CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

O P I N I O N

D E

R O S S É E ,

SUR la résolution du 16 fructidor, relative aux communes qui ont obtenu contre la République des jugemens arbitraux qui leur ont adjugé la propriété des forêts prétendues nationales, à l'exploitation desquelles il étoit surfis.

Séance du 16 brumaire an 7.

R E P R É S E N T A N S D U P E U P L E ,

LA commission à laquelle vous avez renvoyé l'examen de la résolution du 16 fructidor, relative au rapport de la loi du 7 brumaire an 3, a lumineusement établi que

THE NEWBERRY
LIBRARY

A

FRC 41 24420

CASE
FRC
24708

le plan général & les principales dispositions de cette résolution étoient conservateurs de tous les droits de la nation & des communes, & tout-à-la-fois qu'ils portoient les rectifications que la première discussion, ouverte dans ce Conseil sur la matière dont il se trouve de nouveau saisi, avoit indiquées. Cependant, à côté de ces démonstrations, votre rapporteur a placé une critique tellement sévère contre chacun des articles de cette résolution, qu'il a été conduit à terminer son rapport par vous proposer le rejet de la mesure qui vous est soumise.

D'accord avec votre commission sur le fond de la résolution & sur les principes d'équité qui l'ont dictée, il seroit superflu d'en fatiguer le Conseil; il ne doit plus être question que des vices de détail dont elle a été accusée: c'est à ce point que la discussion est limitée; je n'en outre-passerai point les bornes.

L'article premier est conçu en ces termes: « Les communes qui ont obtenu contre la République des jugemens arbitraux qui leur ont adjugé la propriété de certaines forêts qu'elles prétendoient nationales, & à l'exploitation desquelles il a été sursis par la loi du 7 brumaire an 3, produiront à l'administration de leur département, dans le mois qui suivra la publication, lesdits jugemens & les pièces justificatives. »

Le reproche général fait à ces dispositions est de n'être ni accompagnées ni suivies d'aucune peine: de là votre commission conclut que le délai fixé étant expiré, les communes nanties de jugemens favorables pourront devenir propriétaires incommutables au préjudice de l'Etat, quoique leurs titres n'aient point subi l'examen, &, s'il en étoit besoin, la confirmation que la loi aura reconnus nécessaires.

Cette conséquence me paroît diamétralement opposée à celle qui découle palpablement, non-seulement du texte de cet article, mais encore de l'ensemble des dispositions formelles & précises de la résolution, que votre commission en a mal-à-propos séparées.

Toute loi est obligatoire, soit qu'elle ordonne, soit qu'elle défende : par son caractère auguste, elle ne peut jamais commander infructueusement. L'inexécution d'une loi entraîne nécessairement après elle, vis-à-vis de celui qui s'en rend coupable, une peine quelconque ; & cette peine, si elle n'est pas formellement exprimée, dérive implicitement de la nature du précepte. Eh ! que deviendrait un Etat dans lequel l'autorité législative pourroit être impunément violée, dans lequel la loi seroit nulle ! Bientôt il n'y auroit plus de respect pour les personnes & les propriétés ; incessamment il deviendrait la proie du désordre & de l'anarchie.

Mais nos institutions ont prévenu ce fléau destructeur ; & c'est par une suite des maximes qu'elles consacrent, que, chaque jour, le Corps législatif annule des opérations d'assemblées, soit primaires, soit communales, soit électorales, qui n'ont point observé quelques-unes des formalités que la loi a établies, bien qu'elles n'aient point été prescrites avec l'expression littérale de la peine de nullité.

Ces décisions législatives sont une preuve incontestable que l'insubordination de la loi, lors même qu'elle est muette vis-à-vis de ses infractions, peut les constituer déchus de plein droit du bénéfice qu'elle leur promettoit.

Si on fait ici l'application de cette vérité, on trouvera naturellement la même peine implicitement prononcée contre l'inexécution de l'article premier, dont j'entretiens le Conseil.

Quel est l'objet, le but de la résolution ?

De rendre à la justice son cours interrompu, & de faire cesser, à l'égard de plusieurs communes, une suspension funeste que la prudence a pu légitimer pour un temps limité, mais dont la justice réprouve la prolongation indéfinie. Or la résolution n'attribue aux jugemens obtenus toute leur valeur, elle ne leur rend leur entière activité, qu'autant qu'ils auront passés par le creuset d'un nouvel examen, & au besoin, par celui d'une discussion judiciaire.

