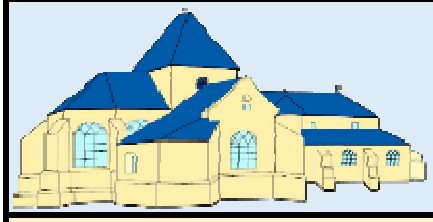
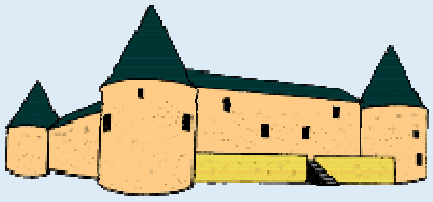


Charbogne



La vie communale

Les conseillers municipaux en 1868

LOI DU 24 JUILLET 1867

SUR LES CONSEILS MUNICIPAUX.

Beaucoup de communes ne recevant plus le *Bulletin des Lois*, nous croyons faire une chose utile à MM. les maires en insérant dans l'annuaire le texte de la nouvelle loi sur les conseils municipaux et la circulaire contenant les instructions de M. le Ministre de l'Intérieur pour son exécution.

Comme complément de ces instructions nous engageons MM. les Maires à se procurer le commentaire publié par MM. Wion d'Onzy et St-Yves, chefs de bureau au Ministère de l'Intérieur. Ce commentaire, fait avec beaucoup de soin par des hommes versés dans l'administration communale, leur sera d'une grande utilité pour l'application de la loi.

TEXTE DE LA LOI.

TITRE PREMIER.

DES ATTRIBUTIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX.

ARTICLE PREMIER. — Les conseils municipaux règlent, par leurs délibérations, les affaires ci-après désignées, savoir :

1° Les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense, totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune.

2° Les conditions des baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail ne dépasse pas dix-huit ans ;

3° Les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets

et aux autres projets de la même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune, ni, en aucun cas, une somme de 50,000 francs;

4° Le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés;

5° Les droits à percevoir pour permis de stationnement et de locations sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal;

6° Le tarif des concessions dans les cimetières;

7° Les assurances des bâtiments communaux;

8° L'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par des lois particulières;

9° L'acceptation ou le refus de dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation.

En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet.

ART. 2. — Lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses, soit obligatoires, soit facultatives, les allocations portées audit budget par le conseil municipal, pour les dépenses facultatives, ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'arrêté du préfet ou par le décret impérial qui règle le budget.

ART. 3. — Les conseils municipaux peuvent voter, dans la limite du maximum fixé chaque année par le Conseil général, des contributions extraordinaires n'excédant pas 5 centimes pendant cinq années, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Ils peuvent aussi voter 3 centimes extraordinaires, exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires.

Les conseils municipaux votent et règlent, par leurs délibérations, les emprunts communaux remboursables sur les

centimes extraordinaires votés comme il vient d'être dit au premier paragraphe du présent article, ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement, en ce dernier cas, ne dépasse pas douze années.

En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet.

Art. 4. — A l'avenir, les forêts et les bois de l'Etat acquitteront les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes, dans la proportion de la moitié de leur valeur imposable, le tout sans préjudice des dispositions de l'article 13 de la loi du 21 mai 1836, de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1865 et du paragraphe 2 de l'article 3 de la présente loi.

Art. 5. — Les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet :

1° Les contributions extraordinaires qui dépasseraient 5 centimes sans excéder le maximum fixé par le Conseil général, et dont la durée ne serait pas supérieure à douze années ;

2° Les emprunts remboursables sur ces mêmes contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires, dans un délai excédant douze années.

Art. 6. — L'article 18 de la loi du 18 juillet 1837 est applicable aux délibérations prises par les conseils municipaux en exécution des articles 1er, 2 et 3 qui précèdent.

L'article 42 de la même loi est applicable aux contributions extraordinaires et aux emprunts votés par les conseils municipaux en exécution des articles 3 et 5.

Art. 7. — Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le Conseil général, et tout emprunt remboursable sur ressources extraordinaires, dans un délai excédant douze années, sont autorisés par décret impérial.

Le décret est rendu en conseil d'Etat, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100,000 francs.

Il est statué par une loi, si la somme à emprunter dépasse

un million, ou si ladite somme, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse un million.

ART. 8. — L'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par décrets impériaux rendus sur l'avis du conseil d'Etat.

Il en sera de même en ce qui concerne :

1° Les modifications aux règlements ou aux périmètres existants;

2° L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local;

3° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe sur des objets non compris dans le tarif général indiqué ci-après;

4° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif général.

ART. 9. — Sont exécutoires, dans les conditions déterminées par l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations prises par les conseils municipaux, concernant :

1° La suppression ou la diminution des taxes d'octroi;

2° La prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus;

3° L'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime pour cinq ans au plus;

Sous la condition, toutefois, qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé dans un tarif général qui sera établi, après avis des conseils généraux, par un règlement d'administration publique, ou qu'aucune desdites taxes ne portera sur des objets non compris dans ce tarif.

En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet.

ART. 10. — Sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, lesdites délibérations ayant pour but :

La prorogation des taxes additionnelles actuellement existantes;

L'augmentation des taxes principales au-delà d'un décime;

Dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général.

ART. 11. — Les conseils municipaux délibèrent sur l'établissement des marchés d'approvisionnement dans leurs communes.

Le paragraphe 3 de l'article 6 et le paragraphe 3 de l'article 41 de la loi du 10 mai 1838 sont abrogés en ce qui concerne lesdits marchés.

ART. 12. Les délibérations des commissions administratives des hospices, hôpitaux et autres établissements charitables communaux, concernant un emprunt, sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur avis conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement, et que le remboursement doit être effectué dans un délai de douze années.

