



**HAL**  
open science

**Notes sur un hybride juridique. La “ propriété ” du Prince sur les biens domaniaux de la Couronne (France. 1804-1870)**

Damien Salles

► **To cite this version:**

Damien Salles. Notes sur un hybride juridique. La “ propriété ” du Prince sur les biens domaniaux de la Couronne (France. 1804-1870). Cahiers poitevins d’Histoire du droit, 2024, Quatorzième cahier. hal-04835479

**HAL Id: hal-04835479**

**<https://hal.science/hal-04835479v1>**

Submitted on 13 Dec 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**NOTES SUR UN HYBRIDE JURIDIQUE.  
LA « PROPRIÉTÉ » DU PRINCE SUR LES BIENS DOMANIAUX DE LA COURONNE  
(FRANCE. 1804-1870)**

*Damien SALLES*

Professeur d'histoire du droit  
Institut d'Histoire du Droit (IHD- Fédération JURISCOPE)  
Université de Poitiers

« Nous nous contenterons de peindre le visage du roi  
(...) Il se rappelait sa maison à lui et ce (...) luxe qui  
n'était que l'ustensile de la royauté, sans être la  
propriété de l'homme roi. »

Alexandre DUMAS, *Le vicomte de Bragelonne*, Paris,  
Gallimard, 1997, tome III, pp. 382-383.

En 2015, dans sa réponse écrite au débat lancé par la revue *Commentaires* à la suite d'un article – polémique et provocateur – de Christophe Jamin et Mickael Xifaras sur le devenir des études dans les facultés de droit<sup>1</sup>, Pascal Ancel concède que la façon dont y est étudié et enseigné le droit pousse au maximum l'artifice de la cohérence et de la rationalité<sup>2</sup>.

Le droit des biens se prête particulièrement à ce constat. La frontière entre la propriété et les autres droits sur la chose y semble particulièrement étanche et une casuistique rigide y régner en maître ; d'un côté la propriété exclusive et individualiste du code civil, d'origine romaine (le droit le plus absolu que l'homme puisse avoir sur une chose) ; de l'autre, les autres droits réels sur la chose, notamment l'usufruit. Voilà qui paraît clair, rigoureux, immuable.

Pourtant, nous voudrions ici nous affranchir de cette nomenclature ou à tout le moins nous aventurer sur un terrain où elle ne semble pas parfaitement opérante. Pour évoquer un type de propriété inclassable, celle du roi ou de l'empereur sur les biens de sa Liste civile au XIX<sup>e</sup> siècle. On y trouvera un exemple de propriété *sui generis* où les droits de l'usufruitier s'apparentent même à ceux d'un propriétaire. Et ce, comme on le verra, essentiellement pour des motifs politiques. Ou quand le Politique vient en quelque sorte perturber l'ordre immuable du droit et accoucher d'un type de propriété inclassable.

Précisons d'emblée que dans son sens large, la Liste civile (avec un « l » majuscule) est l'institution par laquelle l'Etat pourvoit à la splendeur du trône et aux dépenses personnelles du souverain dans un régime de monarchie constitutionnelle. En France, cette institution naît à l'automne 1789<sup>3</sup>, disparaît dès 1792 pour renaître en 1804. À compter de cette date, elle est une

---

<sup>1</sup> Contribution sans doute écrite depuis le nid douillet de l'École de droit de Sciences Po, glorieux temple parisien du savoir et de l'intellectualisme dont les étudiants sont drastiquement sélectionnés à l'entrée et dont les portes ne ferment pas en hiver faute de ressources (chauffage), mais d'où l'on se permet toutefois de juger l'enseignement juridique dispensé dans des Universités faussement autonomes et abandonnées cyniquement en rase campagne quand il s'agit de faire face aux nombreux défis nés de la massification de l'enseignement supérieur. Pour s'édifier : « Sur la formation des juristes en France. Prolégomènes à une enquête », *Commentaires*, 2015/2, n° 150, p. 385 à 392.

<sup>2</sup> « L'alternative transnationale », *Commentaires*, 2015/3, n° 151, p. 609.

<sup>3</sup> Sur ce point, Damien SALLES, « Un impensé constitutionnel révolutionnaire. L'exemple de la Liste civile », *Cahiers poitevins d'histoire du droit*, Huitième (2016) et neuvième cahiers (2017), Poitiers, PU juridiques Poitiers, 2017, p. 237-262.

composante pérenne des institutions monarchiques. On la retrouve, selon des modalités techniques et financières quasiment inchangées, en 1814, 1815, 1830 et 1852. A chaque nouveau règne, le trône est établi de façon immuable peu ou prou sur le même pied.

Au sens strict, la liste civile est un salaire *i.e.* la somme que la Nation décide d'allouer annuellement au chef de l'Etat pour subvenir à ses besoins et aux charges de sa fonction. Généralement, cet octroi pécuniaire se double de la jouissance de palais, maisons, terres, mobilier et objets précieux. En d'autres termes, elle est la somme votée par le pouvoir législatif pour la dépense annuelle du souverain et de sa Maison, à laquelle s'ajoutent les biens formant la dotation de la Couronne dont l'Etat lui abandonne officiellement la jouissance.

Dès l'origine, cette institution subit une tension continuelle entre ses dimensions privée et publique. Car les ressources du Prince lui sont servies dans deux buts. Il s'agit tout d'abord de pourvoir aux dépenses liées à la représentation et à la fonction que lui assigne désormais le corps politique. Il s'agit ensuite de pourvoir aux dépenses particulières de l'homme privé et de sa famille. La liste civile, dès sa naissance, revêt ainsi une ambigüité de nature : elle salarie l'homme public mais doit aussi permettre à l'homme privé – qui peut officiellement désormais exister séparément de l'Etat – de subvenir à ses besoins. Elle est tout à la fois attachée à la fonction et à la personne.

Comme on va le voir, cette nature ambivalente nourrit celle des droits du Prince sur la dotation immobilière de la Couronne tout au long de son existence :

Officiellement, cet ensemble domanial appartient à l'Etat, propriétaire éminent. Le principe de l'appartenance des biens de la Couronne à ce domaine supérieur est d'ailleurs consacré par chaque loi relative à la liste civile. Ces biens ne sont en théorie aucunement susceptibles d'appropriation par le monarque auquel leur seule jouissance temporaire est octroyée. Depuis la Révolution, les biens de la Couronne renvoient uniquement à ceux démembrés du domaine national affectés à la liste civile pour permettre au Prince de soutenir la représentation du trône (I).

Pourtant, on verra qu'à maints égards ils font l'objet d'une appropriation récurrente par le monarque au XIX<sup>e</sup> siècle. En ce sens, le domaniste Gaudry affirme que la dotation « *est une jouissance de tous les droits de la propriété* »<sup>4</sup>. Dans les faits, la liberté d'action du Prince sur ces biens se révèle presque totale et ne peut se réduire à un simple usage limité et précaire. Son droit de jouissance paraît presque absolu et déborde largement du cadre de l'usufruit traditionnel. Il se concrétise également par une gestion réalisée dans une logique de propriétaire (II).

## I. La propriété de la Nation

Achevant en quelque sorte le phénomène de nationalisation de la propriété publique entamé sous l'Ancien Régime<sup>5</sup>, la Révolution affirme le droit de propriété général de la Nation comme « *seule propriétaire des domaines de la Couronne et de ceux qui lui ont été unis et incorporés* »<sup>6</sup> par les décrets des 22 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1790.

A compter de cette date, et jusqu'en 1870, l'expression de « biens de la Couronne » désigne uniquement les biens démembrés du domaine national affectés à la dotation royale dans le but de permettre au Prince de soutenir la représentation du trône (A). Cette affectation ne représente en aucun cas une aliénation. Juridiquement, elle ne consiste qu'en l'octroi d'un usufruit (B). Ce faisant, il n'est en rien préjudicié aux intérêts du nu-propriétaire.

### A. Une affectation domaniale

Les biens de la Couronne représentent toujours une composante des biens de la Nation. En ce qui la concerne, il apparaît que la dotation établie par la Révolution et instaurée par chaque

---

<sup>4</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. III, p. 170.

<sup>5</sup> Philippe YOLKA, *La propriété publique, éléments pour une théorie*, Paris, LGDJ, 1997, p. 57.

<sup>6</sup> *Rapport sur la vente et l'aliénation des domaines de la Couronne, fait au nom du comité des Domaines, dans la séance du samedi 10 avril 1790, par M. Barère de Vieuzac*, Paris, Imprimerie Nationale, p. 33.

loi sur la liste civile relève du domaine de la Nation au sens général que lui donne la Révolution. Il serait vain de tenter de déterminer sa nature éventuelle de démembrement du domaine public ou du domaine de l'Etat étant donné que la théorie de la dualité domaniale n'est pas encore dégagée définitivement. En revanche, il est patent que la dotation de la Couronne revêt toujours un caractère de propriété publique et ne constitue pas, en théorie, un patrimoine privé. Notamment parce qu'elle est affectée spécialement par la Nation à la représentation de la souveraineté (1) et constituée au début de chaque règne par l'Etat au profit de la splendeur du trône (2).

## 1. Une affectation à l'utilité publique

Afin de déterminer la nature du lien juridique rattachant la dotation de la Couronne au domaine public, plusieurs hypothèses peuvent être avancées. Tout d'abord, dès lors que la Nation s'affranchit des principes domaniaux d'Ancien Régime en consacrant en 1790 son droit de propriété général sur la richesse publique, il apparaît légitime qu'elle ne puisse plus tolérer, aucune appropriation par un particulier d'une quelconque portion du domaine national, fût-il chef de l'Etat. En conséquence, elle n'en octroie qu'un démembrement à la jouissance du souverain dans le but de lui permettre d'assurer la représentation de la Nation, et le compose de bâtiments et d'objets propres à cet objet.

Surtout, c'est le critère de l'affectation d'un bien à l'usage public qui détermine au XIX<sup>e</sup> siècle la domanialité publique de l'institution<sup>7</sup>. Manifestement, cette théorie trouve avec la liste civile une illustration particulièrement pertinente. Indubitablement, la dotation de la Couronne peut être considérée comme une propriété publique car elle est destinée dès sa création par la Constituante à réaliser une œuvre d'intérêt général. Dès le 2 janvier 1790, la liste civile « *nécessaire au roi pour soutenir la dignité du trône* » est rangée par le député Montesquiou, dans son discours sur la restauration des finances de l'Etat, parmi les « *objets d'utilité commune à tout le royaume* »<sup>8</sup>. Dans le même esprit, le 26 mai 1791, le député Barère, exposant les vues des comités de la Constituante dans son rapport à la Chambre sur la future liste civile, explique que l'établissement d'une dotation magnifique n'est pas réalisé en faveur du roi, mais pour la « *nation* »<sup>9</sup>. Dès leur constitution, les biens de la liste civile se trouvent ainsi affectés à la représentation de la souveraineté. Ils relèvent donc automatiquement du domaine public.

En outre, l'octroi au Prince d'une dotation immobilière participe du même phénomène voyant l'Etat consacrer certaines parties du domaine national à l'usage du public ou de certaines administrations d'Etat préfigurant nos services publics contemporains. Les similitudes s'avèrent étonnantes lorsque l'on compare les objectifs visés par la création de la dotation de la Couronne en 1791 et l'attribution par la loi du 25 frimaire an VII au service de terre et de mer, par exemple, de biens faisant partie du domaine de l'Etat, et des concessions semblables de portions du domaine public faites en faveur de diverses autorités constituées telles que les sénatoreries le 5 vendémiaire an XII, le service de l'administration des communes et des départements le 9 avril 1811 ou les hospices et les bureaux de bienfaisance les 4 ventôse en IX et 9 fructidor an IX<sup>10</sup>. A l'instar de ces dotations constituées au profit de grands établissements publics, la dotation de la Couronne consiste en la partie de ses biens que l'Etat consacre à un véritable service public de la royauté<sup>11</sup>. Or, en affectant des biens de l'Etat au nouvel établissement royal, la Nation ne les consacre pas à la splendeur du monarque uniquement, mais en fait surtout des biens

---

<sup>7</sup> Philippe YOLKA, *La propriété...*, *op.cit.*, p. 178. Yves GAUDEMET explique à la page XIII de la préface que « *La domanialité publique est un régime fonctionnel exorbitant commandé par l'affectation du bien en cause à une utilité publique.* »

<sup>8</sup> Archives Parlementaires, t. XI, p. 70.

<sup>9</sup> Archives Nationales, O<sup>3</sup> 529, Maison du roi, Administration, an XII-1820, *Rapport sur les domaines nationaux à réserver au roi fait au nom des comités des domaines, de féodalité, des pensions et des finances dans la séance du jeudi 26 mai 1791*, par Barère, député des Hautes-Pyrénées.

<sup>10</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine*, Paris, Auguste Durand, 1862, t. I, p. 64-65.

<sup>11</sup> Emile-Victor FOUCAULT, *Eléments de droit public et administratif*, Paris, Videcoq, 1843, t. II, p. 32 et p. 54.

insusceptibles de propriété privée, « *jouis et possédés par le public* »<sup>12</sup> par l'intermédiaire du Prince. Ces derniers ne semblent pas attachés à une famille, mais relèvent d'un principe supérieur, l'« *état de la royauté* »<sup>13</sup>, et sont consacrés au service d'une sorte d'établissement public national. Dès lors, ils peuvent se ranger parmi les dépendances du domaine public<sup>14</sup>.

Corollaire de l'affectation, la nature même des biens distraits du domaine de la Nation les place également en dehors de la sphère privée, et prouve tout autant que le critère de l'utilité commune l'impossibilité théorique de leur appropriation par le monarque. Sous chaque règne, la dotation immobilière se compose en grande partie d'immenses palais et bâtiments faisant partie du domaine public monumental. « *Illustrés par l'Histoire ou embellis par les arts* »<sup>15</sup>, les châteaux et les musées ne peuvent s'entendre autrement qu'en tant que dépendances du domaine national parce qu'ils constituent « *les souvenirs de la puissance et de la gloire d'un pays* »<sup>16</sup>. Ainsi, lors du vote de la première liste civile, en 1791, les constituants considèrent le Louvre réunis aux Tuileries comme le « *palais national destiné à l'habitation du roi* »<sup>17</sup>. De même, lors du débat législatif de 1832, les domaines attribués à la royauté sont qualifiés de « *monuments nationaux* » qu'il faut conserver et léguer à l'avenir « *en les mettant sous la sauvegarde de la couronne* »<sup>18</sup>. A ce titre, ils appartiennent à tous avec un droit égal sans que personne y ait une propriété plus complète qu'une autre. Bien que les palais ne soient confiés, dans les lois sur la liste civile, qu'à la seule surveillance du Prince, et que le public n'y ait pas accès, ils restent des édifices publics conservés dans l'intérêt général et consacrés à l'utilité de tous, au même titre que les palais de justice, les ministères, les bibliothèques, les musées, les hôpitaux ou les prisons<sup>19</sup>. Par nature, ces biens se rangent hors du commerce et ne peuvent faire l'objet d'aucune appropriation privée. Ce principe empêche d'ailleurs la Couronne d'exploiter, de louer ou de concéder les palais et musées dont elle dispose.

C'est aussi le cas des établissements créés dans l'intérêt des arts ou « *pour porter une haute idée de l'état de l'industrie française* »<sup>20</sup>, telles les manufactures royales ou impériales placées sous la protection du souverain<sup>21</sup> par les différentes lois sur la liste civile<sup>22</sup>. Leur conservation est la condition tacite de la convention passée entre le Prince et la Nation car elles s'apparentent à des fondations nationales destinées à produire des chefs d'œuvre, octroyées au Prince dans le but de leur conservation et non de leur exploitation commerciale. A cet égard, il paraît légitime que le monarque ne puisse se les approprier sans s'exposer à rompre unilatéralement les conditions du contrat à l'origine de l'affectation.

Cette classe de biens fait en quelque sorte partie intégrante du corps de la Nation, partant, du domaine public dont les biens « *restent en jouissance commune* »<sup>23</sup> et non du domaine appartenant à l'Etat pris comme particulier et à titre de propriété privée, dont l'existence est lentement théorisée

---

<sup>12</sup> Louis-Marie DE CORMENIN, *Droit administratif*, Paris, Pagnerre, 1840, t. II, p. 85.

<sup>13</sup> Discours du comte de Montalivet devant la chambre des députés lors du vote de la loi relative à la liste civile le 4 janvier 1832, *Le Moniteur universel*, 1832, p. 41.

<sup>14</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine*, Paris, Auguste Durand, 1862, t. III, p. 160.

<sup>15</sup> Désiré DALLOZ, « Domaine de la Couronne », *Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence*, Paris, 1870, t. XVII, p. 65.

<sup>16</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, p. 598.

<sup>17</sup> O<sup>3</sup> 529, *Rapport sur les domaines nationaux à réserver...*, *op.cit.*

<sup>18</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la liste civile prononcé le 4 octobre 1831 par Casimir Perier, in André DUPIN, *Traité des apanages avec les lois sur la liste civile et la dotation de la couronne*, Paris, Joubert, 1835, p. 159.

<sup>19</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine*, Paris, Auguste Durand, 1862, t. I, p. 602.

<sup>20</sup> O<sup>3</sup> 531, *Rapport du ministre de la Maison au roi lors de la préparation du budget de 1818*, automne 1817.

<sup>21</sup> Dans ce sens, O<sup>3</sup> 529, *Notes et observations sur l'état de la liste civile*, dressées par le directeur de l'administration des Domaines et de l'Enregistrement, an XII : « *Il importe que de grands établissements qui sont l'honneur de la France, et dont les produits sont l'objet d'un commerce dans lequel elle ne craint aucun concurrent à l'étranger, soient mis sous la protection immédiate de l'Empereur (...)* ».

<sup>22</sup> Article 1 du sénatus consulte du 30 janvier 1810, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XVII (1810-1811), p. 12 ; article 5 du de la loi du 8 novembre 1814, in *ibid.*, t. XIX (1814-1815), p. 234 ; article 2 de la loi du 2 mars 1832, in *ibid.*, t. XXXII (1832), 1833, p. 70 ; article 2 du sénatus consulte du 12 décembre 1852, in *ibid.*, t. LII (1852), 1852, p. 758.

<sup>23</sup> Louis-Antoine MACAREL, *De la fortune publique en France et de son administration*, Paris, Pourchet, 1838, t. I, p. 39.

par la doctrine à cette époque. Elle n'appartient pas privativement au souverain, parce que par nature, elle est possédée, pour certains de ses éléments, par tous et que tous peuvent en jouir.

Par extension, cette domanialité publique s'étend aux objets mobiliers tels que les œuvres d'art, renfermés dans les bâtiments de la Couronne et notamment dans les palais et les musées. Ce contenu devient en quelque sorte monumental car composé d'immeubles par destination. Ce principe s'applique encore aux meubles produits par les manufactures royales ou impériales placés dans les palais du souverain pour donner « *une haute idée de l'industrie nationale (...) et attirer l'admiration des étrangers* »<sup>24</sup>.

## 2. Une distraction domaniale

Le processus d'élaboration de chacune des lois sur la liste civile prouve également la propriété de la Nation sur les biens de la dotation détachée temporairement de sa propriété éminente.

C'est en effet le corps politique qui, par l'intermédiaire de ses représentants, décide de doter le Prince. Le vote a lieu à chaque fois sous l'égide de la première législature assemblée depuis l'avènement. Les premiers décrets de l'assemblée constituante de 1789<sup>25</sup> inaugurent le principe que la dotation de la Couronne ne peut être établie que par le Corps législatif. Ultérieurement, les articles 23 de la Charte de 1814<sup>26</sup> et 19 de la Charte de 1830<sup>27</sup> consacrent expressément cette règle. En l'an XII, la constitution du 28 floréal prévoit à son article 15 que « *la liste civile reste réglée ainsi qu'elle l'a été par les articles 1 et 4 du décret du 26 mai 1791* »<sup>28</sup>, et la constitution du 14 janvier 1852 dispose à son article 15 qu'un sénatus consulte fixera la somme allouée annuellement au chef de l'Etat<sup>29</sup>. En exécution de cette disposition, un sénatus consulte du 1<sup>er</sup> avril 1852 règle la dotation du président de la République<sup>30</sup> ; un second sénatus daté du 12 décembre détermine celle de l'empereur<sup>31</sup>. La conservation de la dotation de la Couronne se trouve donc placée soit sous la protection de la loi expression de la volonté générale<sup>32</sup>, soit directement sous celle de la constitution<sup>33</sup>.

Dans les deux cas, le texte adopté encadre les droits du monarque et protège les intérêts du propriétaire. L'octroi de la dotation ne peut résulter que de sa seule volonté et d'un acte positif de sa part. A la fin de chaque règne, le pouvoir législatif détient le pouvoir de réformer le train de vie de la monarchie ou au contraire de l'augmenter. C'est aussi une conséquence du constitutionnalisme moderne et un principe auquel un certain nombre de souverains ont tenté de se soustraire, autre preuve de sa positivité et de son efficacité... A ce titre par exemple, lors des

---

<sup>24</sup> O<sup>2</sup> 150 (440), Rapport de l'intendant général à l'empereur, 9 fructidor an XIII (27 août 1805). M. de Fleurieu s'exprime ici à propos des meubles des palais impériaux.

<sup>25</sup> Pour rappel, Décret du 7 octobre 1789 : « *Chaque législature votera, de la manière qui lui paraîtra la plus convenable, les sommes destinées (...) au paiement de la liste civile.* », in DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Feilnbach, Schmidt Periodicals, 1995, t. I (1788-1790), p. 48.

<sup>26</sup> Article 23 de la Charte de 1814 : « *La liste civile est fixée pour toute la durée du règne, par la première législature assemblée depuis l'avènement du roi.* », in *Bulletin...*, *op.cit.*, t. I, 1814, p. 201.

<sup>27</sup> Article 19 de la Charte de 1830 : « *la liste civile est fixée pour toute la durée du règne par la première législature assemblée depuis l'avènement du roi.* », in *Bulletin...*, *op.cit.*, t. I, 1831, p. 51.

<sup>28</sup> *Bulletin...*, *op.cit.*, Brumaire an XIII, p. 15-16.

<sup>29</sup> DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. LII (1852), p. 20.

<sup>30</sup> *Ibid.*, t. LII (1852), p. 379.

<sup>31</sup> *Ibid.*, t. LII (1852), p. 758.

<sup>32</sup> Dans ce sens, voir l'opinion du député légitimiste Metz devant la chambre des députés le 14 mai 1829 : « *Cette tutelle (...) doit être considérée comme une des plus utiles attributions des chambres. (...) c'est en faveur de la couronne que son domaine a été couvert de l'égide de la loi.* », in *Le Moniteur universel*, 1829, p. 747.

<sup>33</sup> Dans ce sens, Présentation du projet de sénatus consulte sur la liste civile par le comte Regnaud de Saint-Jean d'Angély devant le Sénat, 3 janvier 1810 : « *la dotation de la Couronne dont la conservation vous est confiée comme celle des autres droits du trône et de la nation, et qui ne peut changer de nature, ni s'accroître sans l'assentiment du Sénat (...).* », in *Le Moniteur universel*, 1810, p. 126.

débats sur la liste civile de Louis-Philippe en 1832, l'Etat décide d'ôter une masse de biens de près de 18 millions de la dotation afin de les vendre pour se payer de la liquidation de la liste civile de Charles X opérée à ses frais<sup>34</sup>. De même en 1852, le Palais-Royal et le château de Strasbourg y sont réintégrés alors qu'ils en avaient disparu sous la Restauration et la monarchie de Juillet<sup>35</sup>.

De surcroît, la dotation se compose de valeurs immobilières et mobilières qui restent essentiellement la propriété de l'Etat. Le Prince doit en jouir en bon père de famille. Elles doivent être recouvrées intactes à l'issue du dépôt temporaire constitué par la durée du règne. Aussi, chacune des lois sur la liste civile prévoit que la dotation est remise au souverain avec les précautions nécessaires à la constatation de sa consistance et à sa future réintégration à l'Etat.

A cet effet, la Nation use de différents instruments pour garantir sa propriété. Dès 1791, l'octroi des biens de la dotation se trouve conditionné par l'établissement d'un inventaire « *des diamants appelés de la couronne, perles, pierreries, tableaux, pierres gravées et autres monuments des arts et des sciences, dont un double sera déposé aux archives de la nation* » par trois commissaires nommés par l'assemblée<sup>36</sup>. Celui-ci est dressé dès le 25 juin 1791<sup>37</sup>. En 1804, l'empereur fait également dresser peu après son avènement un inventaire de l'argenterie présente dans les palais impériaux<sup>38</sup>. En 1810, le sénatus consulte du 30 janvier étend ces dispositions incompatibles avec l'idée de propriété privée. Le texte prescrit de dresser des inventaires des diamants, perles, pierreries, tableaux, statues et autres monuments des arts contenus dans les palais ou musées<sup>39</sup>, ainsi que des états des immeubles<sup>40</sup>. En 1812, l'état des diamants de la Couronne est rédigé<sup>41</sup>; en 1813, celui des objets d'art<sup>42</sup>. Comme en 1791, ces précautions sont prises dans l'intérêt de l'Etat et indiquent que le monarque n'a pas la liberté de disposer de ces biens comme il l'entend. Sous la Restauration, les mêmes dispositions conservatrices sont mentionnées dans la loi du 8 novembre 1814 pour les biens immobiliers<sup>43</sup>, ainsi que pour les bijoux et objets d'art contenus dans la dotation<sup>44</sup>. En 1832, la réalisation d'« *un état et des plans des immeubles, ainsi qu'un inventaire descriptif de tous les meubles* », dont les doubles doivent être déposés dans les archives des chambres, est prescrit par l'article 6 de la loi du 2 mars 1832<sup>45</sup>. Une ordonnance du 27 novembre 1832 remet à une commission composée de sept membres la direction et la surveillance des moyens propres à assurer la prompte exécution de la loi. Elle désigne les hommes de l'art et autres agents chargés

---

<sup>34</sup> Tableau annexé à la loi du 2 mars 1832, in *Bulletin...*, *op.cit.*, t. IV, 1833, p. 77-79.

<sup>35</sup> Sénatus consulte du 12 décembre 1852, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. LII (1852), p. 758

<sup>36</sup> Article 6 du décret du 26 mai-1<sup>er</sup> juin 1791, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. II (1790-1791), p. 384.

