

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

JSFS

Bibliographie

Journal de la société statistique de Paris, tome 38 (1897), p. 431-434

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1897__38__431_0

© Société de statistique de Paris, 1897, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

IV.

BIBLIOGRAPHIE.

1°.

COURS DE DROIT ADMINISTRATIF ET DE LÉGISLATION FRANÇAISE DES FINANCES, par TH. DUCROCQ. Septième édition. Tome deuxième : *Tribunaux administratifs*. (A. Fontemoing, éditeur, 4, rue Le Goff, Paris.)

Le tome deuxième de l'important ouvrage de M. Ducrocq, en cours de réédition, vient de paraître (1). Il est relatif aux tribunaux administratifs. « La juridiction administrative, dit l'auteur, est comme le troisième aspect de la notion complexe exprimée par le mot *administration*. » C'est le complément de la délibération et de l'action.

M. Ducrocq commence son exposé par un rapide regard rétrospectif. Ce qui caractérisait l'ancien régime en France, c'était surtout, au point de vue politique et constitutionnel, l'absence de séparation des pouvoirs : le législatif et l'exécutif étaient réunis dans la main du roi. Au point de vue de l'organisation intérieure, les deux autorités, administrative et judiciaire, étaient aussi confondues. C'est l'Assemblée constituante qui introduisit un ordre rationnel dans les institutions existantes, dont les fonctions à la fois administratives et judiciaires étaient fort mal déterminées. Les deux lois de 1790 sur l'organisation judiciaire et sur l'organisation administrative ont défini les deux juridictions, et, sur ces principes, les législateurs de l'an VIII ont créé les organes de la juridiction administrative.

Notre auteur faisant ensuite une courte incursion dans la législation comparée, nous montre la majorité des États de l'Europe appliquant à peu près les mêmes principes. La Prusse et l'Allemagne créent en 1871 leurs tribunaux administratifs, c'est-à-dire qu'elles retirent aux administrations elles-mêmes le jugement des contestations soulevées à propos des services publics ; l'Espagne en 1875, l'Italie en 1889 reviennent aussi au système de la juridiction administrative, après avoir essayé de l'abolir et d'en remettre les causes aux tribunaux ordinaires. Seules, l'Angleterre, la Belgique et la République des États-Unis résistent au système français et n'ont point de juridiction administrative. Ces États ne se sont point laissés séduire par l'argument considéré par M. Ducrocq comme victorieux, à savoir que juger, c'est administrer, et que remettre le jugement du contentieux administratif aux tribunaux ordinaires, ce serait en quelque sorte remettre l'administration entre leurs mains, et confondre des pouvoirs qu'il s'agit, au contraire, de séparer.

Nous ne nous sentons pas compétent pour trancher une question aussi délicate, que M. Ducrocq expose d'ailleurs plutôt qu'il ne la discute. L'ouvrage de notre ancien président est avant tout un cours de droit administratif, et s'il indique les problèmes philosophiques, il ne s'y attarde pas.

La presque totalité du volume est donc consacrée à décrire les tribunaux administratifs, à établir leur compétence et à exposer leur fonctionnement.

Ces tribunaux sont de deux sortes : généraux, spéciaux. Les tribunaux administratifs généraux comprennent d'abord le Conseil d'État qui, tantôt examine, comme tribunal de cassation, les questions d'incompétence et d'excès de pouvoir, et tantôt statue au fond sur les affaires contentieuses. Il y a ensuite la juridiction personnelle des ministres, qui, dans leurs départements respectifs, ont à juger certaines causes et notamment à décider de la validité des élections des membres des conseils consultatifs. Il y a enfin les conseils de préfecture.

(1) Le tome 1^{er} a été publié au mois de mai de cette année; nous en avons rendu compte dans la livraison de juin du *Journal*.

Les tribunaux administratifs généraux sont de beaucoup les plus importants ; M. Ducrocq, qui n'oublie pas qu'il est statisticien, a le soin de nous faire sentir cette importance par le nombre des affaires qui leur sont soumises.

De 1852 à 1887 (non compris la période 1866-1871), c'est-à-dire en trente ans, le Conseil d'État a jugé 2 206 pourvois pour incompétence ou excès de pouvoir ; il en a admis totalement ou partiellement 626 (28 p. 100). Le même tribunal, durant ces trente années, jugeant au contentieux, a examiné 35 231 affaires ; il a admis totalement ou partiellement 15 003 pourvois (42 p. 100).

Quant aux conseils de préfecture, en une seule année (1895), ils ont jugé 369 498 affaires, dont ils ont admis les conclusions totalement ou partiellement dans les quatre cinquièmes des cas (81 p. 100).