Si la somme à emprunter dépasse ledit chiffre, ou si le délai de remboursement est supérieur à douze années, l'emprunt ne peut être autorisé que par un décret de l'Empereur.

Le décret d'autorisation est rendu dans la forme des règlements d'administration publique, si l'avis du conseil municipal est contraire ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de 100,000 francs de revenus.

L'emprunt ne peut être autorisé que par une loi, lorsque la somme à emprunter dépasse 500,000 francs, ou lorsque ladite somme, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse 500,000 francs.

ART. 13. — Les changements dans la circonscription territoriale des communes faisant partie du même canton sont définitivement approuvés par les préfets, après accomplissement des formalités prévues au titre 1er de la loi du 18 juillet 1837, en cas de consentement des conseils municipaux, et sur avis conforme du Conseil général.

Si l'avis du Conseil général est contraire, ou si les changements proposés dans les circonscriptions communales

modifient la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, il est statué par une loi.

Tous autres changements dans la circonscription territoriale des communes sont autorisés par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

ART. 14. — La création des bureaux de bienfaisance est autorisée par les préfets, sur l'avis des conseils municipaux.

TITRE II.

DISPOSITIONS CONCERNANT LES VILLES AYANT TROIS MILLIONS DE REVENUS.

ART. 15. — Les budgets des villes et des établissements de bienfaisance ayant trois millions au moins de revenus sont soumis à l'approbation de l'Empereur, sur la proposition du ministre de l'intérieur.

ART. 16. — Les traités à passer pour l'exécution, par entreprises, des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux déclarés d'utilité publique, dans lesdites villes, sont approuvés par décrets rendus en conseil d'Etat.

Il en est de même des traités portant concession, à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux desdites villes, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres.

ART. 17. — Les dispositions de la présente loi et celles de la loi du 18 juillet 1837 et du décret du 25 mars 1852, qui sont encore en vigueur, sont applicables à l'administration de la ville de Paris et de la ville de Lyon.

Les délibérations prises par les conseils municipaux desdites villes, sur les objets énumérés dans les articles 1^er^ et 9 de la présente loi, ne sont exécutoires, en cas de désaccord entre le préfet et le conseil municipal, qu'en vertu d'une approbation donnée par décret impérial.

Aucune imposition extraordinaire ne peut être établie dans ces villes; aucun emprunt ne peut être contracté par elles, sans qu'elles y soient autorisées par une loi.

Il n'est pas dérogé aux dispositions spéciales concernant l'organisation des administrations de l'assistance publique, du mont-de-piété et de l'octroi de Paris.

TITRE III.

RENOUVELLEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX.

ART. 18. — A l'avenir, les conseils municipaux seront élus pour sept ans.

TITRE IV.

DISPOSITIONS DIVERSES.

ART. 19. — Dans le cas où une commune sera divisée en sections pour l'élection des conseillers municipaux, conformément à l'article 7 de la loi du 5 mai 1855, la réunion des électeurs ne pourra avoir lieu avant le dixième jour, à compter de l'arrêté du préfet.

ART. 20. — Les gardes champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions.

ART. 21. — Nul ne peut être maire ou adjoint dans une commune et conseiller municipal dans une autre commune.

ART. 22. — La commission nommée en cas de dissolution d'un conseil municipal, conformément à l'article 13 de la loi du 5 mai 1855, peut être maintenue en fonctions pendant trois ans.

ART. 23. — L'article 50 de la loi du 5 mai 1855 est abrogé.

Toutefois, dans les villes chefs-lieux de département ayant plus de quarante mille âmes de population, l'organisation du personnel chargé des services de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par un décret impérial, le conseil d'Etat entendu.

Les inspecteurs de police, les brigadiers, sous-brigadiers et

agents de police sont nommés par le préfet, sur la présentation du maire.

Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour la dépense, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret impérial, le conseil d'Etat entendu.

ART. 24. — Toutes les dispositions de lois antérieures demeurent abrogées en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi.

Circulaire du Ministre de l'Intérieur, du 3 août 1867.

(Voir le texte de la loi ci-dessus).

Monsieur le Préfet, une loi en date du 24 juillet 1867 vient d'apporter des modifications importantes aux dispositions qui régissent l'administration des communes, et notamment à celles qui déterminent les attributions des conseils municipaux.

Déjà le décret du 25 mars 1852, sur la décentralisation administrative, et celui du 13 avril 1861, en confiant aux préfets et aux sous-préfets la décision d'un grand nombre d'affaires communales, en ont rendu l'instruction plus simple et l'expédition plus rapide. Mais la loi nouvelle réalise un progrès plus important.

Inspirée par la même pensée que la loi rendue l'année dernière sur les attributions des conseils généraux, elle confère, dans des cas nombreux, aux représentants des communes une autorité propre; elle réserve seulement à l'administration supérieure l'approbation des mesures qui, par leur importance exceptionnelle, peuvent atteindre les intérêts généraux du pays, ou sont de nature à engager gravement l'avenir des communes et à compromettre leur situation financière.

Vous remarquerez néanmoins, Monsieur le Préfet, que la loi nouvelle a laissé subsister les règles fondamentales sur les-

quelles repose, depuis de longues années, la législation communale. La loi du 18 juillet 1837 n'est pas abrogée, et, si considérables que soient les modifications qu'elle a reçues, cette loi demeure applicable en tous ceux de ses articles auxquels une disposition postérieure n'a pas porté atteinte.

Ces explications vous permettront de saisir l'esprit et la portée de la loi dont vous trouverez ci-joint le texte, et sur laquelle je crois nécessaire de vous donner des instructions destinées à en rendre l'application plus facile et plus régulière.

Art. 1er et 6. § 1.

L'article 1er énumère plusieurs séries d'affaires qui seront, à l avenir, réglées par les conseils municipaux.