<sup>37</sup> *Inventaire des diamants de la Couronne, perles, pierreries, tableaux, pierres gravées et autres monuments des arts et sciences existant au garde meuble, fait en conformité des décrets de l'Assemblée nationale constituante*, in Archives parlementaires, t. XXXI, Paris, p. 115-373 : « Nous Jean-Marie Bion (...) nous sommes transportés au garde meuble (...) où nous avons été introduit par le sieur Marc-Anthoine Thierrri, commissaire général de la maison du roi au département des meubles, (...) où nous avons trouvé le sieur Alexandre Lemoine-Crécy, garde général des meubles dits de la Couronne, les sieurs Pierre-Nicolas Menière, joaillier de la Couronne (...) ».

<sup>38</sup> BN, FR-6581, Maison de l'empereur, *Inventaire général de l'argenterie de la Couronne*, an XIII : « Le 12 pluviôse an XIII, en vertu des ordres qui nous ont été donnés par M. le conseiller d'Etat, Intendant général de la Maison de l'empereur, nous Etienne Jacques Calmelet, administrateur du mobilier des palais impériaux et Prosper Hector Chanal, sous-commissaire de la maison de l'empereur, (...) nous sommes transportés au palais des Tuileries où en présence de M. Pfister, premier maître d'hôtel contrôleur de la maison de l'empereur, et assisté de M. Biennais, orfèvre de Sa Majesté ; avons procédé à l'inventaire et description de toute l'argenterie de Sa Majesté, ainsi qu'il suit : (...) ».

<sup>39</sup> Article 8 du sénatus consulte du 30 janvier 1810, in *Bulletin des lois...*, *op.cit.*, t. XII, 1810, p. 29.

<sup>40</sup> Articles 3 et 5 du sénatus consulte du 30 janvier 1810, in *ibid.*, p. 29.

<sup>41</sup> O<sup>2</sup> 197 (154), Lettre de l'intendant général Champagny au président du Sénat Lacépède, 21 octobre 1813.

<sup>42</sup> O<sup>2</sup> 197 (127), Lettre de l'intendant général Champagny à l'inspecteur du mobilier Lecouteulx, 1813.

<sup>43</sup> Article 3 de la loi du 8 novembre 1814 : « Il sera fait aux frais de l'Etat, une nomenclature exacte, et dressé des plans des palais, châteaux, bois forêts et autres immeubles affectés à la dotation de la Couronne (...) : les états et plans susdits seront transmis en double à la chambre des pairs et à celle des députés. », in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XIX (1814-1815), p. 234.

<sup>44</sup> Article 4 de la loi du 8 novembre 1814 : « (...) L'inventaire en sera dressé, et transmis en double à la chambre des pairs et celle des députés. Dans le cas où, par la suite, des statues, tableaux ou autres effets précieux, seraient acquis aux frais de l'Etat et placés dans les palais et musées royaux, ces objets deviendront, dès lors, partie de la dotation de la Couronne, et seront ajoutés à l'inventaire dont il vient d'être parlé. », in *ibid.*

<sup>45</sup> DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXXII (1832), 1833, p. 71.

de dresser les plans, états et inventaires<sup>46</sup> de façon à ce que « *la dotation de la Couronne traverse le domaine de l'Etat et [en sorte] intacte comme un dépôt* »<sup>47</sup>. A son tour, l'article 5 du sénatus consulte du 12 décembre 1852 prescrit qu'il sera dressé par recollement et aux frais du Trésor public un état et des plans des immeubles de la dotation impériale<sup>48</sup>. Un décret du 25 janvier 1854 prévoit des mesures pour l'exécution de cette disposition. Ainsi, la remise à la liste civile des immeubles est constatée par des procès-verbaux dressés par des délégués des ministres des Finances et de la Maison de l'empereur<sup>49</sup>. Ces agents procèdent aussi à la formation par recollement des états de consistance et des plans des immeubles. Puis, l'administration des domaines de l'Etat vérifie ces documents afin de constater l'état véritable des objets livrés à la Couronne. Le directeur des forêts nationales en fait autant dans l'intérêt de la conservation et de l'aménagement forestiers. De surcroît, un double de toutes ces opérations doit être déposé aux archives du Sénat ; un autre à l'administration des Domaines de l'Etat afin de permettre à ce dernier de rentrer dans sa propriété à la fin du règne. Pour les valeurs mobilières, les conditions s'avèrent analogues. L'article 5 du sénatus consulte ordonne la réalisation d'un inventaire descriptif de tous les objets mobiliers afin que les meubles susceptibles de se détériorer par l'usage puissent être estimés. Les doubles des inventaires mobiliers sont également déposés aux archives du Sénat. En interne, c'est l'administration du mobilier de la Couronne<sup>50</sup> qui veille à la préservation de ces biens dont l'Etat demeure propriétaire<sup>51</sup>.

L'Etat se comporte donc, à l'occasion de la fixation de chacune des listes civiles, tel un véritable nu-propiétaire vis-à-vis d'un usufruitier. En prévoyant de faire dresser les inventaires des biens octroyés, il ne fait d'ailleurs qu'appliquer l'article 600 du Code Napoléon disposant que « *l'usufruitier prend les choses dans l'Etat où elles sont, mais il ne peut entrer en jouissance qu'après avoir fait dresser (...) un inventaire des meubles et un état des immeubles (...)* »<sup>52</sup>.

Enfin, au même titre que les dispositions législatives garantissant la propriété, les modalités de retour à l'Etat des biens de la dotation lors du décès du Prince attestent également de sa qualité de simple possesseur précaire. Excepté lors du décès de Louis XVIII, la dotation réintègre toujours le giron national à la suite des révolutions de 1830 et 1848 et des défaites militaires de 1814 et 1870 pour être administrée par l'Etat et ses organes. En 1792, l'abolition de la monarchie entraîne naturellement la suppression de la liste civile et la réunion au domaine de l'Etat des biens qui en faisaient partie. Dès le 12 août, un décret prévoit que les domaines et bâtiments de la Couronne seront administrés par le ministre des Contributions publiques et leurs revenus versés au Trésor Public<sup>53</sup>. Le 13 août, un décret prononce le séquestre sur les biens de la liste civile et charge les corps administratifs d'apposer les scellées dans les différentes maisons nationales dont le roi avait la jouissance<sup>54</sup>. Le 16 août, il est décidé que les diamants de la

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 509. Cette commission se compose de deux conseillers d'Etat, de deux fonctionnaires de la Couronne, du directeur des contributions du département de la Seine, du directeur du contentieux du ministère des Finances et d'un chef de division de l'administration des Domaines. L'Etat se trouve donc fortement représenté lors de la rédaction de ces états.

<sup>47</sup> Cour royale de Paris, *Note pour M. l'intendant général de la liste civile contre les héritiers Lecourbe, le général Dupont de Chaumont et les héritiers Mercier*, Paris, Fain, 1837, p. 1.

<sup>48</sup> Sénatus consulte du 12 décembre 1852, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. LII (1852), p. 758.

<sup>49</sup> Décret du 25 janvier 1854, in *ibid.*, t. LIV (1854), p. 46.

<sup>50</sup> O<sup>5</sup> 1, Budget des dépenses pour l'année 1853.

<sup>51</sup> O<sup>5</sup> 49, Article 12 de l'arrêté du ministre de la Maison du 6 décembre 1853 : « *L'administrateur du mobilier de la Couronne fait tenir des inventaires spéciaux des objets mobiliers. Le premier comprend tous les objets faisant partie de la dotation de la couronne et appartenant à l'Etat (...)* ».

<sup>52</sup> Article 600 du Code Napoléon, aujourd'hui article 600 du Code civil.

<sup>53</sup> Désiré DALLOZ, Article « Domaine de la Couronne », *Répertoire...*, *op.cit.*, p. 49.

<sup>54</sup> *Ibid.*

Couronne appartiennent à la Nation<sup>55</sup>. Face à l'urgence, le 6 septembre, les biens de l'ancienne liste civile sont intégrés aux domaines nationaux<sup>56</sup>. A partir du 27 novembre, ces biens sont administrés sur le même mode que les autres biens nationaux par les régisseurs du droit d'enregistrement<sup>57</sup>. A partir de 1793, la Nation exploite elle-même et met en location les biens de l'ancienne liste civile<sup>58</sup>.

Toutes ces mesures démontrent que la Nation, en tant que propriétaire, tient à se ressaisir rapidement des biens de la Couronne après la chute du trône. En 1830, dès le 13 août, l'Etat propriétaire nomme une commission de liquidation par ordonnance<sup>59</sup> et la place sous les ordres du ministre des Finances. Elle doit pourvoir à la conservation des biens et valeurs de la dotation. En 1848, des mesures analogues sont adoptées. La ligne de démarcation existant entre les biens de la Couronne et le domaine de l'Etat s'efface, et la Nation reprend son bien et la libre disposition de tout ce qui était entré dans la composition de la dotation. Le retour à l'Etat est prononcé par le décret du 26 février 1848<sup>60</sup>. Par celui des 1<sup>er</sup>-2 mars 1848, l'Etat pourvoit à l'administration des meubles et immeubles de l'ancienne Liste civile et leur donne un administrateur. Le 18 mars, un arrêté place dans les attributions du ministre de l'Intérieur les musées du Louvre, du Luxembourg, de Versailles, et dans celles du ministre de l'Agriculture et du Commerce les trois manufactures royales. Puis, un décret des 22-24 mars confie à la responsabilité du ministère des Travaux publics l'ensemble des bâtiments de l'ancienne liste civile, et une décision du 27-29 mars intègre les forêts de la Couronne aux forêts de l'Etat<sup>61</sup>. En 1870, le retour à l'Etat s'opère à l'identique. Le 5 septembre, les manufactures impériales sont réunies au ministère du Commerce. Le même jour, la gestion des bâtiments, du mobilier et des établissements agricoles de la Couronne est donnée au ministère des Finances<sup>62</sup>. Par un décret du gouvernement de la défense nationale du 6 septembre 1870, le ministère de la Maison se trouve supprimé<sup>63</sup>. Un décret du 24 octobre 1870 dispose encore que le ministère des Travaux publics doit assurer la conservation et l'entretien des bâtiments et jardins de l'ancienne dotation<sup>64</sup>. Un arrêté du ministre des Finances du 16 septembre 1870 charge les receveurs des Domaines de procéder au recouvrement de tous les produits et revenus de l'ancienne liste civile pour le compte de l'Etat. Un autre en date du 23 août 1871 prévoit que les produits des biens de l'ancienne dotation sont acquis à l'Etat et encaissés pour son compte<sup>65</sup>. La reprise s'opère par un procès-verbal de récolement, rédigé par l'administration des Domaines avec le concours des chefs de

---

<sup>55</sup> AD X 12, Ampliation de la loi du 16 août 1792 : « L'Assemblée Nationale (...) décrète que les diamants et effets appartenant à la nation déposés au trésor de Saint-Denis, seront déposés audit garde meuble, inventaire d'iceux préalablement fait en présence de deux commissaires nommés par les municipalités et de deux membres de la commission des monuments. »

<sup>56</sup> Article 1 du décret fixant le mode provisoire de régie des biens, et affectant les revenus et les fonds trouvés dans la caisse de la liste civile au paiement des créanciers et aux dépenses d'entretien et d'exploitation des bâtiments et manufactures, 6-8 septembre 1792 : « Tous les biens qui faisaient partie des revenus de la liste civile seront régis provisoirement et jusqu'à ce que la Convention nationale en ait autrement ordonné, par l'administration des biens nationaux ; ladite régie aura lieu sous la surveillance du ministre des contributions publiques, suivant les formes usitées jusqu'à ce jour pour les biens ci-devant connus sous la dénomination de domaine de la Couronne. », in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. IV, p. 425.

<sup>57</sup> Article 8 du décret du 27 novembre 1792, in Archives parlementaires, t. XLIII, p. 605-606.

<sup>58</sup> Article 1 du décret concernant la mise en location des terrains en friche et buissons dépendant de la liste civile, 28 février 1793 : « Les terrains en friche et buissons dépendant de la ci-devant liste civile et des domaines des ci-devant prince français émigrés, non affermés, le seront pour la récolte de la présente année seulement par petites portions, dont chacune ne pourra excéder trois arpents pour chaque adjudicataire. », in Désiré DALLOZ, « domaine de la Couronne », *Répertoire...*, *op.cit.*, p. 50.

<sup>59</sup> DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXX (1830), p. 109.

<sup>60</sup> *Ibid.*, t. XLVIII (1848), p. 143.

<sup>61</sup> Désiré DALLOZ, « Domaine de la Couronne », *Répertoire...*, *op.cit.*, p. 77.

<sup>62</sup> DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. LXX (1870), p. 321.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 322.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 351.

<sup>65</sup> Léon SAY, *Dictionnaire des finances*, Paris, Berger-Levrault, 1894, t. II, p. 477.

service de l'ancienne Liste civile<sup>66</sup>. Toutes les mesures nécessaires à ces restitutions se réalisent sur la proposition de l'administrateur des Domaines et sur les prescriptions du ministre des Finances. C'est l'objet des décrets des 27-29 mars<sup>67</sup> et 27 avril 1848<sup>68</sup>.

On le voit, dès lors que la situation juridique justifiant l'octroi disparaît, l'Etat propriétaire pourvoit de nouveau à la gestion de ses biens. Même dans le cas d'une fin de règne pacifique et d'une succession au trône régulière, la reprise de possession par l'Etat doit intervenir, en théorie. Ainsi, bien que dans les faits Charles X ne souffre aucune interruption dans la jouissance de la liste civile de son aîné, il se révèle tout de même indispensable qu'une loi soit votée afin que l'Etat se dessaisisse de nouveau de la dotation pour lui en affecter officiellement la jouissance. Une fois la liste civile octroyée par la loi du 15 janvier 1825, l'administration de la Couronne se trouve alors habilitée à prendre possession des biens de la dotation en rédigeant un procès-verbal officiel<sup>69</sup>.

Ces mécanismes de reprise par l'Etat prouvent indubitablement sa propriété éminente.

## B. Un démembrement

Par essence, la notion de « domaine » suggère celle de propriété. Selon Lefèvre de la Planche, c'est un terme générique signifiant la propriété de chaque chose<sup>70</sup>. Dans le droit romain antique, le concept se rapprochant le plus de la notion de *proprietas* est celui de *dominium*<sup>71</sup>, en tant que maîtrise juridique de la personne sur le bien. Elle consiste en un droit de propriété<sup>72</sup> et implique une liberté d'action absolue et une puissance de l'homme sur la chose<sup>73</sup>. Sous l'Ancien Régime par conséquent, le « domaine » de la Couronne peut se comprendre sous un angle patrimonial en tant que *dominium* possédé ou administré – selon les époques – par le roi, *dominus* détenant héréditairement la souveraineté politique, l'*imperium*, de façon à conserver intact le domaine attaché à ce titre<sup>74</sup>.

A partir de 1789 en revanche, la désacralisation du monarque implique sa disqualification pour posséder le « Domaine » en tant que *dominus*. Néanmoins, les notions de domaine et de propriété restent étroitement liées. Seulement, « domaine » ne qualifie plus désormais la propriété dont la Couronne est le titulaire, mais plutôt l'ensemble des biens dont la Nation ou l'Etat se sont emparés en tant que nouveaux *domini*. Pour cette raison, la terminologie de « domaine national », « domaine public » ou « domaine de l'Etat » apparaît, en même temps que l'expression « domaine de la Couronne » disparaît.

---

<sup>66</sup> Dans ce sens, O<sup>5</sup> 2321, Procès-verbal de prise de possession du domaine des eaux de Versailles, Saint-Cloud et Meudon, signé par le directeur général de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre et par M. de Chesne, chef de bureau à la liquidation de la liste civile, 28 avril 1871.

<sup>67</sup> DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XLVIII (1848), p. 124.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 242.

<sup>69</sup> Dans ce sens également, 300 AP (I) 175, Procès-verbal de prise de possession par la liste civile des biens de l'apanage de la Maison d'Orléans intégrés à la dotation de la Couronne par la loi du 2 mars 1832, 8 mai 1832. Dans le même sens, O<sup>5</sup> 2321, *Etat des Procès-verbaux de prise de possession par la liste civile impériale des immeubles faisant partie de la dotation de la Couronne qui, aux termes du Senatus Consulte, sont situés dans le ressort de l'inspection de Versailles*, 15 novembre 1853.

<sup>70</sup> Marguerite BOULET-SAUTEL, « De Choppin à Proudhon : Naissance de la notion moderne de domaine public », *Droits*, Paris, PUF, 1995, n° 22, p. 98.

<sup>71</sup> Henri LEPAGE, *Pourquoi la propriété*, Paris, Hachette, 1985, p. 13.

<sup>72</sup> Florence DEMOULIN-AUZARY, « *Dominium* et *proprietas* dans le décret de Gratien », *RHDFF*, oct.-déc. 2005, p. 647.

<sup>73</sup> Guillaume LEYTE, « *Imperium* et *dominium* chez les glossateurs », *Droits*, Paris, PUF, 1995, n° 22, p. 20 ; du même, v° « Domaine », in Denis ALLAND, Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture...*, *op.cit.*, p. 407.

<sup>74</sup> Sur la distinction médiévale du Domaine et du *dominium*, Guillaume LEYTE, *Domaine et domanialité...*, *op.cit.*, p. 100-113.

En 1791, Louis XVI jouit, non pas un « domaine » mais des « *maisons, parcs et domaines* »<sup>75</sup>. Ultérieurement et de manière identique, les sénatus consultes de 1810 et 1852 ainsi que les lois de 1814, 1825 et 1832 n'octroient au souverain qu'une « dotation immobilière » et non un « domaine » de la Couronne. L'emploi d'un tel vocable n'est pas fortuit. Il traduit la simple qualité d'usufruitier du Prince (1), laquelle marche de pair avec la précarité de l'octroi qui lui est fait (2).

## 1. Un usufruit

Sur la question de savoir si c'est un droit de propriété ou un usufruit, c'est-à-dire seulement un droit d'user et de jouir du bien sans en altérer la substance, qui est conféré par l'Etat au monarque, la jurisprudence ne peut servir de guide à la réflexion.

L'espèce se trouve pourtant soulevée en 1847 devant la cour d'Orléans dans une affaire où il faut déterminer à qui, de l'administration des forêts de l'Etat ou de la liste civile, il appartient d'accorder l'autorisation de bâtir dans une zone prohibée d'une forêt de la Couronne. A cette interrogation, la cour n'apporte pas de solution et reste vague<sup>76</sup>. En 1848, la Cour de cassation paraît plus explicite en considérant que dès l'origine de l'institution, la Couronne n'a été investie que d'un droit de jouissance. Cependant, la décision n'est pas motivée<sup>77</sup>.

La lecture des législations relatives aux listes civiles aide d'avantage. Car aucun de ces textes ne reconnaît au monarque la qualité de propriétaire. La nature de ses droits sur les biens de la dotation se déduit donc des termes mêmes des dispositions législatives qui la créent :

La loi du 26 mai-1<sup>er</sup> juin 1791 n'accorde au roi qu'une simple jouissance sur les maisons, parcs et domaines mis à sa disposition<sup>78</sup> et met à sa charge les dépenses et contributions de toute nature<sup>79</sup>. Elle soumet également au régime forestier les bois et forêts de la Couronne pour en garantir la conservation<sup>80</sup>. C'est donc une simple jouissance que la Constituante entend constituer au profit du roi. Sa qualité de simple possesseur ne fait d'ailleurs aucun doute à l'époque, même dans l'entourage royal<sup>81</sup>, lequel s'offusque d'ailleurs de voir en Louis XVI un simple détenteur précaire dépossédé par la Nation d'un domaine détenu autrefois patrimoniallement<sup>82</sup>.

Sous l'Empire, le sénatus consulte du 28 floréal an XII institue la liste civile impériale sur le modèle de 1791, mais le flou persiste quant à la question de la propriété véritable des biens de la dotation. En 1806 par exemple, le comité contentieux de la Maison juge l'Etat propriétaire dans un échange pratiqué par la Liste civile<sup>83</sup>. Mais en 1808, le même organe retient une solution

---

<sup>75</sup> Article 4 du premier décret de la loi des 26 mai-1<sup>er</sup> juin 1791, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. II (1790-1791), p. 385.

<sup>76</sup> Cour d'appel d'Orléans, 13 décembre 1847, Affaire Cayot, in Désiré DALLOZ, Article « Domaine de la Couronne », *Répertoire...*, *op.cit.*, t. XVII, p. 66.

<sup>77</sup> Cour de cassation, 25 avril 1848, Affaire Liste civile contre Préfet de l'Oise : « *L'Etat, en sa qualité de propriétaire des biens dont la liste civile a l'usufruit, est recevable à intervenir dans les contestations qui s'élèvent entre la liste civile et des tiers sur la propriété de ces biens.* », in Désiré DALLOZ, *Table alphabétique des vingt-deux années du recueil périodique de jurisprudence, de législation et de doctrine (1845 à 1867)*, Paris, Thunot et Cie, 1867, t. I, p. 483.

<sup>78</sup> Article 4 du premier décret de la loi du 26 mai-1<sup>er</sup> juin 1791 : « *Le roi aura la jouissance des maisons, parcs et domaines énoncés dans le décret qui suit.* », in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. II (1790-1791), p. 384.

<sup>79</sup> Article 4 du second décret de la loi du 26 mai-1<sup>er</sup> juin 1791, in *ibid.*, p. 385.

<sup>80</sup> Article 5 du second décret de la loi du 26 mai-1<sup>er</sup> juin 1791, in *ibid.*

<sup>81</sup> Dans ce sens, F<sup>7</sup> 4390, Comité de sûreté générale, Pièces comptables trouvées chez Laporte, intendant de la liste civile (1790-1792), article 7, section I, chapitre I du *Plan d'une constitution libre et heureuse selon justice, raison et sagesse*, imprimé par ordre de la Convention, et lu à l'Assemblée le 25 décembre 1792 : « (...) le roi restera paisible possesseur de tous les domaines dont il jouissait avant l'injustice qui les lui a ravés (...) ».

<sup>82</sup> *Déclaration du roi adressée à tous les français à sa sortie de Paris*, lue à l'Assemblée le 21 juin 1791 : « (...) que reste-t-il au roi autre chose que le vain simulacre de la royauté ? (...) On lui a laissé l'usufruit de quelques-uns des domaines de la Couronne avec plusieurs formes gênantes pour leur jouissance. Ces domaines ne sont qu'une petite partie de ceux que les rois ont possédés de toute ancienneté et des patrimoines des ancêtres de Sa Majesté, qu'ils ont réunis à la Couronne (...). », in Archives parlementaires, t. XXVII, p. 379.

<sup>83</sup> La réglementation des échanges intéressant la Couronne n'intervient qu'en 1812. Elle résulte de l'affirmation par le sénatus consulte de 1810 du principe de l'inaliénabilité des biens du domaine de la Couronne et vise à protéger la

contraire<sup>84</sup>. En réalité, cette confusion vient de ce que l'empereur considère lui-même bien souvent, par erreur, sa dotation tel un bien patrimonial<sup>85</sup>, tout en s'identifiant concomitamment à la chose publique. Lors de la discussion du sénatus consulte de 1810, d'aucuns souhaitent dans son entourage, dans l'intérêt de la stabilité du trône, rompre avec 1791 et faire de la Couronne le propriétaire des biens de la dotation<sup>86</sup>. Officiellement, le régime impérial ne peut pour autant en la matière opérer un retour à l'Ancien Régime. Le sénatus consulte du 30 janvier consacre en conséquence un simple droit de jouissance<sup>87</sup>. Le texte soumet également l'exploitation des bois de la Couronne aux lois et règlements sur l'administration forestière<sup>88</sup>. Par ailleurs, la nature des droits de l'empereur sur la dotation se devine lorsque l'on observe qu'il peut « *disposer* » de son domaine extraordinaire<sup>89</sup> par décrets ou par simples décisions émanées de lui<sup>90</sup> et qu'il « *dispose* » également de son domaine privé sans être lié par les articles prohibitifs du Code Napoléon<sup>91</sup>. En revanche, les choses diffèrent lorsqu'il s'agit des biens de la Couronne<sup>92</sup>. A son sujet, le sénatus consulte ne fait allusion à un aucun droit de disposition, apanage du droit de propriété.

En 1814, ces principes distinguant nettement les prérogatives du monarque du droit de propriété se trouvent de nouveau consacrés dans la loi du 8 novembre. Le texte dispose que le roi « *jouira* » des biens de la dotation<sup>93</sup>. A l'instar de la législation de 1810, les dispositions concernant la liste civile s'avèrent très significatives lorsqu'on les rapproche de celles relatives au domaine privé dont le roi peut « *disposer* » librement<sup>94</sup>. L'idée d'une simple jouissance se trouve d'ailleurs

---

propriété de l'Etat. Dès 1806 néanmoins, à propos d'un échange proposé par un particulier de plusieurs hectares de terres contre une portion de bois impériaux, le comité contentieux de la Maison montre sa volonté de préserver, dans ce type de contrat, la propriété de l'Etat et non celle de la Couronne, puisque la procédure qu'il recommande nécessite l'intervention de plusieurs organes et représentants de l'Etat : « *Lorsqu'un échange est proposé pour les domaines de Sa Majesté, et qu'il peut leur être avantageux, M. l'Intendant général de la maison de l'empereur doit en soumettre le projet à l'empereur. Si Sa Majesté l'adopte elle ordonnera par un décret impérial, que les formalités de l'évaluation des objets de l'échange soient remplies à la diligence de l'administration des domaines nationaux, et que le rapport en soit fait au Conseil d'Etat, afin de préparer le projet de loi, destiné à terminer l'échange (...).* », in O<sup>2</sup> 221, Procès-verbal de la séance du comité contentieux de la Maison de l'empereur, 20 novembre 1806.

<sup>84</sup> Le comité doit en l'espèce donner un avis sur les conséquences d'une acquisition contestée pratiquée par le domaine de la Couronne : le 24 mars 1808, l'empereur projette l'achat par la liste civile du manège de l'Ecole militaire établie dans le palais de Fontainebleau. Consulté sur cette question, le comité estime que le sol sur lequel le manège est bâti, appartient à l'empereur, qui en tant que propriétaire, détient le droit de reprendre sa propriété, en payant seulement la valeur des matériaux conformément à l'article 555 du Code civil disposant que « *lorsque les constructions ont été faites par un tiers avec ses matériaux, le propriétaire du fonds a droit, ou de les retirer, ou d'obliger ce tiers à les enlever. Si le propriétaire préfère conserver ces constructions, il doit le remboursement de la valeur des matériaux et du prix de la main d'œuvre.* » Selon le comité, en application de l'article 555 du Code Napoléon, le manège peut donc être remis à la Couronne, propriétaire du fonds, dès le 1<sup>er</sup> avril moyennant seulement une indemnité de 100 000 francs. In O<sup>2</sup> 221, Procès-verbal de la séance du comité contentieux, 17 août 1808.

