cession amiable de ces biens, doit provoquer et obtenir l'autorisation du conseil de famille.

II. En cas de percement d'un tunnel, le propriétaire peut obliger l'administration expropriante à lui acheter le dessus du sol.

III. D'après la loi du 23 mars 1855, les créanciers hypothécaires et privilégiés ne peuvent s'inscrire après la transcription. En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, il faut décider que, nonobstant cette loi, ils ont encore, pour s'inscrire, le délai de quinzaine que leur accorde l'article 17 de la loi du 3 mai 1841.

IV. L'usager a droit à une indemnité distincte de celle du propriétaire.

DROIT ADMINISTRATIF.

I. La désignation des terrains dont l'emprise est nécessaire peut être faite dans le décret qui déclare l'utilité publique.

II. Les ministres, chacun dans leur département, sont les juges de droit commun en matière administrative.

III. Le lit des rivières non navigables ni flottables rentre dans la catégorie des choses dont parle l'article 714 du Code civil.

DROIT DES GENS.

I. Pour fixer l'étendue de la mer territoriale de chaque nation, la seule règle qu'il soit possible de suivre est celle de l'adage : *Terræ potestas finitur ubi finitur armorum vis.*

II. Les blocus, pour être observés, doivent être effectifs.

DROIT CRIMINEL.

I. L'attaque à la mémoire d'un mort peut constituer le délit de diffamation.

II. Le principe du non-cumul des peines n'est pas applicable au concours de contraventions.

III. Le complice d'un crime peut être condamné malgré l'acquittement de l'auteur principal.

PROCÉDURE CIVILE.

I. Le préliminaire de la conciliation est d'ordre public, en ce sens que les juges pourraient renvoyer les parties, mais non en ce sens qu'on pourrait, en appel ou en cassation, faire annuler toute la procédure, sous le prétexte que ce préliminaire a été négligé.

II. Un Français créancier d'un gouvernement étranger ne peut pas saisir-arrêter en France les sommes ou valeurs appartenant à ce gouvernement.

DROIT COMMERCIAL.

I. La déchéance de l'article 448 du code de commerce s'applique au privilége du vendeur.

II. Le vendeur, ainsi déchu de son privilége, conserve néanmoins l'action résolutoire.

ÉCONOMIE POLITIQUE.

I. La concurrence de lignes parallèles ne produit pas, en matière de chemins de fer, ses effets ordinaires.

II. L'exploitation par l'Etat des lignes de chemins de fer ne doit pas être substituée à celle des compagnies.

Vu par le Président de la Thèse,

LOUIS ARNAULT.

Vu :

Toulouse, le 8 avril 1876.

Pour le Doyen absent,

Le Professeur délégué,

V. MOLINIER.

Vu et permis d'imprimer :

Toulouse, le 9 avril 1876.

Le Recteur,

CH. DREYSS.

« Les visas exigés par les règlements sont une garantie » des principes et des opinions relatifs à la religion, à l'or- » dre public et aux bonnes mœurs (statuts du 9 avril 1825, » art. 11), mais non des opinions purement juridiques, dont » la responsabilité est laissée au candidat. — Le candidat » répondra, en outre, aux questions qui lui seront faites sur » les autres matières de l'enseignement. »

TABLE DES MATIÈRES.

DROIT ROMAIN.

Pages.

Historique de la propriété foncière à Rome, et du respect que les Romains avaient pour elle. 3

CHAPITRE Ier, SECTION PREMIÈRE. — De l'expropriation pour cause d'utilité publique à Rome 8

SECTION II. — Réfutation de quelques opinions qui nient l'existence de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Rome. 19

CHAPITRE II. — Personnes au profit desquelles existait l'expropriation pour cause d'utilité publique. 23

CHAPITRE III. — Immeubles sur lesquels pouvait porter l'expropriation. 30

CHAPITRE IV. — Pouvoir qui ordonnait l'expropriation. 33

CHAPITRE V. — De l'indemnité. 37

§ 1er. — Qui devait l'indemnité. 42

§ 2. — A qui était due l'indemnité. 43

§ 3. — Qui fixait l'indemnité. 46

§ 4. — En quoi consistait l'indemnité. 47

§ 5. — L'indemnité était-elle préalable? 48

CHAPITRE VI. — Exécution des travaux publics 49

DROIT FRANÇAIS.

DROIT ANCIEN. 55

DROIT INTERMÉDIAIRE (de 1789 à 1841). 71

DROIT NOUVEAU. 78

CHAPITRE Ier. — Des expropriants. 79

CHAPITRE II. — Causes légitimes d'expropriation. 84

CHAPITRE III. — Immeubles qui peuvent être expropriés. . . . 87

PHASE ADMINISTRATIVE. — Section première. — Déclaration d'utilité publique 91

Section II. — De la désignation des terrains que l'expropriation doit atteindre. 103

PHASE JUDICIAIRE. 110
§ 1er. — Effets du jugement d'expropriation. 115
§ 2. — Offres de l'administration. 118
APPENDICE. — Des traités amiables. 120
Section première. — Biens des personnes capables 121
Section II. — Biens des incapables. 124
Section III. — Biens appartenant à des personnes morales. . . 126
PHASE DEVANT LE JURY. 127
Chemins vicinaux. 133
Paiement des indemnités. 135
APPENDICE. — Expropriation en cas d'urgence. 145
CONCLUSION. 146