Aux termes de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837, ces conseils ne prononçaient que sur un petit nombre d'objets. Vous remarquerez, au contraire, l'intérêt et la diversité des affaires sur lesquelles les assemblées municipales seront désormais appelées à statuer.

Le législateur a toutefois apporté une restriction à ce pouvoir. Si, sur l'un des objets énumérés par l'article 1er, un désaccord s'élève entre le maire et le conseil municipal, la délibération de ce conseil doit être soumise à l'approbation du préfet. Il vous sera facile de saisir l'utilité de cette disposition ; mais vous ne perdrez pas de vue qu'elle met entre vos mains un droit exceptionnel, dont il ne conviendra de faire usage qu'avec la plus grande circonspection. Vous devrez peser mûrement les objections présentées par le maire, tenir grand compte de la majorité plus ou moins considérable à laquelle aura été votée la mesure soumise à votre appréciation, et ne pas hésiter à approuver les délibérations du conseil municipal toutes les fois qu'elles ne seront pas de nature à compromettre réellement les intérêts de la commune. Vous vous attacherez enfin, Monsieur le Préfet, à maintenir l'unité de vues entre les conseils municipaux et les maires, et vous ne permettrez pas que ces derniers puissent trouver dans la disposition finale de l'article 1er, un moyen d'entraver la marche des affaires et d'annuler la liberté d'action que la loi a entendu assurer aux conseils municipaux.

Vous remarquerez que la disposition restrictive dont je viens de vous entretenir n'existe pas dans la loi du 18 juillet 1837, et que, dès lors, les affaires comprises dans l'article 17 de cette loi doivent, comme par le passé, être réglées par le conseil municipal, lors même que ses délibérations seraient contraires à l'avis du maire.

L'article 1er de la loi nouvelle et les articles 2 et 3, dont il sera parlé ci-après, sont complétés par l'article 6, qui déclare applicable aux délibérations auxquelles ils se réfèrent l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837. Ainsi ces délibérations seront exécutoires par elles-mêmes si, dans le délai d'un mois, à partir du jour où une expédition vous aura été adressée, vous ne les avez pas annulées, soit d'office, pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation d'une partie intéressée. Il vous appartiendra, de plus, conformément au même article de la loi de 1837, de suspendre l'exécution de la délibération du conseil municipal pendant un nouveau délai d'un mois.

Toutes les fois que vous serez saisi d'une délibération prise en vertu de l'article 1er, je vous recommande de vous assurer que le maire s'est conformé aux prescriptions de l'ordonnance du 18 décembre 1838, en prévenant les habitants, par la voie des annonces et publications usitées dans la commune, qu'ils pouvaient se présenter à la mairie pour prendre connaissance de la délibération.

L'examen des diverses catégories d'affaires sur lesquelles les conseils municipaux auront désormais le droit de statuer ne me paraît devoir donner lieu qu'à quelques observations.

§ 1er. Acquisitions. — § 3. Travaux de réparation et d'entretien.

En ce qui touche les acquisitions, le nouveau pouvoir attribué à ces conseils est limité au cas où la dépense, jointe à celles des autres acquisitions réalisées dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des revenus ordinaires de la commune.

Le calcul devra être fait, non sur le total des recettes ordinaires figurant au budget de l'exercice courant, mais sur la

moyenne de ces recettes, établie d'après les comptes administratifs des trois dernières années. La même observation s'applique aux travaux de grosses réparations et d'entretien, sur lesquels les conseils municipaux statueront dorénavant, lorsque les devis, réunis à ceux déjà votés dans le même exercice, n'excéderont par le cinquième des revenus communaux ordinaires.

§ 2. Baux.

En ce qui concerne les baux, vous remarquerez qu'aucune disposition de la loi nouvelle n'autorise à considérer comme abrogé le dernier paragraphe de l'article 47 de la loi du 18 juillet 1837, et que, dès lors, tout acte de bail passé par le maire devra, pour devenir exécutoire, être revêtu de votre approbation. Je vous engage à ne refuser cette approbation que pour des motifs exceptionnels, et, par exemple, dans le cas où les termes de l'acte de bail ne reproduiraient pas exactement le sens des dispositions adoptées par le conseil municipal. Rien n'est changé quant aux baux des biens pris à loyer par les communes, et vous continuerez, par conséquent, à approuver les délibérations prises en pareille matière par les conseils municipaux. (Loi du 18 juillet 1837, articles 19 et 20, et décret du 25 mars 1852, tableau A).

§ 5. Tarifs des droits de place.

Le paragraphe 5, concernant les tarifs des droits à percevoir pour le stationnement sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal, ne modifie pas la règle d'après laquelle ces mêmes tarifs doivent être soumis à l'approbation de l'autorité supérieure, quand il s'agit des ports, quais, rivières et autres lieux dépendant de la grande voirie, à raison des intérêts généraux qui se rattachent à la liberté du commerce et de la navigation, et que ces perceptions pourraient compromettre.

§ 9. Legs.

A l'égard des legs faits aux communes sans charges, conditions ni affectation immobilière, sur l'acceptation desquels

le paragraphe 9 donne aux conseils municipaux le droit de statuer, vous aurez soin de veiller à ce que les conseils municipaux s'assurent que les héritiers du testateur ont consenti à la délivrance des libéralités, ou que, du moins, ils ont été appelés à se prononcer par une mise en demeure régulière.

Emploi des fonds disponibles. (Art. 2).

L'article 2 déroge aux dispositions de l'article 36 de la loi du 18 juillet 1837, d'après lesquelles les dépenses peuvent être rejetées ou réduites par l'autorité qui règle le budget. Il accorde aux conseils municipaux la faculté de répartir à leur gré le surplus des recettes restant disponibles, après que le payement de toutes les dépenses obligatoires a été assuré, et lorsque d'ailleurs aucune recette extraordinaire n'est affectée à l'acquittement des dépenses, soit obligatoires, soit facultatives.