<sup>85</sup> Dans ce sens, O<sup>2</sup> 156 (24), Rapport de l'intendant général à l'empereur, 13 décembre 1810. Le comte Daru y informe l'empereur que le maire de Versailles compte faire construire un bureau pour la perception de l'octroi sur un des terrains de la liste civile « *qui appartient* » à l'empereur.

<sup>86</sup> Discours du comte Desmeunier, rapporteur de la commission chargée d'examiner le projet de sénatus consulte relatif au domaine de la Couronne, 30 janvier 1810 : « (...) *il en résulte qu'au moment actuel la Couronne n'a point de dotation et qu'elle n'est qu'usufruitière comme le monarque. (...) Une dotation de la Couronne est nécessaire à la gloire et à la stabilité du trône : l'opinion que la Couronne doit être propriétaire des domaines affectés à la liste civile (...), que cette propriété doit être inaliénable et imprescriptible, est devenue universelle.* », in *Le Moniteur universel*, 1810, p. 127.

<sup>87</sup> Articles 4 et 6 du sénatus consulte du 30 janvier 1810, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XVII (1810-1811), p. 12.

<sup>88</sup> Article 15, in *ibid.*

<sup>89</sup> Article 21, in *Bulletin des lois...*, *op.cit.*, t. XII (1810), p. 33.

<sup>90</sup> Article 26, in *ibid.*, p. 34.

<sup>91</sup> Article 36, in *ibid.*, p. 35.

<sup>92</sup> Présentation du projet de sénatus consulte par le comte Regnaud de Saint-Jean d'Angély devant le Sénat conservateur le vendredi 3 janvier 1810 : « (...) [l'empereur] *jouira du domaine de la Couronne mais n'en disposera pas ; il disposera du domaine extraordinaire mais n'en jouira pas (...).* », in *Le Moniteur universel*, p. 126.

<sup>93</sup> Article 3 de la loi du 8 novembre 1814, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XIX (1814-1815), p. 234.

<sup>94</sup> Article 21 de la loi du 8 novembre 1814, in *ibid.*, p. 235.

formellement consacrée ultérieurement lors de la discussion relative au Code forestier en 1827<sup>95</sup>. L'administration de la Couronne l'admet également<sup>96</sup>.

Sous la Monarchie de Juillet, le texte du 2 mars 1832 dispose à son tour que le roi doit « *jouir* » d'une liste civile. La section II de la loi porte d'ailleurs pour titre « *Conditions de jouissance des biens formant la dotation de la Couronne* »<sup>97</sup>. Initialement pourtant, la section II du projet présenté par le gouvernement s'intitulait « *Conditions de propriété particulières aux biens de la Couronne* »<sup>98</sup>. Mais, pressée par le républicain Cormenin, la commission amende rapidement cette disposition dans le sens d'une simple jouissance<sup>99</sup>. Tout, dans la discussion législative porte à croire que le roi ne se voit accorder qu'une jouissance. Dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté par Casimir Perier le 3 octobre 1831, il n'est en effet question que de régler la « *jouissance du roi* »<sup>100</sup>. Le rapport fait au nom de la commission des lois par le député Schonen le 31 décembre 1831 va dans le même sens puisqu'en sus de la modification du titre de la section II déjà évoquée, le rapporteur y explique que le mobilier de la Couronne « *est toujours le mobilier de l'Etat* »<sup>101</sup>. De surcroît, nu-propriétaire, l'Etat se doit de protéger les forêts de la Couronne. En conséquence, on trouve encore juste et naturel de leur appliquer les règles relatives aux forêts de l'Etat. L'article 12 de la loi<sup>102</sup> opère à cette fin un renvoi au Code forestier dont l'article 1 dispose que les forêts de la Couronne sont soumises au régime forestier, et dont l'article 88 porte que sauf exception, toutes les dispositions applicables aux forêts du domaine de l'Etat concernent également les forêts de la Couronne<sup>103</sup>. En toute logique, le principe d'un simple usufruit royal affirmé clairement dans la loi de 1832 ne souffre aucune contestation jusqu'en 1848<sup>104</sup>. Lors de la liquidation de la liste civile, la nue-propriété de l'Etat et l'usufruit font d'ailleurs l'objet d'une confirmation<sup>105</sup>.

---

<sup>95</sup> Selon le rapporteur du Code forestier, M. Roy, « (...) *les biens de la Couronne ne cessent pas de faire partie du domaine de l'Etat par l'affectation qui en est faite à la Couronne. Il n'y a donc pas de raison pour que les règles prescrites pour les bois de l'Etat ne soient pas les mêmes pour ceux qui composent la dotation. (...) Mais cette affectation n'a lieu que pour la jouissance. La Couronne n'est usufruitière et ne jouit que comme usufruitière. (...) Il existe donc relativement à ces bois, deux intérêts, celui de l'Etat propriétaire et celui de la Couronne usufruitière.* », in *ibid.*, t. XXVII (1827), p. 211.

<sup>96</sup> En 1825, les administrateurs de l'office de Poissy font une réclamation à la liste civile. Ces derniers souhaitent obtenir une indemnité à raison de la dépossession en 1806 par la liste civile d'une pièce de terre de 334 perches, enclavée dans le domaine de la Couronne, nécessaire à la construction de la clôture du domaine de Saint-Germain. Pour dédommager l'hospice de cette perte, Napoléon lui avait constitué une rente de 50 francs annuelle, rente réclamée en 1825 à la liste civile. Son comité contentieux estime que c'est à l'Etat propriétaire constituant la dotation de la Couronne de verser cette rente, et non à la liste civile: « *L'Etat doit une juste indemnité pour les restitutions auxquelles la Couronne peut être assujettie, (...) celle-ci est fondée à assigner [l'Etat] en garantie toutes les fois qu'elle est attaquée dans la jouissance des biens qui composent sa dotation. (...) La Couronne a incontestablement le droit d'appeler l'Etat en garantie, lorsqu'elle est attaquée en éviction ou en paiement d'indemnité par des tiers, sous le rapport des immeubles affectés à sa dotation (...).* », in O<sup>3</sup> 922, Note du comité contentieux de la Maison au ministre de la Maison, 2 juillet 1825.

<sup>97</sup> *Bulletin des lois...*, *op.cit.*, t. IV, Paris, 1833, p. 70-77.

<sup>98</sup> André DUPIN, *Traité des apanages...*, *op.cit.*, p. 185.

<sup>99</sup> Dans ce sens, Louis-Marie DE CORMENIN, *Lettres sur la liste civile et sur l'apanage*, Paris, Pagnerre, 1837, p. 51 : « (...) *dans tous les cas, la nation n'abandonne que le domaine utile ou l'usufruit ; elle se réserve le domaine éminent ou la propriété. (...) [le roi] en a la jouissance et non la disposition.* »

<sup>100</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la liste civile prononcé par Casimir Perier devant la chambre des députés le 4 octobre 1831, in André DUPIN, *Traité des apanages...*, *op.cit.*, p. 161.

<sup>101</sup> *Le Moniteur universel*, 1831, p. 2542.

<sup>102</sup> *Bulletin...*, *op.cit.*, t. IV, 1833, p. 71.

<sup>103</sup> Désiré DALLOZ, Article « *Domaine de la Couronne* », *Répertoire...*, *op.cit.*, t. XVII, p. 71.

<sup>104</sup> Dans ce sens, O<sup>4</sup> 2805, Rapport envoyé par l'intendance de la liste civile à l'administration de l'Enregistrement et des Domaines, 7 mai 1833. L'Etat y est qualifié de « *propriétaire* » dans une affaire d'échange intervenant entre des biens de la Couronne et des biens privés du roi. En conséquence, le rapport préconise de faire examiner et vérifier les procès-verbaux d'expertise par des agents du ministère des Finances.

<sup>105</sup> Lors de la liquidation de la liste civile opérée en août 1848, le comité contentieux de l'ancienne liste civile est consulté sur la question de savoir si l'administration de Louis-Philippe, ayant eu l'usage de meubles et objets susceptibles de détérioration pendant le règne, se trouve débitrice envers l'Etat de la moins-value éventuelle de ces biens. La réponse du comité s'avère négative : « *la loi de 1832 n'a pas fait d'exception au droit commun, le roi était usufruitier du mobilier de la Couronne et à ce titre il ne pouvait être responsable des détériorations qu'amène l'usage ou le temps. (...) L'usufruitier*

Enfin, en 1852, le sénatus consulte du 12 décembre comporte une section II intitulée, sur le modèle de 1832, « *Conditions de la jouissance des biens formant la dotation de la Couronne* ». Il soumet aussi, à l'article 11, les forêts impériales aux dispositions du Code forestier<sup>106</sup>. Par conséquent, jamais l'empereur ne se voit reconnaître la possibilité, au cours de son règne, de se comporter avec la dotation comme il le ferait avec des biens patrimoniaux<sup>107</sup>.

## 2. Un viager

Du principe constaté que la dotation ne représente qu'une distraction temporaire et précaire du domaine de l'Etat, découle également l'impossibilité théorique de son appropriation par le monarque. A l'instar du système anglais, ce mécanisme comporte l'immense avantage de donner théoriquement au législateur, lors du décès de chaque monarque et lorsque les concessions faites s'éteignent, l'occasion de faire un nouveau traité avec le nouveau Prince et de freiner éventuellement ses « *passions* » s'il s'avère qu'il a par exemple montré « *dans les premiers jours de sa jeunesse des goûts déprédateurs* »<sup>108</sup>.

A cet égard, la précarité de l'octroi illustre dans une certaine mesure le déclasserment politique du monarque au XIX<sup>e</sup> siècle au regard de la plénitude monarchique d'Ancien Régime. Doté et pensionné par la Nation, celui-ci entre dans la dépendance du pouvoir législatif qui, comme le Parlement Anglais depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, détient expressément le pouvoir, à la fin de chaque règne, de réformer le train de vie de la monarchie et de corriger les abus éventuellement constatés au cours du règne précédent<sup>109</sup>. Le caractère viager de l'affectation entre donc en totale contradiction avec les anciens principes domaniaux, et heurte bien souvent les susceptibilités monarchistes. La meilleure preuve en est que lors de sa tentative de restauration du trône des Bourbons en avril 1832, la duchesse de Berry prévoit que le futur Henri V se verra octroyer non une liste civile votée à chaque changement de règne, mais une dotation fixe et immuable établie en rentes, donnée en propriété et inaliénable<sup>110</sup>. Dans le même sens, mais à l'étranger, le fervent royaliste Felix Moreau déplore en 1896 que le parlement norvégien puisse, « *pour arracher à la Couronne des concessions qu'elle refus[e] (...), voter une réduction de la dotation (...) allouée au roi* »<sup>111</sup>.

Ce principe de non perpétuité de la dotation figure dans chaque loi relative à la liste civile :

---

*n'est pas responsable des détériorations qu'amène l'usage ou le temps (...).*», in 300 AP (I) 158, Procès-verbal de la séance du comité contentieux de l'ancienne liste civile et du domaine privé, 16 août 1848.

<sup>106</sup> DUVERGIER, *Collection ...*, op.cit., t. LII (1852), p. 759.

<sup>107</sup> En 1862 par exemple, l'empereur émet l'idée de vendre au ministère de la Guerre des immeubles appartenant à la Couronne mis à sa disposition depuis longtemps. Après avoir répondu que le principe de l'inaliénabilité empêchait une telle vente, la ministre de la Maison soulève un second point : « *Supposons un instant que la liste civile obtienne la faculté de les aliéner ; à qui les vendrait-elle ? Au ministère de la Guerre, c'est-à-dire à l'Etat ; et alors cela présenterait cette singulière anomalie d'un usufruitier qui vend au nu-propriétaire l'immeuble qui appartient à ce dernier. (...)* Sa Majesté ne trouvera pas un ministre, un sénateur, un conseiller d'Etat qui lui conseille de donner suite à ce projet. », in O<sup>5</sup> 97, Notes du secrétariat général du ministère au ministre de la Maison, novembre 1862.

<sup>108</sup> Antoine-Etienne FANTIN DES ODOARD, *Considérations sur le gouvernement qui convient à la France et sur les moyens de concourir au rétablissement des finances de l'Etat*, 1789, p. 52.

<sup>109</sup> Dans ce sens, Jean-Louis DE LOLME, *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglais*, Londres, Robinson, 1785, t. I, p. 67-70 : « (...) toutes les fois qu[e] les Communes se sont mises sérieusement en devoir de corriger les abus de pouvoir qui s'étaient glissés dans l'administration, subsides et plaintes se sont tenus par la main ; cette méthode a toujours produit l'effet désiré (...). A la fin de chaque règne, la liste civile et conséquemment la force d'indépendance qu'elle procurait, prennent fin. Le successeur trouve un trône, un sceptre et une couronne, mais il ne trouve ni pouvoir ni dignité même : et avant de lui donner une possession réelle de toutes ces choses, le parlement a le pouvoir de faire la revue de l'Etat et de corriger les abus qui s'étoient introduits pendant le règne précédent. (...) L'Angleterre jouit donc en cela d'un avantage très grand, (...) je veux dire de celui d'une réformation périodique. »

<sup>110</sup> Louis BLANC, *Histoire de dix ans 1830-1840*, Paris, Germer Baillière, 1877, t. III, p. 245.

<sup>111</sup> Félix MOREAU, *Pour le régime parlementaire*, Paris, Fontemoing, 1903, p. 211 ; dans le même sens, Denis Baranger remarque que le refus de voter la *civil list* en Angleterre au XVIII<sup>e</sup> siècle constitue un moyen indirect fourni aux chambres par la constitution afin de limiter le pouvoir du roi, in Denis BARANGER, *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, 1999, p. 57.

En 1791, la Nation pourvoit pour la première fois à la splendeur du trône par une liste civile, et compose la loi du 26 mai-1<sup>er</sup> juin de deux décrets séparés relatifs à la somme d'argent et à la dotation domaniale. En revanche, la Constituante commet une erreur regrettable en ne précisant pas dans le texte la durée de l'affectation. Pour la connaître, il faut lire les dispositions de la constitution du 3 septembre 1791. Cette dernière dispose que le Corps législatif déterminera « la somme » de la liste civile à chaque changement de règne, pour toute la durée du règne<sup>112</sup>. Ce faisant, les constituants rejettent l'idée d'un contrôle parlementaire de la gestion de la liste civile à l'occasion d'un vote annuel de ses subsides. Or textuellement, ces dispositions ne s'appliquent qu'à la seule somme d'argent. En cloisonnant les deux types de dotations dans la loi, les députés omettent de limiter formellement la jouissance de la dotation domaniale à la seule durée du règne. Il s'ensuit qu'en 1791, les biens domaniaux, à la différence de la dotation pécuniaire, sont potentiellement octroyés à perpétuité, partant non amenés à réintégrer le domaine de l'Etat à la fin du règne.

Pourtant, cette thèse n'est sans doute pas celle de la Révolution. Comment le mouvement de rénovation juridique qu'elle implique aurait-il pu tolérer que le roi continue, comme sous l'Ancien Régime, de contracter avec sa dotation une union perpétuelle ? A l'image de la somme d'argent versée par le Trésor public, la dotation doit donc s'entendre à la façon d'un viager. L'histoire de la liste civile au XIX<sup>e</sup> siècle illustre d'ailleurs cette théorie : dans les faits, l'établissement immobilier et mobilier de la Couronne ne constitue jamais un octroi à titre perpétuel. Avec la chute de la monarchie en 1792, la dotation opère par exemple un retour au domaine national. Il en va de même en 1814, 1830, 1848 et 1870. D'ailleurs, ce principe prouve d'autant plus son efficience que le Prince tente parfois de le transgresser.

Calquée initialement en 1804 sur le modèle de 1791, la législation relative à la liste civile de l'an XII fait l'objet d'une réforme dans le sénatus consulte du 30 janvier 1810. A compter de cette date, la dotation de la Couronne devient tacitement perpétuelle. En effet, le texte, comme en 1791, omet de fixer dans le temps la durée de l'affectation. Néanmoins, son esprit tend à ce que les biens de la Couronne se perpétuent avec elle. Il convient à la dignité du trône impérial que la composition de la dotation soit définitive et permanente. A cet effet, la loi consacre à son article 10 l'inaliénabilité des biens de la Couronne<sup>113</sup>. Ceci revient, de façon implicite, à consacrer leur perpétuité. Cette action de protéger le domaine impérial de toute aliénation ne semble en effet motivée à l'époque que par la volonté de le rendre autonome. Dans l'esprit des sénateurs, l'indépendance de la nouvelle dynastie exige des revenus stables. En conséquence il s'avère nécessaire que leur gage devienne lui-même perpétuel et rendu insusceptible de modification par l'Etat lors d'un changement de règne<sup>114</sup>. Et surtout, il ne faut pas reproduire cette erreur des premiers constituants ayant accepté l'idée qu'à chaque début de règne l'Etat pouvait vendre « au moins en partie, les palais, les domaines et les forêts » de la Couronne<sup>115</sup>.

En 1814, la Restauration ambitionne le *statu quo*. La cour tente à son tour de faire prévaloir la théorie selon laquelle la dotation domaniale ne consisterait pas en un viager au nom, là encore, de la nécessaire autonomie du trône<sup>116</sup>. Aussi la loi du 8 novembre laisse-t-elle subsister

---

<sup>112</sup> Article 10, chapitre II, titre III de la constitution du 3 septembre 1791, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. III (1791), p. 239-257.

<sup>113</sup> Article 10 du sénatus consulte du 30 janvier 1810 : « Les biens qui forment la dotation de la Couronne sont inaliénables et imprescriptibles. », in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XVII (1810-1811), p. 12.

<sup>114</sup> Dans ce sens, voir la présentation du projet de sénatus consulte par le comte REGNAUD DE SAINT-JEAN D'ANGELY devant le Sénat, 3 janvier 1810 : « la dotation de la Couronne (...) doit suivre à jamais sa destination, (...) ne peut en aucun temps être diminuée, (...) ne peut changer de nature, ni s'accroître sans l'assentiment du Sénat. (...) Enfin, c'est le gage inviolable de la grandeur de la nation, de la splendeur du trône, de l'indépendance du monarque. », in *Le Moniteur universel*, 1810, p. 126.

<sup>115</sup> Discours du comte Desmeunier, rapporteur de la commission..., *op.cit.*, p. 127.

<sup>116</sup> Discours du député légitimiste Metz devant la chambre des députés le 14 mai 1829 : « Il importe en effet à la gloire de la France, à la dignité de la Couronne, que la dotation royale demeure invariable, qu'elle échappe à d'importunes sollicitations, aux surprises exercées sur ceux qui sont chargés de son administration (...). », in *Le Moniteur universel*, 1829, p. 747.

un doute quant à la durée de l'affectation. A son article 7, elle dispose que « conformément à l'article 23 de la Charte, la présente liste civile est fixée pour tout le règne du roi ». Or, dans le titre et le préambule du texte, l'expression « liste civile », qui en 1791 et 1810 se réfère tout à la fois à la somme en numéraire et à la dotation immobilière, voit désormais son sens volontairement restreint à la désignation de la seule dotation pécuniaire. Ce faisant, le législateur manifeste son intention de ne faire tomber sous le coup de l'article 23 de la Charte que cette dernière. Partant, la composition des meubles et immeubles n'aurait pas besoin d'être réexaminée au début de chaque règne, puisqu'au rebours des deniers, la dotation domaniale aurait vocation à être perpétuellement affectée à la Couronne.

Juridiquement toutefois, la manœuvre n'emporte que peu d'effets. Si d'aucuns dans l'entourage royal ont pu désirer que la dotation immobilière et mobilière, en 1814, soit fixée de façon immuable, le titre d'une loi apposé dans les bureaux de la Chancellerie ne fait pas pour autant autorité, de même que les expressions d'un préambule émané d'un ministre ne peuvent prévaloir contre le texte de la loi<sup>117</sup>. De surcroît, un tel système implique éventuellement que d'un règne à l'autre, par l'effet de la perpétuité, les biens de la dotation ne soient plus en harmonie avec les besoins matériels du trône. Il n'empêche pas, pour d'aucuns, que la première législature suivant l'avènement soit habilitée à apprécier « les considérations nées des circonstances et capables d'influer sur la détermination des domaines de l'Etat qui doivent être affectés à la jouissance usufruitière du monarque »<sup>118</sup>.

Bien sûr, à l'occasion du vote de la liste civile de Charles X, ces prétentions sont de nouveau renouvelées avec force sans que la Chambre y prenne garde. La perpétuité semble encore vue comme chevillée à la préservation du domaine royal<sup>119</sup>. Aussi, les ministres soumettent au pouvoir législatif un projet dans lequel il n'est aucunement fait référence à une quelconque dotation de la Couronne, comme si cette dernière avait déjà reçu une fixation perpétuelle en 1814 qu'il n'est besoin de rediscuter en 1825. Pour la cour en effet, le système d'un domaine « à perpétuité mis dans la main du roi » adopté en 1810 doit être reproduit de manière à ce que son contenu devienne une « sorte de majorat transmissible pour aider le monarque à soutenir la splendeur du trône »<sup>120</sup> et de façon à éviter tout changement du législateur dans sa composition<sup>121</sup>. Adoptée quasiment à l'unanimité par les députés<sup>122</sup> et les pairs<sup>123</sup>, la loi du 15 janvier 1825 n'affecte en conséquence à l'expression « liste civile » que la dotation en numéraire. La dotation de la Couronne, comme en 1810 et 1814, devient ainsi perpétuelle, cette fois-ci officiellement.

On le comprend, proclamer ou refuser le caractère perpétuel ou viager des biens de la Couronne représente un enjeu non négligeable. Pour les dynasties des napoléonides et des Bourbons de la branche aînée, la reconnaissance de la perpétuité constitue un symbole tant elle va de pair avec l'intemporalité des systèmes institutionnels qu'elles entendent fonder ou restaurer. Partant, affirmer que le domaine affecté à la représentation de la souveraineté ne nécessite aucun renouvellement de règne en règne induit l'idée que leurs régimes trouvent leurs fondements dans la légitimité et l'hérédité et aucunement dans l'élection ou le principe national<sup>124</sup>. Du point de vue

---

<sup>117</sup> Désiré DALLOZ, Article « Domaine de la Couronne », *Répertoire...*, *op.cit.*, t. XVII, p. 63.

<sup>118</sup> Guillaume-Jean FAVARD DE LANGLADE, Article « Liste civile », *Répertoire de la nouvelle législation...*, *op.cit.*, t. III, p. 317.

<sup>119</sup> C'est le principe soutenu par le modéré comte d'ARGOUT lors de la discussion à la chambre des pairs le 19 juin 1829 relative à la validité d'un échange pratiqué par la Couronne : « le domaine du roi [a] toujours été inaliénable et imprescriptible, ce qui implique nécessairement l'idée de la perpétuité. », in *Le Moniteur universel*, 1829, p. 1102.

<sup>120</sup> Discours du baron Mounier devant la chambre des pairs le 19 juin 1829, in *ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.* L'orateur y fait remarquer « les inconvénients d'un système d'après lequel le Louvre ne serait plus le Capitole de la monarchie, mais un édifice comme un autre dont la désignation pourrait être périodiquement changée au gré de la législature ; d'après lequel enfin le château de Fontainebleau pourrait être transformé par amendement en école forestière, et Versailles en caserne. Heureusement la législation et les faits sont contraires à ce système. »

<sup>122</sup> La loi est adoptée par 278 boules blanches contre 25 boules blanches, in *Le Moniteur universel*, séance à la chambre des députés du 12 janvier 1825, 1825, p. 54.

<sup>123</sup> *Le Moniteur universel*, séance à la chambre des pairs du 14 janvier 1825, 1825, p. 65.

<sup>124</sup> Jean LEFEBURE, *De la monarchie française*, Avesnes, Viroux, 1852, p. 55.

monarchique, la perpétuité du trône implique fatalement la perpétuité de la dotation. Mais au fond, seule la loi du 15 janvier 1825, par l'évocation formelle de la seule dotation pécuniaire, laisse présumer la reconnaissance officielle de cette règle. En revanche, la législation de 1791 demeure vague sur la question, et le sénatus de 1810 ne l'affirme pas textuellement. Quant à la loi de 1814, elle ne fait que le fantasmer.

Plus certainement, c'est le principe d'une dotation viagère qui doit prévaloir. En effet, l'ensemble des législations de 1791, 1810, 1814 et 1825 limite le droit du souverain sur sa dotation à une simple jouissance, jouissance théoriquement incompatible avec la reconnaissance d'une dotation perpétuelle.

Cette idée s'impose définitivement à compter de 1832. Là encore pourtant, suivant le modèle fourni par la loi du 15 janvier 1825, le premier projet de loi du gouvernement (1831) relatif à la liste civile cloisonne à nouveau les dotations domaniale et pécuniaire. Le texte ne prévoit qu'un revenu fixe et annuel voté pour « toute la durée de chaque règne, conformément à l'article 19 de la Charte constitutionnelle »<sup>125</sup>, entérinant ainsi le principe d'une dotation domaniale perpétuelle, flottant à part et indépendante de la dotation pécuniaire temporaire.

Toutefois, s'opposant à ce système, Cormenin critique ce « grand majorat inextinguible qui ne pourrait prendre fin, soit par le décès du dernier mâle de la dynastie régnante, soit même par l'avènement au trône d'une dynastie nouvelle ». Il dessine au contraire les avantages d'un système dans lequel « la nation examine à chaque règne s'il lui convient selon les besoins de la population ou du trésor, de retirer de la dotation, pour l'aliéner ou le démolir, tel palais dont l'immense réparation serait ruineuse »<sup>126</sup>. En conséquence, la commission modifie le projet dans ce sens. Dans son rapport, le député Schonon explique que « si cette dotation devait suivre la dynastie dans ses rejetons les plus reculés, elle pourrait devenir trop considérable et n'être plus analogue à ses besoins. (...) Nous avons donc pensé que si, en fait, la dotation de la couronne pouvait rester perpétuelle, il importait que son principe reposât sur la volonté nationale »<sup>127</sup>.

Contrairement à la loi du 15 janvier 1825, la loi du 2 mars 1832 inclut donc la dotation de la Couronne parmi les dispositions contenues dans la loi sur la liste civile. La section première de son titre I traite du « Domaine de la Couronne »<sup>128</sup>. A nouveau, la liste civile se compose, pour la durée du règne seulement, d'une dotation mobilière et immobilière appelée dotation de la Couronne, et d'une somme annuelle assignée sur le Trésor Public<sup>129</sup>. La loi elle-même donne une application concrète au principe du viager puisque pour mettre la dotation en adéquation avec l'esprit du régime, elle la modifie en la diminuant d'un ensemble d'immeubles d'une garde coûteuse et d'un produit presque nul d'une valeur de près de dix-huit millions, dont les châteaux de Rambouillet, Strasbourg et Bordeaux<sup>130</sup>.