Si donc il est des communes qui, redoutant l'œil scrupuleux des réviseurs, s'abstiennent de faire la production de leurs titres, elles seront censées renoncer au bénéfice de la loi, & la déchéance est naturellement la peine qu'elles devront encourir. Cet effet est si évidemment marqué par l'esprit & la lettre de la résolution, que l'exprimer, eût été une superfluité inutile, & tout-à-la-fois un doute injurieux à l'autorité de la loi.

Sans doute, si le rapport de la loi du 7 brumaire étoit proposé purement & simplement, ou si la représentation des jugemens n'étoit recommandée que d'une manière facultative, on pourroit douter que le défaut de production dût entraîner la déchéance; on pourroit même craindre que les communes ne fissent abus du texte du précepte contre le précepte lui-même: mais lorsque cette production forme la première & principale disposition de la loi, & lorsque la levée de la suspension n'en est que la suite & la conséquence, on pourroit même dire lorsque l'abrogation de cette suspension n'est que la récompense de la soumission antécédente, il ne peut rester aucune équivoque; & il devient certain que l'on ne peut aspirer au bienfait proposé par la résolution, qu'après avoir rempli la condition qu'elle y a mise.

Cette vérité, méconnue par votre commission, se montre dans tout son jour & devient incontestable lorsque l'on rapproche l'ensemble de la résolution, notamment les dispositions des articles IV & V, de celles de cet article premier.

J'ai déjà dit, d'accord avec votre commission, que l'objet principal de la résolution est le rapport de la loi du 7 brumaire; cependant ce rapport n'est prononcé que par l'article final.

Ce placement deviendrait une interversion choquante, s'il avoit été opéré sans motif; mais on trouve dans les dispositions de la résolution la cause légitime qui a fait observer cet ordre, qui au premier aspect paroît extraor-

dinaire : c'est qu'elles subordonnent le bénéfice du rapport de cette loi & l'exécution des jugemens trop long-temps suspendus à l'accomplissement des formalités qui précèdent cet article final.

En effet, pour obtenir la possession des forêts adjugées arbitralement, la résolution veut, article premier, la production du jugement & des pièces justificatives dans le mois;

Article II, que l'administration centrale ait déclaré que le jugement est équitable, & qu'il doit être maintenu.

Articles III & IV, que l'envoi de toutes les pièces soit fait dans le second mois, & que le ministre ait statué sur cette déclaration, ou qu'il ait laissé écouler deux autres mois sans prononcer. Dans ce cas seulement, les communes doivent être envoyées en possession. Telle est la disposition formelle de l'article IV. Il n'y a d'exception à cette règle qu'en faveur des jugemens arbitraux, confirmatifs de ceux rendus sous l'ancien régime, au profit des communes. Ces jugemens sont, avec justice, affranchis de toute formalité; ils doivent être exécutés sans aucun délai. Or, l'exception confirme encore ici le précepte; & ce précepte, textuellement exprimé, est qu'il faut avoir satisfait aux formalités, pour pouvoir être envoyé en possession.

Il faut donc écarter les scrupules de votre commission & le reproche général qu'ils lui ont inspiré.

Ce premier article a été encore attaqué, sous prétexte qu'il ne fait mention que des jugemens arbitraux obtenus contre la République. On prétend que ces expressions éloignent de la précaution proposée toutes les décisions portées par les administrations, & les jugemens dans lesquels ont figuré, soit les ci-devant seigneurs non encore reconnus pour émigrés, soit l'ordre de Malte : d'où l'on conclut que ces dispositions sont insuffisantes.

D'abord ce reproche, en ce qui concerne les jugemens rendus contre les ci-devant & l'ordre de Malte, disparoît devant les principes consacrés par notre législation sur les émigrés & les domaines nationaux.