Il est bien entendu que, pour profiter du bénéfice de cet article, les communes ne devront faire figurer en recettes ordinaires que celles qui sont énoncées dans l'article 31 de la loi de 1837. Toutefois, elles pourront également y comprendre le produit des centimes spéciaux, votés en exécution des lois des 21 mai 1836 et 15 mars 1850, pour les chemins vicinaux et l'instruction primaire, et ceux qui sont destinés au salaire des gardes champêtres. Ce sont là, en effet, des ressources ordinaires et annuelles.

On ne saurait, au contraire, considérer comme faisant partie des ressources communales ordinaires les centimes extraordinaires et spéciaux, créés par la loi du 10 avril 1867 pour la gratuité de l'enseignement primaire, et par l'article 3 de la présente loi pour les chemins vicinaux ordinaires.

Impositions extraordinaires et emprunts. (Art. 3, 5 et 7).

Les articles 3, 5 et 7 apportent des modifications importantes aux règles auxquelles était soumise jusqu'à présent l'autorisation des impositions extraordinaires et des emprunts.

L'article 3 investit les conseils municipaux du droit de *régler* par un simple vote :

1° Dans la limite du maximum fixé, chaque année, par le conseil général, en exécution de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1866, des contributions extraordinaires n'excédant pas 5 centimes pendant cinq ans, pour en appliquer le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale ;

2° Les emprunts remboursables en cinq ans, sur le produit de ces 5 centimes ou en douze ans sur les revenus ordinaires.

Il ne saurait être douteux, Monsieur le Préfet, que les centimes communaux destinés aux dépenses annuelles obligatoires ou facultatives, ainsi que les centimes spéciaux votés en vertu des lois du 21 mai 1836 et du 15 mars 1850, ne se confondront pas avec les centimes extraordinaires que les conseils municipaux pourront voter jusqu'à concurrence du maximum fixé par le conseil général. Mais je crois utile d'ajouter qu'on ne devra pas non plus considérer, comme compris dans ce maximum, les centimes extraordinaires et spéciaux destinés au service de l'instruction primaire, en vertu de la loi du 10 avril 1867 (article 8), et ceux qui sont affectés par l'article 3 de la présente loi aux dépenses des chemins vicinaux ordinaires.

Le soin de fixer le nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux pourront voter sans l'autorisation du gouvernement, constituera l'une des attributions les plus importantes des conseils généraux. Dès la session qui va s'ouvrir, vous aurez à soumettre à ce sujet vos propositions au conseil général de votre département. Vous savez que, d'après la loi du 18 juillet 1866, le conseil général ne peut autoriser le vote de ces impositions extraordinaires que jusqu'à concurrence du chiffre de 20 centimes. Conviendra-t-il d'atteindre ce maximum dans votre département ou de se restreindre à un chiffre notablement inférieur? La solution de cette question dépendra de diverses circonstances délicates à apprécier, au nombre desquelles doivent figurer la richesse du département, le nombre de centimes ordinaires ou extraordinaires inscrit à son budget, notamment le chiffre de ceux qui ont pour objet de pourvoir aux services de l'instruction primaire et des chemins vicinaux, le taux des frais de poursuites auxquelles

donne lieu la perception des contributions directes (1), et en général toutes les causes permanentes ou accidentelles qui contribuent à rendre ou facile ou malaisé le recouvrement de l'impôt.

Je vous engage, Monsieur le Préfet, à donner tous vos soins à ce travail, dont l'intérêt politique ne vous échappera pas. Vous jugerez sans doute nécessaire de n'arrêter vos propositions qu'après avoir pris l'avis du directeur des contributions directes. Il sera même utile, à ce qu'il me semble, que ce fonctionnaire soit appelé à éclairer, par ses explications, la décision du conseil général.

D'après l'article 3, paragraphe 2 de la loi, les conseils municipaux peuvent voter 3 centimes extraordinaires, *exclusivement* affectés aux chemins vicinaux ordinaires.

Ces trois centimes, dont l'affectation légale ne saurait être modifiée, serviront à améliorer une catégorie de chemins très-intéressante pour les populations rurales, et qui, trop souvent, est dépourvue de toute dotation, par suite de l'emploi des ressources spéciales, créées en vertu de la loi du 21 mai 1836, à l'entretien ou à l'achèvement des chemins de grande communication et d'intérêt commun. Mais, à la différence de ces ressources, les nouveaux centimes n'ont qu'un caractère facultatif, et vous ne pourriez, en aucun cas, les imposer d'office aux communes, si les conseils municipaux se refusaient à les voter.

Vous ne perdrez pas de vue, Monsieur le Préfet, qu'à la différence des centimes spéciaux autorisés par les lois du 21 mai 1836 et du 15 mars 1850, les 3 centimes dont le vote est autorisé par l'article 3 de la présente loi, ainsi que ceux qui peuvent être votés pour la gratuité de l'enseignement (art. 8 de la loi du 10 avril 1867), figurent au nombre des ressources communales extraordinaires, et doivent, à ce titre, être votées suivant les formes prescrites par l'article 42 de la loi du 18 juillet 1837, c'est-à-dire par les plus imposés réunis au conseil municipal.

(1) La moyenne du taux des frais de poursuites, dans l'ensemble des départements, est de 1. 28.