Les tribunaux administratifs spéciaux sont : la Cour des comptes, le Conseil supérieur de l'instruction publique et les conseils universitaires, les conseils de révision, l'Administration des monnaies et médailles, les commissions de plus-value, les tribunaux administratifs de l'Algérie et des colonies.

Nous ne saurions entrer ici dans le détail de ces juridictions spéciales, mais M. Ducrocq leur consacre à toutes un exposé très complet.

En résumé, ce tome II a toute la clarté, toute la précision, toute la valeur scientifique que nous avons déjà signalées dans le tome I^{er}, et auxquelles M. Ducrocq nous a accoutumés dans toutes ses savantes publications.

AD. COSTE.

2°

Les Travaux publics (1).

Quelle puissante nature et quelle étonnante activité que celles de notre ancien président, M. Yves Guyot. Non content de diriger deux grands journaux, de fournir à l'un d'eux un article quotidien, et souvent très étudié, de se mêler aux travaux d'un grand nombre de Sociétés savantes, de batailler dans les congrès, tels que ceux qui viennent de se tenir à Bruxelles sur les accidents du travail et sur la législation du travail, où il a porté le drapeau de l'économie politique et prononcé d'importants discours, — nous le voyons, au cours de cette même année 1897, faire à Bordeaux une conférence retentissante sur l'organisation de la liberté, — envoyer au *Journal des Économistes* deux études considérables intitulées, l'une : « Étude sur le commerce international comparé », l'autre : « Deux périodes du commerce de la France : 1887-1891 et 1892-1896 », — au Journal de notre Société une autre étude sous le titre : « Notes sur l'industrie et le commerce de la France », — rédiger une préface pour l'*Annuaire Hachette* ; l'article : « Le blé et le pain en France au XIX^e siècle », pour la *Revue Larousse* ; mettre en chantier un grand dictionnaire du commerce. J'en passe certainement. C'est déjà beaucoup pour un homme qui, la première fois de sa vie, a été tenu à la chambre, pendant plusieurs semaines, par une indisposition. Et, cependant, voilà que, coup sur coup, il publie deux volumes, le premier, de près de 500 pages, « La Comédie socialiste » et qui a fait grand bruit dans le monde politique, le second « Les Travaux publics », destiné à prendre place dans la collection « La Vie nationale », éditée par Flammarion. C'est de ce dernier né que nous demandons à dire ici quelques mots.

M. Yves Guyot n'a pas oublié qu'il a été pendant trois ans Ministre des travaux publics. Il connaît tous les rouages de cette grande administration, et mieux que tout autre, il était à même, non pas seulement d'en expliquer le mécanisme, mais surtout d'en présenter une vue synthétique.

Nous ne nous arrêterons pas à la partie descriptive de l'ouvrage où sont passées en

(1) Par Yves Guyot. Ouvrage faisant partie de la collection « La Vie nationale ». E. Flammarion, éditeur.

revue toutes les attributions du Ministère. Elle est bien ordonnée, très complète et constituera un précieux *vade mecum* pour tous ceux qui ont des rapports avec les divers services de ce département.

L'originalité de l'ouvrage se marque principalement dans la manière dont sont envisagés les questions de principe, la raison d'être et le rôle du Ministère, l'étendue de ses attributions, son organisation, son mode de procéder, les moyens financiers dont il dispose.

On est généralement très mal fixé sur la portée des mots « travaux publics ». On s'en tient le plus souvent à la définition donnée par Littré : « Ouvrages faits aux frais de l'État pour l'utilité publique. » D'après ce concept, il suffirait aux pouvoirs publics de décider arbitrairement qu'un service quelconque sera rendu par les soins de leurs agents et aux frais des contribuables, pour le transformer en service public. Il faudrait faire entrer dans les travaux publics la fabrication des tabacs, celle des allumettes et, demain peut-être, celle de l'alcool, la production du vin, le commerce des blés, suivant la proposition des agrariens allemands. Toute l'activité économique d'un pays peut devenir *travaux publics*. Ce serait faire œuvre collectiviste et violer le principe que *tout ce qu'un particulier peut faire, l'État ne doit jamais le faire*. L'État ne doit jamais être chargé d'aucun service ayant pour objet de produire et de vendre en vue d'un bénéfice.