La loi, en prononçant la confiscation des biens des émigrés à titre d'indemnité, & en ordonnant la réintégration de l'Etat dans les propriétés que l'aristocratie & le despotisme lui avoient usurpées, a mis la nation au lieu & place des possesseurs des biens de ces deux sortes d'origine. Elle ne peut les tenir que comme ces possesseurs en jouissoient eux-mêmes, & les titres qui régloient leurs droits, sont devenus des titres communs à la nation. Ainsi les jugemens intervenus contre ces ci-devant seigneurs, ainsi que contre l'ordre de Malte, doivent être considérés comme s'ils avoient été rendus contre la République. Ils en portent la même physionomie, ils en ont le même caractère, ils doivent obtenir le même effet : ils sont donc nécessairement confondus dans les dispositions générales de l'article premier de la résolution ; c'est donc gratuitement que votre commission suppose qu'ils en sont exceptés.

Il y a plus encore, c'est qu'il est de toute impossibilité, d'après la chronologie des faits, que la résolution ait pu les en détacher.

Lorsque, par les lois du mois d'août 1792, les communes ont été autorisées à réclamer & à faire prononcer sur leurs demandes par des arbitres, les biens de l'ordre de Malte étoient déjà déclarés nationaux, & la confiscation de ceux des émigrés étoit déjà décrétée. Ainsi, dès le moment où l'action a été ouverte aux communes, elles n'ont pu s'adresser qu'à la nation pour raison des biens de ces deux origines. Si donc quelques-unes d'elles ont commis la faute de s'adresser à des personnes qui n'étoient point propriétaires, une loi particulière pour cette hypothèse seroit très-inutile ; la République se rencontreroit dans le même cas où seroit un citoyen sur les propriétés duquel deux voisins se seroient amusés à plaider, & auquel il se-

roit facile de faire annuler tous les jugemens rendus sans la participation & à son insu.

Mais il reste pour constant que du rapprochement de la date des lois sur les biens des émigrés & de l'ordre de Malte, de la date des lois rendues en faveur des droits des communes, il n'a pu être introduit d'action, ni intervenit de jugemens légaux, à l'occasion des biens de ces deux origines, que vis-à-vis de la nation. Ainsi il est démontré que les jugemens relatifs à ces biens sont forcément compris dans les termes de la résolution.

Quant aux arrêtés des administrations, le reproche qu'ils ont excité de la part de votre commission leur est étranger.

Aucune loi n'a placé dans l'attribution des corps administratifs le pouvoir de décider d'un droit de propriété : cette faculté répugne à la nature de leur constitution. Ce pouvoir appartient essentiellement & fut perpétuellement réservé aux tribunaux. Aucun décret n'y a porté atteinte. Votre commission fait elle-même l'aveu de ces vérités. Voici comment elle s'exprime, page 20 de son rapport :

« Vous avez vu (dit-elle) que les lois de l'Assemblée
» constituante exigeoient que les réclamations des com-
» munes fussent décidées contradictoirement par les tri-
» bunaux, &c. »

On doit donc écarter encore ce troisième reproche, puisqu'il ne repose que sur une erreur de fait, avouée par le même organe qui en a fait l'imputation.

L'article II de la résolution porté : « Les commissaires
» près les administrations centrales se pourvoient de suite
» par appel dans les formes ordinaires, contre ceux de ces
» jugemens que les administrations centrales auront re-
» connus susceptibles d'être réformés. »

Votre commission ne critique point le fond de cette disposition ; elle reconnoît que le sens & le vœu en sont justes & précis. Cependant, parce que cette disposition débute par le développement de la tâche qu'elle impose à l'a-

gent du gouvernement, plutôt que par celui des fonctions qu'elle commet aux membres de l'administration, votre rapporteur vous propose d'improver cet article.

Mais si le texte de la loi provoquée est juste, sous les divers rapports qu'il concerne; si les devoirs qui intéressent le bien général & le bien particulier sont parfaitement expliqués & divisés; s'il ne se remarque ni vice, ni ambiguïté dans la rédaction, qu'importe qu'elle commence par les obligations du commissaire du Directoire exécutif, ou par celles des administrateurs, pourvu que les unes & les autres soient sages & clairement énoncées? Il ne peut en résulter aucun inconvénient; on ne peut même pas dire qu'il y ait faute de transposition. Cette critique n'a évidemment aucun mérite.

Votre commission qui a voulu trouver des vices à chacun des articles de la résolution, a cru devoir attaquer, comme insuffisans, les délais que les articles III & IV fixent aux administrations centrales & au ministre pour émettre leur avis sur la production des communes.