Relativement aux impositions extraordinaires, votées aussi avec le concours des plus imposés, pour le traitement des gardes-champêtres, il importe de constater qu'en vertu de la loi du 21 avril 1832, elles étaient établies uniquement sur la propriété foncière, et que dorénavant, d'après la loi de finances de l'exercice 1868, elles porteront sur les quatre contributions. C'est là une modification qui trouve sa justification dans l'article 20 de la nouvelle loi. D'après la législation antérieure, les gardes-champêtres n'avaient qualité que pour rechercher les délits ruraux. En les autorisant à constater désormais toutes les contraventions aux règlements de police municipale, l'article 20 cesse de restreindre leurs fonctions à la protection des propriétés foncières. Il est donc équitable de faire peser sur tous les contribuables de la commune une dépense qui intéresse la généralité des habitants.

Art. 5.

L'article 5 dispose que les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet: 1° les contributions extraordinaires qui dépasseraient 5 centimes, sans excéder le maximum fixé par le conseil général et dont la durée ne serait pas supérieure à douze ans ; 2° les emprunts remboursables sur ces mêmes contributions extraordinaires, ou sur les revenus ordinaires, dans un délai excédant douze ans.

Les pouvoirs que vous confère l'article 5, Monsieur le Préfet, sont très-étendus. Vous en userez, je n'en doute pas, avec toute la prudence que commande l'intérêt bien entendu des communes. Il importe surtout que les emprunts communaux n'aient pour but que le payement de dépenses d'une nécessité incontestable ; qu'ils soient toujours circonscrits dans des limites modérées, et proportionnées surtout aux ressources disponibles, de manière à ne pas obérer les finances de la commune, au préjudice des services municipaux les plus essentiels. Il sera prudent qu'à moins de circonstances exceptionnelles, le terme d'amortissement des emprunts, même remboursables sur les revenus ordinaires, n'excède pas *quinze* ou *vingt* ans.

Vous remarquerez que les articles 3 et 5 sont d'une application générale et qu'ils n'établissent aucune distinction entre les impositions extraordinaires destinées au payement des dépenses obligatoires et celles qui ont pour objet des dépenses purement facultatives. Les unes et les autres seront, selon leur quotité, votées directement par les conseils municipaux ou approuvées par le préfet, dans la limite du maximum fixé par le conseil général. Au-dessus de ce maximum, l'article 40 de la loi du 18 juillet 1837 reste applicable, et, en conséquence, il vous appartient d'approuver, dans les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenus, les impositions extraordinaires destinées au payement des dépenses obligatoires. Ces impositions seront approuvées, dans les communes dont le revenu est égal ou supérieur à 100,000 francs, par un décret impérial.

Art. 7.

Les articles 40 et 41 de la loi de 1837 exigeaient l'intervention du Corps législatif pour toute demande d'imposition et d'emprunt formée par les communes ayant un revenu supérieur à 100,000 francs.

L'article 7 de la nouvelle loi, qui est le complément de l'article 5, dispose que toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général, et tout emprunt remboursable sur ressources extraordinaires, dans un délai excédant douze années, seront autorisés par *décret*. Seulement ce décret sera *rendu en conseil d'Etat*, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100,000 francs.

Le recours à une loi ne sera nécessaire que lorsque la somme à emprunter dépassera un million, ou que, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, elle excédera ce chiffre. L'intervention du Corps législatif, en matière d'emprunts, n'est donc plus déterminée, comme d'après la loi de 1837, par le chiffre du revenu des communes, mais bien par l'importance de la somme à emprunter.

Aux termes d'une circulaire du 11 mai 1864, vous deviez faire instruire, comme en matière d'emprunts, et me sou-

mettre tous projets d'acquisitions ou de traités avec des entrepreneurs, lorsque ces projets engageaient les ressources ordinaires du budget communal *au delà d'une durée de six ans*. Ces prescriptions se trouvent nécessairement modifiées par suite des dispositions des articles 3, 5 et 7 de la nouvelle loi. Le droit de statuer sur ces acquisitions et sur ces traités rentrera désormais dans la compétence des conseils municipaux, dans les attributions du préfet ou dans celles du gouvernement ou du pouvoir législatif, suivant les distinctions que la présente loi a établies relativement au vote et à l'approbation des emprunts communaux.

Il n'est point innové en ce qui concerne les impositions d'office : elles continueront à être soumises aux règles tracées par l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837.

Concours des plus imposés. (Art. 6, § 2.)

En vertu du deuxième paragraphe de l'article 6, le concours des plus imposés est nécessaire pour le vote des contributions extraordinaires et des emprunts sur lesquels les conseils municipaux statuent directement ou sur lesquels ils délibèrent sauf approbation des préfets.

Il semble qu'il était superflu d'inscrire dans la loi nouvelle cette disposition, qui se borne à maintenir une règle déjà en vigueur ; mais le législateur a jugé utile de déterminer d'une manière précise dans quelles conditions s'exerceraient les pouvoirs nouveaux confiés aux conseils municipaux et aux préfets par les articles 3 et 5 de la loi.

Il faut, du reste, se garder de conclure de ce qui précède que le concours des plus imposés n'est plus exigé lorsqu'il s'agit des emprunts ou des impositions qui doivent être approuvés conformément à l'article 7. La loi nouvelle ne contenant aucune disposition relative à la forme des délibérations prises au sujet de ces actes, ils demeurent soumis aux règles établies par la loi du 18 juillet 1837, et l'intervention des plus imposés est nécessaire toutes les fois que la commune a moins de 100,000 francs de revenus ordinaires.

Telles sont, Monsieur le Préfet, les nouvelles règles posées

en matière de contributions extraordinaires et d'emprunts : leur stricte application intéresse la bonne gestion des affaires communales, et je ne saurais trop la signaler à votre active vigilance. La situation financière des communes devra être l'objet des constantes préoccupations des administrations locales, et vous ne manquerez pas, pour vous conformer à l'article 5 de la loi du 18 juillet 1866, de mettre, chaque année, sous les yeux du Conseil général de votre département, le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les impositions extraordinaires communales qui auront été votés depuis sa dernière session, avec l'indication du chiffre total des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée. Ce relevé sera dressé dans la forme des tableaux dont je vous transmettrai prochainement le modèle. Vous me l'adresserez après la session du Conseil général, et je me réserve d'en faire, *tous les cinq ans*, un résumé général qui me permettra d'établir la situation financière de toutes les communes de l'empire.