Enfin, en 1852, aucune discussion ne s'engage sur la question de la perpétuité lors de l'adoption du sénatus consulte sur la liste civile. C'est une dotation temporaire dont l'empereur se voit attribuer la jouissance. Dans le titre I, les termes de « liste civile de l'empereur » et de « dotation de la Couronne » ne sont pas séparés. Aussi, par la combinaison de ces dispositions avec l'article 1 prescrivant la fixation de la liste civile pour « toute la durée du règne »<sup>131</sup>, le domaine immobilier et mobilier se voit conférer une durée de vie limitée au temps du règne.

A l'évidence, la dotation domaniale ne se révèle jamais immuable, en droit. Mais aussi en fait : mis à part Charles X, aucun souverain siècle ne succède au trône selon les lois de dévolution de la Couronne établies. La perpétuité revendiquée avant 1832 n'a donc jamais trouvé l'occasion de s'appliquer. En fait ou en droit, le monarque ne peut prétendre faire de son domaine une substitution perpétuelle qu'il n'est pas nécessaire de renouveler à chaque avènement. Celui-ci

<sup>125</sup> Article 1 du projet de loi sur la liste civile, in André DUPIN, *Traité des apanages...*, op.cit., p. 187.

<sup>126</sup> Louis-Marie DE CORMENIN, *Lettres sur la liste civile et sur l'apanage*, Paris, Pagnerre, 1837, p. 54.

<sup>127</sup> Séance à la chambre des députés le 28 décembre 1831, in *Le Moniteur universel*, 1831, p. 2542.

<sup>128</sup> *Bulletin...*, op.cit., t. IV, Paris, 1833, p. 70.

<sup>129</sup> Article 1 de la loi du 2 mars 1832, in *Bulletin...*, op.cit., t. IV, 1833, p. 70.

<sup>130</sup> Tableau annexé à la loi du 2 mars 1832, in *Bulletin...*, op.cit., t. IV, 1833, p. 77-79.

<sup>131</sup> DUVERGIER, *Collection...*, op.cit., t. LII (1852), 1852, p. 758.

reste une propriété démembrée que son détenteur précaire est contraint de restituer à un moment ou un autre à son propriétaire originel et éminent. Non seulement ce système présente politiquement un grand intérêt pour l'État dont les pouvoirs publics constitutionnels sont aptes à réviser périodiquement la dotation d'un Prince à *priori* constitué, mais il s'oppose clairement, et nuit théoriquement<sup>132</sup>, à toute appropriation par le Prince des biens immobiliers et mobiliers composant son établissement matériel.

## II. La gestion d'un propriétaire

La propriété constitue le droit en vertu duquel une chose se trouve soumise d'une manière absolue et exclusive à la volonté et l'action d'une personne.

L'article 544 du Code civil dispose qu'elle « est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements ». Traditionnellement, le propriétaire se reconnaît à sa faculté d'user, jouir et de disposer par tous les actes matériels ou juridiques de sa chose<sup>133</sup>. En revanche, l'individu privé de l'*abusus*, du droit d'aliéner ou de détruire la chose, ne se voit reconnaître que la qualité de simple usufruitier<sup>134</sup>. Comme on l'a vu, démembrée du domaine de la Nation, affectée à titre précaire et viager, inaliénable, la dotation de la Couronne ne remplit pas tous les critères d'une véritable propriété privée. En principe...

Mais à y regarder de plus près et dans les faits, la nature des droits du Prince sur la dotation semble aller au-delà de la simple jouissance. Si les lois sur la liste civile l'autorisent à en jouir et à en percevoir les fruits et les revenus, il se voit aussi reconnaître la faculté d'y réaliser tous les changements, additions ou démolitions qu'il juge utiles à sa conservation ou à son embellissement. Débordant ainsi du cadre de l'usufruit<sup>135</sup>, cette aptitude tend à faire de son droit sur les biens de la Couronne un « usage presque sans limite »<sup>136</sup>. Parce qu'il dispose de l'*usus*, du *fructus* mais aussi du droit de faire dans la dotation tout ce qui ne détériore pas, son mode de possession paraît spécial. L'exercice de ses droits réels immobiliers est innommé, *sui generis* et lui assure la maîtrise domaniale, dans des termes qui diffèrent toutefois de la propriété (A). Corollaire et conséquence de cet état de fait, le monarque administre son domaine et organise son exploitation en véritable seigneur et maître (B).

### A. Une quasi-propriété

#### 1. La pleine jouissance

On l'a vu, toutes les lois relatives aux listes civiles consacrent le droit de jouissance du monarque sur les biens de la dotation. Techniquement, cet élément constitutif de la propriété inclut un pouvoir de choix sur le bien. C'est un droit réel. Son titulaire peut en user directement selon la destination naturelle de celui-ci ou bien tirer tout ou partie de son utilité économique<sup>137</sup>. La nature des droits du Prince sur les biens de la Couronne s'inscrit totalement dans cette logique puisque ce dernier use librement de la dotation (a) et en perçoit les revenus (b).

---

<sup>132</sup> Selon Dufour, la fixité de la dotation se révélerait davantage favorable à la propriété, car un usufruitier ne saurait avoir à la conservation et à l'amélioration d'une chose susceptible de disparaître de la future dotation de son successeur, les mêmes intérêts qu'un véritable propriétaire. In Gabriel DUFOUR, *Traité général de droit administratif*, Paris, Cotillon, 1856, t. V, p. 147.

<sup>133</sup> Charles AUBRY, Charles RAU, *Cours de droit civil français*, Paris, Marchal et Billard, 1935, t. II, p. 248.

<sup>134</sup> Gabriel MARTY, Pierre RAYNAUD, *Les biens*, Paris, Sirey, 1980, p. 44.

<sup>135</sup> Article 578 du Code civil : « L'usufruit est le droit des jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance. »

<sup>136</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. III, p. 162.

<sup>137</sup> Gérard CORNU, *Droit civil Introduction Les personnes Les biens*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 422.

## a. L'*usus*

Cette prérogative consiste pour le titulaire d'un bien à s'en servir personnellement. C'est un droit de libre affectation de la chose<sup>138</sup> incluant un pouvoir de choix sur la destination donnée à celle-ci. En vertu de son droit d'usage, le titulaire peut choisir de jouir de son bien comme de ne pas en jouir, d'en profiter comme de ne pas en profiter. L'usage implique également un droit d'aménagement de la chose. En quelque sorte, il est la manifestation de la rencontre du patrimoine et de la personnalité<sup>139</sup>. Il permet à son titulaire de borner, planter, modeler ou remodeler son bien.

A l'évidence, tous des monarques disposent de ce droit vis-à-vis des immenses biens de la Couronne. Forêts, domaines ruraux, manufactures, musées, palais, théâtres voient leurs affectations évoluer au gré des volontés royales ou impériales. Certes, la dotation est octroyée à son titulaire pour qu'il en jouisse moins pour lui que pour la nation et dans le but d'assurer avant tout la splendeur du trône. Mais ce faisant, le monarque ne se voit reconnaître qu'une obligation de moyen et non de résultat. Les textes restent flous sur la forme que doit revêtir son mode de jouissance. Son usage n'apparaît borné que par la nécessité de restituer à la Nation à la fin du règne une dotation non amoindrie ou dépréciée. Pour le reste, les indications manquent.

A titre d'exemple, selon les goûts et la volonté des souverains, il n'est pas fait le même usage des palais de la Liste civile. Certains sont affectés majoritairement à la représentation de la Nation et à la splendeur du trône, d'autres servent aussi de lieu d'habitation au monarque et à sa famille. En cela, ils font l'objet d'une affectation à titre privé qui varie d'un règne à l'autre. La manière dont le souverain use ou n'use pas des palais se trouve liée à sa personnalité : si Napoléon Ier aime habiter souvent Saint-Cloud et Fontainebleau, Charles X apprécie surtout Compiègne. A partir de 1830, il est patent que lorsque Louis-Philippe ne dort pas aux Tuileries, c'est qu'il loge dans son château privé de Neuilly. Sous son règne relativement sédentaire, les palais de la Couronne ne servent que peu à l'habitation du souverain. Or la possibilité laissée au roi de choisir d'habiter ou de ne pas habiter un palais participe incontestablement de sa libre jouissance.

De même, le roi ou l'empereur peut faire décorer ses palais et jardins comme il l'entend. Il en va de même pour les forêts dont l'aménagement résulte de sa pure et franche volonté. Cette entreprise peut consister à faciliter la pratique de la chasse ou bien au contraire à augmenter le revenu des coupes de bois. A cet égard, l'usage des bois ne souffre aucune entrave. Ainsi, les dispositions de la loi du 3 mai 1844 n'ont pas vocation à s'appliquer aux forêts de la Couronne : le Prince peut y chasser à toutes les époques de l'année<sup>140</sup>. Dans cet esprit sous le Premier empire, les bois de la Couronne doivent, entre autres, offrir une « *convenance* »<sup>141</sup> à la chasse. Sous les Bourbons, le Prince use également souverainement de ses forêts. Ces dernières « *sont particulièrement destinées* »<sup>142</sup> au plaisir du Prince. En son nom, on en compromet des parties en y conservant trop de gibier, en y réalisant des routes, des percements utiles à la chasse ou encore des tirés pour « *le plaisir de la chasse* »<sup>143</sup>. Si le roi les destine souvent à cette activité, son libre usage de la dotation se manifeste aussi lorsqu'il décide au contraire d'en suspendre la pratique lors des mois de juin, juillet et août 1818 parce qu'il s'avère nécessaire « *de conserver dans les forêts une grande*

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 443.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 444.

<sup>140</sup> Article 30 de la loi sur la police de la chasse, 3 mai 1844 : « *Les dispositions de la présente loi relatives à l'exercice du droit de chasse ne sont pas applicables aux propriétés de la Couronne.* », in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XLIV (1844), p. 167.

<sup>141</sup> O<sup>2</sup> 155 (295), Lettre dictée par l'empereur à l'intendant général Daru, 29 décembre 1809.

<sup>142</sup> O<sup>3</sup> 947, Extrait du préambule du règlement pour les officiers de la Couronne et agents forestiers en ce qui concerne le service des chasses royales, 6 avril 1817.

<sup>143</sup> Discours du député Pelet de la Lozère lors de la séance à la chambre des députés le 14 mai 1829, in *Le Moniteur universel*, 1829, p. 747. Cette séance est consacrée à l'examen de plusieurs échanges pratiqués par la Couronne.

quantité de fauves»<sup>144</sup> ou parce qu'elles «*dépérissent à cause du gibier que l'on est obligé de conserver en raison de la hausse de l'activité de la Vénérerie*»<sup>145</sup>. *A contrario*, sous la Monarchie de Juillet, l'aménagement des bois de la Couronne s'effectue dans une toute autre optique. Il vise essentiellement à procurer au domaine «*une augmentation de ses ressources*»<sup>146</sup> en raison de l'insuffisance de la dotation pécuniaire octroyée (12 millions et non 25) en 1832.

A tout le moins, le droit d'usage du monarque sur les biens de sa liste civile illustre l'idée que la dotation est un domaine pour lequel la convenance du Prince «*doit être comptée pour beaucoup*»<sup>147</sup>. D'une certaine manière, la personnalité et l'autonomie du monarque percent à travers la manière dont ce droit s'exerce.

Néanmoins, l'*usus* ne saurait constituer à lui seul la jouissance. Il s'accompagne nécessairement de l'aptitude à retirer et percevoir les fruits de son domaine.

## **b. Le *fructus***

La jouissance de la dotation implique que son titulaire profite non seulement des biens qualifiés de nos jours de biens de capitalisation et de consommation tels les immeubles bâtis, terrains à bâtir, terres, or, bijoux, collections artistiques<sup>148</sup>, mais aussi de ses fruits et revenus tels les produits agricoles, loyers des maisons, fermages ou coupes de bois. Incontestablement, le roi ou l'empereur dispose de cette prérogative vis-à-vis des biens de la Liste civile. Bien que l'Etat les possède désormais officiellement, le Prince n'en continue pas moins d'exercer à leur égard son *fructus* et d'en percevoir à titre individuel les revenus. Cette faculté lui est attribuée dès 1791 lorsque la Constituante accorde à Louis XVI, en complément de sa dotation en numéraire, une dotation immobilière et mobilière dont «*les bois, terres, corps de ferme (...) composent la portion productive*»<sup>149</sup>. Incontestablement, cette libre exploitation des ressources, cette possibilité de faire éventuellement fructifier son bien, de choisir de le laisser au contraire improductif ou d'en consommer librement les revenus, participe de sa pleine jouissance mais aussi de son autonomie et de son indépendance vis-à-vis de l'Etat. Elle lui permet d'augmenter considérablement des ressources propres dont il use librement sans en rendre compte à quiconque, alors que dans le même temps la richesse publique est nationalisée et ses revenus versés à une administration publique chargée de la régir et de la conserver.

Ainsi désolidarisé de l'Etat dont les revenus domaniaux se versent au Trésor public, le monarque est donc autorisé tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle à exploiter pour son propre compte les biens de la Liste civile. Un tel acte procède pleinement de sa jouissance. Techniquement, ce *fructus* implique le droit d'exploiter le bien selon des modalités décidées librement. Il consiste pour son titulaire à maîtriser l'acte matériel de la récolte ou l'acte juridique d'encaissement des revenus. Car, outre la capacité de le faire fructifier, la jouissance du titulaire d'un bien implique également son aptitude à procéder matériellement et pour son propre compte au recouvrement des revenus<sup>150</sup>. Sans conteste, tous les rois en empereurs disposent de cette prérogative.

Dès 1791, la Couronne dispose d'un trésor particulier dans lequel se versent toutes les recettes des domaines laissés à la jouissance de Louis XVI. Sous les ordres directs et immédiats du roi, un trésorier, Septeuil, se charge «*de la recette de la liste civile (...) de tous les objets possédés par Sa Majesté, (...) ensemble toutes les sommes et revenus appartenant à Sa Majesté à quelque titre que ce soit et qu'il*

---

<sup>144</sup> O<sup>3</sup> 947, Procès-verbal de la conférence tenue entre le directeur général, le secrétaire général, le Premier veneur et le chef de la division des domaines du ministère de la Maison, 15 décembre 1818.

<sup>145</sup> O<sup>3</sup> 531, Rapport de Pradel, secrétaire général du ministère de la Maison, au roi, automne 1817.

<sup>146</sup> 300 AP (I) 180, Rapport de l'administrateur des forêts au roi, 29 juin 1833.

<sup>147</sup> Discours du député Pelet de la Lozère devant la chambre des députés le 15 mai 1829, in *Le Moniteur Universel*, 1829, p. 747.

<sup>148</sup> Gérard CORNU, *Droit civil Introduction Les personnes Les biens*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 415.

<sup>149</sup> *Rapport sur la vente et l'aliénation des domaines de la Couronne...*, *op.cit.*, p. 4.

<sup>150</sup> Gérard CORNU, *Droit civil Introduction Les personnes Les biens*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 444.

*lui plaira de faire verser dans le trésor de ladite liste civile qui réunira toutes les recettes (...)»<sup>151</sup>. Dès l'instauration de l'institution, il est donc reconnu à la Couronne le droit de recevoir dans son trésor particulier, distinct du Trésor public, les fonds affectés à l'entretien de sa liste civile, mais aussi « les sommes provenant des domaines particuliers, alors réservés au roi »<sup>152</sup>.*

De cette individualisation du trésor royal vis-à-vis du Trésor public dépend l'autonomie – notamment politique – du souverain et l'étendue de sa jouissance sur les biens assignés par la Nation. Accordée en 1791, cette capacité reconnue au souverain de faire percevoir par son administration domestique les fruits de son domaine n'est jamais contestée à aucun successeur de Louis XVI.

Incontestablement, le Prince tient dans sa main au XIX<sup>e</sup> siècle l'*usus* et le *fructus* sur les biens domaniaux octroyés par la Nation. Officiellement toutefois, il ne dispose pas de l'*abusus*. On va voir que pourtant son droit va bien au-delà du simple usufruit : dans les faits, il détient une espèce de petite souveraineté sur les biens de la Couronne se rapprochant à maints égards du droit d'en disposer. En cela, le monarque semble presque réunir sur sa tête les trois éléments constitutifs du droit de propriété :

## 2. L'*abusus* de fait

Servant à distinguer la propriété des autres droits réels tels que l'usufruit, l'*abusus* constitue traditionnellement le plus important des attributs de la propriété<sup>153</sup>. Il consiste à pouvoir disposer de la chose par tous les actes matériels ou juridiques de transformation, de destruction ou d'aliénation. En droit, les législations relatives aux listes civiles reconnaissent toutes la propriété de l'Etat sur les biens de la dotation.

Pourtant, le mode de possession des biens de la liste civile révèle une réelle particularité, si ce n'est ambiguïté juridique. Il apparaît clairement que la nature des droits réels du roi ou de l'empereur sur sa dotation dépasse le strict cadre du simple usufruit. Celui-ci ne semble en effet constitué que par le caractère viager de la dotation et par l'impossibilité d'en aliéner les biens. Pour le reste, la jouissance du souverain s'apparente à un usage presque sans limites étant donné qu'il modifie à sa guise la substance des bâtiments (a) et des forêts (b) de la Couronne.

### a. L'*abusus* sur les bâtiments

Si les lois sur la liste civile reconnaissent au Prince une jouissance, ce droit du roi s'apparente d'avantage à un droit réel innommé de nature particulière et *sui generis*. La jouissance, très étendue, va bien au-delà des droits d'un usager ou d'un usufruitier ordinaire. Si les valeurs mobilières et immobilières de la dotation doivent être recouvrées intactes à la fin du règne par l'Etat, leur titulaire se doit néanmoins d'en disposer en souverain véritable car il en jouit moins pour lui que pour la Nation propriétaire<sup>154</sup>. Théoriquement l'usufruitier jouit au préjudice des intérêts du propriétaire. Afin de préserver les intérêts de ce dernier, la loi l'arme alors de puissants

---

<sup>151</sup> F<sup>7</sup> 4390, Comité de sûreté générale, Pièces comptables trouvées chez Laporte, intendant de la liste civile (1790-1792), Note anonyme trouvée dans les papiers de Laporte, s.d.

<sup>152</sup> Jean-Baptiste TOURTEAU DE SEPTEUIL, *Déclaration adressée à la Convention Nationale*, Paris, Imprimerie royale, 9 novembre 1792 ; AD X 12, *Déclaration adressée à la Convention nationale de France par le ci-devant trésorier-général de la liste civile, le 9 novembre 1792. Et réponses à différents faits au rapport du citoyen Valazé au nom de la commission extraordinaire des vingt-quatre*, p. 1.

<sup>153</sup> Jean-Philippe LEVY, André CASTALDO, *Histoire du droit civil*, Paris, Dalloz, 2002, p. 313.

<sup>154</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. III, p. 126.

instruments garantissant sa propriété tels que l'obligation de fournir une caution<sup>155</sup> ou bien celle de prendre à sa charge les grosses réparations susceptibles de modifier la structure de la chose<sup>156</sup>.

Or, aucune de ces actions ne se rencontre dans le mode de jouissance du souverain. Lors de son accession au trône, il ne donne aucunement caution à l'Etat<sup>157</sup>. De plus, la Couronne supporte sans distinction, sous tous les règnes, toutes les réparations et les charges de la dotation. Ainsi, en 1791, la loi du 26 mai-1<sup>er</sup> juin autorise Louis XVI à faire aux bâtiments de la liste civile « toute espèce de réparation »<sup>158</sup>. Sous l'Empire, la Couronne est chargée d'« entretenir et réparer »<sup>159</sup> les palais de la dotation. En 1814, Louis XVIII se voit imposer une obligation en tous points identique<sup>160</sup>. Sous la Monarchie de Juillet, « l'entretien et les réparations de toute nature de meubles et immeubles de la Couronne sont à la charge de la liste civile »<sup>161</sup>. Enfin, sous le Second empire, tous les travaux d'entretien ou de réparation extérieurs ainsi que ceux de grosses réparations, tant intérieurs qu'extérieurs pour cause de vétusté, s'exécutent « sous la direction des agents du ministère de la Maison de l'empereur et des Beaux-arts et [se soldent] sur le budget de la liste civile »<sup>162</sup>.

Jamais entre 1804 et 1870, l'Etat propriétaire ne cherche à limiter ou exercer un quelconque contrôle sur les réparations et l'entretien entrepris par la Couronne sur ses bâtiments<sup>163</sup>. A l'évidence, l'empereur ou le roi dispose à cet égard de droits supérieurs à ceux de l'usufruitier ou usager ordinaire. C'est d'ailleurs dans cet esprit que Louis-Philippe fait procéder tout au long de son règne à plusieurs millions de gros travaux de réfection et d'entretien dans les palais de la Couronne<sup>164</sup>, notamment relativement aux mille cinq-cents arpents de toitures<sup>165</sup> des palais royaux, soit autant d'entreprises qui auraient dû en principe incomber à l'Etat si la Couronne avait été considérée seulement simple usufruitière.

En outre, la nature particulière de la jouissance du monarque se révèle au constat que celui-ci fait procéder, parallèlement aux réparations, à d'importantes modifications de la structure des bâtiments de la Couronne sans avoir à rendre compte à qui que ce soit. Si officiellement, il ne peut disposer à sa guise et aliéner les bâtiments, il peut en revanche les démolir et les reconstruire, ce qui revient à les dénaturer et à en modifier potentiellement la substance. En cela, sa jouissance débordé du cadre classique de l'usufruit et s'apparente à un usage presque sans limites.

Si les législations de 1791, 1810 et 1814 ne reconnaissent pas expressément ce droit au titulaire de la dotation, la pratique montre néanmoins que Napoléon n'hésite aucunement à faire réaliser d'immenses travaux dans ses palais dépassant largement le cadre du simple entretien incombant à l'usufruitier. Chaque budget annuel de sa liste civile comporte en ce sens un chapitre relatif aux dépenses extraordinaires des bâtiments. A la différence des dépenses ordinaires, ces fonds servent à solder toutes les dépenses architecturales ne relevant pas du fonctionnement régulier et du simple entretien des bâtiments. A ces dépenses extraordinaires, il faut aussi ajouter les dépenses dans les bâtiments soldées grâce aux fonds spéciaux fournis par le domaine

---

<sup>155</sup> Article 601 du Code civil : « [L'usufruitier] donne caution de jouir en bon père de famille, s'il n'en est dispensé par l'acte constitutif de l'usufruit (...) ».

<sup>156</sup> Article 605 du Code civil : « L'usufruitier n'est tenu qu'aux réparations d'entretien. Les grosses réparations demeurent à la charge du propriétaire (...) ».

<sup>157</sup> En ce sens, article 15 du sénatus consulte du 12 décembre 1852 : « Sauf (...) l'obligation de fournir caution dont l'empereur est affranchi, toutes les autres règles du droit civil régissent les propriétés de la Couronne. », in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. LII (1852), p. 759.

<sup>158</sup> Article 4 du second décret de la loi du 26 mai-1<sup>er</sup> juin 1791, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. II (1790-1791), p. 386.

<sup>159</sup> Articles 4 et 6 du sénatus consulte du 30 janvier 1810, in *ibid.*, t. XVII (1810-1811), p. 12.

<sup>160</sup> Article 3 de la loi du 8 novembre 1814 : « (...) La Couronne demeure chargée de meubler, entretenir et réparer les palais, maisons et biens qui lui sont affectés. », in *ibid.*, t. XIX (1814-1815), p. 234.

<sup>161</sup> Articles 15 et 14 de la loi du 2 mars 1832 et du sénatus consulte du 12 décembre 1852, in *ibid.*, t. XXXII (1832) et LII (1852), p. 75 et 759.

<sup>162</sup> O<sup>5</sup> 97, Note du chef de la division des bâtiments de la Couronne au secrétaire général du ministère de la Maison, 24 juin 1865.

<sup>163</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. III, p. 162.

<sup>164</sup> André DUPIN, *Traité des apanages...*, *op.cit.*, p. 295.

<sup>165</sup> 228 AP 1, Note manuscrite de Dupin au roi sur le mode de jouissance du domaine de la Couronne, avril 1835.

extraordinaire. Les budgets de la liste civile impériale renferment d'innombrables traces des immenses travaux de destruction et de reconstruction entrepris par l'empereur. Surtout, ces documents attestent de l'affranchissement par Napoléon des règles régissant la jouissance usufruitière ordinaire<sup>166</sup>.

En 1832, la loi du 2 mars vient régulariser cette situation de fait. Le texte reconnaît désormais au roi le droit exceptionnel de faire aux immeubles de liste civile tous les changements et additions utiles à leur conservation ou embellissement<sup>167</sup> et consacre son droit de modifier la substance de la dotation. A l'instar de Napoléon, Louis-Philippe use de cette prérogative sans parcimonie. Tout au long de son règne, il embellit et augmente les palais et bâtiments de la Couronne aux frais de la liste civile (on pense par exemple aux appartements des Princes à Versailles détruits et remplacés par le musée de l'histoire de France)<sup>168</sup>. Pendant dix-huit ans, l'ensemble de ces travaux d'architecture commandés par le roi coûte à la liste civile près de 53 millions. Sur ce montant, près de 33 615 000 francs relèvent de dépenses facultatives et extraordinaires allant bien au-delà du simple entretien imposé à un usufruitier<sup>169</sup>.

Suivant l'exemple du roi-citoyen, Napoléon III ne se contente pas d'entretenir magnifiquement sa dotation. A l'image de ses prédécesseurs, l'empereur ne se restreint pas dans les bornes de la simple jouissance. Car s'il n'aliène pas les bâtiments de la dotation, il se permet également d'y effectuer d'importants travaux structurels<sup>170</sup>.

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, la jouissance princière des bâtiments excède indubitablement le cadre imposé traditionnellement par l'usufruit. Elle se rapproche grandement de l'exercice d'un droit de propriété dont le détenteur est autorisé à faire sur son bien toutes les constructions « *qu'il juge à propos* »<sup>171</sup>. En cela, si l'*abusus* sur un bien en tant qu'élément constitutif de la propriété, consiste essentiellement en la capacité de l'aliéner, de la transformer ou encore de la détruire, alors le droit réel du souverain sur les bâtiments se situe à l'évidence à mi-chemin entre usufruit et propriété<sup>172</sup>.

Ce constat se vérifie par ailleurs au regard de la façon dont le Prince jouit, si ce n'est dispose, des forêts de la Couronne.