Je ne suivrai point le rapporteur dans toutes les suppositions auxquelles il s'est livré pour justifier son opinion: je me bornerai à l'expérience que nous avons sous les yeux, & à de succinctes réflexions. J'espère qu'elles feront connaître, que les dispositions de ces deux articles ne sont pas moins sages que le plan général de la résolution, auquel votre commission a été forcée de donner son approbation.

D'abord il convient de rectifier une erreur dans laquelle votre commission s'est laissé entraîner. La résolution ne prescrit point aux administrations centrales de donner leur avis dans le premier mois, & d'employer le second à l'envoi qu'elle les charge de faire au ministre. Elle donne, à la vérité, un mois complet aux communes pour produire; mais le mois suivant elle l'attribue exclusivement & indéfiniment aux administrateurs: ainsi ceux-ci peuvent l'employer, soit à donner leur avis, soit à l'adresser au ministre avec les pièces qui y sont relatives. Mais

s'il est possible que quelques communes aient besoin de tout le délai qui leur est donné pour rassembler leurs titres & franchir les distances qui les séparent du chef-lieu de leur département, il en est aussi dont les besoins sont aussi pressans que leurs droits sont fondés, qui feront toute diligence pour accélérer l'instant où ils pourront enfin jouir de leurs légitimes propriétés : ainsi, moyennant le second mois que la résolution accorde, les administrations centrales obtiendront encore quelque marge sur le premier, pour faire un examen qui, dans la réalité n'étant qu'une consultation, n'exige pas un temps aussi infini que votre commission le suppose.

A ce premier mois dévoué à l'examen, la résolution en ajoute deux autres pour le ministre ; ainsi voilà trois mois tout entiers, non compris ce que l'on peut encore espérer sur le premier accordé aux communes, pour délivrer une consultation définitive : or ce terme de trois mois est le même que les lois des 12 prairial & 9 ventôse avoient établi pour terminer toutes les contestations judiciaires. Jusqu'ici la République a été soumise aux mêmes formes que les particuliers. Si donc ce délai de trois mois a été reconnu suffisant pour déblayer & faire disparaître les nombreuses contestations qui existoient entre particuliers, si sur tout cette fixation n'a donné lieu à aucune réclamation, on ne peut la porter plus loin dans cette occasion sans commettre une inutilité, principalement lorsque l'on considère qu'il n'est question que de donner un avis sans forme de procédure, tandis que, relativement à l'objet des lois citées, une instruction pouvoit être nécessaire.

Mais, en pareille circonstance, la critique est facile ; & si, au lieu de trois mois, la résolution avoit accordé trois ans, elle auroit encore rencontré des contradicteurs ; cependant il faut un terme à toute discussion : or l'expérience ayant démontré que celui qui occupe dans ce moment le Conseil, a suffi pour des objets plus compliqués, c'est avec justice & raison que la résolution l'a borné au même délai.

L'article IV n'a point été non plus à l'abri de la censure de votre commission : elle l'a désapprouvé, parce qu'il y est dit seulement que le ministre *sera tenu de prononcer* dans les deux mois; elle prétend que les dispositions de cet article ne sont point assez expressives, qu'elles auroient dû exprimer la responsabilité du ministre en termes directs & positifs, & que cette omission affranchit cet agent du gouvernement de toute recherche.

Si cette doctrine n'étoit pas vicieuse, les ministres actuels n'auroient aucune chance ou bien peu à redouter; car jusqu'à présent la précaution sur laquelle votre commission s'appesantit, a été assez souvent négligée, & le gouvernement éprouveroit un singulier embarras, lui que la constitution charge de l'exécution de toutes les lois.

Mais ce qui doit rassurer à cet égard, & ce qui en même temps justifie cette partie de la résolution, ce sont les dispositions de l'article 152 de notre pacte social : il porte :

Les ministres sont respectivement responsables tant de l'exécution des lois, que de l'inexécution des arrêtés du Directoire.

Ce texte doit dissiper tous les sujets d'inquiétude de votre commission, comme il fait tomber le reproche qu'elle a fait à l'article IV de la résolution.