Contribution des bois de l'Etat aux charges communales. (Art. 4.)

L'article 4 de la nouvelle loi augmente les ressources des communes en abrogeant la loi du 19 ventôse an IX, qui avait affranchi de toute contribution les bois et forêts de l'Etat, et en les assujettissant désormais, dans la proportion de la moitié de leur valeur imposable, au payement des centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes. Une disposition analogue avait déjà été insérée dans la loi du 18 juillet 1866 en faveur des départements, elle consacre, dans les deux cas, quoique avec quelques restrictions, le principe de l'égalité devant l'impôt.

Octrois. (Art. 8, 9 et 10.)

Les articles 8, 9 et 10 concernent les octrois.

En vertu de l'article 8, l'établissement des taxes d'octroi et les règlements relatifs à leur perception restent soumis à l'approbation du gouvernement. A cet égard, les règles posées par l'ordonnance du 9 décembre 1814 et par les lois

des 28 avril 1816 et 11 juin 1842 continuent à recevoir leur application ; mais l'article 9 élargit les attributions des conseils municipaux, en ce qui concerne :

1° La diminution ou la suppression des taxes d'octroi ;

2° La prorogation, pendant cinq ans au plus, des taxes principales ;

3° L'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime pour cinq ans au plus.

Les délibérations prises sur ces différents points seront désormais exécutoires sans approbation du préfet, mais dans les conditions déterminées par l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, si le conseil municipal est d'accord avec le maire, si aucune des taxes maintenues ou modifiées n'excède le maximum déterminé dans un tarif général, qui sera établi, après avis des conseils généraux, par un règlement d'administration publique, et si d'ailleurs les taxes ne portent que sur des objets compris dans ce tarif.

Ce tarif général est actuellement à l'étude, et des instructions vous seront adressées par M. le Ministre des finances pour qu'il soit soumis, pendant la prochaine session, au Conseil général de votre département.

Un décret ne sera plus nécessaire pour autoriser la prolongation des taxes additionnelles existantes et l'augmentation des taxes principales au-delà d'un décime, si elles sont établies dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général. Mais, dans ces deux cas, d'après l'article 10, les délibérations du conseil municipal ne seront exécutoires que sur votre approbation.

Quant aux surtaxes d'octroi, rien n'est changé au mode de leur création ; elles ne pourront, comme précédemment, aux termes de l'article 9 de la loi de finances du 11 juin 1842 et de l'article 18 de la loi de finances du 22 juin 1854, être établies qu'en vertu d'une loi spéciale.

Emprunts des hospices. (Art. 12.)

La loi nouvelle vous confie, Monsieur le Préfet, le pouvoir

d'autoriser les emprunts des établissements de bienfaisance communaux qui n'ont pas plus de 100,000 francs de revenus ordinaires, lorsque le terme de remboursement n'excédera pas douze ans, que la somme à emprunter ne dépassera pas le chiffre des revenus ordinaires et que l'avis du conseil municipal sera favorable.

Si l'une de ces trois conditions fait défaut, l'emprunt ne pourra être autorisé que par un décret, et vous aurez à me transmettre le dossier de l'affaire. Le décret sera rendu en conseil d'Etat, si l'avis du conseil municipal est contraire, ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de 100,000 francs de revenus, c'est-à-dire dont les recettes ordinaires auront atteint ce chiffre, d'après les comptes administratifs des trois derniers exercices.

Enfin, l'emprunt ne pourra être autorisé que par une loi, lorsque la somme à emprunter dépassera 500,000 francs, ou lorsque, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, elle excédera 500,000 francs.

Je ne puis trop vous recommander, Monsieur le Préfet, d'apporter la plus grande circonspection dans l'instruction des demandes d'emprunt formées par des établissements de bienfaisance. Ces institutions n'ont pas, comme les communes, la faculté de se créer des ressources à l'aide d'imposition ou de taxes d'octroi. Les emprunts remboursables au moyen de l'aliénation d'une partie de la dotation sont presque toujours désastreux, et entravent l'action des établissements par les sacrifices qu'impose leur amortissement. Il importe donc, en général, de ne les autoriser que pour une durée de *dix* à *douze* ans au plus, et dans le cas où leur remboursement pourrait s'effectuer facilement sur les revenus ordinaires sans faire tort aux services charitables.

Enfin, toutes les fois que l'emprunt aura pour objet la construction, l'agrandissement ou la reconstruction des établissements, vous m'adresserez, avant de les approuver, les plans et devis des travaux. Je les soumettrai à l'examen du conseil des inspecteurs généraux des établissements de bien-

faisance, dont les avis, inspirés par la connaissance approfondie des exigences du service charitable et de la situation même des établissements, seront si profitables aux commissions administratives.

Changements de circonscriptions territoriales. (Art. 13.)

Les dispositions de l'article 13, concernant les changements de circonscriptions territoriales, n'apportent aucune modification aux règles tracées par le titre 1er de la loi du 18 juillet 1837, pour l'instruction de ces affaires. Elles ont pour but d'en faciliter la solution, soit en rapprochant des intéressés l'autorité chargée de la décision, soit en rendant moins fréquente l'intervention du pouvoir législatif.

D'après cet article, la sanction législative n'est plus nécessaire que dans deux circonstances :

1° Lorsque le projet modifie les limites d'un canton, d'un arrondissement ou d'un département;

2° Lorsque le Conseil général est opposé à la mesure proposée.