## **b. L'*abusus* sur les forêts**

---

<sup>166</sup> A Fontainebleau par exemple, il est dépensé en 1810 un million afin d'y construire des fenêtres, reconstruire la galerie de Diane ou établir un jardin en face de l'aile neuve. La même année à Compiègne, l'empereur dépense en travaux extraordinaires 612 718 francs. Les opérations y concernent entre autres la construction d'une grande galerie de bal ou l'établissement d'un péristyle dans la cour d'honneur (AF IV\* 67, *Budget des dépenses ordinaires et extraordinaires de l'intendance générale de Sa Majesté l'empereur et roi pendant l'année 1810.*)

<sup>167</sup> Article 14 de la loi du 2 mars 1832, in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXXII (1832), p. 75. Cette disposition sera fidèlement reproduite à l'article 13 du sénatus consulte du 12 décembre 1852.

<sup>168</sup> Un grand escalier est construit aux Tuileries, la réunion du Louvre et des Tuileries entamée, Versailles et son musée embellis. A Fontainebleau, la galerie de Diane se complète d'un nouveau pavillon et d'une nouvelle galerie érigée au rez-de-chaussée. André DUPIN, *Traité des apanages...*, *op.cit.*, p. 295-297.

<sup>169</sup> Marthe-Camille DE MONTALIVET, *Le roi Louis-Philippe, Liste civile*, Paris, Lévy, 1851, p. 88.

<sup>170</sup> En sus des travaux colossaux nécessités par l'achèvement du Louvre et des Tuileries, l'empereur augmente ses bâtiments de nouvelles écuries édifiées avenue Montaigne. Une salle de spectacle est aménagée dans l'aile droite du palais de Fontainebleau. La galerie des Fastes y est aussi construite à la place d'un escalier et d'un vestibule, ainsi qu'une bibliothèque dans la galerie de Diane. A Compiègne, la galerie Neuve est érigée à l'emplacement d'un petit théâtre construit sous le Premier empire afin de relier les deux ailes du palais, ainsi qu'une nouvelle salle de spectacle située près du château sur l'emplacement d'un couvent de Carmes. Catherine GRANGER, *L'empereur et les arts. La liste civile de Napoléon III*. Mémoires et documents de l'École des chartes, t. 79, 2005. 232-250.)

<sup>171</sup> Actuel article 552 du Code civil.

<sup>172</sup> Dans ce sens, O<sup>3</sup> 529, Maison du roi-Administration, an XII-1820, Anonyme, Note sur la distinction des attributions du ministre de la Maison et du ministre des Finances, 1815 : « (...) *Le ministre* [de la Maison] *a dans ses attributions les bâtiments de la couronne, mais ils ne peuvent se confondre avec les bâtiments entretenus aux frais de l'Etat par le ministère de l'Intérieur puisque les bâtiments de la Couronne sont désignés spécialement comme sa propriété* (...) ».

En principe, celui qui ne détient que la jouissance d'une forêt ne peut l'abattre<sup>173</sup>. Pourtant, le souverain dispose sans conteste de cette prérogative sur les forêts de la Liste civile. Si la propriété du sol est reconnue appartenir à l'État, le monarque fait montre à leur égard d'un droit d'usage très étendu et se comporte tel un propriétaire en faisant aménager, remodeler ou arracher leurs arbres à sa guise. Les premières législations sur la liste civile lui accordent d'ailleurs une très large latitude. L'article 5 du second décret de la loi du 26 mai-1<sup>er</sup> juin 1791 porte ainsi : « *les bois et forêts dont la jouissance est réservée au roi, seront exploités suivant l'ordre des coupes et des aménagements existants ou de ceux qui y seront substitués, dans les formes déterminées par les lois* »<sup>174</sup>. De même en 1810 et 1814, les articles 15 du sénatus consulte du 30 janvier<sup>175</sup> et 16 de la loi du 8 novembre<sup>176</sup> disposent très succinctement que « *les bois et forêts dépendant de la Couronne sont exploités conformément aux lois et règlements sur l'administration forestière* ».

Sous ces deux derniers règnes par conséquent, les bois et forêts sont exploités et aménagés en toute indépendance vis-à-vis de l'État par la Liste civile. Afin de procéder à des coupes dans ses forêts, l'administration de la Maison impériale se trouve totalement affranchie de la nécessité d'en demander autorisation à l'administration des forêts nationales. Ces biens apparaissent tout à fait distincts, quant à leur administration, des bois de l'État proprement dits. Dès 1805, les coupes et défrichements de bois sont décidés en toute autonomie par l'administrateur général des forêts de la Couronne et autorisés par le seul « *intendant général de la Maison de l'empereur* »<sup>177</sup>. De même, alors que l'aménagement d'une forêt constitue avant tout un acte de propriétaire, celui des forêts de la Couronne procède à partir de 1806 d'un simple « *décret impérial proposé et rédigé d'après les principales bases de l'ordonnance de 1669* » sur les Eaux et Forêts<sup>178</sup>. Les budgets relatifs au service des forêts de la Couronne laissent d'ailleurs apparaître chaque année des crédits élevés destinés à solder les dépenses de plantations et de construction de routes dans les bois impériaux<sup>179</sup>. Chaque année, la Couronne pratique également un nombre non négligeable de coupes extraordinaires de façon à augmenter ses revenus, « *approvisionner en bois différentes places de guerre de l'empire* »<sup>180</sup> ou encore financer la construction de vaisseaux de guerre<sup>181</sup>. Leur importance et leur quotité sont décidées par le seul intendant général de la Liste civile qui n'en rend compte qu'à l'empereur<sup>182</sup>.

Sous les Bourbons, l'exploitation des forêts révèle là encore une certaine autonomie. Sous les ordres du ministre de la Maison, l'intendant des domaines ordonne « *annuellement les coupes qui devront avoir lieu* » et met sous les yeux du ministre « *la quantité desdites coupes avec un aperçu des produits présumés* »<sup>183</sup>. Identiquement au Premier empire, les coupes extraordinaires<sup>184</sup> ainsi que les « *travaux*

<sup>173</sup> Dans ce sens, actuel article 590 du Code civil : « *Si l'usufruit comprend des bois taillis, l'usufruitier est tenu d'observer l'ordre et la quotité des coupes conformément à l'aménagement ou à l'usage constant des propriétaires (...)* » ; article 592 du Code civil : « *L'usufruitier ne peut toucher aux arbres de haute futaie. Il peut seulement employer pour faire les réparations dont il est tenu, les arbres arrachés ou brisés par accident (...)* ».

<sup>174</sup> DUVERGIER, *Collection...*, op.cit., t. II (1790-1791), p. 386.

<sup>175</sup> *Ibid.*, t. XVII (1810-1811), p. 13.

<sup>176</sup> *Ibid.*, t. XIX (1814-1815), p. 235.

<sup>177</sup> O<sup>2</sup> 151 (194), Extrait des minutes de la Secrétairerie d'État, Article 1 du décret impérial du 1<sup>er</sup> vendémiaire an XIV (23 septembre 1805).

<sup>178</sup> 138 AP 167, Note de l'empereur à l'intendant général Daru sur l'aménagement des forêts de la Couronne, mars 1806.

<sup>179</sup> O<sup>3</sup> 1003, *Etat des dépenses des forêts de la Couronne, an XIII-1809*.

<sup>180</sup> O<sup>2</sup> 159 (27), Courrier du ministre de la Guerre à l'intendant général Champagny, 20 novembre 1813.

<sup>181</sup> O<sup>2</sup> 156 (76), Note dictée par l'empereur à l'intendant général Champagny, 23 novembre 1811 : « (...) *Si je voulais faire une coupe extraordinaire dans les forêts de Fontainebleau, de Rambouillet, de Compiègne et de Saint-Germain, pour en extraire le bois nécessaire à la construction de 15 à 20 vaisseaux, quelle serait au maximum la quantité de bois que l'on pourrait couper ? (...) Je désire donc qu'on me fasse connaître forêt par forêt combien de bois l'on pourrait couper, quelle quantité de vaisseaux je pourrais construire (...)* ».

<sup>182</sup> O<sup>2</sup> 159 (27), Courrier du ministre de la Guerre à l'intendant général, 20 novembre 1813 : « (...) *les coupes à exécuter dans les forêts dépendant du domaine de la Couronne ne peuvent s'opérer qu'en vertu des ordres de Votre Excellence.* »

<sup>183</sup> O<sup>3</sup> 947, Article 4 section I titre II de l'ordonnance royale portant règlement sur l'administration des forêts et domaine de la Couronne, 15 septembre 1815.

de recepage et repeuplement (...) utiles à l'amélioration des bois »<sup>185</sup> ne se réalisent que sur les ordres du ministre après proposition du seul intendant des domaines.

A partir de 1827 néanmoins, les dispositions du nouveau Code forestier promulgué le 31 juillet ont vocation à s'appliquer partout « où il s'agit de la propriété de l'Etat »<sup>186</sup>. Etant donné que la dotation constitue une fraction du domaine national, ces règles nouvelles de conservation et d'exploitation s'appliquent aussi bien aux forêts nationales qu'à celles de la Couronne. L'article 1 de la législation forestière dispose que « sont soumis au régime forestier et (...) administrés conformément aux dispositions de la présente loi les bois et forêts qui font partie du domaine de l'Etat, ceux qui font partie du domaine de la Couronne (...) »<sup>187</sup>. Aussi, le roi rend le 1<sup>er</sup> août une ordonnance pour l'exécution par l'administration de la Couronne des dispositions du Code forestier<sup>188</sup>. Néanmoins, l'article 86<sup>189</sup> de la nouvelle législation porte une exception au bénéfice des forêts royales. Cette disposition laisse au ministre et aux agents de la Maison leur indépendance vis-à-vis de l'administration des forêts de l'Etat dont les agents ne doivent intervenir en aucune manière « dans la régie et l'exploitation des biens qui composent la dotation »<sup>190</sup>. La combinaison des articles 1 et 86 du Code forestier consacre ainsi le maintien de l'autonomie de la Couronne en matière d'exploitation et d'aménagement de ses bois, ainsi que la volonté affichée du législateur de ne pas placer la Liste civile sous la tutelle des pouvoirs publics : si les mesures de conservation admises pour les forêts en général s'avèrent applicables aux forêts de la Couronne, elles sont néanmoins exécutées par le seul ministre de la Maison et non par l'administrateur des forêts de l'Etat.

De l'application aux forêts royales des dispositions du Code forestier résulte encore une autre conséquence. A ses articles 15<sup>191</sup> et 16<sup>192</sup>, le texte porte que l'aménagement et les coupes extraordinaires dans les bois de l'Etat sont réglés par des ordonnances royales contresignées par le ministre des Finances<sup>193</sup>. Il s'ensuit que l'aménagement et les coupes extraordinaires dans les bois de la Couronne se réalisent sur simples ordonnances du roi. Toutefois, ces dernières, à la différence des ordonnances royales concernant les forêts de l'Etat, se trouvent exemptées de contresignature par le ministre de la Maison puisque ce dernier n'exerce aucunement un ministère politique<sup>194</sup>. Il faut en conclure que les actes d'aménagement et les coupes extraordinaires pratiqués par la Couronne subissent un contrôle par l'Etat bien moindre que celui auquel est soumise l'administration des forêts nationales. A l'évidence, même à la suite de la promulgation du Code forestier de 1827, le titulaire des forêts de la liste civile peut, par simple ordonnance, procéder à l'aliénation du fonds. A cet égard, il dispose donc d'un droit particulièrement étendu allant bien au-delà du simple usufruit et presque assimilable au droit de propriété.

---

<sup>184</sup> *Ibid.*, Titre II, section 1, article 7.

<sup>185</sup> *Ibid.*, Titre II, section 1, article 9.

<sup>186</sup> *Exposé des motifs du projet de code forestier par M. le vicomte de Martignac, ministre d'Etat, 29 décembre 1826, in L. GAGNERAUX, Code forestier, conféré avec la législation et la jurisprudence relatives aux forêts, Paris, Gaultier-Lacourionie, 1827, t. I, p. 6. Cf. également Jean-Louis MESTRE, « Les étapes et les objectifs du droit forestier (du Moyen Age au Code forestier de 1827) », *AJDA*, 1979, n° 5, p. 10.*

<sup>187</sup> L. GAGNERAUX, *Code forestier...*, *op.cit.*, p. 137.

<sup>188</sup> Article 124 de l'ordonnance pour l'exécution du Code forestier, 1<sup>er</sup> août 1827 : « Toutes les dispositions de la présente ordonnance, concernant les forêts de l'Etat, sont applicables aux bois et forêts de la Couronne (...). », in *Code forestier avec l'ordonnance exécutoire*, Paris, Pichon-Béchet, 1828, p. 77.

<sup>189</sup> « Les bois et forêts qui font partie du domaine de la Couronne sont exclusivement régis et administrés par le ministre de la Maison du roi, conformément aux dispositions de la loi du 8 novembre 1814. », in L. GAGNERAUX, *Code forestier...*, *op.cit.*, p. 255.

<sup>190</sup> *Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de code forestier par M. le baron Favard de Langlade à la chambre des députés le 12 mars 1827, in L. GAGNERAUX, Code forestier...*, *op.cit.*, p. 45.

<sup>191</sup> « Tous les bois et forêts de l'Etat sont assujettis à un aménagement réglé par des ordonnances royales. », in *ibid.*, p. 154.

<sup>192</sup> « Il ne pourra être fait dans les bois de l'Etat aucune coupe extraordinaire quelconque, ni aucune coupe de quarts de réserve ou de massifs réservés par l'aménagement pour croître en futaie, sans une ordonnance spéciale du roi (...). », in *ibid.*

<sup>193</sup> DUVERGIER, Note sous l'article 12 de la loi du 2 mars 1832, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXXII (1832), p. 74.

<sup>194</sup> Cf. Damien SALLES, « Quand le ministre est irresponsable. Le département de la Maison du roi sous la Restauration », *La responsabilité*, Actes des Journées internationales de la Société d'histoire du droit tenues à Tours (juin 2017), Limoges, Pulim, 2019, p. 399-427.

Néanmoins, à partir de 1832, la grande latitude laissée aux listes civiles dans l'administration et l'exploitation de leurs forêts se restreint. Alors même que les bois de l'État continuent de voir leur aménagement fixé par simple ordonnance royale, celui des bois de la Couronne se trouve désormais soumis à l'intervention d'une loi ou d'un sénatus consulte<sup>195</sup>. La loi sur la liste civile du 2 mars modifie également dans ce sens la réglementation antérieure relative aux coupes extraordinaires. Dorénavant, le vote d'une loi conditionne la coupe de « *toute portion de futaie qui ne serait pas comprise dans l'aménagement régulier* »<sup>196</sup>. Cette réforme soumettant les forêts de la Couronne à un régime plus strict que les forêts de l'État trouve ses explications dans l'idée que pour l'aménagement et l'exploitation extraordinaire des bois nationaux, une simple ordonnance du roi contresignée par le ministre des Finances suffit, alors que pour les actes identiques passés par la Liste civile, seule l'intervention de la loi permet de garantir la propriété de l'État puisqu'il n'existe plus en 1832 de ministre de la Maison éventuellement responsable offrant par son contresignement une garantie à l'État et aux chambres, mais seulement un intendant général, simple mandataire dont la violation des aménagements, la détérioration du sol ou du produit des forêts ne permet pas d'engager la responsabilité<sup>197</sup>.

Mais, dans les faits, Louis-Philippe continue durant tout son règne de se comporter vis-à-vis des forêts de la liste civile tel un propriétaire. Jusqu'en 1847, aucune loi n'intervient pour présider à l'aménagement des bois royaux, alors même que depuis 1832, la Couronne y prescrit de nombreuses améliorations. Ainsi, elle procède, sans contrôle, entre 1832 et 1847 à la plantation de sept-cent cinquante hectares, et durant les exercices 1832, 1833 et 1834 à la plantation de 132 000 arbres de hautes tiges et au repiquage de plus de deux millions de pieds d'arbres verts<sup>198</sup>. Alors que lors de la discussion de la loi sur la liste civile, le député Dupin avait affirmé que toute modification de l'aménagement des forêts « *ne pourrait avoir lieu que contrairement avec l'administration forestière (...) et toujours sous la responsabilité du ministre des Finances* »<sup>199</sup>, les faits montrent au contraire que la Liste civile s'affranchit continuellement de la tutelle juridique exercée théoriquement par l'État, en violant de façon manifeste les dispositions de l'article 12 de la loi du 2 mars 1832<sup>200</sup>.

Par conséquent, jusqu'en 1848, le mode de jouissance forestière du Prince semble empiéter largement sur la propriété de l'État et déborder du cadre de l'usufruit classique. Si officiellement l'État entend préserver ses droits contre une conception trop patrimoniale appliquée aux forêts de la Couronne – leur régime d'inaliénabilité en est la preuve –, il semble néanmoins tolérer la libre exploitation de leurs utilités économique par le Prince.

La nature des droits du Prince sur la dotation immobilière se révèle à maints égards bien supérieure au simple usufruit constitué en théorie par chaque loi relative à la liste civile. Le caractère extraordinaire de son titulaire, la nécessité d'entourer le trône de splendeur et d'éclat,

---

<sup>195</sup> Article 12 de la loi du 2 mars 1832 : « *Les forêts de la Couronne seront soumises aux dispositions du code forestier en ce qui les concerne ; elles seront assujetties à un aménagement régulier. Il ne pourra y être fait aucune coupe extraordinaire quelconque, ni aucune coupe de quarts de réserve, ou de massifs réservés par l'aménagement pour croître en futaie, qu'en vertu d'une loi.* », in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXXII (1832), p. 73 ; article 11 du sénatus consulte du 12 décembre 1852 : « *Les forêts de la Couronne sont soumises aux dispositions du code forestier en ce qui les concerne ; elles seront assujetties à un aménagement régulier. Il ne pourra y être fait aucune coupe extraordinaire quelconque, ni aucune coupe de quarts de réserve, ou de massifs réservés par l'aménagement pour croître en futaie, qu'en vertu d'un sénatus consulte.* », in DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. LII (1852), p. 759.

<sup>196</sup> Dupin (A.), Discours du député Dupin devant la chambre des pairs le 29 février 1832, in Dupin (A.), *Traité des apanages...*, *op.cit.*, p. 262.

<sup>197</sup> DUVERGIER, Note sous l'article 12 de la loi du 2 mars 1832, in *Collection...*, *op.cit.*, t. XXXII (1832), p. 74.

<sup>198</sup> André DUPIN, *Traité des apanages...*, *op.cit.*, p. 298.

<sup>199</sup> André DUPIN, Discours du député Dupin devant la chambre des pairs le 29 février 1832, in *ibid.*, p. 261.

<sup>200</sup> Dans ce sens, *Conclusions des travaux de la commission d'enquête nommée pour apprécier la gestion usufruitière du roi Louis-Philippe par M. Troplong, Premier président de la Cour d'appel*, 24 mai 1851, in Marthe-Camille DE MONTALIVET, *Le roi Louis-Philippe...*, *op.cit.*, p. 301 : « (...) en se renfermant au point de vue purement administratif, on peut dire avec fondement que la liste civile a manqué à une règle commandée par la prudence. (...) La liste civile aurait du appuyer ses opérations sur des ordonnances spéciales. »

postulent l'exorbitance de la jouissance. Si les forêts et bâtiments restent toujours inaliénables, ces biens apparaissent soumis à la volonté et l'action du seul souverain. En cela, leur mode de possession semble empreint d'élasticité et s'apparente quasiment à une propriété. En d'autres termes, les pouvoirs du monarque sur ces biens, tout circonscrits qu'ils soient en apparence, n'ont en réalité d'autres limites que celles découlant du principe d'inaliénabilité de la dotation.

## **B. La gestion d'un maître**

Parce que le Prince jouit d'un usufruit étendu sur les biens qui lui sont octroyés, ces derniers prennent la forme d'une véritable propriété intégrée à la propriété éminente de l'État qui la dépasse. Comme on l'a vu, les biens de la dotation se trouvent en quelque sorte privatisés par un souverain se plaçant dans une posture de quasi-propriétaire. Ce n'est pas tout. Ils font également l'objet d'une gestion affranchie des règles présidant à celle des autres propriétés nationales. Alors que celles-ci sont directement administrées par l'État et soumises dans leur exploitation à un régime propre, la dotation de la Couronne profite d'une autonomie certaine en ce qui concerne son administration (1) et son exploitation (2).

### **1. L'administration d'une propriété privée**

Les biens de la Couronne sont soumis à un régime de gestion différent de celui des biens de l'État proprement dit. En cela, ils forment en quelque sorte un domaine particulier séparé du domaine national.

Organiquement, l'ensemble du patrimoine de la Nation composé d'immeubles, meubles, propriétés bâties et non bâties, rentes et droits incorporels relève depuis une loi du 27 mai 1791 pour sa gestion et sa surveillance d'une administration spéciale, la direction générale de l'Enregistrement et des Domaines<sup>201</sup>. Selon le même principe, les forêts nationales sont gérées, conservées, entretenues et améliorées par la direction générale des forêts de l'État. Bien que démembrée de la propriété nationale, la dotation de la Couronne fait exception en la matière. Cette spécificité découle de « *la distinction qui existe entre le domaine de l'État et celui de la Couronne, [et de] la distinction des fonds du Trésor Public et de ceux de la liste civile* »<sup>202</sup>. Désormais, le Prince est l'unique « *légitime administrateur de son domaine* »<sup>203</sup>. Il le gouverne et le régit seul sans en rendre compte aux pouvoirs publics. Cette qualité de propriété autonome se mesure tout particulièrement à l'aune de ses régimes d'administration (a) et de gestion (b).

#### **a. L'autonomie d'administration**

Étant donné que la nature du droit concédé au Prince lui donne une jouissance très large plutôt qu'un usage restreint dans de rigoureuses limites et assujéti à des règles toujours uniformes, l'administrateur de la dotation se voit toujours reconnaître une grande latitude d'action et d'administration. A cet égard, la Liste civile fait toujours l'objet d'une administration distincte de l'administration publique dont les services et les agents sont groupés sous l'autorité de plusieurs ministres se partageant la responsabilité des différents services publics<sup>204</sup>. En ce qui concerne la direction de ses biens, la Liste civile se trouve placée dans une totale indépendance vis-à-vis des administrations centrales et réunit toute seule les compétences reconnues à plusieurs ministères différents pour l'administration des biens de l'État. Contrairement à ces derniers, les

---

<sup>201</sup> Jean-Paul MASSALOUX, *La régie de l'Enregistrement et des Domaines aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles*, Genève, Droz, 1989, p. 209.

<sup>202</sup> O<sup>3</sup> 529, Note sur la distinction des attributions du ministre de la Maison du roi et celles du ministre des Finances, 1815.

<sup>203</sup> Pour employer ici anachroniquement les mots de René CHOPPIN in *Traité du domaine de la Couronne de France*, t. II, Paris, Du Mesnil, 1662, p. 19.

<sup>204</sup> Désiré DALLOZ, Article « Administration publique », *Répertoire...*, *op.cit.*, t. III, p. 256.

forêts, les bâtiments et domaines de la Couronne relèvent d'une administration unique. Le ministre des Finances, le préfet, l'administration domaniale, l'administration des Eaux et forêts et leurs agents ne s'immiscent en rien dans leur fonctionnement et dans les actes résultant de leur jouissance<sup>205</sup>. Ainsi, pour les forêts de la Couronne, l'administrateur de la liste civile dispose du même droit d'administration que celui de direction générale des forêts à l'égard des forêts de l'État. Outre la faculté de faire procéder au recouvrement des recettes de la dotation pour le compte du seul trésor royal ou impérial, l'administration de la Couronne se trouve ainsi affranchie de toute tutelle de l'Etat. Et les règles qui la régissent sont celles qu'il plait au Prince et à son ministre ou intendant d'établir.

Sous le Premier empire, l'intendant général se charge de « *l'administration générale de tous les biens quelconques appartenant à la Couronne* »<sup>206</sup>. Alors que les forêts, les domaines, les musées et les bâtiments de l'État sont confiés à autant d'administrations publiques distinctes, la gestion des forêts et domaines, des établissements impériaux tels que musées et manufactures, des bâtiments impériaux et des parcs, pépinières, eaux et jardins impériaux relèvent dès l'an XIII du seul intendant Fleurieu<sup>207</sup>.

En 1814, le ministre secrétaire d'État au département de la Maison du roi détient seul l'administration générale de la dotation de la Couronne, c'est-à-dire les forêts, les domaines, la garde meuble de la Couronne, les musées, la Monnaie des médailles ainsi que les manufactures royales de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie<sup>208</sup>, et ses attributions ne peuvent se confondre « *avec celles d'aucun autre ministre* »<sup>209</sup>.

Sous le règne de Louis-Philippe, si l'institution du ministre de la Maison disparaît pour faire place à celle de l'intendant de la liste civile, ce dernier n'en reste pas moins complètement autonome vis-à-vis de l'État. Il assure la direction supérieure, le contrôle général et la haute surveillance de tous les services et de toutes les parties de l'administration de la liste civile et de la dotation de la Couronne, dont il est le chef et le centre unique<sup>210</sup>.

Enfin, sous le Second empire, l'administration de la Liste civile se trouve, là encore, confiée au seul « *ministre d'État et de la Maison de l'empereur* »<sup>211</sup>.

Ayant la main haute sur l'administration, l'administrateur détient, à l'image d'un ministre sur l'administration qui lui est confiée, une très grande latitude dans l'organisation des différents services placés sous sa responsabilité. Chacun de ces hommes dispose d'un véritable pouvoir de réglementation autonome au moyen duquel il ordonne « *le fonctionnement des services dont il [a] la charge* »<sup>212</sup> sans avoir besoin d'en rendre compte à une quelconque autorité étatique. Sous l'Empire, l'intendant général propose « *à l'empereur un règlement pour l'administration des bâtiments, forêts et domaines de la couronne* »<sup>213</sup> ou lui soumet l'organisation projetée du recouvrement des recettes des domaines ruraux de la liste civile<sup>214</sup>. Généralement, il procède seul à l'organisation du

---

<sup>205</sup> Dans ce sens, O<sup>4</sup> 2630, Lettre l'intendant général au trésorier de la Couronne Beuzart, 1842 : « *Monsieur, les instructions qui vous ont été données vous autorisent à correspondre directement avec mes subordonnés. Mais des chefs de service ne se sont pas toujours renfermés dans ces limites et ils ont cru pouvoir prendre sur eux d'établir une correspondance directe avec des préfets, parfois même des ministres. Je n'ai pas besoin d'insister pour vous en faire sentir tous les inconvénients et il importe au bien du service qu'ils ne puissent se renouveler à l'avenir. En conséquence, je vous invite formellement à vous abstenir de toute correspondance avec aucun agent de l'Administration publique (...)* ».