Le terme « travaux publics » appelle une définition plus exacte. M. Yves Guyot propose la suivante : « Tous ouvrages entrepris dans un but d'utilité commune que des particuliers ne pourraient pas faire avec leurs propres ressources ou sans être autorisés à occuper certaines parties du domaine public, à exproprier des propriétés privées et à percevoir des taxes. »

Cette formule me paraît satisfaisante. Elle tient compte du fait que les travaux de cette nature sont exécutés sur le domaine public, soit de l'État, soit de toute autre personne morale, ou sur des biens qui doivent y être englobés. Or, aucune partie du territoire ne peut être retranchée de la catégorie des biens appropriables privativement que lorsqu'elle a acquis le caractère de bien commun dont les particuliers ne pourraient s'emparer et qu'ils ne pourraient exploiter sans opprimer quelques-uns de ceux dont les intérêts participent à la constitution de la personne morale envisagée.

Cette formule tient compte également du fait que le domaine public n'est pas nécessairement géré et aménagé par les agents directs d'une personne morale. Les personnes morales ont d'autres moyens que la gestion directe d'assurer le respect de la destination de leur domaine. Elles peuvent procéder par voie de concession et même d'autorisation ou de simple réglementation, avec cahier des charges et tarif au moyen desquels elles sauvegardent les intérêts publics. Les travaux exécutés par les concessionnaires ou les titulaires des autorisations conservent le caractère de travaux publics.

Il y a cependant une différence à établir entre les travaux exécutés directement par l'État ou toute autre personne morale et ceux dont l'exécution est abandonnée à des concessionnaires. Si les uns et les autres peuvent donner lieu à des taxes pour couvrir les frais de l'opération, on doit admettre que le concessionnaire se réserve un bénéfice dans la fixation du taux des taxes, tandis qu'il est d'une détestable administration que l'État et les autres personnes morales ayant un caractère public profitent de la gestion d'un intérêt commun pour en tirer un gain et transformer cette gestion en un moyen de lever un impôt.

Qu'on nous permette d'ajouter encore une réflexion personnelle. Les principes que nous venons de rappeler sont malheureusement trop souvent méconnus et la revue des pratiques suivies chez nous en cette matière révélerait de nombreuses infractions à ces principes. On en trouverait dans des sens opposés. Tantôt l'État ou les communes s'appliquent à tirer profit des exploitations qu'ils ont absorbées plus ou moins rationnellement; — tantôt, par un illogisme inverse, ils mettent à la charge des contribuables des dépenses dont profitent gratuitement des usagers.

En bonne règle, chaque grande entreprise de travaux publics, — je fais exception pour les travaux de la guerre, — devrait se suffire à elle-même et faire face aux frais qu'elle occasionne, au moyen des taxes imposées aux usagers ou bénéficiaires, — l'État ou les communes ne participant à la dépense que dans la mesure seulement des avantages qu'ils en retirent. Cette règle ne devrait fléchir qu'exceptionnellement, quand, par exemple, le

recouvrement de la taxe sur les usagers occasionnerait des complications et une gêne excessive et que les frais de perception seraient hors de proportion avec l'importance du produit de la taxe à recouvrer.

Nous l'avons déjà dit, ces règles sont peu observées en France. Un mérite, et non des moindres, de M. Yves Guyot, pendant son passage au Ministère, a été de tendre au développement du système des péages en matière de travaux de ports maritimes et d'avoir déposé un projet de loi sur la navigation intérieure dans lequel il proposait d'appliquer un système analogue aux travaux de navigation intérieure dont les dépenses eussent été gagées par le produit de taxes spécialisées. En permettant de faire face aux charges d'entreprises nouvelles, l'application de ce système eût permis de constituer un critérium et une sorte d'écran efficace contre l'adoption d'entreprises insuffisamment justifiées et impuissantes à produire des avantages équivalents aux dépenses qu'elles doivent exiger.

Le livre de notre ancien Président se termine par un chapitre sur les travaux publics depuis 1870, sorte d'inventaire raisonné des résultats produits par les efforts accomplis depuis cette époque pour la reconstitution et l'extension de notre outillage national. Un chiffre synthétise ces efforts. En totalisant les sommes consacrées, depuis 1870, aux routes nationales, aux voies navigables, aux ports maritimes, aux chemins de fer, on arrive à un total d'environ dix milliards, double de la contribution de guerre imposée par l'Allemagne.

Répetons, en terminant cette trop courte analyse, ce que nous indiquions au début. — Nous sommes en présence d'un livre utile et les directeurs du recueil : « La Vie nationale », MM. Charles Benoist et André Liesse, ont été bien inspirés en confiant la rédaction du volume « Les Travaux publics » à M. Yves Guyot, dont la compétence spéciale leur était un sûr garant de la manière dont l'ouvrage serait traité.

BEURIN-GRESSIER.