Dans les autres cas, il est statué par un décret ou par un arrêté préfectoral.

Le préfet statue lorsque les deux conditions suivantes se trouvent réunies :

1° Avis favorable du conseil municipal ou des conseils municipaux assistés des plus imposés ;

2° Avis conforme du Conseil général.

Les avis qui, sans être explicitement contraires, seraient accompagnés de réserves, devraient être considérés comme défavorables, et la compétence n'appartiendrait plus au préfet.

Il n'y a pas lieu de distinguer si le projet consiste à distraire une section, soit pour la réunir à une autre commune, soit pour l'ériger en municipalité distincte, ou à réunir ensemble plusieurs communes. L'assentiment du conseil municipal assisté des plus imposés et l'avis conforme du Conseil général suffisent pour rendre le préfet compétent. Ni l'étendue du

territoire, ni le chiffre de la population de la commune ou des communes intéressées ne sont pris en considération par la loi.

Si le Conseil général est favorable à la mesure malgré l'opposition des conseils municipaux intéressés, il est statué par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Je n'ai pas d'instructions spéciales à vous adresser à l'égard des projets qui exigent l'intervention d'un décret ou d'une loi ; plusieurs circulaires y ont déjà pourvu. Vous vous reporterez notamment à celle du 29 août 1849.

Les arrêtés que vous serez appelé à prendre dans les cas que je viens de spécifier seront libellés dans la forme des décrets rendus aujourd'hui en exécution de la loi du 18 juillet 1837. Vous aurez soin d'y viser les pièces qui constatent l'accomplissement des formalités d'instruction exigées par cette loi, savoir : le procès-verbal d'enquête, l'avis de la commission ou des commissions syndicales, l'avis favorable du conseil municipal ou des conseils municipaux délibérant avec le concours des plus imposés, l'avis du conseil d'arrondissement et l'avis favorable du Conseil général, de telle sorte que l'arrêté porte en lui-même la preuve de sa régularité.

Dans le dispositif de ces actes, la fixation des limites devra toujours être en concordance parfaite avec les indications du plan, lequel restera joint à la minute de l'arrêté. Enfin, s'il y a lieu, vous réglerez par le même arrêté les conditions des réunions ou des distractions que vous aurez prononcées, ainsi que le prescrit l'article 7 de la loi du 18 juillet 1837.

Vous voudrez bien me transmettre deux expéditions de vos arrêtés ; l'une restera déposée dans mes bureaux et l'autre sera envoyée, par mes soins, à M. le ministre des finances. En outre, vous les ferez insérer au Recueil des actes administratifs de la préfecture.

Bureaux de bienfaisance. (Art. 14).

Aux termes de l'article 14, il vous appartient, Monsieur le Préfet, d'autoriser l'établissement des bureaux de bienfaisance, après avoir pris l'avis des conseils municipaux. En vous

conférant cette attribution, le législateur s'est proposé d'encourager la distribution des secours à domicile, que facilite la création de ces modestes mais excellentes institutions.

Dans l'intérêt même de ces établissements, et pour assurer leur stabilité, vous aurez soin d'exiger, avant de prendre une décision, qu'ils soient pourvus d'une dotation d'au moins 50 *francs*, soit en revenus d'immeubles, soit en rentes sur l'Etat, sans compter les subventions qui peuvent être accordées par les conseils municipaux et les recettes légalement attribuées aux pauvres, telles que le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières et le droit établi, en faveur des indigents, à l'entrée des spectacles, bals et concerts.

Si des dons et legs de capitaux ou des remboursements sont faits aux bureaux de bienfaisance, ils devront être employés en achat de rentes 3 p. 0/0 sur l'Etat, à moins de vœux contraires formellement exprimés par les bienfaiteurs.

En ce qui concerne la composition des commissions administratives, vous n'aurez qu'à vous reporter au décret du 23 mars 1852, qui, comme vous le savez, a été rendu applicable aux bureaux de bienfaisance par le décret du 17 juin suivant.

La loi nouvelle n'apporte aucun changement à la jurisprudence sur les affaires connexes, telle qu'elle résulte de l'avis du conseil d'Etat du 27 décembre 1855. En conséquence, toutes les fois que la création d'un bureau de bienfaisance sera liée à l'autorisation d'une libéralité entre-vifs ou testamentaire, sur laquelle il appartiendrait au gouvernement de se prononcer, vous voudrez bien joindre au dossier les pièces relatives à la création de l'établissement, de manière à ce qu'un seul et même décret puisse statuer sur l'ensemble de l'affaire.

Il est de principe que les revenus des bureaux de bienfaisance doivent servir à distribuer des secours à domicile ou à faire soigner au sein de leurs familles les indigents malades ou infirmes qui, sans ce secours, seraient obligés de demander leur admission dans un hôpital. Aussi, un bureau ne pourrait-il, à moins de fondation expresse, appliquer ses ressources à la création de lits dans un hospice, ou à l'établissement d'écoles, de salles d'asile, etc.

Enfin, je vous recommande, Monsieur le Préfet, de veiller à ce que les secours destinés aux pauvres leur soient distribués sans distinction de culte ou de catégories, et d'exiger chaque année, indépendamment du compte administratif, la production du compte moral, prescrit par l'instruction du 8 février 1823 et la circulaire du 10 mars 1866.

Villes ayant 3 millions de revenus. (Art. 15 et 16).

Aux termes de l'article 15, les budgets des villes ayant 3 millions au moins de revenus doivent être soumis à l'approbation de l'Empereur, sur la proposition du ministre de l'intérieur.

Cet article restreint les pouvoirs qui vous avaient été attribués par le décret du 25 mars 1852.