<sup>206</sup> AF IV 132, Décret impérial organisant la Maison de l'empereur, 28 messidor an XII (17 juillet 1804).

<sup>207</sup> O<sup>2</sup> 150 (05), Article 1 du décret impérial réglant les attributions et fonctions de l'intendant général..., *op.cit.*

<sup>208</sup> O<sup>3</sup> 894, Article 1 de l'ordonnance royale du 15 septembre 1814.

<sup>209</sup> O<sup>3</sup> 529, Anonyme, Note sur la distinction des attributions du ministre de la Maison et celles du ministre des Finances, 1815.

<sup>210</sup> O<sup>3</sup> 531, Arrêté fixant la marche et l'administration de la Maison du roi, 4 mars 1832.

<sup>211</sup> Article 1 du décret impérial organisant la Maison de l'empereur, 11 décembre 1852, in *Le Moniteur universel*, 1852, p. 2104.

<sup>212</sup> André LAPORTE, *Les ministres d'État sous le second Empire et la troisième République*, Paris, Domat, 1939, p. 82.

<sup>213</sup> AF IV 132, Décret impérial organisant la Maison de l'empereur, 28 messidor an XII (17 juillet 1804).

<sup>214</sup> O<sup>2</sup> 150 (24), Rapport de l'intendant général Fleurieu à l'empereur, 23 frimaire an XIII (14 décembre 1804).

fonctionnement interne de l'intendance par la voie de l'arrêté<sup>215</sup>. De la même manière, en 1814, le ministre compte dans ses attributions « *tous les règlements à faire pour les différentes parties du service de la maison du roi* »<sup>216</sup>. Ses arrêtés concernent aussi bien le mode d'administration pour les concessions d'eau faites aux bâtiments de la ville de Versailles<sup>217</sup>, les attributions du comité contentieux et de l'avocat de la liste civile<sup>218</sup>, que l'organisation du travail intérieur des bureaux du ministère<sup>219</sup>. Le cas échéant, ses décisions se complètent de circulaires internes<sup>220</sup>. Sous la Monarchie de Juillet, l'intendant de la Couronne décide de tous les règlements à faire « *pour toutes les parties du service* »<sup>221</sup>, de même que sous le Second empire le ministre de la Maison fixe par arrêté l'organisation du personnel actif des forêts<sup>222</sup>, ou les travaux relatifs à la construction, à l'empierrement et aux réparations « *des routes et chemins dans les forêts, domaines et parcs dépendant de la dotation de la Couronne* »<sup>223</sup>.

Dans cette logique de propriété autonome, la libre appréciation du Prince administrant et faisant librement administrer par l'intermédiaire de son représentant, marche de pair avec la liberté conférée à la liste civile dans le choix et la direction de ses agents. Alors que la surveillance des forêts de l'Etat appartient à l'administration centrale des forêts de l'Etat<sup>224</sup> dirigée par un directeur général rendant compte au ministre des Finances de toutes les opérations et résultats de son service<sup>225</sup>, les bois de la Couronne font en revanche l'objet d'une gestion humaine complètement distincte et séparée de celle des forêts de l'Etat. Par conséquent, leurs employés sont placés sous les ordres exclusifs du ministre de la Maison ou de l'intendant général de la Liste civile. Ainsi sous le Premier empire, Daru procède, en toute indépendance vis-à-vis de l'Etat, à la nomination des employés de son administration<sup>226</sup>. La gestion des forêts appartient par exemple à un administrateur placé sous sa responsabilité, ses ordres, sa surveillance et sa direction<sup>227</sup>.

Relativement aux domaines ruraux de la Couronne, le constat se révèle identique. Alors qu'un directeur général de l'Enregistrement et des Domaines dirige et surveille les domaines nationaux sous la haute autorité du ministre des Finances<sup>228</sup>, l'administration des domaines ruraux de la Couronne incombe à un administrateur général placé uniquement « *sous les ordres de l'intendant général* »<sup>229</sup>.

Une autonomie administrative en tous points identique se constate au sein du ministère de la Maison du roi sous la Restauration. Le roi et le ministre y organisent en toute indépendance « *le service de l'administration des forêts de la Couronne, le mode de nomination des divers officiers et agents forestiers, leurs attributions respectives et leurs devoirs relativement à la conservation des bois* »<sup>230</sup>. La présentation au roi de toutes les places ou charges de la Maison appartient au ministre. Celui-ci

<sup>215</sup> O<sup>2\*</sup> 164 (06), Arrêté de l'intendant général Daru sur l'attribution de logements aux ouvriers et employés de la manufacture de la Savonnerie, octobre 1810.

<sup>216</sup> O<sup>3</sup> 894, Article 1 de l'ordonnance royale organisant le fonctionnement de la Maison du roi, 15 septembre 1814.

<sup>217</sup> O<sup>3</sup> 529, Règlement du directeur général du ministère ayant le portefeuille, 11 octobre 1816.

<sup>218</sup> *Ibid.*, Arrêté du directeur général du ministère ayant le portefeuille, 26 juin 1816.

<sup>219</sup> *Ibid.*, Règlement du directeur général du ministère ayant le portefeuille, 1<sup>er</sup> septembre 1821.

<sup>220</sup> Par exemple, O<sup>3</sup> 894, Circulaire du ministre de la Maison, 21 février 1815 : « *Plusieurs chefs des diverses administrations dépendant de la liste civile, ont demandé des instructions sur la manière d'appliquer les dispositions de l'article 4 de l'ordonnance du roi relative à la caisse de vétérance. Toutes ces demandes sont renfermées dans les six questions suivantes (...) Voici les raisonnements que l'on peut faire sur ces diverses questions (...)* ».

<sup>221</sup> O<sup>3</sup> 531, Arrêté fixant la marche et l'administration de la Maison du roi, 4 mars 1832.

<sup>222</sup> O<sup>5</sup> 48, Arrêté ministériel du 24 mai 1853.

<sup>223</sup> *Ibid.*, Arrêté ministériel du 13 juin 1853.

<sup>224</sup> Louis-Antoine MACAREL, *De la fortune publique...*, *op.cit.*, t. I, p. 238 ; Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. II, p. 418.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>226</sup> AF IV 132, Décret impérial organisant la Maison de l'empereur, 28 messidor an XII (17 juillet 1804).

<sup>227</sup> O<sup>2</sup> 150 (05), Article 2 du décret impérial réglant les attributions et fonctions de l'intendant général..., *op.cit.*

<sup>228</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. II, p. 420.

<sup>229</sup> O<sup>2</sup> 151 (116), Article 1 du décret impérial réglant l'organisation des domaines impériaux, 11 mars 1806.

<sup>230</sup> O<sup>3</sup> 947, Préambule du règlement pour les officiers et agents forestiers en ce qui concerne le service des chasses, 6 avril 1817.

est autorisé, après en avoir expliqué au roi les motifs et la nécessité dans un rapport spécial, à augmenter le nombre de charges, places et emplois quelconques de son administration<sup>231</sup>.

Sous le règne de Louis-Philippe, l'intendant général détient, au sein de son intendance, la main haute sur l'organisation des services et du personnel. C'est sous sa seule direction et surveillance que les directeurs des manufactures royales règlent « *l'avancement des différentes personnes attachées à l'établissement dont ils ont la direction* »<sup>232</sup>. Dans le même esprit, le directeur des domaines et du contentieux se charge de transmettre ses seuls ordres et instructions aux régisseurs et agents chargés de la régie des domaines<sup>233</sup>, sans jamais entrer en contact avec l'administration de l'Enregistrement et des Domaines de l'Etat.

Enfin, entre 1852 et 1870, le ministre de la Maison règle seul la marche des services et procède par la voie de l'arrêté aux nominations, avancements et augmentations de traitements des employés sur la proposition des chefs de service des forêts<sup>234</sup>, des domaines<sup>235</sup>, des bâtiments<sup>236</sup> ou du mobilier de la Couronne<sup>237</sup>.

Chef d'une administration dont il organise en toute autonomie le recrutement et le fonctionnement, l'intendant ou le ministre, maîtrise également en toute logique le processus disciplinaire et la prise de sanctions à l'encontre des employés des domaines de la Couronne. C'est ainsi que sans consulter le ministre du Trésor public, l'intendant général Champagny destitue de ses fonctions en 1813 le sieur de la Motte, payeur de la Couronne à Rambouillet, « *ayant été trouvé en déficit successivement depuis plusieurs années (...) et ayant en outre plus d'une fois dissimulé dans ses écritures, des recettes à sa caisse* »<sup>238</sup>. Le même type de révocation, de suspension des fonctions ou de rétrogradation intervient également à l'égard des employés des autres services de la Maison du roi ou de l'empereur tels que ceux des bâtiments<sup>239</sup>, des jardins<sup>240</sup>, des domaines ruraux<sup>241</sup>, des manufactures<sup>242</sup> ou des forêts<sup>243</sup>, sans que l'administrateur de la Couronne ait besoin d'en référer aux directions des Domaines et de l'Enregistrement, du mobilier national ou des forêts de l'Etat.

---

<sup>231</sup> O<sup>3</sup> 530, Article 13 du règlement sur les nominations aux charges et emplois de la Maison du roi, 16 décembre 1820.

<sup>232</sup> O<sup>4</sup> 2844, Règlement organisant le service des manufactures royales, 4 mars 1832.

<sup>233</sup> O<sup>3</sup> 946, Article 2 du règlement sur l'organisation de la division des domaines et du contentieux, 4 mars 1832.

<sup>234</sup> O<sup>5</sup> 48, Préambule de l'arrêté ministériel procédant à la nomination d'inspecteurs dans les forêts de la Couronne, 10 février 1853 : « *Vu les présentations de M. l'administrateur général des forêts et domaines, sur le rapport du secrétaire général de la maison de l'empereur, sont nommés (...)* ».

<sup>235</sup> O<sup>5</sup> 99, Lettre du ministre de la Maison à l'employé Anthoine informant le commis de sa promotion à la première classe, 31 décembre 1856.

<sup>236</sup> O<sup>5</sup> 98, Rapport du chef de la division des bâtiments et de la dotation mobilière au ministre de la Maison, 27 décembre 1854.

<sup>237</sup> O<sup>5</sup> 49, Article 7 de l'arrêté ministériel organisant la direction du mobilier, 6 décembre 1853.

<sup>238</sup> O<sup>2</sup> 159 (183), Rapport de l'intendant général Champagny à l'empereur, 7 septembre 1813.

<sup>239</sup> O<sup>5</sup> 103, Lettre du secrétaire général du ministère de la Maison à l'employé Savoureau, 31 octobre 1867 : « *Il résulte des rapports que j'ai sous les yeux que vous montrez la plus complète inaptitude dans l'exercice de vos fonctions et que vos chefs ont du renoncer à vous charger d'aucun travail. (...) je vous annonce qu'à partir du 1<sup>er</sup> novembre prochain, vous descendrez de la première classe à la seconde et que votre traitement sera réduit à 4 500 francs.* »

<sup>240</sup> O<sup>5</sup> 49, Arrêté ministériel du 24 avril 1854 : « *Le sieur Gondoin, jardinier en chef de Versailles et suspendu de ses fonctions sans traitement à partir de ce jour.* »

<sup>241</sup> O<sup>5</sup> 50, Arrêté ministériel du 26 mars 1855 : « *Le sieur Chenet, deuxième vacher de la ferme de Villeneuve sera suspendu de ses fonctions par mesure disciplinaire avec privation de traitement pendant 3 mois.* »

<sup>242</sup> En ce sens, O<sup>2</sup> 197 (111), Courrier de l'intendant général Champagny à Duvivier administrateur de la manufacture des Gobelins, 30 septembre 1813 : « *J'ai reçu, Monsieur, la lettre que vous venez de m'écrire pour m'informer de l'insubordination du sieur Lemaître, élève de deuxième classe à la manufacture des Gobelins. (...) d'après ce que vous me dites de l'indocilité du sieur Lemaître, du peu d'application qu'il montre depuis quelques temps je ne puis qu'approuver les motifs qui vous déterminent à demander son renvoi. Je vous autorise en conséquence à le rayer des états du personnel de la manufacture (...)* ».

<sup>243</sup> O<sup>5</sup> 129, Arrêté ministériel du 31 mai 1866 : « *Le gardien de première classe Guibaudet François Chrysost. dont la conduite déplorable mérite une sévère répression, est cassé de son grade et passe gardien de 3<sup>ème</sup> classe à compter du premier juin.* »

En somme, si procéder à l'administration d'un bien consiste en un acte concourant à l'exercice du droit de jouissance<sup>244</sup> en tant qu'élément constitutif du droit de propriété, alors à l'image de sa jouissance presque absolue de la dotation, le Prince dispose à son égard d'un droit d'administration très étendu exercé de façon autonome vis-à-vis de l'Etat et de ses administrations centrales : si le Prince jouit de la dotation en quasi-propriétaire, il l'administre aussi en propriétaire. Par ailleurs, la même indépendance se constate à propos des actes de gestion.

## b. L'autonomie de gestion

Autre marque de la jouissance, la gestion d'un bien consiste à accomplir à son égard tous les actes juridiques moins graves que les actes de disposition. Comme exemple, nous nous en tiendrons à la passation des baux de la Couronne. A cet égard, l'administration de la liste civile dispose, là encore, d'une marge de manœuvre à la mesure de l'usage presque sans limite de son titulaire sur les biens domaniaux qui lui sont octroyés.

En la matière, la compétence appartient toujours à la seule administration de la liste civile et à son chef alors qu'en principe un simple usufruitier ne peut passer de baux ruraux sans l'accord du propriétaire<sup>245</sup>. Sous le Premier empire, l'intendant général passe seul les « *contrats, adjudications ou baux* »<sup>246</sup> relatifs aux forêts et domaines de la Couronne<sup>247</sup>. Plus globalement, la gestion des biens ruraux est confiée à un administrateur des domaines placé sous ses ordres<sup>248</sup>. L'intendant général propose également à l'empereur les projets d'aménagement des propriétés placées sous sa responsabilité<sup>249</sup>. Dans le même esprit, sous le règne des Bourbons, la passation et le renouvellement des baux ruraux relèvent de l'intendant des domaines de la Couronne. Au préalable, il doit en référer au ministre qui donne son approbation « *à toute mesure de quelque importance* »<sup>250</sup> en la matière. Sous la Monarchie de Juillet, l'administrateur des domaines propose à l'intendant général le renouvellement des baux à ferme après en avoir rédigé les clauses et les conditions<sup>251</sup>. Enfin, sous le règne de Napoléon III, le bureau des domaines, au sein de l'administration générale des domaines et forêts, se voit confier la responsabilité de la passation des baux et locations<sup>252</sup> de la liste civile.

Les concessions d'eaux octroyées relèvent également de la seule administration de la Couronne. Sous la Restauration, celles-ci doivent faire l'objet d'une demande préalable au ministre de la Maison et sont soumissionnées devant l'intendant des domaines de la Liste civile<sup>253</sup>. Sous le Second empire, la procédure est exactement identique. Aux termes de l'article 1 du règlement du 16 juillet 1853, les concessions d'eaux dépendant ne peuvent être accordées « *à des*

---

<sup>244</sup> Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE, *Traité théorique et pratique de droit civil des biens* Paris, Larose et Forcel, 1896, p. 333.

<sup>245</sup> Actuel article 595 du Code civil.

<sup>246</sup> O<sup>2</sup> 153 (20), Extrait des minutes de la Secrétairerie d'Etat, Article 1 du décret impérial du 11 octobre 1807.

<sup>247</sup> Dans ce sens, O<sup>5</sup> 97, Projet de bail transmis par le secrétaire général au ministre de la Maison, 1866. Ce projet concerne la location par la liste civile de l'hôtel de la Venerie situé place Vendôme au ministère de la Guerre afin d'y loger le maréchal commandant le premier corps d'armée. C'est le nom de « *son Excellence Jean-Baptiste Philibert Vaillant, maréchal de France, Grand Maréchal du palais, ministre de la maison de l'empereur demeurant au palais du Louvre* » qui y figure à l'emplacement réservé au nom du bailleur.

<sup>248</sup> O<sup>2</sup> 151 (116), Article 1 du décret impérial réglant l'organisation des domaines impériaux, 11 mars 1806.

<sup>249</sup> O<sup>2</sup> 159 (280), Extrait des minutes de la Secrétairerie d'Etat, Décret impérial organisant l'aménagement du bois de Vincennes, rendu sur proposition de l'intendant général Champagny, 5 août 1813.

<sup>250</sup> O<sup>3</sup> 529, Maison du roi-Administration, an XII-1820, Note anonyme sur la composition du personnel du ministère de la Maison, les attributions et les ordres de travail, 1824.

<sup>251</sup> O<sup>3</sup> 946, Article 3 du règlement sur l'organisation de la division des domaines et du contentieux, 4 mars 1832.

<sup>252</sup> Maurice BLOCK, *Annuaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1859, p. 25.

<sup>253</sup> O<sup>3</sup> 529, Article 3 du règlement du directeur général du ministère sur les concessions d'eau à Versailles, 11 octobre 1816.

*particuliers ou à des établissements publics, à titre onéreux ou gratuit, qu'en vertu de décisions ministérielles* »<sup>254</sup> et sur le rapport du chef de la division des bâtiments de la Couronne.

Toujours conclus par l'administrateur, les baux de la Couronne bénéficient ainsi d'un régime propre. Ce dernier se distingue de celui des baux de l'Etat. En effet, ces derniers se réalisent à l'époque uniquement à la diligence des receveurs de la régie des Domaines et de l'Enregistrement et devant le préfet du département ou le sous-préfet de l'arrondissement dans lequel les biens se situent<sup>255</sup>. De même, alors que les baux de l'Etat doivent faire nécessairement l'objet d'enchères et du dépôt d'un cahier des charges à la préfecture aux termes de la loi du 28 octobre 1790<sup>256</sup>, ceux de la Couronne ne subissent pas ces formalités.

Surtout, les baux passés par la Liste civile se distinguent des baux de l'Etat par leur durée. Traditionnellement, un bail étatique porte sur trois, six ou neuf années au maximum<sup>257</sup> car la Nation n'a pas vocation à posséder des biens ruraux pour jouir de leurs fruits comme le ferait un propriétaire privé, mais plutôt pour les utiliser dans le plus grand intérêt public. En tant que démembrement du domaine national, la dotation est d'ailleurs soumise à ce régime jusqu'en 1832, et ses baux limités à une durée maximum de neuf années<sup>258</sup>. Cette précaution du législateur trouve ses explications dans l'idée que les règles de l'usufruit, aux termes de l'article 595 du Code civil, empêchent l'usufruitier de passer des baux de plus de neuf ans<sup>259</sup>. Or la dotation de la Couronne n'est théoriquement octroyée qu'au titre de la simple jouissance.

Pourtant, comme on l'a vu, la jouissance du souverain ne peut se borner dans les faits aux règles strictes de l'usufruit. Le roi ou l'empereur peut sans conteste être assimilé à un propriétaire administrant seul une propriété particulière enclavée dans la propriété de la Nation. Par conséquent, ses baux ruraux ne sont pas, contrairement à ceux des biens de l'Etat, conclus dans l'intérêt public, mais dans l'intérêt de leur titulaire. La Couronne doit disposer sur ce point d'une grande latitude d'action. Ainsi, parce qu'il s'avère nécessaire de satisfaire aux intérêts de l'agriculture<sup>260</sup>, le régime de ses baux subit une modification non négligeable lors du vote de la loi du 2 mars 1832. A partir de cette date, la liste civile est habilitée à passer des contrats de location pour dix-huit ans<sup>261</sup>. Ce faisant, la Couronne et son titulaire se désolidarisent incontestablement des propriétés de l'Etat et de l'administration publique dont les baux demeurent limités à neuf années.

En sommes, les actes de gestion courante relatifs aux biens de la Couronne relèvent de la seule autorité et responsabilité de leurs administrateurs en chef. En cela d'ailleurs, ces actes se distinguent de ceux passés, dans une forme authentique, pour le compte de l'Etat par des

---

<sup>254</sup> O<sup>5</sup> 48, Arrêté du 16 juillet 1853 sur les concessions d'eaux du domaine de Versailles.

<sup>255</sup> Désiré DALLOZ, Article « Domaine de l'Etat », *Répertoire...*, *op.cit.*, t. II, p. 107.

<sup>256</sup> Loi du 28 octobre 1790 relative à la vente et à l'administration des biens nationaux, DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. I (1788-1790), p. 427-440.

<sup>257</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. II, p. 527.

<sup>258</sup> Article 14 du sénatus consulte du 30 janvier 1810 : « *Les domaines productifs (...) peuvent être affermés sans que néanmoins la durée des baux puisse excéder le temps déterminé par les articles 595, 1429, 1430 et 1718 du code civil, à moins qu'un bail emphytéotique n'ait été autorisé par décret délibéré au Conseil d'Etat.* », DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XVII (1810-1811), p. 13. Cette disposition est fidèlement reproduite à l'article 15 de la loi relative à la liste civile du 8 novembre 1814. Le terme « *loi* » y remplace néanmoins ceux de « *décret délibéré en Conseil d'Etat* », DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XIX (1814-1815), p. 235.

<sup>259</sup> Article 595 alinéa 2 du Code civil : « *Les baux que l'usufruitier seul a faits pour un temps qui excède neuf ans, ne sont, en cas de cessation de l'usufruit, obligatoires à l'égard du nu-propriétaire que pour le temps qui reste à courir (...)* ».

<sup>260</sup> Dans ce sens, Rapport du député Schonen au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la liste civile dans la séance à la chambre des députés le 28 décembre 1831 : « (...) nous avons cru utile aux exploitations agricoles d'autoriser les baux à de plus longs termes. Nous permettons ceux de dix-huit ans. Les baux ruraux sont en France de trop courte durée. Cette innovation peut avoir d'heureux résultats et être imitée au grand avantage de la production. », in *Le Moniteur universel*, 1831, p. 2543.

<sup>261</sup> Article 11 de la loi du 2 mars 1832 : « *La durée des baux, à moins qu'une loi ne l'autorise, n'excédera pas dix-huit années. Ils ne pourront être renouvelés plus de trois ans avant leur expiration.* », DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXXII (1832), p. 73.

représentants de l'autorité publique : l'autonomie du régime de gestion des biens de la Couronne sous-tend leur caractère de simples actes sous seing privé dénués de forme authentique :

En principe, l'authenticité résulte de l'intervention d'un magistrat ou de tout officier revêtu de l'autorité publique et dans un intérêt public. Pour cette raison, un bail passé pour le compte de l'Etat par un sous-préfet d'arrondissement revêt automatiquement une forme authentique dont sont privés les actes accomplis par le ministre de la Maison ou l'intendant de la liste civile. Car celui-ci administre uniquement des biens que le monarque s'est vu octroyer afin d'en user à son gré, et dans son intérêt propre uniquement. Ceux-ci sont gérés comme ceux d'une personne privée par un administrateur qui ne constitue en rien une autorité publique mais seulement un mandataire choisi par lui et qu'il aurait pu ne pas choisir s'il avait voulu administrer sa dotation d'une autre manière. La mission d'administrer la dotation ne constitue donc pas une mission publique mais une mission confiée par la confiance du Prince, agissant dans son intérêt personnel, à un représentant n'exerçant qu'une autorité privée. Ce constat vaut pour tous les actes, baux, concessions, adjudications et autres contrats passés pour le compte de la Couronne. Raison pour laquelle, toutes les Listes civiles recourent aux services de notaires. Ces derniers, aux termes de la loi du 25 ventôse an XI<sup>262</sup>, stipulent dans l'intérêt public<sup>263</sup>. Leur intervention permet de pallier le défaut d'authenticité.

Empreint d'autonomie vis-à-vis de l'Etat, le régime de gestion des biens de la dotation est en totale adéquation avec la nature très particulière du droit attribué par la Nation à son titulaire. De même que la jouissance étendue reconnue au Prince permet de nuancer l'affirmation selon laquelle il ne serait qu'un simple usufruitier, l'indépendance de gestion dont il bénéficie participe elle aussi de ce caractère propre.

Le même constat peut être opéré à propos des actes nés de l'exploitation.

## 2. L'exploitation d'une propriété privée

Placé à la tête de la dotation dans une posture de propriétaire, le Prince l'exploite pour en jouir et en profiter avant tout à titre individuel. En cela, ces biens, pourtant démembrés de la richesse nationale, se singularisent vis à vis des biens du domaine de la Nation asservis à l'usage de tous et dont la propriété n'appartient à personne<sup>264</sup>. Aussi, apparaissent-ils tel un véritable domaine de propriété assimilable aux biens appartenant aux particuliers « *privativement à tous autres* »<sup>265</sup> tant ceux-ci sont exploités par le monarque dans un esprit de propriétaire et dans une logique de particulier décidé à valoriser un bien dont il est le maître (a). Sous ce point de vue patrimonial, il s'avère indispensable que la dotation de la Couronne bénéficie d'un régime juridique visant à satisfaire au maximum l'intérêt particulier et individuel de son titulaire. A cette fin, ses biens sont soumis aux règles du droit commun dans leurs rapports avec les tiers ainsi qu'à l'occasion du contentieux résultant de leur jouissance (b).

### a. Une dotation exploitée dans un esprit de propriété

A l'apogée du Premier empire en 1811, les revenus tirés de l'exploitation des domaines ruraux et des forêts de la Liste civile atteignent 4 413 838, 67 francs<sup>266</sup>. Ce chiffre représente, au

---

<sup>262</sup> Article 1 de la loi contenant organisation du notariat, 25 ventôse an XI : « *Les notaires sont les fonctionnaires publics établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique (...)* », in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XIV (1803-1804), p. 16-17.

<sup>263</sup> C'est la raison pour laquelle la Couronne adjuge par exemple en l'an XIII la pêche de l'étang de Fontainebleau devant maître Lisle, notaire de la liste civile (O<sup>2</sup> 198 (14), Rapport d'Adam, receveur payeur de Fontainebleau, à l'intendant général Fleurieu, 15 floréal an XIII.)

<sup>264</sup> Jean-Baptiste PROUDHON, *Traité du domaine public*, Paris, Lagier, 1843, t. I, p. 241.