L'article final, qui rapporte la loi du 7 brumaire & toutes lois contraires, a été à son tour vivement combattu. On a prétendu qu'il y avoit contradiction entre les décrets des 8 août 1793 & 27 pluviôse an 2, avec ceux des 28 août 1792 & 10 juin suivant; & en argumentant de cette prétendue imperfection dans la législation, imperfection que l'on suppose devoir plonger les tribunaux dans l'incertitude, on a conclu que jusqu'au moment où ces différentes lois auront été conciliées par une interprétation, toute justice doit être refusée aux communes, & la loi du 7 brumaire maintenue.

La disposition qui a déterminé l'avis de votre commission est celle de l'article XII de la quatrième section du

décret du 10 juin. Voici comment elle est conçue :

« La partie des communaux possédée ci-devant par le
 » clergé , par l'ordre de Malte & par les émigrés , ap-
 » partient à la nation , & comme tels ils ne peuvent ap-
 » partenir aux communes. »

Or la loi du 8 août porte : « La Convention natio-
 » nale déclare, sur la motion d'un membre , que l'article
 » XII de la section IV de la loi du 10 juin , sur le mode
 » de partage des biens communaux , ne porte aucune at-
 » teinte aux droits qui résultent des dispositions des lois
 » des 25 & 28 août , relatives aux droits féodaux , & au
 » rétablissement des communes dans les propriétés & droits
 » dont elles ont été dépouillées par l'effet de la puissance
 » féodale. »

Celle du 27 pluviôse dit : « Considérant qu'il a été dé-
 » créé, le 8 août dernier , que l'article XII de la section
 » IV de la loi du 10 juin ne porte aucune atteinte aux
 » droits des communes , &c. ,

» Décrète qu'il n'y a lieu à délibérer. »

Ainsi les lois des 28 août & 10 juin autorisent les com-
 munes à se faire réintégrer dans les biens & droits d'usage
 dont elles ont été dépouillées par les ci-devant seigneurs ,
 & tout à la fois elles font exception , en faveur de la Ré-
 publique , de la partie des communaux possédée par le
 clergé , l'ordre de Malte & les émigrés , qu'elles déclarent
 propriétés nationales , étrangères aux communes. Donc ,
 d'une part , ces lois accordent pleine & entière latitude
 aux réclamations des communes vis-à-vis de leurs ci-
 devant seigneurs , actuellement possesseurs ; & d'autre part
 elles établissent une prudente réserve à l'égard des biens na-
 tionaux , de quelque origine qu'ils soient , desquels le droit
 de substitution & de propriété a mis la République en
 possession.

Or , les lois des 8 août 1793 & 27 pluviôse an 2 , loin
 de contrarier cette double disposition , la confirment au
 contraire d'une manière formelle.

En effet ; ces deux lois ne font aucune mention des domaines nationaux provenus soit du clergé, soit de l'ordre de Malte, soit des émigrés ; elles sont muettes sur ces objets : elles ne traitent que des communaux usurpés & possédés par les ci-devant seigneurs ; ce sont ces usurpations formant déjà la matière principale de la loi du 10 juin, dans laquelle l'article XII cité est d'exception, qui sont encore le sujet unique de ces deux décrets : c'est pour-quoi, par les interprétations qu'ils donnent, ils déclarent que les dispositions de cet article XII ne portent aucune atteinte aux droits des communes. Mais, comme le Conseil vient de l'entendre, c'est aux ci-devant seigneurs actuellement en possession que ces interprétations sont applicables, & non point à la République, envers laquelle cet article XII est maintenu dans toute sa force. Tel est, citoyens collègues, le résultat de ces divers décrets ; & certainement il ne présente aucune contradiction.

Sans doute, lorsque l'on fait confusion des biens que les ci-devant seigneurs possèdent avec ceux qui sont devenus ou qui étoient déjà reconnus nationaux, on doit trouver nécessairement de la contrariété dans le texte des lois invoquées ; mais lorsque l'on distingue ces différentes propriétés, que l'on sépare celles possédées par les ci-devant seigneurs de celles dont la République est en possession, & lorsque l'on applique à chacune d'elles les lois & les dispositions qui leur sont particulières, on ne voit plus que précision & clarté dans la législation que l'on a mal à propos critiquée.