Le chiffre de 3 millions à partir duquel cessera votre compétence, devra résulter des recettes ordinaires constatées, pendant les trois derniers exercices, aux comptes de la commune. Si l'article 15 est applicable à une commune de votre département, vous m'adresserez les propositions relatives au budget avec toutes les pièces qui s'y rattachent, le rapport du maire, les délibérations du conseil municipal et votre avis. Ces documents devront m'être transmis, au plus tard, au commencement du dernier trimestre de l'année, de manière à ce que le décret d'approbation puisse être rendu et notifié avant l'ouverture de l'exercice suivant, c'est-à-dire avant le 1er janvier.

Vous m'adresserez également, Monsieur le Préfet, avec toutes les pièces justificatives, les demandes de crédits supplémentaires faites en cours d'exercice, ainsi que les chapitres additionnels et les comptes administratifs. Je les approuverai, s'il y a lieu, en vertu des dispositions des articles 34 et 60 de la loi du 18 juillet 1837, que l'article 15 de la présente loi rend implicitement applicables aux communes ayant 3 millions de revenus.

Sauf les dispositions exceptionnelles concernant les villes qui ont plus de 3 millions de revenus, la loi nouvelle ne contient aucun article relatif à l'approbation des budgets

communaux, mais les articles 3 et 5 de la loi entraînent, par voie de conséquence, une innovation que je dois vous signaler.

Il vous appartient, en vertu du décret du 25 mars 1852, d'approuver les budgets des communes, à moins qu'ils ne contiennent une imposition extraordinaire sur laquelle l'autorité compétente n'ait pas encore prononcé.

Cette dernière restriction a pour objet, comme vous l'expliquait un de mes prédécesseurs dans la circulaire du 5 mai 1852, de garantir que les préfets n'engageront pas à l'avance la décision du gouvernement en ce qui concerne une imposition extraordinaire. Il suit de là, Monsieur le Préfet, qu'il n'existe désormais aucune raison pour soumettre à l'approbation du gouvernement les budgets communaux où se trouve formulée la demande d'une imposition extraordinaire, si cette imposition est susceptible d'être votée directement par le conseil municipal, ou si le droit de l'approuver rentre dans votre compétence. Dans l'un et l'autre cas, l'approbation du budget vous appartiendra. Vous savez, de plus, qu'aux termes de l'article 33 de la loi du 18 juillet 1837, vous êtes compétent pour approuver, sans exception, les budgets de toutes les communes dont les revenus ordinaires sont inférieurs à 100,000 francs.

Le décret du 25 mars (tableau A, n° 48), combiné avec l'article 2 de l'ordonnance réglementaire du 14 novembre 1837, attribue aux préfets l'approbation de tous les marchés de travaux ou de fournitures que les communes peuvent être amenées à passer de *gré à gré* avec des entrepreneurs, quand des circonstances exceptionnelles ne leur permettent pas de recourir à la voie de l'adjudication.

L'article 16 de la loi actuelle vous retire ce droit d'approbation, à l'égard des marchés de gré à gré qui seraient passés par les villes ayant 3 millions au moins de revenus, pour l'exécution des travaux d'ouverture de nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux déclarés d'utilité publique. Les marchés devant être, à l'avenir, approuvés par des décrets rendus en conseil d'Etat, vous me les adresserez avec toutes les pièces à l'appui et vos propositions.

La même observation s'applique aux traités qui porteraient concession, à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux des villes de cette catégorie, ainsi qu'aux tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres qui se trouvent ainsi replacés, dans ces villes, sous le régime établi par le décret du 18 mai 1806.

Vous recevrez ultérieurement des instructions sur les diverses dispositions qui font l'objet des titres III et IV de la loi.

Telles sont, dans leur ensemble, Monsieur le Préfet, les prescriptions de la loi nouvelle en ce qui concerne les attributions des conseils municipaux. Elle marque, dans la voie de la décentralisation administrative, un pas assez considérable, pour qu'il soit intéressant de résumer ici d'un coup d'œil les progrès accomplis depuis la fondation de nos municipalités.

Placés à l'origine, par les lois de l'Assemblée Constituante, par la Constitution directoriale de l'an III et par la loi du 28 pluviôse an VIII, dans une dépendance presque absolue vis-à-vis de l'administration supérieure, les corps municipaux ont réclamé sous la Restauration des pouvoirs plus complets et mieux définis. Un projet de loi municipale, préparé à cette époque, est demeuré sans résultat; le gouvernement de 1830 a repris l'œuvre commencée, et d'un long travail parlementaire est sortie la loi du 18 juillet 1837. Cette loi, dont il serait injuste de méconnaître aujourd'hui les bienfaits, a déterminé avec une remarquable clarté les fonctions des conseils municipaux; elle leur a confié dans la plupart des cas un droit exclusif d'initiative; mais elle avait presque toujours réservé le droit de décision au préfet ou à une autorité plus élevée. La direction des affaires échappait aux représentants des communes. La loi nouvelle, au contraire, la leur a attribuée dans une large mesure.

Ces transformations ont été l'œuvre progressive de l'expérience et du temps. L'honneur n'en doit pas être exclusivement revendiqué par les gouvernements qui les ont réalisées; il appartient surtout aux modestes assemblées, dont le dévouement et l'intelligence se sont consacrés sans relâche à

entretenir et à développer la prospérité de ces associations communales, auxquelles les populations sont si profondément attachées, non-seulement par la communauté des intérêts, mais aussi par celle des souvenirs et des affections. L'active prévoyance des conseils municipaux, leur amour du bien public, l'usage fécond qu'ils ont fait de leur mandat, ont ainsi préparé et justifié par avance la confiance avec laquelle les pouvoirs publics leur délèguent aujourd'hui de nouvelles et plus importantes attributions.

Recevez, Monsieur le Préfet, l'assurance de ma considération très-distinguée.

Le Ministre de l'Intérieur,

Signé LA VALETTE.