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> 138 AP 167, *Tableau des produits des forêts et domaines de la Couronne en deçà des Alpes, An XII-1<sup>er</sup> janvier 1814*, s.d.

regard de la dotation annuelle de vingt-cinq millions allouée par l'Etat, un supplément de ressources de près de 17, 6 %. En 1822, au plus fort de l'exploitation des domaines et des bois, leur produit total monte à 2 380 696 francs<sup>267</sup>, soit une augmentation de revenus pour la liste civile de 9, 52 %. Sous la Monarchie de Juillet, grâce aux immenses forêts de l'apanage d'Orléans intégrées à la dotation de la Couronne, le produit total des fermages, rentes et redevances, concessions d'eau et coupes de bois atteint 6 627 628,97 francs<sup>268</sup> en 1838, soit 35, 5 % des recettes totales de la Couronne. Enfin, sous le Second empire, la dotation annuelle octroyée par l'Etat s'accroît grâce à l'exploitation du domaine et des forêts de 3 224 500 francs en 1859<sup>269</sup>, soit 12, 8 % de revenus supplémentaires.

A l'évidence, la Couronne cherche à optimiser le rendement de son domaine. En accroître les recettes et en diminuer les coûts permet au Prince de gagner en autonomie vis-à-vis de l'Etat dont l'octroi pécuniaire annuel ne constitue plus l'unique source de revenus. Si le droit de percevoir les fruits constitue une manifestation de la jouissance, l'esprit dans lequel le Prince l'exerce révèle celui-ci sous le jour d'un particulier. Dans la logique libérale du XIX<sup>e</sup> siècle, ce dernier est intéressé à l'accroissement de revenus tirés d'un bien patrimonial dont il exalte la fécondité et qui ne s'accumule que pour produire davantage<sup>270</sup>.

Contrairement à l'Etat, la Couronne paraît intéressée à une exploitation rationnelle et optimale de sa propriété. Alors qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, les revenus provenant des immeubles nationaux s'avèrent relativement faibles parce que l'administration des Domaines les garde le moins longtemps possible en sa possession et les aliène aussitôt qu'elle le peut<sup>271</sup>, la Liste civile tend en revanche, dans une logique de propriété, à exploiter au mieux sa dotation immobilière. En cela, son domaine se distingue à la fois du domaine public dont l'affectation à l'usage de tous en fait essentiellement un « *domaine de protection* »<sup>272</sup> et non un domaine de profit, mais aussi du domaine naissant de l'Etat critiqué par la doctrine antipropriétaire du XIX<sup>e</sup> siècle au nom du principe selon lequel ce qui est insusceptible de propriété doit aussi l'être de revenus<sup>273</sup>.

Ainsi, dès le début de son règne, Napoléon prescrit que toutes les actions de la liste civile doivent viser à assurer les produits des forêts de la Couronne « *avec le plus grand avantage* »<sup>274</sup>. Les réparations entreprises dans les fermes de la Couronne doivent être effectuées « *de la même manière qu'un père de famille les dirige dans ses propres biens* »<sup>275</sup>. Au début de chaque exercice, l'intendant de la Couronne se voit assigner des objectifs en termes de recettes<sup>276</sup>. Il est également invité par

---

<sup>267</sup> O<sup>3</sup> 1017, *Tableau des produits du domaine de la Couronne (1816-1824)*, s.d.

<sup>268</sup> O<sup>4</sup> 988, Résumé du budget général de la liste civile pour l'exercice 1838, s.d.

<sup>269</sup> O<sup>5</sup> 1-20, Tableaux des recettes de la liste civile, 1852-1870.

<sup>270</sup> Georges BURDEAU, *Le libéralisme*, Paris, Seuil, 1979, p. 84.

<sup>271</sup> Louis-Antoine MACAREL, *De la fortune publique...*, *op.cit.*, t. I, p. 198.

<sup>272</sup> Jean-Baptiste PROUDHON, *Traité du domaine public*, t. I, p. 242. L'auteur y défend la théorie selon laquelle le domaine public n'est pour personne un domaine de propriété mais « *un domaine de protection destiné à en garantir la jouissance à tous les individus qui peuvent en avoir besoin.* »

<sup>273</sup> Philippe YOLKA, *La propriété publique...*, *op.cit.*, p. 118.

<sup>274</sup> 138 AP 167, Note de l'empereur à l'intendant général Daru sur l'aménagement des forêts de la Couronne, mars 1806.

<sup>275</sup> O<sup>2</sup> 155 (159), Rapport de l'intendant général Daru à l'empereur concernant la régie du domaine de la Mothe Saint-Heray, 1<sup>er</sup> mars 1809.

<sup>276</sup> O<sup>2</sup> 156 (84), Note dictée par l'empereur à l'intendant Daru, 6 juillet 1810 : « *M. le comte, (...) Je désire compléter mon domaine et le rendre aussi agréable que possible. Je dépenserais donc volontiers pour cet objet une douzaine de millions. Mais je voudrais que ces douze millions rendissent 3 à 4 %, intérêt qu'on a droit d'attendre d'un placement en ferme sans habitation (...) Cela ferait donc une augmentation de 5 à 600 000 francs de revenus pour le domaine de la Couronne (...)* ».

l'empereur à se justifier des baisses constatées dans les produits des forêts<sup>277</sup> et des erreurs commises dans l'exploitation des domaines ruraux<sup>278</sup>.

Si sous la Restauration, les revenus de la Couronne chutent en raison d'une baisse du nombre d'hectares forestiers exploités combinée à une diminution du prix du bois<sup>279</sup>, l'exploitation des biens de la liste civile fait de nouveau l'objet d'une optimisation sous le règne de Louis-Philippe. Celle-ci se calque d'ailleurs sur celle des biens du domaine privé de la famille d'Orléans. Le règlement du 20 mars 1832 relatif à la direction des forêts du domaine privé de la famille royale reprend quasiment *in extenso* les termes de celui du 4 mars 1832 relatif à l'organisation de la conservation des forêts de la Couronne<sup>280</sup>. Le constat est exactement identique en ce qui concerne les textes organisant l'exploitation des domaines ruraux de la Couronne et du domaine privé d'Orléans<sup>281</sup>. Bien que les deux propriétés fassent l'objet d'une stricte séparation administrative et financière<sup>282</sup>, les biens de la liste civile sont exploités sur le modèle prévalant pour les biens d'Orléans. Cette similitude montre à l'évidence que la façon dont le roi entend tirer profit de la dotation de la Couronne ressemble à celle d'un propriétaire s'inscrivant dans une logique de patrimonialité. Or, les propriétés familiales du roi citoyen font l'objet d'une exploitation particulièrement performante à l'époque. Pendant dix-huit ans, la production moyenne de ses forêts dépasse dans la proportion de près de 50 % le revenu moyen des bois de l'Etat. Et ce, « *en raison de la forte et puissante organisation du personnel et des soins assidus apportés à leur entretien, à leur amélioration, à la réparation des routes, aux combinaisons intelligentes de leur aménagement (...)* »<sup>283</sup>. Durant la même période, les frais de garde et d'administration des forêts d'Orléans ne représentent que 8,7 % de leurs revenus, alors qu'ils atteignent 12,7 % dans celles de l'Etat<sup>284</sup>.

Par ailleurs, l'esprit de propriété transparait dans le mode d'exploitation proprement dit choisi par la Liste civile. Généralement, cette dernière n'exploite pas directement elle-même ses biens. L'affermage et l'adjudication aux enchères des domaines ruraux et des coupes de bois constituent les modes le plus couramment usités. Relativement aux forêts et bois de la Couronne, l'adjudication constitue le mode de rendement le plus rentable car il porte sur des biens dont les fruits se perçoivent sans culture journalière, et qui par nature se trouvent plus convenablement conservés dans les mains de la Liste civile plutôt que dans celles de fermiers particuliers<sup>285</sup>. Quant à l'affermage des domaines ruraux, ce système particulièrement économique<sup>286</sup> procure des

---

<sup>277</sup> O<sup>2</sup> 157 (239), Rapport de l'intendant général Champagny à l'empereur, 18 avril 1812. L'intendant de la liste civile s'y justifie auprès de l'empereur de la baisse des revenus des forêts de la Couronne entre 1811 et 1812. Selon l'administrateur, la baisse de près 1 813 010, 13 francs des recettes est due essentiellement à la chute du cours du bois et à « *l'ouverture du canal de Saint-Quentin qui a facilité l'approvisionnement de la capitale en bois.* »

<sup>278</sup> O<sup>2</sup> 156 (84), Note dictée par l'empereur à l'intendant général Daru, 6 juillet 1810 : « *Je désire que vous me fassiez connaître pourquoi cette année à Rambouillet on n'a pas semé la ferme ; pourquoi à Saint-Cloud on a négligé quantité de terres en les livrant à la stérilité au lieu d'y recueillir les moissons, ce qui est à la fois un embellissement et un profit.* »

<sup>279</sup> O<sup>3</sup> 1017, Rapport d'André, intendant des domaines et forêts au ministre de la Maison, 11 août 1824.

<sup>280</sup> O<sup>3</sup> 946, Règlement sur l'organisation de la conservation des forêts, 4 mars 1832 ; 300 AP (I) 1007, Règlement sur l'administration des forêts du domaine privé, 20 mars 1832

<sup>281</sup> O<sup>3</sup> 946, Règlement sur l'organisation de la division des domaines et du contentieux, 4 mars 1832 ; 300 AP (I) 1007, Règlement sur l'organisation de la division des domaines et du contentieux du domaine privé, 20 mars 1832.

<sup>282</sup> O<sup>4</sup> 2634, Rapport de Jamet, trésorier de l'administration provisoire de la Couronne, à l'administrateur provisoire de la Couronne, 22 juillet 1831 : « *(...) une décision royale du mois de mai 1831 a divisé les recettes et les paiements de la maison du roi et de la maison d'Orléans.* »

<sup>283</sup> 300 AP (I) 1008, Rapport de Duhesne, directeur des forêts de la Maison d'Orléans, à l'administrateur des biens et affaires de la Maison d'Orléans, 30 mai 1849.

<sup>284</sup> 300 AP (I) 1007, Rapport annexé à l'Etat des contributions versées par le domaine privé, 1844.

<sup>285</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. III, p. 158.

<sup>286</sup> O<sup>2</sup> 157 (30), Feuille de travail de l'intendant général Champagny avec l'empereur, 22 février 1812. Le duc de Cadore y démontre par exemple qu'en Toscane, la Couronne a tout intérêt à tenir ses domaines en ferme plutôt qu'en régie étant donné que dans un système de perception en ferme « *les frais de régie d'administration et de perception et*

revenus réguliers. A la différence d'un système de régie dans lequel les ressources annuelles dépendent de la quantité de récoltes et du prix des denrées, ce qui les rend nécessairement variables<sup>287</sup>, l'affermage oblige le fermier à toujours verser le prix de son loyer à la Couronne.

Ainsi sous le Premier empire, en sus d'un receveur dans chaque domaine rural impérial, l'affermage ne nécessite qu'un personnel administratif restreint<sup>288</sup>. Ce mode d'exploitation existe aussi dans les dotations étrangères. Dans le Piémont, 10 000 hectares sont affermés à 3 102 fermiers et colons. Dans chacun des domaines de Stupinis, Staffarde et Cazanova, un économiste se charge « *de surveiller les fermiers, de diriger les travaux et de garder les magasins où sont déposés les bois, les briques et les pierres nécessaires à la réparation des bâtiments, (...) et de distribuer le bois de chauffage entre les métayers* »<sup>289</sup>. Ce système s'avère d'ailleurs peu coûteux. Ses frais n'absorbent que 6 215 francs alors que le produit brut du domaine atteint 563 000 francs<sup>290</sup>. En Hollande, les recettes de la dotation font également l'objet d'un affermage et non d'une exploitation en régie. Les biens fonds de la dotation se situent en Ostfrise, dans la Geldre et à Zoersdick<sup>291</sup>, et se composent « *de maisons, fermes, moulins, terres arables, terres incultes, prairies, forêts, péages, pêches, dîmes, créances et rentes emphytéotiques* »<sup>292</sup>. Finalement, seule « *la jouissance du revenu des biens ruraux situés en Toscane* »<sup>293</sup> résulte d'une exploitation en régie de manière à ne pas lutter « *contre les habitudes locales* »<sup>294</sup>.

Par la suite, ce système perdure. Sous la Restauration, l'ensemble des domaines ruraux est donné à ferme à des particuliers<sup>295</sup>. Un intendant, sous les ordres du ministre de la Maison, veille à la conservation, à l'entretien des propriétés des domaines de la Couronne, au renouvellement de leurs baux et leur exécution<sup>296</sup>. Il dirige un inspecteur général et un inspecteur adjoint chargés d'y effectuer des tournées d'inspection<sup>297</sup>. Sous la Monarchie de Juillet, le même constat s'impose. Les recettes des domaines en 1838 proviennent exclusivement de loyers et fermages, rentes, redevances et concessions d'eau mais aucunement de propriétés administrées en régie<sup>298</sup>. Leur gestion relève d'un directeur des domaines et du contentieux dont l'administration « *propose le*

---

*toutes dépenses quelconques ne montent qu'à 15 % » alors que les mêmes frais pour les biens tenus en régie et dont la culture est faite par économie (...) s'élèvent (...) à 19 % (...).*

<sup>287</sup> O<sup>2</sup> 159 (67), Rapport de l'intendant général Daru à l'empereur, novembre 1813.

<sup>288</sup> En 1812, le bureau en charge des domaines ruraux au sein de l'intendance générale n'occupe que trois employés : l'administrateur en chef, un secrétaire inspecteur et un commis sous-inspecteur (O<sup>2\*</sup> 218 B, *Contrôle général de toutes les personnes attachées à la maison de leurs Majestés à l'époque du 1<sup>er</sup> janvier 1812*.)

<sup>289</sup> O<sup>2</sup> 153 (378), Rapport de l'intendant général Daru à l'empereur, 24 avril 1807.

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> AF IV 487 (24), Anonyme, Mémoire sur la composition de la dotation de la couronne en Hollande, 1810 ; également O<sup>2</sup> 156 (506), Extrait des minutes de la Secrétairerie d'Etat, Décret impérial organisant la dotation de la Couronne en Hollande, 18 août 1810.

<sup>292</sup> AF IV 487 (39), Rapport de l'intendant des biens de Hollande Dedel à l'intendant général Champagny, 28 octobre 1811.

<sup>293</sup> O<sup>2</sup> 155 (360), Extrait des minutes de la Secrétairerie d'Etat, Décret impérial organisant la dotation de la Couronne en Toscane, 20 septembre 1809.

<sup>294</sup> BN, FR-6582, Maison de l'empereur, Contentieux, Rapport du Grand Maréchal du palais Duroc à l'empereur, 10 janvier 1809 ; Dans les 28 114 hectares possédés par la liste civile dans les départements de l'Arno, de la Méditerranée et de l'Ombrone, les recettes sont prélevées par des régisseurs de la Couronne à la tête de 463 métairies pour le bureau de Florence, une fromagerie et un haras pour le bureau de Pise, 150 fermes pour la régie des biens de la vallée de Chiana, 132 fermes dans l'arrondissement d'Arrezzo et 171 autres fermes réparties en Méditerranée et Ombrone (AF IV 527 (07), *Etat des recettes et dépenses des possessions de la Couronne en Toscane suivant l'année moyenne de dix ans pour les récoltes*, 11 octobre 1810, annexé au décret impérial du 16 février 1811 organisant la dotation de la Couronne en Toscane.)

<sup>295</sup> Entre autres exemples, les exploitations rurales de Gally, de la Ménagerie, des Essart et de Grange Dame Rose situées à Versailles sont toutes louées en 1824 à MM. Muret pour 11 353 francs, Dessart pour 7 895 francs, Pluchet pour 4 237 francs et Rabourdin pour 10 900 francs. A Saint-Germain, les 250 hectares de la ferme du Trou d'enfer sont affermés au sieur Perron pour 12 087 francs (O<sup>3</sup> 948, *Recettes des domaines portées au budget*, 1824.)

<sup>296</sup> O<sup>3</sup> 529, Note anonyme sur la composition du personnel du ministère, les attributions et les ordres de travail, 1824.

<sup>297</sup> O<sup>3</sup> 947, Article 1 section 2 de l'ordonnance royale portant règlement sur l'administration des forêts et domaines de la Couronne, 15 septembre 1815.

<sup>298</sup> O<sup>4</sup> 988, Résumé du budget général de la liste civile pour l'exercice 1838, s.d.

*renouvellement des baux à ferme et des locations de toute nature, et en rédige les clauses et conditions* »<sup>299</sup>. Enfin, sous le Second empire, les grandes propriétés de la Liste civile déjà affermées à l'époque du Premier empire font encore et toujours l'objet de location à des particuliers<sup>300</sup>. Elles sont confiées à la responsabilité de l'administrateur général des domaines dont les bureaux gèrent les baux et locations, les concessions et redevances<sup>301</sup>.

En somme, l'exploitation des biens de la liste civile paraît guidée entre 1804 et 1870 par un objectif de rentabilité et de productivité. En effet, dans une logique de propriétaire, il est nécessaire, afin de constituer la propriété, que le possesseur soit stimulé à la rendre plus productive<sup>302</sup>. Or, le monarque remplit sans conteste ce critère et ne se trouve entravé à cet égard que dans deux cas. En premier lieu, la Couronne se voit interdire l'exploitation des palais et monuments placés hors du commerce<sup>303</sup> et dont l'emploi concerne l'intérêt public. En second lieu, elle se doit de conserver les établissements créés dans l'intérêt des arts et de l'industrie comme les manufactures impériales ou royales. Peu productifs par nature, ces derniers ne sont pas déposés dans les mains du Prince pour créer au commerce une concurrence, mais s'analysent bien davantage en des fondations nationales destinées à produire des chefs d'œuvre sans considération des produits utiles et amenées à rester hors du commerce.

## **b. La soumission de la dotation au régime des propriétés privées**

Administrée et régie telle la propriété d'un particulier, la dotation de la Couronne se trouve, dans ses rapports avec les tiers, soumise aux prescriptions du droit civil applicables en matière de propriété ordinaire. De surcroît, le mode de sa représentation en justice lors du contentieux né de sa jouissance l'assimile également à une propriété particulière.

### **La soumission aux règles du Code civil**

A l'évidence, le monarque dispose à l'occasion de leur administration, gestion et exploitation d'une indéniable souveraineté sur les biens de la Couronne. A ce titre, la dotation revêt le caractère d'une véritable propriété tant son titulaire exerce à son égard sa puissance et en jouit à l'exclusion de tous autres. Placé à la tête de cette classe de biens domaniaux indépendante du domaine de la Nation, la jouissance du prince s'inscrit dans une logique de satisfaction de ses intérêts personnels et besoins propres. Par conséquent, si le droit public vise à satisfaire l'intérêt général en organisant les pouvoirs et les services publics, la dotation se trouve au contraire régie par les règles du droit civil dont l'objet consiste à assurer au maximum la satisfaction des intérêts individuels.

Bien que fonctionnarisé par l'octroi d'une liste civile, le souverain n'en apparaît pas moins comme un simple particulier à l'occasion de l'exercice de son droit de jouissance. L'administration de la dotation implique l'accomplissement d'actes de gestion et d'exploitation au cours desquels la liste civile entre en rapport avec d'autres particuliers. A leur égard, la Couronne est toujours considérée comme une personne privée. Son intérêt n'est jamais, ici, l'intérêt public. Parce que le Code Napoléon vise à garantir la propriété individuelle et que le droit civil régit les rapports des propriétaires particuliers entre eux – y compris lorsque l'Etat est l'un d'entre eux<sup>304</sup>, la Couronne, propriétaire foncier ordinaire, est assujettie aux règles du droit commun dans ses rapports avec les particuliers.

<sup>299</sup> O<sup>3</sup> 946, Règlement sur l'organisation de la division des domaines et du contentieux, 4 mars 1832.

<sup>300</sup> Il s'agit des fermes de la Garenne et du Trou d'enfer à Saint Germain, ou de celles de Grange Dame rose, de Gally, de Chèvreloup et de la Ménagerie à Versailles, in O<sup>5</sup> 4, *Développement par articles des recettes de l'exercice 1856*.

<sup>301</sup> Maurice BLOCK, *Annuaire de l'administration française*, Paris, Berger-Levrault, 1859, p. 25.

<sup>302</sup> SAINT-SIMON, *Œuvres*, t. III, p. 43, cité par Grégoire MADJARIAN, *L'invention de la propriété*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 189.

<sup>303</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. III, p. 159.

<sup>304</sup> Grégoire BIGOT, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration...*, *op.cit.*, p. 299.

Dès l'élaboration du sénatus consulte du 30 janvier 1810 sur la dotation de la Couronne, le comte Desmeunier déclare dans ce sens que la Couronne doit être reconnue propriétaire des domaines affectés à la Liste civile. Par conséquent, si l'empereur y est officiellement qualifié de simple usufruitier, le texte a néanmoins pour objet de donner « à la Couronne un domaine en toute propriété »<sup>305</sup>. Pour cette raison, les règles du droit commun lui sont applicables dans toutes les contestations qu'elle peut avoir à subir dans le cadre de la jouissance de la dotation. Ce contentieux s'attache à résoudre les conflits résultant de l'exploitation, de la perception des fruits, des droits du voisinage, du bornage des propriétés de la Couronne et plus généralement de toutes les questions qui s'attachent à la propriété.

Ainsi, les conflits résultant de l'exécution des baux conclus par la Couronne avec des particuliers trouvent leurs solutions dans les règles prescrites par le Code civil car à leur égard elle apparaît comme un particulier<sup>306</sup>. C'est le cas des contestations s'élevant entre la Couronne et ses fermiers relativement à leurs droits et obligations réciproques. Entre autres exemples, à propos d'un terrain qu'elle loue à un particulier, la liste civile fait saisir en 1808 les baraques de marché que ce dernier y avait installées pour se payer de loyers impayés<sup>307</sup>. Ce faisant, la Couronne ne fait qu'appliquer les dispositions du Code de procédure civile aux termes desquelles le bailleur peut faire saisir-gager sans titre exécutoire ni procédure préalable le gage du propriétaire pour le paiement dû par la locataire<sup>308</sup>.

C'est également sur « des bases prises dans le code civil »<sup>309</sup> que se règlent les résiliations des baux de la Couronne et que se fixent les indemnités en résultant. Lorsqu'une difficulté survient à ce sujet, celle-ci doit s'analyser comme une contestation privée dans laquelle la Liste civile procède devant les tribunaux comme un simple particulier. Ainsi, pour interrompre un bail dont il reste dix années à couvrir, la Couronne est contrainte de verser à l'un de ses fermiers une indemnité de 6 933 francs en 1810, puisqu'aux termes de l'article 1746<sup>310</sup> du Code civil, l'indemnité due au preneur par le bailleur en cas de résiliation doit atteindre 1/3 du prix du bail pour tout le temps qu'il reste à courir<sup>311</sup>.

Par ailleurs, si les rapports de la Liste civile avec ses fermiers sont régis par le droit privé, c'est aussi le cas pour les rapports que l'institution entretient avec les tiers dont les propriétés bornent la dotation. Entre autres exemples, la liste civile se trouve contrainte en 1822

---

<sup>305</sup> Rapport du comte Desmeunier, rapporteur de la commission..., *op.cit.*, p. 128.

<sup>306</sup> Emile-Victor FOUCART, *Éléments de droit public et administratif*, Paris, Videcoq, 1843, t. II, p. 46. A la même époque, et depuis le premier XIX<sup>e</sup> siècle, les baux passés par l'Etat pour son domaine voient également leur contentieux dévolu à la juridiction judiciaire en tant que consentis par l'Etat/propriétaire et non par l'Etat/puissance publique. (Gérard QUIOT, *Aux origines du couple « gestion publique-gestion privée »*, thèse dactyl. Nice, 1992, p. 63.)

<sup>307</sup> O<sup>2</sup> 221, Procès-verbal de la séance du comité contentieux de la Maison de l'empereur, 24 novembre 1808.

<sup>308</sup> Ancien article 819 du Code de procédure civile : « Les propriétaires (...) de maisons ou biens ruraux peuvent, un jour après le commandement, et sans permission du juge, faire saisir-gager, pour loyers et fermages échus, les effets et fruits étant dans lesdites maisons ou bâtiments ruraux, et sur les terres. », in *Code de procédure civile conforme à l'édition originale de l'imprimerie impériale*, Paris, Le Prieur, 1812, p. 175.

<sup>309</sup> O<sup>2</sup> 221, Procès-verbal de la séance du comité contentieux de la Maison, 20 novembre 1806.

<sup>310</sup> Actuel article 1746 du Code civil : « S'il s'agit de biens ruraux, l'indemnité que le bailleur doit payer au fermier est du tiers du prix du bail pour tout le temps qu'il reste à courir. »

<sup>311</sup> O<sup>2</sup> 156 (365), Rapport de l'intendant général Daru à l'empereur, 9 octobre 1810 ; O<sup>2</sup> 156 (367), *ibid.*, 3 octobre 1810 à propos de l'indemnité versée par la Couronne au fermier de la ferme de la Ménagerie située dans le petit parc de Versailles pour prix de la résiliation de son bail nécessitée par l'installation d'une nouvelle faisanderie indispensable au service des chasses impériales. C'est également en sa qualité de « propriétaire » (O<sup>2</sup> 221, Procès-verbal de la séance du comité contentieux de la Maison, 17 août 1808.), que la Couronne reprend en 1808 la propriété du manège édifié à Fontainebleau par l'Ecole militaire – avant son déménagement à La Flèche – en ne lui remboursant que 100 000 francs, soit la valeur des matériaux de construction et le prix de la main d'œuvre, selon les prescriptions de l'article 555 du Code civil (« Lorsque les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers et avec des matériaux appartenant à ce dernier, le propriétaire du fond a le droit (...) soit d'en conserver la propriété, soit d'obliger le tiers à les enlever. (...) Si le propriétaire du fonds préfère conserver la propriété des constructions, plantations et ouvrages, il doit, à son choix, rembourser au tiers, soit une somme égale à celle dont le fonds a augmenté de valeur, soit le coût des matériaux et le prix de la main d'œuvre (...) »)

d'acquiescer à une demande de bornage appuyée sur l'article 646<sup>312</sup> du Code civil, faite par le propriétaire d'une terre limitrophe d'un bois royal à Versailles<sup>313</sup>.

En 1832, cette soumission aux règles du droit commun de la propriété est officialisée par la loi du 2 mars sur la liste civile. Dès le 15 décembre 1830, à l'occasion de la présentation du premier projet Laffitte, le chef du gouvernement affirme que les propriétés que la Nation consacre à ses rois « *seront soumises au droit civil dans tous leurs rapports avec les autres propriétés privées* »<sup>314</sup>. Avorté, ce projet fait place à celui du cabinet Perier prévoyant que les propriétés de la Liste civile seront laissées « *dans le droit commun* »<sup>315</sup>. Adopté officiellement, le principe figure à l'article 16 de la loi du 2 mars prescrivant que les règles du Code civil « *régissent les propriétés de la Couronne* »<sup>316</sup>. Il est également reproduit à l'article 15 du sénatus consulte du 12 décembre 1852 renvoyant aux lois civiles régissant les propriétés particulières<sup>317</sup>.