Je pourrais ajouter à la puissance de ces réflexions, que le Conseil des Anciens n'ayant point l'initiative, ne peut s'occuper que des objets que le Conseil des Cinq-Cents lui soumet ; la constitution lui interdit de traiter de son propre mouvement du rapport ou de l'interprétation de lois existantes. Or la question qui lui est présentée n'est relative qu'au rapport de la loi qui a suspendu l'exécution des jugemens arbitraux. Tel est le cercle duquel le pacte social

ne nous permet point de sortir. Ainsi cette proposition est-elle juste ? convient-il de l'adopter ?

Il est avoué , même par votre commission , que cette suspension attaque la propriété , & qu'elle ne peut être prolongée sans blesser grièvement les droits des citoyens français qu'elle enchaîne ; cette proposition est donc de toute justice ; vous ne pouvez donc vous abstenir de lui donner votre approbation ; & si , contre toute vraisemblance , la levée de cette suspension pouvoit encore donner lieu à quelques embarras ou exciter l'incertitude des tribunaux, ils soumettront leurs doutes au Corps législatif : cependant cette fausse crainte ne peut être un motif légitime de refuser la justice que vous devez , & que l'on vous demande depuis si long-temps.

Mais c'est qu'au moyen des distinctions qu'établit la loi du 10 juin , & des interprétations surabondantes qu'en fournissent les lois des 8 août & 27 pluviose , ces légers inconvéniens ne sont même point à redouter : car toute ambiguïté disparoit devant les unes & les autres , & il ne peut rester aucun doute sur la précision , non plus que sur la pureté des dispositions de l'article final de la résolution. Son adoption ne doit donc éprouver aucune difficulté.

Législateurs , de vaines sollicitations se font entendre depuis trois ans par les habitans des communes , qui n'ont , pour se défendre contre la rigueur des saisons , que la jouissance des forêts qui leur appartiennent. Le prétexte du silence que l'on a opposé jusqu'ici aux cris du besoin & des droits des réclamans , est l'existence d'une loi qui suspend l'exécution des jugemens rendus ; & la raison de ce prétexte est que l'on suppose que quelques-uns de ces jugemens sont l'œuvre de la complaisance & de la partialité.

Mais j'admets , pour un moment , que la plupart des jugemens arbitraux rendus en faveur des communes soient entachés d'iniquité , un seul excepté ; & certes je donne une latitude hyperbolique à l'opinion de ceux qui se fondent sur l'injustice de ces décisions pour refuser aux communes l'exercice des droits que la tyrannie féodale fut forcée de respecter ,

& je demande si le Corps législatif ne devrait pas s'empres-
ser de mettre en jouissance cette commune? Je demande si
le même principe qui oblige d'exproprier des usurpateurs
ne commande point au gouvernement de mettre en posses-
sion les légitimes propriétaires? Sur une pareille hypothèse,
des censeurs pourroient s'écrier : Eh ! depuis quand l'imper-
fection avouée & reconnue d'une loi fonderoit-elle un déni
de justice, & sanctionneroit-elle une atteinte à la propriété?

Mais il y a plus encore ; c'est que dans le nombre des
habitans de communes qui font entendre leurs gémissemens,
il en est qui, avant la révolution, jouissoient librement
& tranquillement d'un droit d'usages auquel la cupidité
seigneuriale avoit réduit leurs droits d'une propriété absolue.
Leurs réclamations ont été accueillies par les juges qui leur
ont été constitués ; & la suspension contre laquelle la réso-
lution se prononce les tient dépouillés depuis trois ans,
non seulement du fonds qui leur est propre & qui leur
avoit été adjugé, mais encore des usages que l'on n'avoit
garde de leur contester, & desquels ils étoient en posses-
sion paisible dès avant le 14 juillet 1789.

Nous devons donc nous hâter de faire cesser ces dou-
loureuses privations, & les plaintes amères qu'elles exci-
tent; nous devons enfin rendre justice à toutes les communes:
aux usurpatrices, en les dépouillant définitivement de la
proie qu'elles ont voulu dérober; aux propriétaires, en les
établissant, par une loi, dans l'exercice de leurs droits lé-
gitimes.

Par toutes ces considérations, je vote pour que le Conseil
approuve la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.

Brunaire an 7.