Assimilés à la propriété d'un particulier, les biens de la Couronne, à l'instar des autres propriétés foncières privées, se trouvent par ailleurs assujetti aux charges inhérentes à la propriété. Par conséquent, si l'Etat ne fait pas supporter à la liste civile l'impôt général de façon à ne pas prendre d'un côté ce qu'il donne de l'autre, ses biens ruraux et forestiers supportent l'impôt local et communal<sup>318</sup>. Celui-ci pèse exclusivement sur les propriétés du département ou de la commune en proportion de leur valeur. Etant donné que la valeur des propriétés de la Couronne est immense, il est impératif que la Liste civile en acquitte les charges locales. Le contraire aboutirait sinon à ce que la quote-part fiscale de la Couronne soit reportée sur des particuliers grevés outre mesure<sup>319</sup>. Ainsi, la dotation tient sa place parmi les grandes propriétés. Il paraîtrait contraire à l'équité que les habitants d'une commune ou d'un département soient assujettis pour l'utilité commune à des sacrifices dont la Couronne profiterait sans avoir à les partager. Pour cette raison, ses biens sont portés sur les rôles pour les revenus estimatifs de la même manière que les autres propriétés privées<sup>320</sup>. Il en découle que la Couronne doit aussi contribuer aux dépenses des chemins vicinaux réglées par les conseils de préfecture<sup>321</sup> dans les mêmes proportions que les propriétés privées. Par cette soumission à la fiscalité locale, les domaines de la Couronne prennent ainsi rang parmi les autres propriétés privées du département avec lesquelles ils forment une « *association particulière qui n'est point l'Etat [auquel ils doivent] leur part de charges communes* »<sup>322</sup>. Concomitamment, le Prince, acquittant l'impôt local, se range à son tour aux côtés des autres citoyens et particuliers subissant le « *poids de cette charge* »<sup>323</sup>.

---

<sup>312</sup> Actuel article 646 du Code civil : « *Tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës. Le bornage se fait à frais commun.* »

<sup>313</sup> O<sup>3</sup> 961, Rapport de Vicaire, chef de la division des domaines, au ministre de la Maison, 29 décembre 1822.

<sup>314</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la liste civile présenté par le chef du gouvernement Laffitte devant la chambre des députés, le 15 décembre 1830, in André DUPIN, *Traité des apanages...*, op.cit., p. 149.

<sup>315</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la liste civile présenté par le chef du gouvernement Perier devant la chambre des députés, 4 octobre 1831, in *ibid.*, p. 161.

<sup>316</sup> DUVERGIER, *Collection...*, op.cit., t. XXXII (1832), p. 75.

<sup>317</sup> *Ibid.*, t. LII (1852), p. 759.

<sup>318</sup> O<sup>2</sup> 159 (287), Extrait des minutes de la Secrétairerie d'Etat, Article 1 du décret impérial du 6 novembre 1813 : « *Les bois et forêts du domaine de notre Couronne, de notre domaine extraordinaire et de notre domaine privé, les bois et forêts faisant partie des apanages des princes de notre famille et les forêts impériales, en général, contribueront au paiement de la taxe établie par nos précédents décrets pour les routes départementales, dans le département où ils sont situés.* » ; article 13 de la loi du 2 mars 1832 : « [les propriétés de la Couronne] *supporteront néanmoins toutes les charges communales et départementales.* », in DUVERGIER, *Collection...*, op.cit., t. XXXII (1832), p. 74.

<sup>319</sup> Dans ce sens, Anonyme, *De l'obligation où est la liste civile de contribuer aux charges départementales et municipales. Par un membre du Conseil général du département de Seine et Oise*, Paris, Dupont, s.d., p. 5.

<sup>320</sup> Emile-Victor FOUCART, *Eléments de droit public...*, op.cit., t. II, p. 45.

<sup>321</sup> Article 8 de la loi du 28 juillet 1824 relative aux chemins vicinaux, in DUVERGIER, *Collection...*, op.cit., t. XXIV (1822-1824), p. 556.

<sup>322</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la liste civile présenté par le chef du gouvernement Laffitte devant la chambre des députés, le 15 décembre 1830, in Dupin (A.), *Traité des apanages...*, op.cit., p. 149.

<sup>323</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la liste civile présenté par le chef du gouvernement Perier devant la chambre des députés, le 4 octobre 1831, in *ibid.*, p. 162.

Par ailleurs, propriété foncière parmi d'autres propriétés, la dotation ne peut se prévaloir de l'utilité publique afin d'accroître ses eaux, établir des rigoles et des conduites ou réaliser des travaux sur des propriétés limitrophes. Car à l'égard des tiers, elle ne dispose en tant que propriétaire foncier d'aucun privilège exceptionnel ou exorbitant. Par conséquent, celle-ci ne détient aucunement le droit d'expropriation d'utilité publique<sup>324</sup>. Cette procédure ne peut se produire que dans le cas où l'intérêt public est en jeu et par l'entremise de l'Etat stipulant les intérêts du domaine public<sup>325</sup>.

Le régime de gestion et d'exploitation de ces biens n'apparaît ainsi aucunement exorbitant du droit commun. Il consiste au contraire en un droit adapté à la satisfaction des intérêts particuliers d'un monarque placé dans la situation de propriétaire foncier ordinaire. En cela, la dotation se distingue encore une fois du domaine national détenu par tous et pour tous, dont les biens sont jouis et possédés par le public et pour le public<sup>326</sup>, et dont les autorités administratives défendent les intérêts<sup>327</sup>.

### L'intérêt à agir particulier

Administrée et gérée en toute autonomie vis-à-vis de l'Etat, soumise à un régime de droit privé dans ses rapports avec les tiers, la dotation bénéficie également d'une autonomie juridique certaine quant aux actions contentieuses résultant de sa jouissance. Ici, il faut distinguer les actions relevant de la propriété et celles concernant la jouissance.

Celles concernant la propriété domaniale de l'Etat font l'objet d'une procédure rigoureuse. Celui qui intente une action contre l'Etat relativement à son domaine doit faire précéder sa demande d'un mémoire contenant l'exposé de ses moyens et pièces à l'appui adressé au directeur des Domaines de l'Etat. Ce document fait l'objet d'une transmission ultérieure au préfet de département<sup>328</sup> présidant à l'instruction et au jugement de l'affaire en tant que défenseur de l'intérêt général<sup>329</sup>. Dès lors que la dotation de la Couronne consiste en un démembrement du domaine national, les contestations concernant sa propriété sont soumises à ces dispositions protectrices des intérêts de l'Etat. Ces actions doivent faire l'objet d'une notification à l'intendant de la liste civile ou ministre de la Maison qui en donne ultérieurement connaissance au préfet<sup>330</sup>.

En revanche, à l'occasion de l'usage presque sans limites dont elle fait l'objet, la dotation domaniale est entendue de façon autonome vis-à-vis de l'Etat. Aussi, l'intervention du préfet dans la procédure judiciaire ne se justifie plus car les intérêts à défendre ne sont plus ceux de l'Etat<sup>331</sup>. Encore une fois ici, l'intérêt public n'est pas celui de la Couronne. Le préfet et l'Etat n'ont pas besoin d'intervenir à l'instance. Seuls l'intendant ou le ministre de la Maison peuvent intenter et soutenir les actions nées de la jouissance. Ainsi, alors que pour défendre sa propriété, l'Etat dispose d'un intérêt à agir qu'il exerce par l'intermédiaire du préfet, ce même intérêt

---

<sup>324</sup> Dans ce sens, O<sup>2</sup> 156 (24), Rapport de l'intendant général à l'empereur, 13 décembre 1810.

<sup>325</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. II, p. 189.

<sup>326</sup> Louis-Marie DE CORMENIN, *Droit administratif*, Paris, Pagnerre, 1840, t. II, p. 85.

<sup>327</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. II, p. 429.

<sup>328</sup> Article 69 du Code de procédure civile : « Seront assignés, l'Etat, lorsqu'il s'agit de domaines et droits domaniaux, en la personne ou au domicile du préfet du département où siège le tribunal devant lequel doit être portée la demande en première instance (...) », in *Code de procédure civile conforme à l'édition originale de l'imprimerie impériale*, Paris, Le Prieur, 1812, p. 22.

<sup>329</sup> Alors que le ministère public est créé dès 1831 devant le Conseil d'Etat, il n'est instauré qu'en 1862 près les conseils de préfecture, in Stéphane GOUJIL, « Les commissaires du gouvernement près les conseils de préfectures : origines et organisation du ministère public près les juridictions administratives inférieures », *Les conseils de préfecture (an VIII-1953)*, *Etudes réunies par Eric Gojasso*, Poitiers, LGDJ, 2005, p. 186.

<sup>330</sup> Emile-Victor FOUCART, *Eléments de droit public...*, *op.cit.*, t. II, p. 48.

<sup>331</sup> Dans ce sens, Cour de cassation, 10 juillet 1837, affaire Commune de Compiègne contre liste civile : « Les actions relatives au domaine de la Couronne doivent être dirigées contre l'intendant de la liste civile, et non contre le préfet dans le département duquel ce domaine est situé. », in Armand DALLOZ, *Jurisprudence générale du royaume. Recueil périodique et critique...*, *op.cit.*, 1837, p. 417.

appartient uniquement à l'administrateur de la dotation dans les contentieux résultant de la jouissance du Prince.

Le Prince demeure pour ses domaines au XIX<sup>e</sup> siècle un justiciable ordinaire. Les actions relatives à sa jouissance se réalisent en la forme ordinaire et devant la juridiction ordinaire comme si le procès intéressait deux particuliers<sup>332</sup>. Toutefois, il serait malséant que son nom vienne se mêler aux débats de l'audience. Dès lors, le roi ou l'empereur ne figure pas, même comme mandant, devant les tribunaux où ses droits sont défendus par une personne désignée par la loi. Dans cette optique, les législations relatives aux listes civiles désignent systématiquement l'intendant de la Liste civile ou le ministre de la Maison pour intenter et soutenir les actions en justice de la dotation en son nom. La constitution de 1791 dispose qu'au civil<sup>333</sup> l'administrateur nommé par le roi « *exercera les actions judiciaires du roi* » et que contre lui « *toutes les actions à la charge du roi seront dirigées et les jugements prononcés* »<sup>334</sup>. L'article 13 du sénatus consulte du 30 janvier 1810<sup>335</sup> et la loi du 8 novembre 1814<sup>336</sup> prévoient des dispositions identiques. En 1832 et 1852, la loi et le sénatus consulte sur la liste civile prescrivent à leur tour que les actions dirigées par et contre l'administrateur de la dotation sont « *instruites et jugées dans les formes ordinaires* »<sup>337</sup>. Enfin, le sénatus consulte du 23 avril 1856 interprétatif du sénatus consulte du 12 décembre 1852 dispose que pour les actions relatives aux biens de la Couronne « *l'administrateur de la dotation a seul qualité pour procéder en justice, soit en demandant, soit en défendant* »<sup>338</sup>. Pour tout ce qui touche aux litiges relatifs aux biens de la Liste civile, l'administrateur de la Couronne dispose ainsi d'une liberté d'action totale. Le droit d'agir est ici « *distinct de celui de l'Etat propriétaire* »<sup>339</sup>. Il résulte de la qualité d'usufruitier de son titulaire.

Comme sous l'Ancien Régime, le Prince continue donc de ne plaider devant les tribunaux « *que sous le nom de ses procureurs* »<sup>340</sup>. Toutefois, l'analogie s'arrête là : le parquet, contrairement aux affaires intéressant le domaine de l'Etat, ne plaide aucunement comme partie et ne défend jamais la Liste civile. Cette tâche incombe à ses avoués et avocats<sup>341</sup>. La chose paraît légitime. Car la défense ne consiste ici qu'en celle des intérêts personnels d'un souverain assimilé, lors de l'action en justice, à un simple particulier. Partant, le ministère public ne peut légitimement se charger de défendre les causes d'un monarque ne s'identifiant plus complètement, dans les faits, à la chose publique<sup>342</sup>. Le contraire constituerait d'ailleurs un danger dans les cas où la Couronne serait en

---

<sup>332</sup> C'est d'ailleurs également le cas pour les actes de gestion relatifs au domaine de l'Etat. Leur contentieux est dévolu à l'autorité judiciaire en tant que juge ordinaire de la propriété, in Grégoire BIGOT, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration...*, *op.cit.*, p. 93.

<sup>333</sup> Michel PERTUE, « L'inviolabilité du roi dans la constitution de 1791 », *1791 la première constitution française*, Paris, Economica, 1993, p. 191.

<sup>334</sup> Article 11, section I, chapitre II, titre III de la constitution du 3 septembre 1791, in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XVII (1810-1811), p. 13.

<sup>335</sup> Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XVII (1810-1811), p. 13.

<sup>336</sup> Article 14 de la loi du 8 novembre 1814 : « *Le ministre ou l'intendant par lui commis, exerce les actions judiciaires du roi ; et c'est contre lui que toutes les actions à la charge du roi sont dirigées, et les jugements prononcés.* », in *ibid.*, t. XIX (1814-1815), p. 235.

<sup>337</sup> Article 27 de la loi du 2 mars 1832, in *ibid.*, t. XXXII (1832), p. 77 ; article 22 du sénatus consulte du 12 décembre 1852, in *ibid.*, t. LII (1852), p. 759.

<sup>338</sup> Article unique du sénatus consulte du 23 avril 1856, in *ibid.*, t. LVI (1856), p. 138-139.

<sup>339</sup> C'est en ces termes que la cour d'Amiens reconnaît le 21 mars 1840 dans l'affaire Charpentier l'intérêt à agir de la liste civile en matière de revendication de portions de terrains usurpés, in Désiré DALLOZ, Article « *Domaine de la Couronne* », *Répertoire...*, *op.cit.*, t. XVII, p. 73.

<sup>340</sup> Pour employer anachroniquement les termes de CARDIN LE BRET in *De la souveraineté du roi*, Paris, Quesnel, 1632, p. 437.

<sup>341</sup> O<sup>5</sup> 48, Arrêtés ministériels des 25 janvier, 21 avril, 31 mai et 27 juin 1853 procédant à la nomination des avocats de la liste civile près la Cour impériale de Paris, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, et des avoués de la liste civile près le tribunal d'instance de la Seine, la Cour impériale de Paris, et le tribunal de Melun ; dans un contentieux relatif à une délimitation de son domaine à Compiègne en 1838 la liste civile est par exemple défendue par Léon Duval, avocat, et par Bourguet, avoué. Cf. LIGNEREUX (avocat), *Exposé pour le sieur Defrézals-Bourfaux...*, *op.cit.*, p. 1.

<sup>342</sup> Emile-Victor FOUCCART, *Eléments...*, *op.cit.*, t. II, p. 53.

litige avec les domaines de l'Etat<sup>343</sup>, avec un mineur ou une femme mariée<sup>344</sup>. Car le parquet se verrait contraint de défendre deux intérêts à la fois et atteint dans son indépendance. Il en serait de même pour les conscience et opinion des juges.

Ainsi, le contentieux induit par la jouissance de la dotation ne consiste aucunement en un contentieux dans lequel l'intérêt public doit être défendu par le préfet au nom de l'Etat ou par le ministère public au nom de l'intérêt général. Si par tradition, il est néanmoins entendu qu'à cette occasion le Prince plaide par procureur, ce privilège ne consiste qu'à se faire représenter devant la juridiction par un mandataire privé chargé de représenter des intérêts individuels et non des intérêts liés à la souveraineté. A l'occasion de la jouissance dont ils font l'objet, les biens de la Couronne n'apparaissent pas à l'instance en tant que démembrement du domaine national, mais comme propriété privée. Précisons ici, pour être tout à fait complet, que dans le domaine politique, ces actions ne peuvent amener l'administrateur à rendre des comptes que devant le roi ou l'empereur et jamais devant l'administration de l'Etat. Elles ne sont pas non plus susceptibles d'engager une quelconque responsabilité de nature politique devant la représentation nationale<sup>345</sup>. Ce qui participe encore un peu plus de l'autonomie de la dotation vis-à-vis de son propriétaire éminent et l'érige en enceinte inviolable soumise à la volonté d'un seul maître.

\* \*  
\*

Si l'on résume : la dotation de la Couronne est un domaine de l'intime. Celle-ci s'assimile au regard de ses modalités d'administration et d'exploitation à une propriété affranchie de la tutelle et du contrôle de l'Etat. Le monarque la fait administrer et régir en toute autonomie. Il en perçoit librement les revenus qu'il fait verser dans une caisse distincte du Trésor public. Dans ses rapports avec les tiers, elle s'érige en propriété autonome dont l'exploitation se réalise dans un esprit de propriété. Enfin, son titulaire dispose à son égard, pendant le temps de son règne, de prérogatives qui débordent largement du cadre de la simple jouissance. En cela, si la dotation de la Couronne constitue un usufruit quant à la durée, elle doit s'assimiler à une quasi-propriété quant à la jouissance. Si la Liste civile participe de la fonctionnarisation du Prince depuis 1789, son régime d'exploitation et de gestion contribue à en faire, de fait, l'une des composantes de la permanence monarchique au XIX<sup>e</sup> siècle, un reliquat historique de ce qu'avait été à l'échelle du royaume le pouvoir du roi sur son domaine. Un peu à la façon de ce qu'on appelle en géologie une butte témoin, *i.e.* « une éminence constituant le reste limité mais authentique de toute une strate de terrain éliminée par l'érosion »<sup>346</sup>.

Pour d'aucuns en effet, la stabilité et l'indépendance du trône impliquent que la Couronne soit « reconnue propriétaire des domaines affectés à la liste civile »<sup>347</sup>. *A contrario*, un système dans lequel le souverain n'aurait « que la jouissance des biens destinés à rehausser l'éclat de la Couronne »<sup>348</sup> entrerait en contradiction avec l'idéal monarchique dont l'inspiration se puise dans l'Ancien Régime, quand les intérêts du roi étaient absorbés par ceux de la chose publique et que l'*imperium* coïncidait au *dominium*. Partant, parce que sa jouissance avoisine en réalité la propriété, la Liste civile constitue indubitablement, certes à une échelle restreinte, la réminiscence de cet ordre ancien que la

---

<sup>343</sup> Guillaume-Jean FAVARD DE LANGLADE, Article « Liste civile », *Répertoire de la nouvelle législation civile...*, *op.cit.*, t. III, p. 320.

<sup>344</sup> Emile-Victor FOUCART, *Eléments...*, *op.cit.*, t. II, p. 53.

<sup>345</sup> Cf. Damien SALLES, « Quand le ministre est irresponsable... », *op.cit.*, p. 399-427.

<sup>346</sup> Jean-Louis HAROUËL, Préface de Damien SALLES, *La Liste civile en France (1804-1870)*, Paris, Marre et Martin, 2011, p. 13.

<sup>347</sup> Discours du comte Desmeunier, rapporteur de la commission..., *op.cit.*, p. 127.

<sup>348</sup> Discours du baron Mounier devant la chambre des pairs le 19 juin 1829, in *Le Moniteur universel*, 1829, p. 1102.

Révolution avait pensé supprimer, mais qui ne peut en réalité jamais totalement mourir dès lors que la monarchie demeure, fût-elle constitutionnelle.

Pourquoi cette exorbitance de régime, cette déformation du droit par les faits et ce dépassement des principes de droit privé régissant officiellement les prérogatives respectives du propriétaire – l'Etat – et de l'usufruitier – le Prince ? Nous voudrions ici avancer quelques explications, sur un mode conclusif.

D'emblée, précisons que la pure rationalité du droit est impuissante à expliquer l'existence d'un tel monstre juridique. D'autres considérations doivent être prises en compte, notamment la place du Prince dans l'Etat et l'interférence de la question politique sur la question domaniale :

La première tient à l'ambivalence originelle de la Liste civile. Comme on l'a vu, celle-ci est accordée tout à la fois à la fonction et à l'individu. D'un côté, elle traduit le déclassement du monarque dont le statut et la fonction sont désormais inclus dans la fonction étatique<sup>349</sup> ; de l'autre elle rend possible son existence matérielle alors même qu'il ne s'appartient toujours pas et est bien souvent privé du droit de posséder un patrimoine propre<sup>350</sup>. L'institution consacre la fonctionnarisation du Prince tout en palliant son incapacité à être propriétaire particulier. En d'autres termes, les biens de la Couronne sont attribués à un Prince auquel « les honneurs de la prééminence (...) coûtent la liberté civile »<sup>351</sup> et chez qui « le droit de l'homme n'est pas entier »<sup>352</sup>. Parce que sa personnalité privée n'est pas pleine et entière et s'efface derrière la fonction, ses besoins personnels sont encore pris en charge par l'Etat. Dès lors, ses appétits privés, exaltés par ailleurs par l'esprit du siècle et du Code civil<sup>353</sup>, ne peuvent s'exprimer et trouver satisfaction que dans la libre jouissance de sa dotation constitutionnelle. Parce que ses destinées sont inséparables de celles de la Nation, cette dernière l'autorise en quelque sorte à jouir sans entraves d'une portion de la propriété publique. Inversement, cette jouissance élargie profite théoriquement au plus grand nombre et participe de l'hommage de confiance que l'Etat doit au souverain<sup>354</sup> car – optimisme béat ! –, celui-ci ne peut mal faire. Il jouit des biens de la Couronne moins pour lui-même que pour le public, lequel, en contrepartie de la latitude qu'il lui laisse, profite à terme des améliorations et embellissements apportés à la dotation pendant le règne. C'est là la conséquence du maintien de l'identification du Prince à l'Etat et de la confusion de ses intérêts avec l'intérêt général, inhérent à toute monarchie, à tout le moins quand celle-ci est parlementaire ; encore d'avantage quand elle est autoritaire.

La seconde tient à la place éminente du monarque dans les institutions monarchiques, quel que soit le régime considéré. En quelque sorte, le droit historique de celui-ci au commandement – ce que Burdeau appelle son « droit propre »<sup>355</sup> – ne s'efface pas totalement derrière son investiture constitutionnelle et subsiste à un arrière-plan mystérieux. Principe moral et agent de cohésion, sa place demeure prééminente dans l'ordre institutionnel et son titulaire charismatique<sup>356</sup>. En d'autres termes, la supériorité de son pouvoir survit à l'avènement du primat

---

<sup>349</sup> Georges BURDEAU, *Traité de science politique...*, *op.cit.*, t. V (Les régimes politiques), p. 113.

<sup>350</sup> C'est le cas en 1791, 1814, 1825 et 1852.

<sup>351</sup> Discours du député La Galissonnière devant la Constituante lors de la discussion du projet de décret sur la résidence des fonctionnaires publics le 25 février 1791, *in* Archives parlementaires, t. XXIII, p. 510.

<sup>352</sup> Discours du député Thouret devant la Constituante lors de la discussion du projet de décret sur la résidence des fonctionnaires publics le 28 mars 1791, *in* Archives parlementaires, t. XXIV, p. 507.

<sup>353</sup> Elisabeth GUIBERT-SLEDZIEWSKI, « L'invention de l'individu dans le droit révolutionnaire », *La révolution juridique et l'ordre juridique privé. Rationalité ou scandale ?*, Actes du colloque d'Orléans 11-13 septembre 1986, Paris, PUF, 1988, t. I, p. 142.

<sup>354</sup> Joachim-Antoine GAUDRY, *Traité du domaine...*, *op.cit.*, t. III, p. 150.

<sup>355</sup> Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1969, t. V, p. 114.

<sup>356</sup> Par exemple, sur la permanence de la dignité royale comprise dans son acception la plus mystérieuse, *i.e.* « aux confins du religieux », pendant la Restauration et la monarchie de Juillet, voir Sébastien LE GAL, « La dignité royale durant la Restauration et la Monarchie de Juillet : perspectives constitutionnelles », *RHDFE*, Juillet-septembre 2008, p. 331-357.

de la Nation et trouve ses postulats légitimants dans un ordre symbolique autre que constitutionnel. En découlent nécessairement l'indépendance et l'autonomie, notamment domaniale. Autrement dit, la supériorité institutionnelle du roi ou de l'empereur implique que la Nation lui accorde sa confiance par l'octroi d'une jouissance et d'une autonomie élargies : à deux empereurs légitimés par l'onction populaire et à deux ou trois rois ceignant la couronne au nom de la légitimité historique, à tout le moins traditionnelle, la médiocrité d'un statut de simple usufruitier ne peut suffire. « La gloire et la stabilité de leur trône »<sup>357</sup> passent nécessairement par l'affirmation de leur souveraineté sur les biens de Couronne.

Cette prééminence illustre elle aussi la confusion de la personne publique et de la personne privée. Elle se constate dans chaque régime : en 1791, Louis XVI continue de bénéficier d'une légitimité propre et de représenter officiellement la Nation<sup>358</sup>. Tout à la fois, il veut et agit pour elle en tant que pouvoir délégué ne régnant que par la loi<sup>359</sup>. Ce constat se vérifie bien sûr également sous le Premier empire, mais aussi sous la Restauration lorsque l'autorité réside tout entière dans la personne du monarque, sous la monarchie de Juillet quand le roi est de plain-pied avec les autres pouvoirs<sup>360</sup>, ou encore sous le Second empire dont les assemblées ne sont qu'un masque du pouvoir personnel de Napoléon III<sup>361</sup>.

Finalement, la « propriété » du Prince sur sa dotation constitutionnelle reflète les tensions inhérentes à un régime monarchique qui ne parvient pas à tirer toutes les conséquences du constitutionnalisme moderne et n'arrive pas encore à séparer les destinées de son magistrat suprême de celles de l'Etat. On pourrait y voir le souvenir pittoresque d'une époque révolue. Ce serait se tromper tant le sujet est actuel : à l'occasion de la récente accession de Charles III au trône d'Angleterre, d'aucuns parmi les contemporains ont été stupéfiés d'apprendre que la succession au patrimoine de sa défunte mère était exonérée de droits de succession afin de ménager à la Couronne un certain degré d'indépendance financière vis-à-vis du gouvernement en place !

---

<sup>357</sup> Discours du comte Desmeunier, rapporteur de la commission..., *op.cit.*, p. 127.

<sup>358</sup> Marcel MORABITO, *Le chef de l'Etat en France*, Montchrestien, 1996, p. 34.

<sup>359</sup> Guillaume GLENARD, *L'exécutif et la constitution de 1791*, Paris, PUF, 2010, p. 9.

<sup>360</sup> Paul BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1849)*, Paris, Sirey, 1854, p. 151.

<sup>361</sup> Yves GUCHET, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1974)*, Paris, Economica, 1993, p. 190.